



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

LUDMIR DOS SANTOS GOMES

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AS COMPRAS DA
AGRICULTURA FAMILIAR POR MUNICÍPIOS DO CEARÁ**

FORTALEZA

2023

LUDMIR DOS SANTOS GOMES

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AS COMPRAS DA
AGRICULTURA FAMILIAR POR MUNICÍPIOS DO CEARÁ

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em educação. Área de concentração: Educação Brasileira.

Orientador: Prof. Dr. José Arimatea Barros Bezerra.

Coorientador: Prof. Dr. Fauston Negreiros.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo autor

- G115p Gomes, Ludmir dos Santos.
O Programa Nacional de Alimentação Escolar e as compras da agricultura familiar por municípios do Ceará / Ludmir dos Santos Gomes. –2023.
111 f. : il.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. José Arimatea Barros Bezerra.
Coorientação: Prof. Dr. Fauston Negreiros.
1. Alimentação escolar. 2. Segurança alimentar e nutricional. 3. Agricultura familiar. 4. Compras sustentáveis. 5. Política educacional. I.Título.

CDD 370

LUDMIR DOS SANTOS GOMES

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AS COMPRAS DA
AGRICULTURA FAMILIAR POR MUNICÍPIOS DO CEARÁ

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará, Linha de Pesquisa: Educação, Currículo e Ensino, Eixo Temático: Currículo, como requisito para obtenção do título de doutor em educação.

Aprovada em: 06/11/2023.

BANCA EXAMINADORA

José Arimatea Barros Bezerra (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Ariza Maria Rocha
Universidade Regional do Cariri (URCA)

Fauston Negreiros (Co-orientador)
Universidade de Brasília (UnB)

Eveline de Alencar Costa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Paulo Henrique Machado de Sousa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará.

Ao Prof. Dr. José Arimatea Barros Bezerra, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da Banca examinadora, Ariza Maria Rocha, Eveline de Alencar Costa, Fauston Negreiros e Paulo Henrique Machado de Sousa, pelo tempo e pelas valiosas colaborações e sugestões desde o segundo exame de qualificação.

Ao professor Francisco Ari de Andrade, pelo incentivo a realizar a seleção interna de progressão de mestrado para doutorado.

RESUMO

Estudo sobre a temática alimentação escolar, especificamente sobre as compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A problemática da pesquisa parte da seguinte hipótese: há determinantes de ordem política, cultural e educacional, sendo esse último relacionado ao limitado acesso ao conhecimento (entendimento das normas, leis e regras do PNAE) que impedem agricultores familiares e municípios de cumprirem as exigências legais da compra da agricultura familiar para a política de alimentação escolar, conforme determina o artigo 14 da lei nº 11.947/2009. Tem como objetivo geral investigar o processo de venda de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de municípios cearenses (Entidades Executoras – EEx), no período de 2018 a 2023. E como objetivos específicos: identificar as impropriedades e inadequações relacionadas às compras da agricultura familiar constatadas pelas atividades de monitoramento e assessoria de EEx cearenses realizadas pelo CECANE UFC, nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021, descrevendo suas características; verificar até que ponto essas fragilidades comprometem a realização do objetivo do PNAE de favorecimento do desenvolvimento econômico, social e cultural local; indicar intervenções educacionais e estratégias pedagógicas favoráveis ao equacionamento dos obstáculos que comprometem a plena inserção dos agricultores familiares e suas organizações no processo de fornecimento de gêneros alimentícios para a alimentação escolar. Metodologia: 1) Análise documental: fonte documentos produzidos pelo CECANE/UFC/FNDE; 2) Discurso/ideias: fonte agricultores fornecedores do PNAE. O material foi coletado por meio de questionários e entrevistas e analisado com base na legislação e normas do PNAE e teoria sobre desenvolvimento sustentável. Resultados: o PNAE no Ceará ainda busca se concretizar de forma efetiva como estratégia de desenvolvimento sustentável, caracterizando-se por avanços e obstáculos. Funciona em meio a um emaranhado de problemas que a tornam uma estratégia pouco inclusiva da agricultura familiar. Enfrenta inadequações do ponto de vista da sua regulamentação e dos objetivos a atingir. Reproduz as contradições do modelo social e político, o que a torna vulnerável a práticas que em muito excedem os limites da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade como previsto constitucionalmente.

Palavras-chaves: alimentação escolar; agricultura familiar; desenvolvimento sustentável; segurança alimentar e nutricional; política educacional.

ABSTRACT

Study about the school feeding theme, specially the family farming purchases for the School Feeding National Program (PNAE). The research issue starts from the following hypothesis: there are determinants from political, cultural and educational nature, with the latter related to the limited access to the knowledge (PNAE's rules, laws and technical standards), which prevent the family farmers and municipalities from meeting the legal requirements of the family farming purchases for the school feeding, as determined by the article 14 from the Law N° 11.947/2009. The general objective is to investigate the food purchase process, from the family farming and its organizations to the PNAE of municipalities from the Ceará State (Executing Agencies – Eex), between 2018 and 2023. The specific objectives are: identifying the improprieties and inadequacies related to the family farming purchases, as found by the Eex monitoring and advising activities made by the Collaboration Center for School Food and Nutrition (CECANE), from the Federal University of Ceará (UFC), in the years 2018 to 2021, describing its characteristics; verifying to which point these frailties compromise the PNAE's objective of helping the social, economic and cultural local development; pointing educational interventions and strategies favorable to the equation of the barriers that compromise the full insertion of the family farmers and their organizations in the food supply process to the school feeding. Methodology: 1) Document analysis source: documents produced by the CECANE, UFC and the Education Development National Fund (FNDE); 2) speech/ideas: source: farmers who are PNAE suppliers. The data was collected through surveys and interviews and analyzed based on PNAE legislation and standards and the theory about the sustainable development. Results: In the Ceará State, the PNAE is still seeking to be established as an effective sustainable development strategy, characterized by improvements and obstacles. It works in the midst of a maze of issues that make it a little inclusive strategy to the family farming. It faces inadequacies from its regulations and objectives to reach. It reproduces the contradictions from the social and political model, which turns it vulnerable to practices which exceed a lot the bounds of the legality, impersonality, morality and publicity, as constitutionally provided.

Keywords: School feeding; family farming; sustainable development; education policy; food and nutrition safety

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Triangulação de dados..... | 19 |
| Quadro 2 – Ciclo da chamada pública | 27 |
| Quadro 3 – Vantagens das compras públicas sustentáveis | 33 |
| Quadro 4 – Características do conjunto de documentos 1..... | 43 |
| Quadro 5 – Características do conjunto de documentos 2..... | 44 |
| Quadro 6 – Características do conjunto de documentos 3..... | 44 |
| Quadro 7 – Temáticas emergentes | 49 |
| Quadro 8 – Entraves ao cumprimento do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009..... | 61 |
| Quadro 9 – Avanços ao cumprimento do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009..... | 70 |
| Quadro 10 – Síntese dos avanços predominantes na execução do PNAE Ceará..... | 96 |
| Quadro 11 – Síntese dos obstáculos predominantes na execução do PNAE Ceará..... | 97 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – Compras da agricultura familiar por EEx cearenses, 2018-2019 | 41 |
| Gráfico 2 – Compras da agricultura familiar por EEx cearenses, 2020-2021..... | 41 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ACO | Academia Cearense de Odontologia |
| ANVISA | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |
| CAE | Conselheiros de Alimentação Escolar |
| CAF | Cadastro Nacional da Agricultura Familiar |
| CECANE | Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição do Escolar |
| CFN | Conselho Federal de Nutrição |
| CGPAE | Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar |
| CGPAE | Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar |
| COMAV | Coordenação de Monitoramento e Avaliação |
| COSAN | Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional |
| CPS | Compras Públicas Sustentáveis |
| DAP | Declaração de Aptidão ao Pronaf |
| DHAA | Direito Humano à Alimentação Adequada |
| DIDAF | Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar |
| EAN | Educação Alimentar e Nutricional |
| EEx | Entidades executoras |
| EMATERCE | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| M&A | Monitoramento e Assessoria |
| MAPA | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento |
| PAA | Programa de Alimentação Escolar |
| PDDE | Programa Dinheiro Direto na Escola |
| PNAE | Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| PNTE | Programa Nacional de Transporte Escolar |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar |
| QT | Quadro Técnico |
| RT | Responsável Técnico |
| SAN | Segurança Alimentar e Nutricional |
| SEFAZ | Secretaria da Fazenda do Ceará |
| SIE | Serviço de Inspeção Estadual |
| SIF | Serviço de Inspeção Federal |

| | |
|----------|--|
| SIGECON | Sistema de Gestão de Conselhos |
| SiGPC | Sistema de Gestão de Prestação de Contas |
| SIM | Serviço de Inspeção Municipal |
| SISAN | Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional |
| TCLE | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido |
| TED | Termo de Execução Descentralizada |
| UFC | Universidade Federal do Ceará |
| UNICAFES | União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1 | Objetivos da pesquisa | 16 |
| 1.2 | Metodologia | 16 |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 22 |
| 3 | COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE A PARTIR DE FONTES DOCUMENTAIS | 39 |
| 3.1 | Dados das compras da agricultura familiar no Ceará (2018-2021): como anda em números | 39 |
| 3.2 | Análise preliminar do corpo documental | 42 |
| 3.2.1 | <i>Relatórios do produto Monitoramento e assessoria a entidades executoras (EEx.) e anexos: análise preliminar</i> | 46 |
| 3.2.2 | <i>Relatórios do produto Monitoramento e assessoria a entidades executoras (EEx.) e anexos: análise propriamente dita dos períodos 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 e 2021-2022</i> | 48 |
| 4 | COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE A PARTIR DE FONTES DOCUMENTAIS: OFICINAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E FORMAÇÃO CAE | 58 |
| 4.1 | Relatórios do produto Oficinas regionais para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar: análise preliminar | 58 |
| 4.2 | Relatórios do produto Oficinas da Agricultura Familiar e apêndices: análise propriamente dita dos períodos 2019-2020, 2020-2021 e 2021-2022 | 60 |
| 4.3 | Relatórios do produto Formação de conselheiros de alimentação escolar (CAE): análise preliminar | 75 |
| 5 | AS PERSPECTIVAS DOS AGRICULTORES FAMILIARES SOBRE AS VENDAS DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA O PNAE | 78 |
| 5.1 | Avanços para a agricultura familiar vindos do PNAE | 78 |
| 5.2 | As dificuldades nas vendas para o PNAE e as estratégias de enfrentamento .. | 82 |
| 5.2.1 | <i>Obstáculos vinculados ao processo de compra e venda</i> | 82 |
| 5.2.2 | <i>Obstáculos de natureza geral e contextual</i> | 86 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6 | AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO ESTRATÉGIA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | 96 |
| 7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 100 |
| | REFERÊNCIAS | 102 |
| | APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE | 109 |
| | APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AGRICULTORES FAMILIARES DO CEARÁ | 111 |

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é sobre a temática alimentação escolar. De modo específico, investiga as compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Minha aproximação com essa temática e o problema de estudo aconteceu durante as atividades de monitoramento e assessoria a municípios cearenses que executei no Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) da Universidade Federal do Ceará, em 2018.

O CECANE UFC foi habilitado em 2013, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como resultado do Edital nº 01/2013 – Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar (CGPAE). Essa habilitação é em termo de desenvolvimento de ações de pesquisa, ensino e extensão, mediante a celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED). A atuação do CECANE UFC se iniciou em 2016, desenvolvendo até o momento os seguintes produtos: formação de conselheiros da alimentação escolar (CAE) e nutricionistas (Responsável Técnico-RT e Quadro Técnico-QT do PNAE); elaboração de materiais pedagógicos digitais sobre educação alimentar e nutricional (EAN): um jogo pedagógico digital sobre educação alimentar e nutricional (EAN) para crianças de seis a 12 anos; um livro sobre EAN para nutricionistas do PNAE e profissionais da educação. Em 2018, realizou monitoramento e assessoria a 10 entidades executoras (EEx.) do PNAE, sendo nove municipais e o estado do Ceará. No ano de 2019, foram monitoradas e assessoradas 22 EEx., sendo 21 municípios e o estado do Ceará; realizou ainda duas oficinas regionais para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE. Em 2020, o CECANE monitorou e assessorou 20 EEx. cearenses, promovendo quatro oficinas regionais para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE e a formação de conselheiros de alimentação escolar (CAE). (CECANE UFC, 2020).

O produto monitoramento e assessoria (M&A) avalia os seguintes pontos da execução do PNAE nos municípios, que são designadas pelo FNDE de Entidades Executoras (EEx.): os processos de compras da agricultura familiar, a gestão local do programa, a atuação do nutricionista responsável técnico (RT) e do quadro técnico (QT), a atuação do conselho de alimentação escolar (CAE), o armazenamento dos gêneros alimentícios, depósitos, as condições de funcionamento das cozinhas e locais de consumo nas escolas. O monitoramento

e assessoria produz dois documentos: um relatório de cada município com as constatações negativas de cada um dos pontos acima e um relatório geral sintético do conjunto de municípios.

“Oficinas regionais para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE” é o nome dado às oficinas pelo FNDE, que vou abreviar aqui como oficinas da agricultura familiar. Esse produto tem como meta “a promoção do encontro da demanda da alimentação escolar com a oferta da produção da agricultura familiar” para que os municípios participantes consigam atender a determinação do Art.14 da Lei 11.947/2009, que é comprar da agricultura pelo menos 30% do valor repassado pelo FNDE para alimentação escolar. Em relação a esse produto, o CECANE elabora os seguintes documentos: um relatório geral e um relatório diagnóstico de cada município participante. Os participantes do município na oficina são: secretários da educação e da agricultura, o nutricionista Responsável Técnico (RT) pela alimentação escolar, a assistência técnica e extensão rural (EMATERCE), a vigilância sanitária, o serviço de inspeção municipal (SIM), as organizações (cooperativas e sindicatos) da agricultura familiar e agricultores individuais. (CECANE UFC, 2018 e 2019).

A minha pesquisa para dissertação de mestrado foi realizada em um município que atinge o percentual mínimo (30%) de compras mesmo apresentando inúmeras dificuldades. Chegou às seguintes conclusões, dentre outras:

Na perspectiva da ação – reflexão – ação, esse estudo explicita minúcias que afetam sobremaneira o funcionamento do programa, na perspectiva da inclusão dos gêneros alimentícios da agricultura familiar no PNAE: as resistências dos atores envolvidos (agricultores, gestores e educadores); os preconceitos e as falhas de execução que decorrem da falta de conhecimento mínimo da legislação, normas e regras do Programa; a falta de incentivo governamental, principalmente de financiamento e de assistência técnica de inovações tecnológicas, como o caso do Sistema Mandala; falta de capacitação dos atores sociais que operam o PNAE municipal; a cultura organizacional da entidade executora (EEX) inclinada à realização de compras por meio de licitação e duvidosa em relação à capacidade de produção e abastecimento dos agricultores familiares dos produtos comprados pela Chamada Pública. (Gomes, 2019, p. 83).

Em levantamento exploratório que fiz para o estudo aqui em questão, com o material que será utilizado como uma das fontes desta pesquisa, documentos do CECANE UFC FNDE, apareceram indícios de que a política de alimentação escolar possui muitas inadequações e impropriedades em relação às compras da agricultura familiar pelos municípios cearenses. Mostrou grandes desafios para chegar ao que está previsto na Lei nº 11.947/2009 que é a aplicação de no mínimo 30% do valor de recursos transferidos pelo

FNDE na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Tais compras devem ser feitas por meio da Chamada Pública, um “procedimento simplificado”, previsto em lei, que não necessita de licitação.

Os resultados do estudo de mestrado e as informações preliminares que coletei nos relatórios do CECANE UFC, fizeram-me chegar à problemática de estudo deste projeto. A questão é: Depois de 63 anos de existência, incluindo 19 anos de gestão descentralizada e 14 anos de aplicação da Lei nº 11.947/2009, que determina o percentual de compras de gêneros alimentícios da agricultura Familiar, até que ponto tais compras têm contribuído para o desenvolvimento local?

Em 2019, o CECANE UFC realizou o monitoramento e assessoria do PNAE em 22 municípios cearenses (entidades executoras – EEx.), indicados pelo FNDE, dos quais 20 foram indicados pelo critério de gestão negativa e somente dois por gestão positiva. Dessas 20 EEx. de gestão negativa, sete não compraram nada da agricultura familiar nos anos de 2017 e 2018.

No ano de 2020, foram monitorados e assessorados 20 municípios, sendo 18 por causa de gestão negativa. Desses 18, quatro foram selecionados pelo critério de 0% de compra da agricultura familiar nos anos de 2018 e 2019. Dentre essas 18 EEx., seis foram selecionadas pelo critério de reprogramação de saldo acima de 30% dos recursos repassados pelo FNDE¹, o que pode significar que a totalidade ou parte dos recursos que deveriam ser utilizados na compra de gêneros da agricultura familiar não foi gasta.

São municípios marcados por impropriedades e inadequações² em relação à agricultura familiar. Quais são as impropriedades e inadequações verificadas nessa documentação? Quais suas causas? Que fatores levam a gestão negativa dessa política educacional?³ Algumas pessoas dizem que foi por causa do clima, depois de sete anos de seca. Eu tinha essa suposição também até a realização da pesquisa de mestrado, que indicou que o clima é um problema, mas não o principal.

¹ Pela legislação do PNAE, o município pode deixar em sua conta saldo de recursos do FNDE de um ano para outro. Isso se chama reprogramação de saldo e não pode ultrapassar 30% do total dos recursos que o município recebeu do FNDE no ano financeiro.

² Impropriedade e inadequação é um termo que utilizamos na metodologia de monitoramento do FNDE para indicar que algo está em desacordo com as normas legais e regras do PNAE.

³ Um município, EEx., passa a ser classificado na categoria de gestão negativa quando atinge pelo menos dois dos seguintes critérios: inexistência de compra da agricultura familiar; prestação de contas não enviada ao FNDE pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE); prestação de contas não aprovada pelo CAE ou FNDE; denúncia; demanda oriunda de órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Ministério Público), revisita (quando foi monitorado anteriormente e não cumpriu plano de ação acordado com FNDE e CAE), reprogramação de saldo (de um ano financeiro para outro) acima do valor permitido que é de 30% do valor repassado pelo FNDE durante o ano.

O município onde aconteceu a pesquisa de mestrado não tem arrecadação própria que dê para investir recursos próprios na alimentação escolar. E se localiza no semiárido castigado por seis anos de estiagem, até o ano de 2018. E consegue atingir o percentual mínimo de compras de gêneros alimentícios da agricultura exigido por lei. Não está classificado como gestão positiva⁴ do PNAE junto ao FNDE, mas compra 30% da agricultura familiar. Por que outros municípios que possuem situação semelhante não cumprem essa determinação legal? Que entraves impossibilitam essa compra?

Os resultados da pesquisa de mestrado (Gomes, 2019) indicaram carência de conhecimento dos agricultores sobre a venda de gêneros alimentícios para o PNAE. O procedimento da chamada pública é muito pouco ou em nada conhecida pelos agricultores familiares. As organizações da agricultura familiar conhecem razoavelmente esse procedimento. Até mesmo os que conseguem participar desse processo e vender seus gêneros para o PNAE não dominam o conhecimento legal, técnico e documental e de segurança alimentar e nutricional necessário. Como efetivamente participar da chamada pública com tantas limitações?

Então, a problemática da pesquisa pode ser sintetizada na seguinte questão/tese: Em que medida a situação atual (de impropriedades, problemas e limitações) de compras da agricultura familiar no Ceará para o PNAE compromete o objetivo dessa política de contribuir para o desenvolvimento sustentável (social, econômico, ambiental e cultural) local?

Em resumo, o problema de pesquisa, para mim, teve origem para em atividades profissionais, que desenvolvi no Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) da UFC. Começou a ser estudado para o trabalho de conclusão de curso de especialização em Logística Empresarial. Prosseguiu na dissertação de mestrado em Educação. E agora busquei ampliação e aprofundamento na pesquisa para a tese, cujos objetivos são apresentados a seguir.

⁴ O FNDE classifica uma entidade executora como gestão positiva quando: compra da agricultura familiar acima do percentual mínimo 30%; tem prestação de contas aprovada pelo CAE; não existência de saldo na conta específica ao final do exercício financeiro, além do permitido pela legislação; registro de pelo menos três ações de educação alimentar e nutricional; utilização de recursos próprios destinados à alimentação escolar em percentual equivalente a 50% ou mais dos valores transferidos pelo FNDE; atingimento da meta prevista, para os anos iniciais, no índice de Desenvolvimento da Educação Básica. É positiva no sentido de “existente de fato, concreta e instituída”. (Japiassú; Marcondes, 1996, p. 154).

1.1 Objetivos da pesquisa

Geral: Investigar o processo de venda de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de municípios cearenses (Entidades Executoras – EEx.).

Específicos:

- Identificar as impropriedades e inadequações relacionadas com a compra da agricultura familiar constatadas pelas atividades de monitoramento e assessoria de EEx. cearenses realizadas pelo CECANE UFC – nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021, descrevendo suas características.
- Verificar até que ponto essas fragilidades comprometem a realização do objetivo do PNAE de favorecimento do desenvolvimento econômico, social e cultural local;
- Indicar intervenções educacionais e de gestão, bem como estratégias pedagógicas favoráveis ao equacionamento dos obstáculos que comprometem a plena inserção dos agricultores familiares e suas organizações no processo de fornecimento de gêneros alimentícios para a alimentação escolar.

1.2 Metodologia

O problema e os questionamentos acima descritos levaram à seguinte hipótese: há determinantes de ordem política, cultural e educacional, sendo esse último relacionado ao limitado acesso ao conhecimento (entendimento das normas, leis e regras do PNAE) que impedem municípios e agricultores familiares de cumprirem as exigências legais da compra da agricultura familiar para a política de alimentação escolar, cumprindo o que determina o artigo 14 da lei nº 11.947/2009.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (Brasil, 2009).

As causas políticas se originam geralmente das práticas de gestão em que decisões e atos são guiados mais por razões outras do que pela racionalidade administrativa. Os determinantes culturais possuem relação com práticas consolidadas de aversão às inovações, o que se mostra com clareza no caso da resistência das comissões municipais de compras em

aderir ao procedimento de chamada pública e da prioridade dada às licitações para as compras dos gêneros da alimentação escolar. O conhecimento limitado das normas e legislação do PNAE provoca o não entendimento ou a interpretação equivocada das regras da chamada pública, pelos gestores, principalmente as comissões de compras e ainda o entendimento e a compreensão restritos dessa modalidade de compras públicas, ou compras sustentáveis, pelos agricultores familiares e suas organizações. Sobre esses aspectos, Gomes (2019, p. 74-75) afirma:

A hipótese de que as dificuldades que os agricultores familiares enfrentam para se qualificarem como fornecedores da alimentação escolar, na modalidade Chamada Pública decorrem em geral da ausência de domínio de conhecimentos técnicos confirmou-se parcialmente no estudo. A falta de conhecimento das normas, legislação e regras sanitárias do PNAE é um entrave na qualificação do agricultor familiar como fornecedor para o PNAE. E também na continuidade como fornecedor após se qualificar. Por não conhecerem as regras básicas da logística de armazenamento e transporte de alimentos perecíveis, cometem erros que geram prejuízos e desconfiança dos gestores sobre a capacidade de abastecimento. Sem formação específica, principalmente em relação às normas sanitárias de alimentação coletiva, acondicionam e transportam os gêneros como fazem no âmbito de sua realidade. Como não conhecem os requisitos necessários à participação na Chamada Pública, muitos sequer concorrem por pensarem que não reúnem condições para participar ou é algo impossível individualmente e desconfiam da participação em grupo.

A pesquisa foi de natureza qualitativa, descritiva e analítica. Qualitativa porque se refere ao trabalho sistematizado com significados, valores, motivos, atitudes e crenças. Investiga fenômenos sociais que não podem ser quantificados e expressos na forma de variáveis, naturalmente utilizadas na pesquisa quantitativa (Minayo, 1994). Não significa dizer que os métodos qualitativo e quantitativo sejam excludentes entre si porque ambos contribuem na produção do conhecimento científico, conforme entendimento de Santos Filho e Gamboa (1997) que defendem a tolerância e o pluralismo teórico metodológico nas pesquisas em Ciências Humanas e da Educação.

A investigação foi realizada conforme as etapas descritas a seguir. De partida, foi realizada uma revisão de literatura sobre agricultura familiar e alimentação escolar, legislação do Programa de Alimentação Escolar e compras sustentáveis, uma vez que a Chamada Pública se enquadra nessa modalidade de compra.

A coleta de dados constou de duas etapas. Inicialmente, aconteceu a análise da documentação, ou corpo documental, composta de 73 relatórios de EEx. cearenses que foram produzidos pelo CECANE UFC, durante o período de 2018 a 2021. Esses documentos, que se encontram na Faculdade de Educação da UFC, no CECANE, foram analisados pelo método

de análise documental apresentado por Cellard (2014). Esse método se divide em duas fases – análise preliminar e análise.

A análise preliminar é composta por cinco dimensões – o contexto (de modo breve); os autores; a autenticidade e a confiabilidade; a natureza do texto; os conceitos-chaves e a estrutura lógica do texto. Essa preliminar tem por objetivo “usar de prudência e avaliar adequadamente, com um olhar crítico, a documentação que se pretende analisar” (Cellard, 2014, p. 299).

Depois da conclusão da análise preliminar, acontece a fase propriamente dita.

É o momento de reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave. O pesquisador poderá, assim, fornecer uma interpretação coerente tendo em conta a temática ou questionamento inicial. Como em todo procedimento que levou o pesquisador até a análise, a abordagem permanece tanto indutiva como dedutiva. De fato, as duas se conjugam (Cellard, 2014, p. 303).

Desse total, 65 documentos foram elaborados por monitoramento de gestão negativa e oito de gestão positiva. A análise irá focar nos aspectos que tratam da agricultura familiar, realizando um mapeamento das “homologias estruturais e funcionais” (Bourdieu, 1998, p. 67) de gestão dos 73 municípios. Além dessas propriedades comuns, serão mapeadas as particularidades de gestão do PNAE que sejam representativos de avanços e obstáculos do programa no Ceará. A finalidade dessa técnica é elaborar uma descrição do desenho da gestão desse programa, demonstrando o que é geral e o que é específico. Os documentos dos oito municípios monitorados por gestão positiva foram analisados também para identificação dos êxitos dessas EEx. em relação à compra da agricultura familiar.

É preciso atentar para a situação dos 65 municípios monitorados por gestão negativa. Nem todos foram escolhidos pela falta de compra da agricultura familiar. Outros motivos também levaram o CECANE UFC FNDE a monitorá-los, dentre os quais: entidade executora que não comprou gêneros da agricultura familiar e outras que compraram parcialmente; existem ainda aquelas que atingiram o percentual obrigatório de compra e entraram em monitoramento por outros critérios.

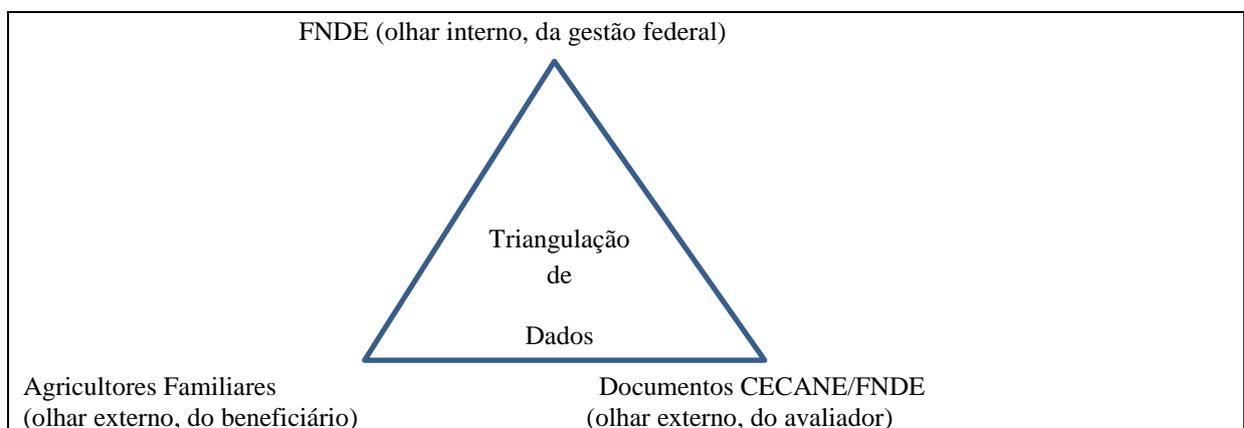
Quando terminou a análise documental, aconteceu a segunda etapa da pesquisa com o levantamento de dados por meio de entrevistas com cinco agricultores familiares, que fornecem gêneros alimentícios para o PNAE, dois homens e três mulheres, sendo dois representantes de organizações produtivas ou Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Jurídica e três agricultores DAP Física.

DAP⁵ é a declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. É um documento que qualifica os agricultores familiares e suas associações e cooperativa para terem acesso a crédito, ao PRONAF e a participarem de políticas públicas, dentre elas o PNAE. Existem dois tipos: a pessoa física e a jurídica. A DAP física é o documento cadastro do agricultor e sua unidade familiar. A DAP jurídica qualifica a organização dos agricultores em cooperativa ou associação. A categoria agricultores familiares, em termos de DAP, é composta pelos seguintes trabalhadores: agricultores, pescadores artesanais, extrativistas, apicultores, entre outros.

As entrevistas versaram sobre temas que emergiram da análise documental e foram conduzidas seguindo as normas da ética em pesquisa. As regras de aplicação de entrevistas afirmam que o número de entrevistados deve ser definido a partir do atingimento do ponto de saturação, ou seja, momento em que não haja mais acréscimo de informações novas ou importantes pelos entrevistados poderá ser a definição da quantidade de participantes. Não foi o caso seguir essa regra, pois as falas deles tiveram por fim apresentar a perspectiva do beneficiário externo da chamada pública e permitir a triangulação de dados em relação aos resultados da análise documental.

Essa triangulação de dados de diferentes fontes tem por objetivo verificar as diferentes perspectivas da questão para consolidar as conclusões da pesquisa. Esses diferentes olhares são três: 1) documentos CECANE/FNDE (olhar externo, do avaliador), 2) agricultores familiares e suas organizações (o olhar externo do beneficiário) e 3) FNDE (olhar interno da gestão federal).

Quadro 1 – Triangulação de Dados



Fonte: Dados da pesquisa.

⁵ A partir de 1º de novembro de 2022, a DAP foi substituída pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF. Contudo, os agricultores ou suas organizações com DAP válida até 1º de fevereiro 2024, poderão utilizá-las até esse prazo, quando terão que substituí-las pelo CAF. Tendo em vista que esta pesquisa ocorreu durante a existência de DAP, foi mantida essa designação de qualificação do agricultor familiar fornecedor do PNAE.

A pesquisa seguiu as regras de ética em pesquisa com seres humanos previstas nas resoluções nº 466/2012 (BRASIL, 2012), 510/2016 (BRASIL, 2016) e Norma Operacional nº 001/2013 do Conselho Nacional de Saúde. Seguindo essas normas, os participantes foram informados da garantia de anonimato e do registro da pesquisa em comitê de ética em pesquisa, por meio do recebimento, leitura e assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Para cumprir as normas e regras éticas de pesquisa, o projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Academia Cearense de Odontologia (ACO): CAAE (58830222.6.0000.5034), Parecer nº 5.433.646. Os riscos e benefícios, bem como os critérios de inclusão e exclusão são descritos a seguir.

Sobre os riscos da pesquisa para os participantes, e considerando a natureza do levantamento de dados e aspectos éticos de pesquisas, considerou-se a possibilidade de a entrevista causar algum tipo de constrangimento aos sujeitos durante sua concessão a uma pessoa desconhecida e a realização da observação de sua prática. Em busca de minimizar tais efeitos, os participantes foram informados sobre a garantia de anonimato dos entrevistados, o registro e a aprovação da pesquisa em comitê de ética em pesquisa conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Dentre os benefícios esperados da pesquisa em relação aos sujeitos entrevistados foram indicados os seguintes: melhorias na política de alimentação escolar e aumento da participação de agricultores (as) familiares no fornecimento de gêneros alimentícios para o PNAE, aumentando sua renda e ampliando o mercado para seus produtos.

Foram incluídos para a análise documental: 73 municípios cearenses que foram monitorados e assessorados pelo CECANE UFC no período de 2018 a 2022; 56 municípios cearenses que foram assessorados com oficinas da agricultura familiar no período de 2018 a 2022. Para obtenção de dados de discurso, incluíram-se: agricultores familiares fornecedores DAP Jurídica e Física selecionados por experiência de fornecimento.

Foram excluídos: os demais municípios e agricultores não enquadrados nos critérios acima.

Em síntese, a metodologia constou de:

- 1) Análise documental: fonte documentos (CECANE/UFC/FNDE)
- 2) Discurso/ideias: e agricultores fornecedores. O material coletado por meio de questionários e entrevistas que foi analisado com base na legislação e normas do PNAE e teoria sobre sustentabilidade.

3) Finalmente, os dados coletados foram classificados e analisados com base nas referências teóricas apresentadas em seguida. Essa análise ou teorização dos dados buscou produzir, conforme afirma Minayo (1994, p. 26), “o confronto entre a abordagem teórica anterior e o que a investigação de campo aporta de singular como contribuição”.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico envolveu as seguintes áreas porque a temática é transdisciplinar: política de alimentação escolar; segurança alimentar e nutricional (SAN) educação alimentar e nutricional (EAN), currículo e alimentação saudável na escola, cultura alimentar; legislação do PNAE e modalidade de compra chamada pública; sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e compras sustentáveis no Brasil; agricultura familiar e desenvolvimento sustentável.

2.1 Política de alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional (SAN) e educação alimentar e nutricional (EAN)

A política de alimentação escolar brasileira existe há 65 anos. Seu objetivo não é somente distribuir alimentos aos alunos da educação básica. Tem também o propósito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social e valorização da cultura alimentar local por meio da regionalização dos cardápios e compra da agricultura familiar, segundo a Lei 11.947/2009 (Brasil, 2009).

O PNAE é uma política pública ou social, que é conceituada da seguinte forma por Pereira (2001, p. 26): “são processos e meios pacíficos de controle ou ajustamento social pelos quais o Estado leva os membros da sociedade a adotarem comportamentos, ideias, relações e práticas compatíveis com a lógica do sistema social do qual fazem parte”.

A mesma autora define Estado como sendo “(...) um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classes se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares. É dinâmico, histórico e assenta-se nas ideias de poder e de dominação em suas relações com a sociedade” (Pereira, 2001, p. 26).

O PNAE possui um aspecto curricular quando valoriza a cultura alimentar local pelo incentivo do consumo de alimentos adquiridos da agricultura familiar pelos alunos. Esses alimentos geralmente são *in natura* e produzidos muitas vezes pelas famílias dos alunos. São alimentos que são mais saudáveis e produzem renda local. Pensando assim, o PNAE busca fazer ser uma estratégia de destaque contra a insegurança alimentar e nutricional. A principal consequência dessa insegurança é que nos dias atuais a obesidade e o sobrepeso de crianças se tornou epidemia. Com o objetivo de enfrentar esse problema começou a ser criada a política

de segurança alimentar e nutricional (SAN) brasileira a partir de meados dos anos 2000. A política de SAN se baseia na garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA).

Segurança alimentar e nutricional (SAN) possui alguns significados. Nessa pesquisa, vai ser utilizada a definição apresentada pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2007. Essa lei criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para assegurar o direito humano à alimentação adequada (DHAA). No Art. 2º dessa lei, SAN é definida da seguinte forma:

Consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (Brasil, 2006, p. 1).

Segundo Maluf (2007, p. 19), “a SAN é um objetivo de ações e políticas públicas, subordinado a dois princípios que são o *direito humano à alimentação adequada e saudável* e a *soberania alimentar*”. [Grifos do autor].

O direito humano à alimentação adequada (DHAA), de acordo com a Lei nº 11.346/2006, Art. 2º,

é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. A adoção dessas políticas deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. (Brasil, 2006, p. 1).

As temáticas SAN e DHAA serão aprofundadas, durante o estudo, com as obras de Castro (1984) e Valente (2002). Esses autores discutem o direito à alimentação adequada e saudável considerando as causas sociais e políticas da fome e da insegurança alimentar e nutricional.

Essa discussão não pode tem como referência a soberania alimentar, uma vez que é condição indispensável para SAN, DHAA e favorecimento da manutenção da cultura alimentar, objetivos da compra de gêneros da agricultura familiar para o PNAE. Esse conceito é expresso no Art. 5º da Lei nº 11.346/2006, da seguinte forma: “A consecução do direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos” (Brasil, 2006, p. 2). Especificando mais,

Cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população (soberania alimentar), respeitando as múltiplas características culturais dos povos (CONSEA, 2006 p. 6).

Busco abordar a interface do objeto de estudo com agricultura familiar e desenvolvimento sustentável recorrendo às seguintes temáticas e autores:

a) Legislação e normas do Programa Nacional de Alimentação Escolar sobre compras da agricultura familiar e chamada pública.

b) Estudos sobre compras públicas sustentáveis: Aguiar & Munareto (2016), Barreto e Fialho (2017); Biderman *et al.* (2008); Couto e Couto (2011), Couto e Ribeiro (2016); Moura (2013); Drummond e Burstyn (2009); Gliessmann (2000).

c) Sustentável, sustentabilidade, desenvolvimento sustentável: Feil e Schreiber (2017).

d) Agricultura familiar e combate à pobreza e à fome: Aguiar e Munareto (2016); Assis, França, Coelho, (2019); Castro (2002); Gomes e Bezerra (2019); Matos, Menezes, (2019); Melão (2012); Rocha (2004); Rosseti, Winnie e Silva (2016); Silva *et al.* (2021).

2.2 Legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e modalidade de compra chamada pública

A Legislação do PNAE atualmente se baseia em dois textos básicos que são a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução nº 06/2020-FNDE. Com orientações complementares sobre como colocar em prática aspectos dessa lei e resolução, existem outras normativas do FNDE: Nota Técnica nº 1897361/2020/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE, de 10 de junho de 2020; Nota Técnica nº 2139545/2020/COSAN/CGPAE/DIRAE, de 17 de dezembro de 2020; Documento orientador da seleção (passo a passo) dos Projetos de venda da Agricultura Familiar para o PNAE; Resolução nº 21, de 16 de novembro de 2021, que estabelece o limite máximo anual de venda de alimentos do agricultor familiar (DAP física) e suas organizações (DAP jurídica) para o PNAE.

A Lei nº 11.947/2009 é a normativa principal do PNAE, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Dentre as diretrizes do Programa, descritas no Art. 2º, consta no Inciso V:

O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela

agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. (Brasil, 2009, p. 1).

Em busca de atender a diretriz acima, o Art. 14 dessa lei estabelece a obrigatoriedade dos municípios, estados e Distrito Federal comprarem gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE, nos seguintes termos:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE [para as entidades executoras: estados, municípios e o Distrito Federal], no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (Brasil, 2009, p. 4).

De acordo com a Nota Técnica nº 1897361/2020/DIDAF/COSAN/CGPAE, a relação entre a agricultura familiar e a alimentação escolar se baseia nas diretrizes do PNAE, principalmente em relação a dois aspectos:

ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e; ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar. (Brasil, 2020a, p. 1).

As compras feitas com recursos públicos devem seguir obrigatoriamente legislação própria, cujos princípios e normas estão estabelecidos na lei das licitações, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da administração pública. Essa regulação trata da relação comercial do setor público com o mercado. No caso do PNAE, essa relação se dá com as empresas de comércio de alimentos. Porém, os agricultores familiares e suas organizações teriam muita dificuldade de vender seus produtos numa concorrência com grandes empresas. Provavelmente, não conseguiriam vender. Para resolver esse problema, a Lei nº 11.947/2009, Art. 14, § 1º criou a possibilidade de dispensa de licitação para compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE:

A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal [legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência], e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. (Brasil, 2009, p. 4).

Com o objetivo de estabelecer as normas para a execução técnica, administrativa e financeira do PNAE aos municípios, aos estados, ao Distrito Federal e às escolas federais existe a Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. (BRASIL, 2020). É uma resolução que orienta a execução da Lei nº 11.947/2009, cujas orientações relacionadas à compra da agricultura familiar são discutidas a seguir.

Reforça-se a diretriz do PNAE relacionada ao desenvolvimento sustentável por meio da compra da agricultura familiar prevista na lei. Do Art. 29 ao Art. 39, a resolução detalha como esse procedimento deve acontecer. No § 1º do Art. 30 afirma: “Quando a EEx. [Entidades Executoras: estados, municípios e Distrito Federal] optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, § 1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública”, que é definida da seguinte forma, no § 2º: “Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações” (Brasil, 2020, p. 3).

A chamada pública possui características específicas. Esse procedimento administrativo é regulado por um documento denominado edital de chamamento público que apresenta os termos da compra da agricultura familiar dentro dos limites legais: os dados da entidade executora; o objeto da chamada; a fonte de recursos; os critérios de habilitação do fornecedor; as características dos projetos de venda; critérios de seleção dos projetos de venda; pauta da chamada: relação dos alimentos a serem adquiridos especificando quantidade e características; periodicidade e local de entrega dos gêneros; periodicidade e forma de pagamento; responsabilidades dos fornecedores e do contratante. (Brasil, 2020). Ela se realiza por meio de um ciclo composto de 10 etapas (Quadro 2).

Quadro 2 – Ciclo da chamada pública

| | |
|-----|---|
| 1. | Levantamento dos recursos orçamentários disponíveis; |
| 2. | Articulação entre os atores sociais; |
| 3. | Elaboração do cardápio; |
| 4. | Realização de pesquisa de preços; |
| 5. | Elaboração e divulgação da chamada pública; |
| 6. | Elaboração do projeto de venda pelos agricultores e/ou associações ou cooperativas; |
| 7. | Recebimento e seleção dos projetos de venda pela Entidade Executora; |
| 8. | Verificação das amostras para controle de qualidade; |
| 9. | Elaboração do contrato de compra; |
| 10. | Entrega dos produtos, termo de recebimento e pagamento aos agricultores. |

Fonte: Dados da pesquisa.

A chamada pública é a modalidade de compras públicas mais adequadas para atender ao percentual obrigatório de aquisição da agricultura familiar, que é no mínimo 30% do valor repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a cada entidade executora (estados, municípios e Distrito Federal). Esse percentual pode ser ampliado até a totalidade dos recursos transferidos pelo FNDE, desde que siga as normas e se destine à aquisição de produtos da agricultura familiar.

De acordo com o Art. 34 da Res. CD nº 06/2020, apenas três grupos de agricultores familiares podem participar da chamada pública: 1) grupo formal: organização produtiva detentora de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica; 2) grupo informal: agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos; 3) fornecedor individual: agricultor familiar detentor de DAP Física. (Brasil, 2020).

A seleção dos projetos de venda dos agricultores familiares, segundo o Art. nº 36 da Res. CD nº 06/2020, tem como base os seguintes critérios de classificação: 1) localização geográfica do agricultor; 2) grupos formais (DAP jurídica) têm prioridade sobre os grupos informais (DAPs físicas) e esses sobre o fornecedor individual (DAP física); 3) característica do agricultor: os agricultores de assentamento de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas têm prioridade em relação aos fornecedores de gêneros certificados (orgânicos ou agroecológicos) e esses sobre os demais agricultores (Brasil, 2020).

O critério de localização geográfica segue uma classificação de municípios desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utilizada para fins de

planejamento econômico, social e de políticas públicas, inclusive o PNAE. Por esse critério, os agricultores e suas organizações locais têm prioridade sobre os agricultores de municípios da redondeza e esses sobre os municípios mais distantes da região que por sua vez têm prioridade sobre os do estado e de outros estados. “Para seleção, os projetos de venda habilitados devem ser divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do estado, e grupo de projetos do país” (Brasil, 2020, p. 4).

Em linhas gerais, esse é o conjunto de normas que regula as compras da agricultura familiar para o PNAE dentro do propósito de desenvolvimento sustentável.

2.3 Sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e compras sustentáveis no Brasil

Com base na indexação de textos acadêmicos, denominada *Scielo*, foram identificados textos sobre sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e compras sustentáveis com objetivo de fundamentar a discussão acerca desse tema. Porém, a temática compras sustentáveis é estudada também por autores que não pertencem ao meio acadêmico e fazem parte da administração de órgãos estatais. Para localizar esses autores, a busca se realizou igualmente por meio do *Google*.

Nessas plataformas, foram utilizados como guias de buscas os seguintes termos: compras sustentáveis, compras verdes, compras sustentáveis e agricultura familiar, licitações sustentáveis para o PNAE. Localizaram-se publicações em periódicos acadêmicos, anais de eventos acadêmicos, boletins e revistas de órgãos governamentais.

Essa busca apontou cerca de 40 textos. Ao ser utilizado o filtro “compras sustentáveis na gestão pública e na alimentação escolar”, mostrou-se o termo “licitação sustentável”, como de maior ocorrência e de proximidade com o assunto. Desse conjunto de publicações, sete artigos possuem referência mais direta com a temática aos quais foram acrescentadas mais três obras em formato de livro que, apesar de não tratarem diretamente do PNAE tratam de licitação sustentável que é o procedimento usual das compras das políticas públicas. De fato, há carência de estudos sobre compras sustentáveis na gestão pública.

Especificamente sobre compras públicas sustentáveis da agricultura familiar para o PNAE no Ceará, foram localizadas três publicações (Dias *et al.*, 2020; Gomes, 2019; Marques, 2013). Essa realidade de escassez de literatura já indica em parte relevância do estudo em desenvolvimento.

A leitura dos textos, finalmente selecionados, foi guiada pelas seguintes temáticas: conceito de compras públicas sustentáveis; conceitos de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável; evolução das compras públicas sustentáveis; aspectos legais; as vantagens das compras públicas sustentáveis no Brasil; os obstáculos para as compras públicas sustentáveis; a compra sustentável da agricultura familiar para a alimentação escolar.

As compras públicas sustentáveis ou licitações sustentáveis são concebidas como um tipo de compra que integra critérios econômicos, sociais e ambientais em todos os seus estágios, a fim de reduzir os impactos em relação à saúde, ao meio ambiente e aos direitos humanos. (Biderman *et. al.*, 2008).

Ao introduzir requisitos ambientais na licitação pública, cria-se um instrumento de ação positiva em prol da integração de critérios ambientais em todos os estágios dos processos de compra e contratação dos agentes públicos (de governo), possibilitando a redução de impactos ao meio ambiente e, conseqüentemente, à saúde humana e animal. (Biderman *et al.*, 2008, p. 31).

Esse autor aponta dois benefícios da licitação sustentável, que expressam a vantagem de aplicação desse tipo de procedimento de compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE: melhoria da qualidade de vida no plano local e o desenvolvimento local. Em relação ao primeiro benefício, o autor aponta ganhos com a economia energética que causa menos poluição bem como o que é economizado pode ser investido em programas e projetos de desenvolvimento local. Sobre o segundo, desenvolvimento local os autores afirmam:

A opção por alternativas sustentáveis deve levar em conta a geração local de produtos e a prestação de serviços sustentáveis, o que pode ser um mecanismo estimulador de geração de renda e emprego para as populações rurais e urbanas de um dado município, estado ou região. Em algumas cidades do sul do Brasil, por exemplo, prefeituras adquirem merenda escolar orgânica de pequenos produtores familiares da cidade, gerando emprego e renda para a população rural e alimentação saudável para os estudantes do sistema público de ensino. (Biderman *et al.*, 2008, p. 60).

O exemplo dado pelos autores, de compra de gêneros para a alimentação escolar, já é realidade em todas as regiões do país e na maioria dos municípios brasileiros, apesar dos inúmeros problemas que apresenta.

Em linhas gerais, compras públicas sustentáveis são aquelas que incorporam critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, ou seja, são consistentes com os princípios abarcados pelo desenvolvimento sustentável (Moura, 2013, p. 23).

As compras sustentáveis recebem também uma designação menos usual de compras verdes, que consta em documentos da Organização das Nações Unidas, como a Carta de Joanesburgo, e se baseia na promoção de políticas de aquisições e contratações públicas que favoreçam o meio ambiente. Contudo, neste estudo é usado o termo compras sustentáveis porque é mais usual na legislação brasileira.

A compra pública é um procedimento que permite aos órgãos e as entidades públicas, adquirir bens, contratar serviços e executar obras, em condições que atendam ao menor preço e à qualidade do objeto licitado.

Conforme Drummond e Burstyn (2009), sustentabilidade é uma ideia que surgiu em um processo de discussão que inspirou doutrinas, teorias e políticas, desde que a revolução industrial deu margem a preocupações sistemáticas com o desenvolvimento. “Sustentável é uma entre várias palavras ou expressões cunhadas ao longo de muitas décadas para indicar direções preferenciais para o desenvolvimento – integrado, autônomo, social, endógeno, territorial, etc.” (Drummond; Burstyn, 2009, p. 11).

A sustentabilidade visa estabelecer um equilíbrio entre a natureza e os recursos naturais. O desenvolvimento sustentável tem por fim preservar o ecossistema, mas também as necessidades socioeconômicas das comunidades.

Em relação aos termos sustentabilidade ou ao desenvolvimento rural sustentável, é importante precisar as conceituações do ponto de vista agroecológico. Para tanto, toma-se como base os ensinamentos de Gliemann (2000), para quem a sustentabilidade não é um conceito absoluto, mas, ao contrário, só existe mediante contextos gerados como articulação de um conjunto de elementos que permitem a perdurabilidade no tempo dos mecanismos de reprodução social e ecológica de um etno-ecossistema.

Há uma diferença substancial entre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. A primeira se refere a uma concepção; o segundo, diz respeito a práticas pautadas pela sustentabilidade.

Diante de diferentes definições que geram incompreensão sobre o que é sustentável, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável fez-se a opção, para este trabalho, pelos conceitos apresentados por Feil & Schreiber (2017).

O termo sustentável é responsável pela geração de uma solução em relação à deterioração verificada nas inter-relações do sistema global ambiental humano. A ideia de sustentável é suportada pelo processo de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, ou seja, pode ser considerada um “guarda-chuva”. (Feil e Schreiber, 2017, p. 678, grifos do autor).

Ser sustentável é a direção, o foco e a intenção da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável em termos de equidade dos aspectos ambientais, sociais e econômicos. É alcançável por meio da exitosa condução da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável. (Feil; Schreiber, 2017).

A sustentabilidade é um processo que mensura o grau ou nível da qualidade do sistema complexo ambiental humano com o intuito de avaliar a distância deste em relação ao sustentável. Essa avaliação, em especial, é realizada com propriedades quantitativas denominadas de indicadores e índices de sustentabilidade. Esses, por sua vez, podem identificar quais os aspectos – ambiental, social ou econômico – caso o sistema não atinja o nível sustentável desejado – são responsáveis e quais devem ser reposicionados ou corrigidos. (Feil; Schreiber, 2017, p. 678).

Definidos os termos sustentável e sustentabilidade, o referido autor define desenvolvimento sustentável da seguinte forma:

o processo que entra em cena com base em estratégias para aproximar o sistema ambiental humano ao nível de sustentabilidade com vistas a que a vida deste complexo sistema se harmonize e perpetue ao longo do tempo. Esta questão estratégica intenta a ruptura de paradigmas por meio de mudanças no entendimento e posicionamento cultural da sociedade, ou seja, conscientizar sua importância com auxílio de ações e atitudes que reposicionem os aspectos negativos identificados pelos indicadores em direção à sustentabilidade. Desse modo com a exitosa condução da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, atinge-se o sustentável. (Feil; Schreiber, 2017, p. 678).

Esse autor conclui que as características de sustentável, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável de modo geral têm sentidos diferentes porque cada qual se refere a uma prática exclusiva. Sendo assim, não podem ser utilizados como termos de sentido semelhante. Na prática, contudo, eles estão inter-relacionados, são interdependentes. Estão conectados da seguinte forma:

A sustentabilidade abrange os sistemas e o desenvolvimento sustentável no que se refere às necessidades humanas e ao seu bem-estar. Os seres humanos não são independentes e isolados, fazem parte de uma teia complexa de fenômenos naturais inserida num único sistema global, de relacionamentos e interdependências. (Feil; Schreiber, 2017, p. 676).

O desenvolvimento sustentável segundo esses autores é o acesso para atingir a sustentabilidade, que é um intento final de longo prazo.

Sustentabilidade consiste em uma meta ou parâmetro (objetivo final) definido por meio de critérios científicos, que mensura e acompanha os resultados gerados pela utilização de estratégias do desenvolvimento sustentável... Para alcançar a

sustentabilidade de um determinado sistema global – elevar o nível de qualidade de sustentabilidade – necessita-se da utilização do processo de desenvolvimento sustentável (Feil; Schreiber, 2017, p. 676).

A realização do desenvolvimento sustentável tem por base “ações vinculadas às habilidades técnicas, financeiras, gerenciais e, em especial, estratégicas para alcançar a sustentabilidade” (Feil; Schreiber, 2017, p. 677). O desenvolvimento sustentável tende a aproximar realidades antagônicas, como – o capitalismo e a preservação ambiental para melhoria da qualidade do sistema global (meio ambiente, economia, sociedade, cultura). Ele possui a capacidade de solucionar a crise ecológica sem afetar as relações de desenvolvimento (Feil; Schreiber, 2017).

Dessa forma, sustentável, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável são práticas inter-relacionadas. Isto é, o alcance da primeira, uma situação ou realidade sustentável, ocorre por meio da combinação do conjunto das características e práticas das outras duas (Feil; Schreiber, 2017).

No Brasil, “as compras governamentais movimentam entre 15% e 20% do Produto Interno Bruto brasileiro” (Aguiar; Munaretto, 2016, p.109). Esse é estudo mais recente localizado.

Esse percentual representativo das compras públicas no Produto Interno Bruto brasileiro é significativo e pode ser considerado como uma evolução. Porém, existem obstáculos na sua implementação: restrições, carência de conhecimento, falta de ferramentas práticas e de informação, cultura organizacional, dentre outras.

Dessa forma, os avanços obtidos no marco legal relativos às compras públicas sustentáveis (CPS) desenham um cenário favorável para enfrentar um dos desafios na prática desse tipo de compra, superando possíveis processos judiciais que questionem a adoção de critérios adicionais (além da qualidade e do preço) na aquisição de bens e serviços (Couto e Couto, 2011).

Barreto e Fialho (2017, p. 1092) sintetizam a evolução da legislação brasileira das CPS no âmbito federal, da seguinte forma: Constituição Federal de 1988; Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993; Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19 de janeiro de 2010; Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010; Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012; Instrução Normativa SLTI/MPGO nº 10, de 12 de novembro de 2012.

Tendo como limites a legislação acima, as compras públicas sustentáveis são reguladas pelo Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017, que “estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações

realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes” (Brasil, 2017, p. 1).

Segundo Barreto e Fialho (2017), essa evolução se deve também às ações promovidas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, instância responsável pela implementação do Programa de Compras Públicas Sustentáveis (CPS).

Essa legislação, acima citada, compõe o conjunto de normativas que conferem embasamento jurídico para o desenvolvimento das compras públicas sustentáveis no Brasil.

Uma das vantagens mais imediatas decorrentes da adoção de compras públicas sustentáveis é que o Estado pode estabelecer políticas e atingir metas ambientais e sociais sem precisar alocar recursos adicionais em seu orçamento, deixando o mercado livre para buscar a melhor forma de atender à demanda para que estes objetivos sejam atingidos.

Contudo, o compromisso da área de planejamento governamental com uma política pública não significa necessariamente uma implementação exitosa, visto que este compromisso poderia ser amplamente diluído no nível operacional. Ressalta-se, ainda, que as compras sustentáveis não podem ser vistas como uma política a ser implantada de forma isolada.

Segundo Barreto e Fialho (2017, p. 1096), ao analisarem as vantagens das CPS no Brasil, chegaram à seguinte síntese (Quadro 3):

Quadro 3 – Vantagens das Compras Públicas Sustentáveis

| Aspectos Jurídicos-Administrativos | Aspectos Socioeconômicos | Conhecimento e Informação |
|--|--|---|
| Vantagens | Vantagens | Vantagens |
| Contenção de Custos e Despesas orçamentárias no longo prazo. | Reparação de danos ambientais; Surgimento de Mercados e Empregos “Verdes”. | Aumento da conscientização dos servidores públicos sobre a questão ambiental. |
| Melhoria da imagem institucional. | Diminuição da Poluição no Brasil e no Mundo. | Incremento da conscientização ambiental. |
| Ampliação da eficiência organizacional. | Melhoria nas condições de trabalho. | |

Fonte: Dados da pesquisa.

Sobre os obstáculos para efetivação das compras públicas sustentáveis, Moura (2013, p. 25) afirma o seguinte:

Embora já se percebam as vantagens e os resultados das experiências de CPS, que crescem em todo o mundo, deve-se reconhecer que ainda existem alguns obstáculos práticos para sua implementação, tais como a percepção de maiores custos, as restrições à competitividade e as ofertas insuficientes nos processos licitatórios, a falta de conhecimento por parte dos licitantes sobre o meio ambiente, bem como sobre a elaboração de critérios de sustentabilidade, e outros obstáculos resultantes da cultura organizacional.

Para Couto e Ribeiro (2016, p. 337), esses obstáculos podem ser assim classificados:

Falta de capacitação dos servidores envolvidos, a cultura organizacional das instituições públicas, elevada complexidade das decisões a serem tomadas pelos gestores de compras, ausência de catálogos de materiais e/ou serviços com critérios específicos para a escolha de itens sustentáveis; ausência de informações confiáveis sobre os impactos ambientais de produtos e serviços; incerteza acerca das possibilidades legais de se incluir critérios nos editais de licitação; escassez de produtos/serviços sustentáveis no mercado, falta de incentivo governamental (financiamentos) à inovação tecnológica, para produtos verdes, falta de acesso às normas que definem qualidade ambiental.

No contexto da criação de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional (SAN), caracterizado por um conjunto de leis e resoluções, a política de alimentação escolar foi considerada como um campo privilegiado de ações de SAN e de educação alimentar e nutricional (EAN) e, finalmente, de prática de compras sustentáveis.

Como estratégia de inserção desse tipo de compra no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criada a modalidade de compra chamada pública (Art. 14 da Lei nº 11.947/2009), regulamentada pela Resolução CD nº 06/2020-FNDE, acima discutida, que garante a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar dispensando-se o processo licitatório.

2.4 Agricultura Familiar e combate à pobreza e à fome

A busca de literatura sobre agricultura familiar e combate a pobreza e à fome localizam-se os seguintes trabalhos que têm relação mais direta com a pesquisa em foco: Aguiar e Munaretto (2016); Assis, França, Coelho, (2019); Castro (1984); Gomes e Bezerra (2019); Matos, Menezes, (2019); Melão (2012); Rosseti, Winnie e Silva (2016); Silva *et al.*, (2021).

Aguiar e Munaretto estudaram o conhecimento de agricultores familiares sobre sustentabilidade, verificando que práticas sustentáveis os agricultores do município de Campo Novo (RS) desenvolveram. Concluíram que os agricultores têm conhecimento sobre sustentabilidade e a consideram como “importante e muito importante para as suas propriedades”. A sustentabilidade nessas propriedades rurais é importante fator para o desenvolvimento local “que garante melhorias na questão ambiental, social e econômica”. O estudo indica a necessidade do desenvolvimento de “políticas públicas para a adequação dessas propriedades na realização de práticas sustentáveis” (Aguiar; Munaretto, 2016, p. 14).

O artigo Agricultura familiar e alimentação escolar: desafios para o acesso aos mercados institucionais em três municípios mineiros, de autoria de Assis, França e Coelho (2019), analisa os desafios da venda da agricultura familiar para o PNAE dos municípios de Divinópolis, Guapé e Lavras. Dentre os resultados, apontam “dificuldades em relação ao conhecimento e a mobilização para a execução da política, bem como obstáculos relacionados à elaboração das chamadas públicas, à produção e entrega dos alimentos e ainda a organização dos agricultores”. Destacam a relevância do PNAE como espaço de inserção econômica da agricultura familiar. (Assis; França; Coelho; 2019, p.577).

Qualquer estudo sobre pobreza e fome não pode deixar de ter como uma das referências centrais o livro Geografia da fome de Josué de Castro. Nessa obra, Castro indica as causas sociais, políticas e econômicas da fome no Brasil, mapeando a ocorrência desse fenômeno cruel nas diversas regiões do país – área Amazônica, Nordeste açucareiro, sertão do Nordeste, Centro e Sul e conjunto brasileiro. Elaborou um conceito crítico de fome, classificando-a como fome endêmica e fome epidêmica. Na abertura do prefácio, o autor faz o seguinte alerta:

O assunto deste livro é bastante delicado e perigoso. A tal ponto delicado e perigoso que se constituiu num dos tabus de nossa civilização. É realmente estranho, chocante, o fato de que, num mundo como o nosso, caracterizado por tão excessiva capacidade de escrever-se e de publicar-se, haja até hoje tão pouca coisa escrita acerca do fenômeno da fome, em suas diferentes manifestações. (Castro, 1984, p. 19).

A discussão de Josué de Castro, os conceitos desenvolvidos por ele nessa obra, bem como o enfoque sobre as causas da fome são guias importantes para estudos sobre o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar por meio do PNAE.

Gomes e Bezerra (2019), ao analisarem a relação entre a logística empregada por agricultores familiares de municípios cearenses e o propósito do PNAE em contribuir para o desenvolvimento econômico e social local, chegaram a seguinte conclusão:

a logística de fornecimento, os aspectos burocráticos e o planejamento inadequado dos agricultores diminuem a participação esperada dessa categoria de produtores como fornecedores da alimentação escolar dentro do percentual mínimo obrigatório e das condições exigidas por lei. Portanto, o propósito do referido programa de contribuir para o desenvolvimento econômico e social local não se realiza de forma plena. (Gomes; Bezerra, 2019, p. 98).

Marques (2013) analisou a dinâmica de abastecimento de alimentos da agricultura familiar para o PNAE do município de Araripe no Ceará. Verificou que as dificuldades mais recorrentes, segundo os agricultores foram: pagamento, transporte e estrutura física. Porém, esse tipo de compra tem favorecido o aumento da renda dos agricultores familiares e agregação de valor aos alimentos que eles produzem (Marques, 2013).

Matos e Menezes (2019), analisam os desafios e as contribuições do PNAE para a agricultura familiar do município de Itapicuru (BA). Partem do pressuposto de que o mercado institucional da alimentação escolar é essencial no fortalecimento da agricultura familiar. Concluem que os recursos provenientes do PNAE se configuram como uma renda que torna possível a reprodução social, territorialização no espaço rural, e melhorias na qualidade de vida dos agricultores familiares. Expandir esse tipo de investimento significa criar condições para o fortalecimento dessa categoria de trabalhadores.

No estudo de Melão (2012), Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná discute os objetivos desse programa em relação a segurança alimentar e nutricional tendo em vista as compras de produtos orgânicos (produtos sustentáveis). Aponta desafios e perspectivas desse programa em relação às compras sustentáveis. Entre os desafios estão: desburocratização das chamadas públicas; a importância do alimento agroecológico na alimentação escolar como vontade política do poder público. Aperfeiçoamento da logística de entregas; atualização automática dos valores *per capita*s do PNAE, assessoria técnica para a produção de alimentos agroecológicos. Em relação às perspectivas, indica: ações de educação alimentar e nutricional da comunidade escolar; estímulo a organização de agricultores familiares para a produção para o PNAE, gerando cadeias curtas de abastecimento; aumento da participação da contrapartida de recursos para o PNAE por parte dos estados e municípios.

O artigo O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis, de autoria de Rosseti, Winnie e Silva (2016)

discute a compra da agricultura familiar para o PNAE em função da promoção de segurança alimentar e nutricional (SAN) e do fomento do desenvolvimento local sustentável. Conclui que existem gargalos no processo de aquisição institucional de alimentos da agricultura familiar, principalmente “a falta de documentação por parte dos agricultores familiares, estrutura física e logística e normas sanitárias inadequadas à realidade da agroindústria familiar” (Rossetti; Winnie; Silva, 2016, p. 912). O estudo sugere melhorias desse processo de compra “por meio de incentivos à regularização fundiária, acesso a assistência técnica agrícola, produção de base agroecológica e promoção da sociobiodiversidade” (Rossetti Winnie; Silva, 2016, p. 912).

O estudo de Silva *et al.* (2021), Alimentação escolar e agricultura familiar: limitações e potencialidades de sua operacionalização no nordeste paraense, descreve perspectivas dificuldades e oportunidades de agricultores familiares de dois municípios do estado do Pará na execução do PNAE. As dificuldades centrais estavam associadas a aspectos da logística de distribuição e desarticulação dos atores envolvidos no programa. O fortalecimento da agricultura familiar e a garantia da alimentação saudável nas escolas foram apontados como oportunidades. O estudo indicou ainda a necessidade de maior visibilidade da agricultura familiar para incrementar sua participação em políticas públicas como a de alimentação escolar (Silva *et al.*, 2021).

2.5 Alimentação e cultura

Para compreender a dimensão cultural da alimentação, buscarei a discussão de Montanari (2008) sobre comida como cultura, nas diferentes fases do sistema alimentar: produção, preparação e consumo. Tal sentido se faz presente na comida da produção até chegar à boca do ser humano.

Comida é cultura quando é produzida, porque o homem não utiliza apenas o que encontra na natureza (como fazem as outras espécies animais), mas ambiciona também criar a própria comida, sobrepondo a atividade de produção à predação. Comida é cultura quando preparada, porque, uma vez adquiridos os produtos-base da sua alimentação, o homem os transforma mediante o uso do fogo e de uma elaborada tecnologia que se exprime nas práticas da cozinha. Comida é cultura quando consumida, porque o homem, embora podendo comer de tudo, ou talvez justamente por isso, na verdade não come qualquer coisa, mas escolhe a própria comida, com critérios ligados tanto às dimensões econômicas e nutricionais do gesto quanto aos valores simbólicos de que a própria comida se reveste. Por meio de tais percursos, a comida se apresenta como elemento decisivo da identidade humana e como um dos mais eficazes instrumentos para comunicá-la. (Montanari, 2008, p. 15-16).

E cultura alimentar segue a definição elaborada por Contreras & Arnaiz (2005, p. 37): “el conjunto de representaciones, de creencias, conocimientos y de prácticas heredadas y/o aprendidas que están asociadas a la alimentación e que son compartidas por los individuos de una cultura dada o de um grupo social determinado dentro de una cultura”. (Contreras; Arnaiz, 2005, p. 37).

3 COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE A PARTIR DE FONTES DOCUMENTAIS

A partir de documentos produzidos pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) da Universidade Federal do Ceará em acordo de Colaboração com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), esse item tem dois objetivos:

1) apresentar um panorama das compras da agricultura familiar de todos os municípios cearenses, no período de 2018 a 2021, elaborado com dados coletados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC – Acesso Público) do FNDE.

2) discutir, seguindo a proposta metodológica de análise documental de Cellard (2014), os documentos compostos de relatórios e anexos e/ou apêndices do produto monitoramento e assessoria a entidades executoras (EEx.) executado pelo CECANE UFC, no período 2018 a 2021. Essa discussão enfoca somente os aspectos negativos por causa da metodologia do monitoramento, ou seja, verificar as impropriedades do PNAE local em relação às normas que regulam essa política. Em seguida essas impropriedades são classificadas e depois discutidas cada uma.

3.1 Dados das compras da agricultura familiar no Ceará (2018-2021): como anda em números

Com a finalidade de apresentar um panorama geral da aplicação de recursos do PNAE nas compras da agricultura familiar foi elaborada uma descrição dos aspectos quantitativos das compras da agricultura familiar por todas as 184 entidades executoras (EEx.) municipais cearenses para o PNAE, no quadriênio 2018 a 2021. Esses dados foram obtidos junto ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) – Acesso público. Esse sistema

é uma solução tecnológica criada para automatizar as etapas do dever constitucional de prestar contas, perpassando pela constatação da obrigatoriedade de prestar contas, inserção dos dados da execução técnica e financeira pelas Entidades Executoras, verificação das informações do controle social, análise das informações prestadas, adoção das medidas de exceção, quando cabíveis, e inclusões de informações encaminhadas pelos órgãos de controle. (Brasil, 2022, s/p).

O SiGPC destina-se tanto ao público interno, no caso o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, como ao público externo, que são a sociedade civil,

os órgãos de controle internos e externos, gestores de EEx. e demais agentes públicos. Tendo em vista essa dupla destinação, possui dois módulos de acesso: um para o público interno, administrativo, e o segundo para o público externo, que é designado de SiGPC-Acesso Público. O módulo de acesso público tem por objetivo “possibilitar que as informações sobre recursos públicos transferidos pela autarquia [FNDE] para entidades públicas e privadas, que gerem a obrigação constitucional e legal, sejam acompanhadas de forma transparente pela sociedade civil, gestores, órgãos de controle, dentre outros” (Brasil, 2022, s/p).

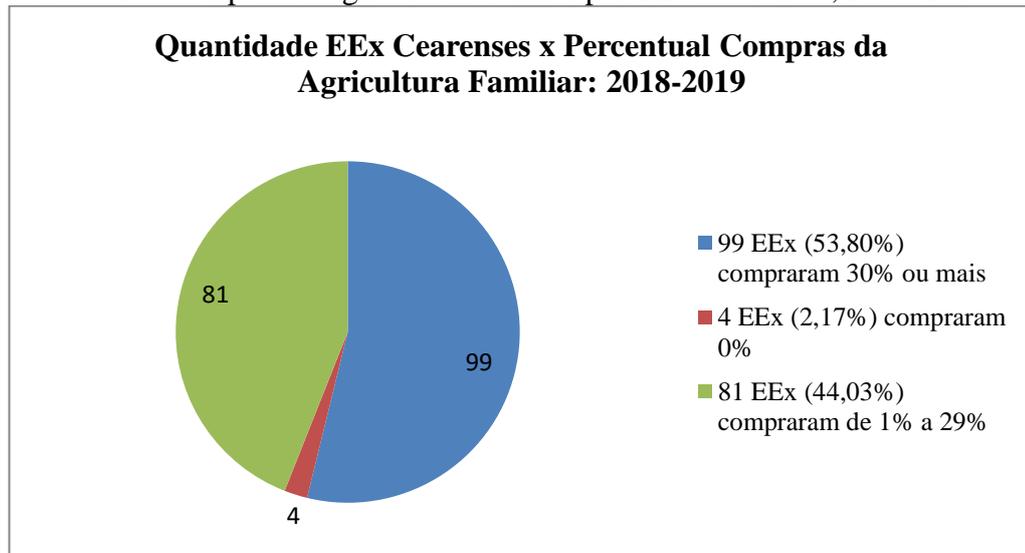
Trata-se assim de uma forma de controle do uso de recursos públicos oriundos do FNDE e repassados a estados e municípios. Ao final de cada ano financeiro, as EEx. prestam contas dos recursos recebidos, não somente do PNAE, mas de outros programas como o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), etc. Essa prestação de contas é feita mediante a comprovação de todas as despesas realizadas. Esses dados são compartilhados com o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON).

No caso do PNAE, a prestação de contas, no SIGECON, é avaliada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que emite parecer conclusivo nos seguintes termos: aprovado, aprovado com restrição, não aprovado.

Os dados abaixo se referem ao quadriênio 2018-2021, sendo que esse período abrange duas realidades diferentes. A primeira, que abrange os anos 2018 e 2019, é um período de normalidade de funcionamento do PNAE e das compras da agricultura familiar. A segunda, anos 2020 e 2021, é uma época de excepcionalidade do PNAE porque em decorrência da pandemia da covid-19 as aulas foram suspensas e a sistemática de funcionamento do programa foi completamente alterada.

No período 2018 a 2019, as compras da agricultura familiar ocorreram da forma apresentada no gráfico 1, abaixo:

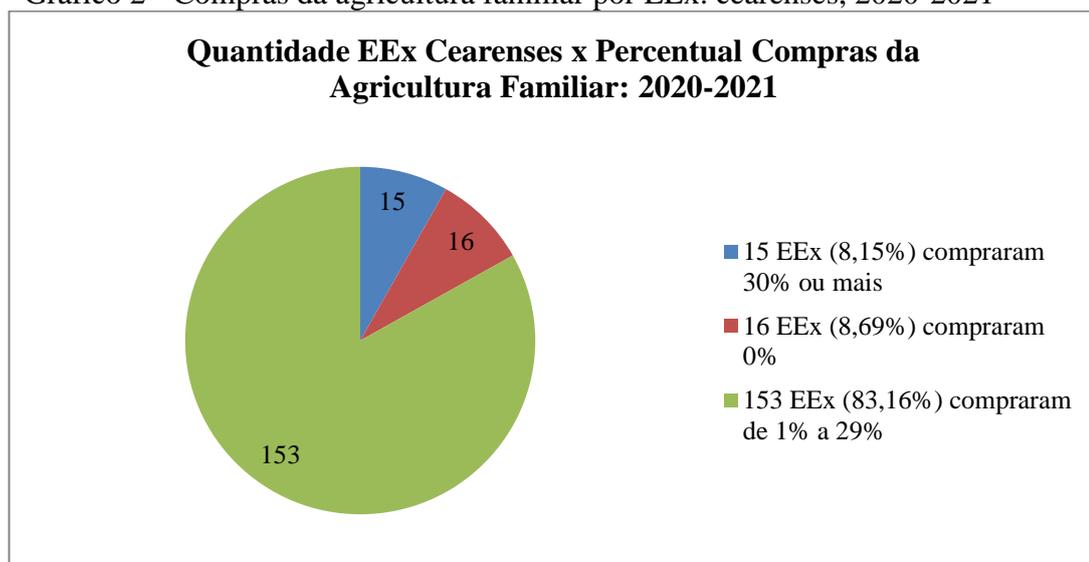
Gráfico 1 – Compras da agricultura familiar por EEx. cearenses, 2018-2019



Fonte: Autor. Sistematização feita a partir dos dados do Sistema de Gestão de Conselhos – SiGPC-Acesso Público.

Dos 184 municípios cearenses, 99 EEx. atingiram o percentual de 30% de compras da agricultura familiar para o PNAE, o que corresponde a 53,80% do total de municípios do estado do Ceará. Somente quatro EEx. não realizaram nenhuma compra representando um total de 2,17% dos municípios. E 81 EEx., ou seja 40,03% dos municípios, tiveram percentual de compras entre 1% a 29%.

Gráfico 2 - Compras da agricultura familiar por EEx. cearenses, 2020-2021



Fonte: Autor. Sistematização feita a partir dos dados do Sistema de Gestão de Conselhos – SiGPC-Acesso Público.

Das 184 EEx. cearenses, 15 atingiram o percentual de 30% de compras da agricultura familiar para o PNAE, o que corresponde a 8,15% do total de municípios do estado do Ceará. As EEx. que não realizaram nenhuma compra totaliza 16, equivalente a 8,69% dos municípios. E 153 EEx., ou seja 83,16% dos municípios, tiveram percentual de compras entre 1% a 29%.

Os dados acima, tomados de forma comparativa dos dois períodos mostram que as compras da agricultura familiar no Ceará conduziram-se de forma diferentes. No período da pandemia, 2020 e 2021, a quantidade de EEx. que cumpriu a exigência legal do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009 decaiu de 99 para 15 EEx., ou em termos percentuais, passou de 53,80% para 8,15%.

A inadimplência em relação a essa determinação legal aumentou, no período pandêmico, de quatro para 16 EEx. que não compraram da agricultura familiar, ou seja, quadruplicou. Por sua vez, o quantitativo de EEx. cujas compras ficaram entre 1% a 29% subiu de 81 para 153 EEx. Em termos percentuais, aumentou de 44,11% para 83,15%.

Esses dados mostram que aconteceu uma mudança significativa das compras de gêneros da agricultura familiar para o PNAE, no período em análise, 2018 a 2021, com a piora dos indicadores em 2020 e 2021, anos marcados pela situação de emergência sanitária decorrente da pandemia da covid-19, que afetou sobremaneira a gestão do PNAE.

Uma queda significativa de compras de gêneros da agricultura familiar para o PNAE. As causas específicas dessa queda dos percentuais serão discutidas em momento posterior desse texto.

Apresentado esse panorama, vem a descrição do corpo documental etapa de análise preliminar (Cellard, 2014).

3.2 Análise preliminar do corpo documental

A documentação (corpo documental) é composta por conjunto de documentos produzidos pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) UFC no período de 2018 a 2021:

- Quatro relatórios gerais de monitoramento e assessoria a EEx. do Ceará, que se subdividem em 73 sub relatórios de EEx, conforme caracterização no quadro abaixo:

Quadro 4 – Características do conjunto de documentos 1

| Produto Monitoramento e Assessoria | | |
|---|--|---------------------------------------|
| Relatório / Ano | Entidades Executoras Assessoradas | Total EEx./ Sub-relatórios |
| Relatório Geral 1: 2017-2018 | Gestão negativa: Aiuaba, Alcântaras, Aracoiaba, Boa Viagem, Canindé, Coreaú, Ibaretama, Limoeiro do Norte e Maranguape. Gestão positiva: Eusébio. | 10 |
| Relatório Geral 2: 2019-2020 | <u>Gestão negativa</u> : Aurora, Baixio, Baturité, Caucaia, Crato, Cruz, Icó, Iguatu, Itatira, Morada Nova, Nova Russas, Paracurú, Parambu, Pedra Branca, Quixadá, Santa Quitéria, São Benedito, Tianguá, Ubajara, Uruburetama. <u>Gestão positiva</u> : Aquiraz e Itapipoca. | 22 |
| Relatório Geral 2: 2020-2021 | <u>Gestão negativa</u> : Acarape, Aracati, Araripe, Barroquinha, Bela cruz, Caririaçu, Chorozinho, Croatá, Frecheirinha, Graça, Guaraciaba do Norte, Ibicuitinga, Irauçuba, Itaiçaba, Nova Olinda, Paramoti, Sobral, Tauá. <u>Gestão positiva</u> : Carnaubal e Viçosa do Ceará. | 20 |
| Relatório Geral 4: 2021-2022 | <u>Gestão negativa</u> : Abaiara, Acaraú, Acopiara, Altaneira, Assaré, Barreira, Brejo Santo, Camocim, Cariré, Catarina, Hidrolândia, Jaguaratama, Mombaça, Pacajús, Piquet Carneiro, Redenção, Senador Sá, Tejuçuoca. <u>Gestão positiva</u> : Juazeiro do Norte, Sobral, Quiterianópolis. | 21 |
| Total | | 73 |

Fonte: Dados da pesquisa.

- Três relatórios gerais do produto oficinas da agricultura familiar e os respectivos apêndices, no total de 56, conforme especificado no quadro abaixo:

Quadro 5 – Características do conjunto de documentos 2

| Produto Oficinas regionais para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar | | |
|---|--|-----------------------------|
| Ano | Entidades Executoras Assessoradas | Total EEx./apêndices |
| 2018-2019 | Acarape, Ararendá, Baturité, Crateús, Guaramiranga, Ibaretama, Independência, Ipaporanga, Itaitinga, Itapiúna, Novo Oriente, Poranga, Quixadá, Redenção e Tamboril. | 15 |
| 2019-2021 | Abaiara, Aracati, Barro, Beberibe, Camocim, Caridade, Caririaçu, Coreaú, Frecheirinha, Jaguaruana, Jardim, Pindoretama, Senador Sá, Tabuleiro do Norte, Tejuçuoca, Uruburetama e Várzea Alegre. | 17 |
| 2021-2022 | Amontada, Banabuiú, Barroquinha, Boa Viagem, Canindé, Granja, Ibicuitinga, Icó, Itapajé, Itatira, Maracanaú, Meruoca, Ocara, Orós, Pacatuba, Pedra Branca, Penaforte, Quixadá, Salitre, São Benedito, Tianguá, Tururu, Umari e Umirim. | 24 |
| Total | | 56 |

Fonte: Dados da pesquisa.

- Dois relatórios gerais referentes ao produto Formação de conselheiros de alimentação escolar (CAE) e os respectivos apêndices, conforme especificado no quadro abaixo:

Quadro 6 – Características do conjunto de documentos 3

| Produto Formação de conselheiros de alimentação escolar (CAE) | | | |
|--|--|---|-------------------------------------|
| Ano | Quantidade de EEx Participantes | Quantidade de Conselheiros participantes | Total de Encontros/apêndices |
| 2019-2020 | 53 | 112 | 03 |
| 2021-2022 | 48 | 218 | 06 |
| Total | 101 | 330 | 09 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Esses documentos que se encontram na Faculdade de Educação da UFC, nos arquivos do CECANE, são analisados pelo método de análise documental apresentado por Cellard (2014).

Esse método se divide em duas fases – análise preliminar e análise. A análise preliminar é composta por cinco dimensões – o contexto (de modo breve); os autores; a autenticidade e a confiabilidade; a natureza do texto; os conceitos-chaves e a estrutura lógica do texto. Essa preliminar tem por objetivo “usar de prudência e avaliar adequadamente, com um olhar crítico, a documentação que se pretende analisar” (Cellard, 2014, p. 299).

Depois da conclusão da verificação preliminar, acontece a fase da análise propriamente dita.

É o momento de reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave. O pesquisador, poderá assim fornecer uma interpretação coerente tendo em conta a temática ou questionamento inicial. Como em todo procedimento que levou o pesquisador até a análise, a abordagem permanece tanto indutiva como dedutiva. De fato, as duas se conjugam. (Cellard, 2014, p. 303).

Desse total de documentos, 65 foram elaborados por monitoramento de gestão negativa e oito de gestão positiva. A análise foca nos aspectos que tratam da agricultura familiar, realizando um mapeamento das “homologias estruturais e funcionais” (Bourdieu, 1998, p. 67) de gestão dos 73 municípios. Isso significa que foram tomadas as características de gestão presentes na maioria dos municípios – constatações comuns entre eles. A finalidade dessa técnica é elaborar uma descrição do desenho da gestão desse programa, demonstrando o que é geral, semelhante, homólogo, que se constitui um modo de agir. Os documentos dos oito municípios monitorados por gestão positiva são analisados também para identificação dos êxitos dessas EEx. em relação à compra da agricultura familiar.

É preciso atentar para a situação dos 65 municípios monitorados por gestão negativa. Nem todos foram escolhidos pela falta de compra da agricultura familiar. Outros motivos também levaram o FNDE e CECANE UFC a monitorá-los. Explicando melhor: existe EEx. que não comprou gêneros da agricultura familiar, outras compraram parcialmente; existem ainda aquelas que atingiram o percentual obrigatório de compra e entraram em monitoramento por outros critérios – demanda oriundas de órgão de controle (CGU, MPF e/ou TCU); denúncias formalizadas junto à ouvidoria do FNDE; reprogramação de recursos além do percentual permitido (30%); percentual de 50% ou mais de sobrepeso ou obesidade na faixa de cinco a 10 anos; ausência de parecer conclusivo do CAE em relação a prestação de contas.

Segue então a análise preliminar desses documentos, conforme indicado por Cellard (2014).

3.2.1 Relatórios do produto Monitoramento e assessoria a entidades executoras (EEx.) e anexos: análise preliminar

A análise preliminar desses documentos é feita a partir de cinco dimensões: contexto (de modo breve); os autores; a autenticidade e a confiabilidade; a natureza do texto; os conceitos-chaves e a estrutura lógica do texto (Cellard, 2014).

Dimensão 1 – O contexto: Esses relatórios decorrem de ação avaliativa do PNAE dos municípios cearenses pelo FNDE em busca de controle dessa política e de aperfeiçoamento de sua execução.

O PNAE se destina ao atendimento de 5.570 municípios, 26 estados, Distrito Federal e escolas federais, sendo considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. O atendimento aumentou de forma considerável na última década. Passou de 35 milhões de alunos atendidos em 2008 para 41 milhões em 2018. Esse crescimento demanda ações de assessoramento, monitoramento e avaliação do programa.

O produto monitoramento e assessoria a entidades executoras, desenvolvido pelo FNDE em parceria com o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar – CECANE UFC é uma ação com a finalidade de monitoramento, avaliação e controle do PNAE, tendo em vista seu aprimoramento e cumprimento da legislação que o rege. (CECANE UFC. FNDE, 2020).

Sua realização, mediante essa parceria, ocorre desde 2018, tendo sido produzido quatro relatórios referentes aos anos 2018 (com 10 EEx. monitoradas), 2019 (com 22 EEx. monitoradas), 2020 (com 20 EEx. monitoradas) e 2021 (com 30 EEx. monitoradas, sendo com 21 do Ceará e nove de Pernambuco). Nesse último de 2021 não são tomadas para estudo as EEx. de Pernambuco⁶. Esses relatórios serão analisados a seguir como um todo ou conjunto, uma vez que se diferenciam somente em relação às EEx.

Dimensão 2 – Os autores: Os relatórios foram produzidos pelos agentes PNAE monitores, coordenador e subcoordenador do CECANE UFC, dois estudantes bolsistas de graduação. Os agentes PNAE monitores são profissionais (nutricionista, administrador,

⁶O CECANE UFC está habilitado para atuar nos limites do estado do Ceará. Contudo, de forma esporádica pode realizar atividades em outros estados, quando houver necessidade, como foi o caso da atuação de 2021 em Pernambuco, pois até esse ano não havia CECANE nesse estado.

economista doméstica) contratados pelo projeto CECANE UFC/FNDE para realizarem as atividades de monitoramento e assessoria do PNAE nos municípios selecionados anualmente pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação (COMAV) /Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar (CGPAE) /FNDE. O coordenador e subcoordenador do CECANE, que são professores da UFC, supervisionam e coordenam os trabalhos dos monitores.

Dimensão 3 – Autenticidade e Confiabilidade: Pode se afirmar que esses relatórios são autênticos e confiáveis. Autênticos porque são as cópias originais impressas e/ou digitais dos documentos produzidos pelos agentes PNAE monitores e coordenação do CECANE UFC. São confiáveis porque são textos elaborados a partir de critérios técnicos estabelecidos pelo FNDE (questionários, roteiros de verificação, formato e componentes de relatos, etc.) tanto para a coleta de dados como para a sistematização e elaboração do relatório.

Dimensão 4 – Natureza do texto: Possui natureza técnica, objetiva e sintética, sem avaliações e comentários subjetivos e opinativos. Caracteriza-se pela descrição direta da realidade e situações encontradas de forma comparativa com o que é estabelecido para acontecer dentro das normas e regras do PNAE; ou seja, comparando a realidade encontrada com as normas. O levantamento de dados segue um padrão tanto de coleta como de organização de dados, sendo realizado por meio de um aplicativo designado de PNAE Monitora. Esse aplicativo estabelece e controla os limites das atividades e organiza os dados em relatórios. Isto significa que a interferência dos agentes PNAE monitores na realização do produto é mínima. O objetivo do FNDE com esse aplicativo é exatamente o controle, a eficiência e a eficácia das atividades de monitoramento do PNAE.

Dimensão 5 – Conceitos-chaves e Estrutura lógica dos textos – relatório geral e sub-relatórios. Os conceitos-chaves que compõem os relatórios são: atuação e situação do conselho de alimentação escolar (CAE), atuação e situação de nutricionistas, gestão do PNAE pelas EEX, recepção e realização do trabalho do CECANE nos municípios. Estrutura lógica do texto dos relatórios gerais: capas com as logomarcas da UFC, CECANE, FNDE, nome do projeto, nome do relatório, local (Fortaleza); ano; dados técnicos do Termo de Execução Descentralizada (TED), dados do FNDE, UFC e CECANE UFC, endereços, coordenação, número do TED, número e valor da nota de crédito e período de execução; resumo do projeto; resumo do produto; sumário, introdução, equipe do produto, contextualização; justificativa; objetivos, público alvo, metas, metodologia, resultados e conclusão; anexos. Estrutura lógica do texto dos sub-relatórios (anexos): logomarcas do MEC e do FNDE; número do relatório;

identificação; objetivos, motivações; atividades desenvolvidas; reuniões: inicial, CAE e nutricionista RT, final, encontro de formação; verificação documental: chamada pública, notas fiscais, termo de compromisso e ações implementadas em relação ao controle de qualidade, execução financeira; nutricionista RT; conselho de alimentação escolar; conclusões; encaminhamentos e assinaturas.

3.2.2 Relatórios do produto Monitoramento e assessoria a entidades executoras (EEx.) e anexos: análise propriamente dita dos períodos 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 e 2021-2022

Nesse item é feita a análise desse material na perspectiva de análise documental de Cellard (2014). Para tanto, discute-se a realidade de compras da agricultura familiar no Ceará segundo os relatórios de monitoramento e assessoria de 73 entidades executoras (EEx.), orientando-se por aspectos que surgiram das constatações. Em seguida, tais aspectos são contextualizados e discutidos tomando por base: os avanços e as dificuldades em relação à adequação da gestão de compras da agricultura familiar às regras normas do PNAE. Por fim, verifica-se a possibilidade de o PNAE estar contribuindo para o desenvolvimento sustentável local.

Da verificação inicial da documentação de monitoramento e assessoria, que se baseiam em constatações, surgiram temáticas de natureza negativa em relação às compras da agricultura familiar por EEx. do PNAE no Ceará, que estão relacionadas no quadro abaixo e discutidas em seguida:

Quadro 7 – Temáticas emergentes

| Temáticas de natureza negativa ou obstáculos |
|---|
| Inexistência de mapeamento da produção local. |
| Ausência de previsão de substituição de alimentos e de controle de qualidade na chamada pública. |
| Ausência de compra de alimentos de regiões geográficas diferentes ou não utilização dos critérios de classificação geográfica, quando necessário. |
| Precificação de gêneros alimentícios em desacordo com as normas. |
| Publicização e registro de atos em desacordo com a legislação. |
| Contratos irregulares: sem cláusulas obrigatórias sobre direitos, obrigações e responsabilidades; substituição de contrato individual por coletivo. |
| Não cumprimento de exigência documental. |
| Desobediência do artigo 14 da lei 11.947/2009, sem a devida comprovação. |
| Não utilização, na seleção de projetos da chamada pública, dos critérios de grupos de prioridade e de organização. |

Fonte: Dados da pesquisa.

Inexistência de mapeamento da produção local

Na totalidade dos municípios monitorados e assessorados, 73 EEx. não existe mapeamento da produção de alimentos da agricultura familiar, cuja finalidade é identificar a diversidade, a sazonalidade e a quantidade dos gêneros ofertados. (37 EEx.). A ausência desse mapeamento é um dos principais obstáculos para a execução correta e exitosa da chamada pública porque sem o conhecimento do que é produzido no município os nutricionistas do PNAE não conseguem elaborar a pauta da compra que constituirá o cardápio. Essa falta de conhecimento tem como consequências: inclusão na pauta de alimentos não produzidos ou produzidos em maior ou menor quantidade demandado pelo PNAE; o caso de menor compra significa menos recursos em circulação no município, o que afeta negativamente o objetivo do PNAE contribuir com a busca de sustentabilidade econômica e social; desencontro da pauta com a produção de alimentos local em relação à sazonalidade, ou seja, incluir no cardápio um alimento numa época em que não é produzido; pouca variedade de alimentos na pauta, resultando em cardápio com poucos produtos e monótono; cardápio pouco representativo da

cultura alimentar local. Essas consequências contrariam parte da determinação contida no artigo 17 da Resolução CD 06/2020-FNDE que afirma o seguinte:

Os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo RT do PNAE, tendo como base a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável (Brasil, 2020, p. 7).

Ausência de previsão de substituição de alimentos e de controle de qualidade na chamada pública

Na maior parte dos editais de Chamada Pública desse conjunto de municípios, não consta a previsão de substituição de alimentos por outros correlatos em caso de necessidade. Essa previsão é obrigatória e deve ser atestada pelo nutricionista responsável técnico e respaldada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE). (35 EEx.). Não havendo essa previsão, caso aconteça a impossibilidade de fornecer um gênero alimentício previsto, em consequência de perda de produção por causa de seca ou enchente ou outras razões, a programação do cardápio não ocorre gerando dificuldades e até mesmo suspensão da oferta da alimentação aos alunos. Ou seja, desequilibra a execução do cardápio planejado e a oferta da alimentação escolar. E ainda gera prejuízo ao agricultor familiar que deixou de fornecer um produto equivalente e de obter sua renda. A esse respeito o artigo 33 da Resolução CD 06/2020-FNDE afirma o seguinte:

Os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante devem ser os definidos na chamada pública de compra, podendo ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente e que a substituição seja atestada pelo Responsável Técnico, que poderá contar com o respaldo do CAE (Brasil, 2020, p. 14).

O monitoramento constatou a existência de EEx. que executam chamada pública sem previsão de apresentação de amostras pelo agricultor familiar ou suas organizações classificadas provisoriamente em primeiro lugar. (16 EEx.). Isso contraria o Art. 41 da Res. nº 06/2020-FNDE que afirma: “EEx. poderá prever em edital de licitação ou na chamada pública a apresentação de amostras pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para avaliação e seleção do produto a ser adquirido, as quais deverão ser submetidas a análises necessárias, imediatamente após a fase de homologação” (Brasil, 2020, p. 18). Mesmo não

sendo uma obrigação legal, essa indicação tem por objetivo garantir o controle de qualidade dos alimentos a serem fornecidos.

Ausência de compra de alimentos de regiões geográficas diferentes ou não utilização dos critérios de classificação geográfica, quando necessário

Ao não obter o quantitativo necessário de gêneros alimentícios de fornecedores locais, a gestão do PNAE local não complementou a falta com projetos de outras regiões geográficas (imediatas, intermediárias, estadual ou nacional, nessa ordem). (04 EEx.). Isso contradiz o artigo 35, inciso IV do § 2º, que afirma: “Caso a EEx. não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, estas devem ser complementadas com os projetos dos demais grupos, de acordo com os critérios de seleção e priorização estabelecidos [na Res. nº 06/ 2020 – FNDE]” (Brasil, 2020, p. 16). Conseqüentemente, a entidade executora deixou de comprar da agricultura familiar dentro dos limites estabelecidos em lei, deixando de investir na produção agrícola local e favorecendo os grandes produtores de alimentos.

Sem o investimento desses recursos no plano local, diminui a possibilidade do PNAE contribuir para o desenvolvimento econômico e social sustentável, conforme inciso V do Artigo 2º, que afirma como diretriz da alimentação escolar: “o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos”.

Essa situação significa também descumprimento do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009 que determina a aplicação de no mínimo 30% do valor repassado pelo FNDE em compras da agricultura familiar. Uma diretriz que se volta para o desenvolvimento social, econômico e cultural local.

Tais situações poderiam não ser tomadas como irregulares e ilegais caso fossem baseadas em justificativas previstas na regulamentação do PNAE – § 2º do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009 e § 2º do Art. 29 da Res. nº 06/2020-FNDE:

O cumprimento do percentual previsto no caput deste artigo pode ser dispensado pelo FNDE quando presente uma das seguintes circunstâncias, desde que comprovada pela EEx. na prestação de contas: I – a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II – a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos; III – as condições higiênico-sanitárias inadequadas, isto é, que estejam em

desacordo com o disposto no art. 40 desta Resolução [Res. nº 06/2020-FNDE]. (Brasil, 2020, p. 13).

Em adição a isso, ocorre ainda a não observância por EEx. dos critérios de classificação por localização geográfica na seleção de projetos de venda. Ou seja, não aplica, entre os grupos de projetos a seguinte ordem de prioridade para seleção: local, região imediata, região intermediária, estado e país. (20 EEx.). Além de não seguir regras, essa prática deixa de privilegiar os agricultores familiares locais, uma vez que seleciona fornecedores de outra região sem ter esgotado as possibilidades de compra daqueles localizados mais próximo.

Precificação de gêneros alimentícios em desacordo com as normas

Na definição dos preços de aquisição dos alimentos da chamada pública pela gestão do PNAE, existem três problemas. O preço não se baseia em pesquisa de preços em mercados locais e/ou o preço da pesquisa de mercado não é levado em consideração. Ocorre também que na precificação não são contemplados custos com embalagem, transporte, impostos, etc. (23 EEx.). Em consequência, o valor dos gêneros pode ficar inadequado à realidade local, causando prejuízos aos agricultores familiares no caso de preço inferior ao custo do alimento desde a produção até a entrega no depósito central da alimentação escolar ou nas escolas. Essa situação desobedece a parte das normas do PNAE, especificamente o Art. 31, da Res. 06/2020-FNDE:

Art. 31 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios deve ser determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado (modelo no Anexo V). § 1º O preço de aquisição deve ser o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto (Brasil, 2020, p. 4).

Importa ressaltar que essa regra não existe somente a partir da Res. 06/2020-FNDE, uma vez que já fazia parte da regulamentação anterior a 2020, a Resolução nº 26/2013-FNDE.

Publicização e registro de atos em desacordo com a legislação

Os relatórios de monitoramento e assessoria indicam a ocorrência significativa de editais de chamada pública que não cumprem as normas do PNAE: exigência de prazo de 20

dias corridos para recebimento de propostas; falta de divulgação em seção pública e de registro em ata, ao término do prazo de apresentação de propostas, da relação dos concorrentes da chamada pública. (08 EEx.).

A chamada pública é um procedimento de aquisição de alimentos com recursos públicos. Dessa forma, deve cumprir as obrigações de tornar públicos todos os seus atos, observando os princípios estabelecidos no Art. 37 da Constituição Federal, dentre os quais a publicidade dos atos da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Brasil, 1988). Conforme o § 1º do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009,

A aquisição de que trata este artigo [compras da agricultura familiar por meio da chamada pública] poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (Brasil, 2009, p. 4).

A ausência de publicidade e registro dos atos públicos compromete a seriedade do processo de compras da agricultura familiar, afetando tanto a reputação da gestão do PNAE local como a confiança dos agricultores familiares nesse procedimento de compra. Demonstra ainda a ação limitada ou ausente dos conselhos de alimentação escolar em relação à fiscalização e controle da gestão municipal desse programa.

Contratos irregulares: sem cláusulas obrigatórias sobre direitos, obrigações e responsabilidades; substituição de contrato individual por coletivo

Existe ocorrência de contratos de vendas selecionados que não estabelecem direitos, obrigações e responsabilidades, de comprador e fornecedor de acordo com o edital de chamada pública. Esse tipo de situação traz possibilidades de anulação dos contratos e insegurança para o agricultor familiar, uma vez que gera a incerteza do cumprimento da promessa de compra dos alimentos pelas EEx. O mesmo pode ocorrer em relação à EEx. em relação a garantia de cumprimento da obrigação do fornecedor. Assim como em qualquer compra com recursos públicos, o contrato é um instrumento jurídico de regulação das relações entre poder público e fornecedor. De acordo com o Art. 38, da Res. 06/2020-FNDE, “os projetos de venda selecionados devem resultar na celebração de contratos com a EEx. (modelo no Anexo VIII), os quais deverão estabelecer os direitos, obrigações e

responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da chamada pública”. (Brasil, 2020, p. 17).

Esse tipo de irregularidade pode também gerar margem de favorecimento de um fornecedor individual ou uma pessoa jurídica em prejuízo de outros, contrariando os princípios de impessoalidade e moralidade previstos no Art. 37 da Constituição Federal.

Ocorre ainda o seguinte tipo de irregularidade: contrato de grupo informal vencedor da chamada pública em que não foram firmados contratos individuais com cada agricultor familiar detentor de DAP física participante do grupo e sim um contrato coletivo, contrariando normas e regras da Res. 06/2020-FNDE (ou Res. nº 26/2013-FNDE).

A documentação indica ainda a existência de contratos cujos limites de venda não foram estipulados, bem como contratos em que o valor ultrapassou o limite anual de venda pelo agricultor familiar ou organização. (09 EEx./13 EEx.). Tendo em vista o tratamento igual dos participantes, a Res. nº 06/2020, Art. 39, determina os limites anuais de venda do agricultor familiar e suas organizações para o PNAE: “o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deve respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por DAP Familiar/ano/entidade executora”.

Até novembro de 2021, esse valor máximo era de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e foi elevado para R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), a partir da Resolução CD/FNDE nº 21, de 16 de novembro de 2021. (Brasil, 2021).

Não cumprimento de exigência documental

Durante a chamada pública, na etapa de habilitação dos projetos de venda, há EEx. que não cumprem exigências de apresentação por grupos formais e fornecedores individuais dos documentos necessários previstos nas normas do programa. (19 EEx.). Com isso, o processo de habilitação de fornecedores que deve ser pautado em documentos e regras transforma-se em ação parcial em desacordo com o que indicam os princípios do Art. 37 da Constituição Federal.

Situação como essa, se por um lado, tende a se mostrar como favorável à desburocratização e a inclusão de agricultores familiares, por outro lado, gera desconfiança sobre o processo e cria espaço para o favorecimento de ações de privilégio de agricultores ou grupos de agricultores em detrimentos de outros.

Desobediência do artigo 14 da lei 11.947/2009, sem a devida comprovação

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, a EEx. não utilizou, no mínimo, 30% na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. (09 EEx.). Trata-se de uma exigência do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009, confirmado no Art. 29 da Res. 06/2020-FNDE, nos seguintes termos:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2020, p. 13).

Contudo, são previstos casos em que se justifica a inobservância dessa determinação legal. Essas exceções estão descritas no § 2º do Art. 29 da Res. nº 06-2020-FNDE: “I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III - condições higiênico-sanitárias inadequadas” (Brasil, 2020, p.13).

Desde a promulgação da lei da alimentação escolar em 2009, o FNDE não estabeleceu medidas de controle mais efetivo do cumprimento dessa obrigação por estados, municípios e Distrito Federal. Então, como não acontecia nada com os municípios que descumpriam a determinação de compras de 30% da agricultura familiar, muitas EEx. não se esforçavam para colocar em prática o que a lei obrigava. Para resolver essa situação, o FNDE tomou uma medida para coibir essa prática. Na Res. nº 06/2020 essa autarquia estabeleceu uma medida de punição para quem não cumpria: a devolução do valor equivalente ao que deveria ser investido na agricultura familiar: “O percentual não executado de acordo com o previsto no caput será avaliado, quando da prestação de contas e o valor correspondente deverá ser devolvido, conforme procedimento previsto no art. 55” (Brasil, 2020, p.13).

Não utilização, na seleção de projetos da chamada pública, dos critérios de grupos de prioridade e de organização.

Na execução da chamada pública existem critérios de seleção e classificação dos agricultores familiares que participam, em relação à: localização geográfica, organização dos participantes (DAP jurídica, grupos informais e agricultores individuais) e pertencimento a grupo prioritário (comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e assentamentos de

reforma agrária). São critérios que estabelecem tanto o tratamento igual dos participantes como indicam aqueles que devem ter tratamento diferenciado.

Nesse sentido, EEx. não seguem a seguinte ordem de prioridade na seleção de cada grupo de projetos: os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas; os fornecedores de gêneros orgânicos ou agroecológicos; e Grupos Formais sobre os Grupos Informais e estes sobre os Fornecedores Individuais. (09 EEx.).

Essa prática descumpra o que está previsto nos parágrafos § 1º, 2º, 3º e 4º do Art. 35 da Res. nº 06/2020 – FNDE que estabelece os critérios de habilitação e classificação dos agricultores familiares e suas organizações na chamada pública.

Os nove itens, acima discutidos, representam os principais entraves para a realização das compras da agricultura familiar para o PNAE nos municípios cearenses, segundo levantamento do produto monitoramento e assessoria. Desse total, oito são decorrentes diretos da: gestão irregular ou inadequada do Programa no plano local, principalmente da desobediência de normas técnicas relacionadas à chamada pública por parte do gestor municipal, de nutricionistas, e da equipe de compras e licitação. Irregularidades que podem ter duas origens: desconhecimento das normativas do Programa, o que não é admissível a servidores que lidam com recursos públicos e/ou desobediência intencional. São fatos também resultantes da atuação limitada ou ausente dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) em relação à fiscalização da gestão municipal do PNAE, o que resulta na sua corresponsabilidade.

O entrave denominado como inexistência de mapeamento da produção local foge a essa regra, pois tem causas de natureza estrutural, política e intersetorial. O modelo de estrutura produtiva local é desorganizado, sem controle e conhecimento do que é produzido. A prática do associativismo é limitada ou inexistente. Não há integração de ações entre secretarias de agriculturas e educação, sindicatos dos agricultores familiares e empresa de assistência técnica e extensão rural do estado do Ceará – EMATERCE para controle da produção agrícola local. Isso mostra que nas estruturas do município não existe intersetorialidade de ações nessa área. Diante dos questionamentos sobre a existência de mapeamento da produção de alimentos locais, afirmam que existe. Porém, o que indicam ser um mapeamento nada mais é do que um conjunto desorganizado e parcial de informações, em que uma parte é de conhecimento da EMATERCE, outra parte conhecida pela secretaria de agricultura e outra pelo sindicato dos agricultores familiares. De fato, o mapeamento

organizado e representativo da produção agrícola local que possa orientar adequadamente a elaboração da pauta da chamada pública não existe.

4 COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE A PARTIR DE FONTES DOCUMENTAIS: OFICINAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E FORMAÇÃO CAE

Nesse item, discute-se a realidade de compras da agricultura familiar no Ceará a partir da documentação de dois produtos, realizados pelo CECANE UFC: oficinas da agricultura familiar realizadas com 56 municípios e formação para conselheiros de alimentação escolar (CAE). Segue a orientação metodológica de Cellard (2014). Em primeiro lugar, toma-se cada conjunto de documentos, descrevendo as cinco dimensões de análise que esse autor indica. Em seguida, realiza-se a análise propriamente dita, na qual os aspectos que surgiram dos diagnósticos são discutidos e contextualizados tomando por base: os avanços e as dificuldades em relação à adequação da gestão de compras da agricultura familiar às regras e normas do PNAE. Os documentos das formações CAE foram analisados somente em relação à primeira etapa da metodologia, a análise preliminar, porque tais documentos não apresentam referências mínimas sobre compras da agricultura familiar.

4.1 Relatórios do produto Oficinas regionais para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar: análise preliminar

A análise preliminar desses relatórios é feita a partir de cinco dimensões: contexto (de modo breve); os autores; a autenticidade e a confiabilidade; a natureza do texto; os conceitos-chaves e a estrutura lógica do texto (Cellard, 2014).

Dimensão 1 – O contexto: A Lei nº 11.947/2009 estabeleceu como uma das diretrizes da alimentação escolar a compra de gêneros da agricultura familiar tendo em vista a alimentação saudável e o desenvolvimento sustentável local. Para realização dessa diretriz, o artigo 14 dessa Lei estabeleceu que as EEx. devem obrigatoriamente aplicar pelo menos 30% do valor repassado pelo FNDE em compras de gêneros da agricultura familiar. Entretanto, tal determinação não é cumprida por um número significativo de municípios do Ceará, assim como de outros estados. Diante dessa realidade de descumprimento da Lei, o FNDE criou para execução junto com o CECANE uma assessoria em compras da agricultura familiar para o PNAE que se realiza por meio de oficina. Esse produto busca conhecer os mecanismos que favorecem a compra da agricultura familiar pela alimentação escolar e quais são os obstáculos a serem superados para que essa diretriz se realize. No estado do Ceará, em 2017, dos 184 municípios, somente 71 EEx. compraram da agricultura familiar o percentual previsto em Lei.

Em síntese, trata-se de um produto que tem por fim assessorar os municípios no cumprimento da lei.

Dimensão 2 – Os autores: Os relatórios do produto oficinas foram produzidos por dois agentes PNAE responsáveis técnicos, coordenador e subcoordenador do CECANE UFC, dois estudantes bolsistas de graduação. Os agentes PNAE responsáveis técnicos são profissionais (nutricionista, administrador, pedagogo) contratados pelo projeto CECANE UFC/FNDE para realizarem as atividades de assessoria aos municípios em dificuldade de cumprimento da determinação legal de compras de 30% da agricultura familiar para o PNAE. O coordenador e subcoordenador do CECANE, que são professores da UFC, supervisionam e coordenam os trabalhos dos agentes.

Dimensão 3 – Autenticidade e Confiabilidade: Pode se afirmar que esses relatórios são autênticos e confiáveis. São cópias originais impressas e/ou digitais dos documentos produzidos pelos agentes PNAE responsáveis técnicos do CECANE UFC; portanto, são autênticos. E são documentos confiáveis uma vez que foram produzidos a partir de critérios técnicos (metodologia e estratégias de execução) estabelecidos pela Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Programa Nacional de Alimentação Escolar – DIDAF/FNDE tanto em relação à seleção dos municípios a serem assessorados como a mobilização de atores PNAE, realização das oficinas e sistematização de dados para elaboração do relatório.

Dimensão 4 – Natureza do texto: técnico, objetivo e sintético, sem avaliações e comentários subjetivos e opinativos por parte de quem elaborou. Descreve de forma direta a realidade de compra da agricultura familiar pelos municípios assessorados em termos de avanços e dificuldades.

Dimensão 5 – Conceitos-chaves e estrutura lógica dos textos: relatórios e sub-relatórios. Os conceitos-chaves que compõem os relatórios são: caracterização geral do município, localização geográfica do município, diagnóstico (avanços obtidos, desafios e dificuldades) e conclusão. Estrutura lógica dos relatórios: capas com as logomarcas da UFC, CECANE, FNDE, nome do projeto, nome do relatório (oficinas da agricultura familiar), local (Fortaleza); ano; dados técnicos do termo de execução descentralizada, dados do FNDE, UFC e CECANE UFC, endereços, coordenação, número do TED, número e valor da nota de crédito e período de execução; resumo do projeto; resumo do produto; sumário, introdução, objeto do produto, equipe do produto, contextualização; justificativa; objetivos, público alvo, metas, estratégias de execução, resultados e conclusão; apêndices (um diagnóstico situacional para cada município assessorado).

4.2 Relatórios do produto Oficinas da Agricultura Familiar e apêndices: análise propriamente dita dos períodos 2019-2020, 2020-2021 e 2021-2022

Nesse subitem é feita a análise desse material na perspectiva de análise documental de Cellard (2014). Para tanto, discute-se a realidade de compras da agricultura familiar no Ceará segundo os relatórios das oficinas da agricultura familiar, orientando-se por aspectos que caracterizam avanços e desafios. Em seguida, tais aspectos são contextualizados em relação a: contexto socioeconômico – infraestrutura, situação/vida dos agricultores, condições climáticas, posse de terra, etc.; gestão: adequação e/ou inadequação de práticas às normas do PNAE e da chamada pública; assistência técnica a agricultura familiar; os avanços obtidos; os problemas enfrentados; gestão e logística.

Inicialmente, da verificação dessa documentação surgiram temáticas, que a seguir estão classificadas como entraves e avanços ao cumprimento da obrigação legal de compras da agricultura familiar para o PNAE pelos 41 municípios assessorados nos períodos 2020-2021 e 2021-2022.

De modo geral, os **principais entraves** que dificultam o cumprimento do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009, segundo os documentos das oficinas da agricultura familiar, estão relacionados no quadro abaixo e discutidos em seguida:

Quadro 8 – Entraves ao cumprimento do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009 por EEx. cearenses

| Entraves às compras da agricultura familiar |
|--|
| Inexistência de mapeamento/zonamento representativo e atualizado da produção da agricultura familiar local, em todos os municípios participantes. |
| Conhecimento limitado ou inexistente dos agricultores familiares sobre as regras e normas do PNAE e sobre a modalidade de compras da Chamada Pública. |
| Chamada pública: procedimento de ocorrência tardia e demorada; divulgação inadequada e limitada dos editais; resistência dos setores de compras/licitação; desconhecimento de como funciona e como participar por parte dos agricultores familiares; necessidade de qualificação e formação do agricultor familiar para concorrer aos editais e elaboração de projetos de venda para o PNAE. |
| Limitada participação da Empresa Técnica de Extensão Rural do Ceará, EMATERCE, no acompanhamento e apoio técnico aos agricultores familiares, bem assistência em relação ao uso de defensivos agrícolas naturais para controle de pragas. |
| Necessidade de qualificação técnica do agricultor: como micro empreendedor. |
| Falta de articulação setorial entre: os órgãos municipais, notadamente, as secretarias de educação e de agricultura; gestão municipal do PNAE, Sindicato de Trabalhadores na Agricultura Familiar e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE). |
| Desencontro entre a oferta de produtos da agricultura familiar e a demanda do PNAE e inadequação entre a demanda do PNAE local e sazonalidade da produção de alimentos. |
| Dificuldades de logística e transporte dos alimentos produzidos pela agricultura familiar local. |
| Inexistência de Serviço de Inspeção Municipal (SIM), em quase todos os municípios, o que impede a venda de gêneros alimentícios de origem animal, produzidos pela agricultura familiar, para o PNAE. |
| Associativismo inexistente ou raro entre os agricultores familiares o que implica na predominância da participação individual ou de grupos informais desses produtores de alimentos na chamada pública. |
| Diálogo inexistente ou limitado entre gestores e agricultores familiares, bem como precariedade de meios de comunicação entre ambos. |
| Número inadequado de nutricionistas no PNAE, em desacordo com a Resolução CFN 358/2005, Art. 10 e a Resolução-CD/FNDE nº 06, de 08/05/2020, Art. 15. |

Fonte: Dados da pesquisa.

Mapeamento/zonamento da produção da agricultura familiar local

Na totalidade dos 55 municípios em que foram realizadas oficinas da agricultura familiar, foi verificado que não existe mapeamento representativo e atualizado da produção da agricultura familiar local. É uma constatação também apontada nos relatórios do produto monitoramento e assessoria de entidades executoras, acima discutidos, no subitem 2.2.2. Essa ausência de zoneamento se confirma como um dos principais obstáculos ao sucesso da chamada pública e à realização do encontro entre a oferta da produção da agricultura familiar e a demanda do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A discussão sobre as causas, efeitos dessa ausência e a divergência em relação às regras e normas do PNAE são as mesmas feitas no subitem citado (2.2.2).

Conhecimento parcial e desconhecimento dos agricultores familiares

Os relatórios do produto oficinas da agricultura familiar identificam que, em todos os 55 municípios assessorados, o conhecimento dos agricultores familiares sobre as regras e normas do PNAE e sobre a modalidade de compras chamada pública é limitado ou inexistente.

Há agricultores que sequer sabem da existência da chamada pública ou que podem vender seus produtos para a alimentação escolar. Outro tanto sabe que pode vender, mas não sabe como proceder. Esse desconhecimento ou conhecimento parcial afetam diretamente as compras da agricultura familiar porque limitam ou impedem a participação dos produtores locais de alimentos. É um obstáculo à realização da diretriz de nº 5 da alimentação escolar prevista no Art. 2º da Lei nº 11.947/2009: “o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos”. (BRASIL, 2009, p. 1).

Chamada Pública

São inúmeros os problemas que afetam o procedimento de compra da agricultura familiar, que ora são de natureza técnica, burocrática ou legal ora de natureza cultural.

Os agricultores reclamam que a chamada pública se dá de forma tardia ou demorada. No primeiro caso, o procedimento é realizado em tempo inadequado em relação ao início das aulas. Quando o procedimento termina já existe um cardápio em execução dificultando a entrada dos gêneros da agricultura familiar ou já passou o tempo de produção

do alimento previsto na pauta, cuja produção no Ceará depende muito do período das chuvas. No segundo caso, a chamada pública demora demais a ser finalizada, às vezes meses, e quando finaliza não há mais tempo disponível, em relação ao ano letivo, para realizar as compras previstas na pauta elaborada pela entidade executora (EEx.).

É comum a divulgação inadequada e limitada dos editais da chamada pública. Um problema que interfere na participação dos agricultores, pois não tomam conhecimento do edital ou ficam sabendo em tempo defasado para elaboração de projeto de venda e participarem. Em geral, as EEx. fazem opção por divulgar o edital em veículos de comunicação de grande circulação, como jornais, e nos diários oficiais do estado ou do país, que são praticamente inacessíveis aos agricultores. E deixam de divulgar nos espaços favoráveis ao conhecimento dos agricultores como: carros de som, rádios locais, programas dos sindicatos de trabalhadores na agricultura familiar, murais das escolas e sindicatos. Segundo o Art. 32, da Res. nº 06/2020-FNDE,

As EEx. deverão publicar os editais de chamada pública (modelo no anexo VI) para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar em sítio eletrônico oficial e na forma de mural em local público de ampla circulação e divulgar para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. Se necessário, publique-se em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais. (Brasil, 2020, p. 14).

Existe um problema de natureza cultural que é a resistência dos setores de compras e licitação das prefeituras com relação ao procedimento chamada pública. Os agentes públicos resistem porque essa modalidade de compra exige cuidados, tem regras próprias e específicas e foge ao procedimento padrão das licitações. Ou seja, dá mais trabalho para a compra de algo que poderia ser feito de forma facilitada. A resistência pode estar relacionada também a tentativa de beneficiamento direto e pessoal de empresas de comércio de alimentos com as quais possuem relações que extrapolam os limites da legalidade, impessoalidade e moralidade que devem reger a atividade pública, segundo o Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

E reforça esse conjunto de dificuldades a ausência de qualificação e formação do agricultor familiar para elaboração de projetos de venda para o PNAE. Dificuldades causadas pela escolarização precária que sua habilidade de leitura e escrita e compreensão textual. Em consequência, deixam de participar ou pagam uma pessoa para elaborar o projeto gerando uma despesa que afetará seu lucro caso seja selecionado.

Ação limitada da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE

A EMATERCE é um órgão público do estado do Ceará vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Agrário do estado do Ceará (SDA). Tem o objetivo institucional de “contribuir para o desenvolvimento sustentável da agropecuária do Estado do Ceará. Através da utilização de processos educativos na construção de conhecimentos pelos extensionistas, agricultores e suas organizações, que assegurem a geração de emprego e renda no meio rural”. (Ceará, 2022, s/p.).

Mesmo tendo essa finalidade, atualmente, a assistência técnica da EMATERCE aos agricultores familiares é muito limitada ou inexistente em certos casos. O não cumprimento de seu objetivo é atribuído às precárias condições de trabalho, em termos de materiais, equipamentos, transporte e principalmente pela limitação de recursos humanos.

Sem recursos humanos suficientes, os agricultores não recebem a assistência técnica necessária à produção familiar, tanto em relação à técnica geral relacionada à produção no campo quanto às específicas que se referem à sua especialidade de produção: alimentos de origem animal – carne, leite e derivados, mel, peixe, etc. ou vegetal – cereais, frutas, legumes e hortaliças. Sem essa assistência, a produção fica comprometida em termos de quantidade e qualidade e fica mais vulnerável às condições do clima, pouca disponibilidade de água e controle de pragas e doenças.

Há muita tecnologia de domínio desse órgão que poderia ajudar a incrementar a produção da agricultura familiar, mas que não chega ao campo devido às carências apontadas acima, principalmente de pessoal. Um exemplo é a utilização esporádica de defensivo agrícola químico que poderia ser substituído por defensivos agrícolas naturais.

Além da tecnologia, a EMATERCE conhece muito bem a vocação agrícola de cada região e município e em boa parte o que é produzido. E assim, em articulação com os setores municipais tem papel central no mapeamento da produção agrícola local que é indispensável para o sucesso da chamada pública.

Necessidade de qualificação técnica do agricultor como micro empreendedor

O agricultor familiar se desenvolveu desde suas origens como um produtor de alimentos para subsistência. Isto é, produzir alimentos para o consumo próprio. Ele domina técnicas de produção, do plantio à colheita. Mas, não falta a preparação para atuar como comerciante ou microempreendedor.

A qualificação do agricultor familiar para fornecer alimentos para o PNAE esbarra nessa limitação: sabe produzir alimentos, mas comercializar. Para essa qualificação, os documentos apontam as seguintes ações: planejamento e gestão de negócio; sistemática de venda, controle de custos e lucro; logística; normas higiênico-sanitárias da produção, acondicionamento e transporte de gêneros alimentícios; elaboração de projeto de venda para a Chamada Pública; emissão de Nota Fiscal; conhecimento da legislação, regras e normas do PNAE.

Essa qualificação se torna necessária para a profissionalização do agricultor familiar como empreendedor, em termos de: “melhoria e diversificação dos produtos ofertados ao PNAE; adequação da produção às regras e normas do PNAE e de segurança alimentar e nutricional – SAN; qualificação para venda de gêneros alimentícios para o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA” (CECANE UFC/FNDE, 2022, p. 29).

Com essa qualificação as condições de participação do agricultor familiar como fornecedor de alimentos para o PNAE se ampliam e se tornam mais viáveis.

Falta de articulação setorial

A compra da agricultura familiar exige ações interligadas entre os diferentes setores do município. Principalmente dentro da gestão municipal, entre as secretarias de educação e de agricultura e gestão municipal do PNAE. Mas também desses órgãos municipais com o sindicato de trabalhadores na agricultura familiar e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE).

A desarticulação setorial na gestão do PNAE em relação às compras da agricultura familiar traz como consequência uma chamada pública problemática, sem conexão com a produção de alimentos local e com possibilidade de falhar.

Se a secretaria de educação não dialoga com a de agricultura e essas duas não dialogam nem se articulam com a EMATERCE e com o sindicato, fica impossível elaborar uma pauta de chamada pública representativa da produção de alimentos local porque cada um desses setores detém parte das informações necessárias ao mapeamento da produção que é o norte desse processo de compra.

Os relatórios das oficinas mostram situações bem representativas dessa realidade: secretário de agricultura que sequer sabia que a secretaria de educação compra ou deveria comprar alimentos dos agricultores locais; secretarias de agricultura que pouco conhecem a produção agrícola local; outras que direcionam ou manipulam as informações e divulgação sobre a chamada pública para grupos de agricultores com os quais se alinha politicamente.

Desencontro entre a oferta e a demanda de produtos da agricultura familiar

O encontro entre demanda e oferta é essencial para a realização das compras locais. Sem esse encontro a chamada pública não ocorre de maneira satisfatória e dentro das regras.

O desencontro que ocorre na maior parte dos municípios do Ceará é causado principalmente pelo desconhecimento do que é produzido que por sua vez decorre da falta de mapeamento da produção. Ocorrem duas situações em geral: não inclusão de alimentos por desconhecimento e ou por inadequação dos cardápios em relação à sazonalidade.

O segundo caso resulta de planejamento inadequado da pauta da chamada pública que incluem os alimentos nos cardápios em tempo diferente da produção. É uma situação que poderia ser evitada se a gestão do PNAE ocorresse considerando as características da produção, principalmente porque dada a escassez de água, e a ausência de práticas de irrigação, a produção agrícola do Ceará geralmente se dá no período chuvoso, entre fevereiro e maio. Assim, é um problema causado mais por gestão inadequada do que por ausência de produção.

Dificuldades de logística e transporte dos alimentos

A logística adequada é essencial na aquisição de gêneros da agricultura familiar. Sem uma sistemática correta de entrega e armazenamento, não se realiza um dos principais propósitos dessa compra que é a inserção de alimentos frescos e ou *in natura* nos cardápios do PNAE.

A logística do comércio de alimentos não perecíveis não é de difícil condução, como é o caso de grãos como o feijão, que é uma cultura básica produzida no Ceará. Mas a base das compras feitas pela chamada pública são gêneros perecíveis que exigem uma logística complexa e rigorosa.

Com os gêneros perecíveis, há necessidade de armazenamento adequado desde a colheita até a entrega nas escolas ou no depósito central do PNAE local. Exige controle da colheita que deve acontecer levando em conta o calendário de entrega.

O transporte tem que ser feito de forma adequada para que os gêneros cheguem ao seu destino mantendo suas características nutricionais, aspectos sensoriais, etc., exigidos pelo PNAE, evitando a recusa do recebimento que resulta em prejuízo para o agricultor e para a alimentação escolar. Prejuízo porque o agricultor perde o produto e para o PNAE porque o gênero deixa de ser incluído no cardápio, desequilibrando sua execução. Sobre esse aspecto, o Art. 42 da Res. nº 06/2020-FNDE, afirma:

Cabe às EEx. ou às UEx. adotar medidas de controle higiênico-sanitário que garantam condições físicas e processos adequados às boas práticas de manipulação e processamento de alimentos na aquisição, no transporte, na estocagem, no preparo/manuseio e na distribuição de alimentos aos alunos atendidos pelo Programa (Brasil, 2020, p. 18).

Inexistência de Serviço de Inspeção Municipal – SIM

A quase integralidade dos municípios assessorados com o produto oficinas da agricultura familiar não possui Serviço de Inspeção Municipal (SIM). Isso impede a venda de gêneros alimentícios de origem animal, produzidos pela agricultura familiar, para o PNAE. O fornecimento de alimentos para a alimentação escolar deve atender aos requisitos higiênicos e sanitários estabelecidos pelas normas dos órgãos de controle e alguns devem ser certificados. O Art. 40, da Res. nº 06/2020-FNDE, determina que “os produtos alimentícios a serem adquiridos para o alunado do PNAE devem atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, do MS, e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA” (Brasil, 2020, p. 18). No plano municipal, a exigência do cumprimento dessas regras é feita pela vigilância sanitária local e pelo Serviço de Inspeção Municipal (SIM).

Além do selo de inspeção municipal, que autoriza o comércio desses alimentos dentro do município, existe o serviço de inspeção estadual (SIE) que emite autorização para o comércio dentro do estado e o serviço de inspeção federal (SIF) que permite o comércio nacional e exportação.

Sem SIM para fiscalizar e emitir o selo de inspeção sanitário ou SIE, muitos gêneros alimentícios produzidos localmente não podem ser adquiridos pelo PNAE: carnes em geral (caprino, suíno, ovino, galinha, peixe), leite e derivados, mel de abelhas. Essa situação faz com que a oferta de gêneros alimentícios para o PNAE no Ceará seja predominantemente de origem vegetal.

Isso afeta a qualidade da alimentação escolar, pois prejudica a entrada desses produtos *in natura* e, em consequência, vão ser adquiridos em regiões distantes, muitos deles congelados, prejudica o aumento da diversidade de alimentos que deve ser uma das características dos cardápios.

As gestões municipais afirmam que a criação do SIM é onerosa porque exige instalações físicas adequadas e contratação de pessoal. Pouquíssimos municípios utilizam esse serviço de forma consorciada, ou seja, um sistema que atenda diferentes municípios, diminuindo custos e facilitando sua operação. E não existem ações ou políticas estaduais que favoreçam a aquisição de SIF.

Associativismo inexistente ou raro entre os agricultores familiares

A precariedade das práticas do associativismo é um obstáculo à inserção da produção da agricultura familiar para o PNAE. A maior parte dos agricultores familiares cearenses não pertence a uma cooperativa ou associação, que são instituições portadoras de Documento de Aptidão ao Pronaf (DAP) jurídica.

Conforme o Art. 34 da Res. CD nº 06/2020, acima referido, existem três formas de participação do agricultor familiar na chamada pública: 1) grupo formal: organização produtiva detentora de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica; 2) grupo informal: agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos; 3) fornecedor individual: agricultor familiar detentor de DAP Física (Brasil, 2020).

Não sendo associado a uma organização produtiva, resta ao agricultor duas formas de concorrer à chamada pública – como fornecedor individual ou grupo informal, que não são prioridades na lei e normas do PNAE.

Quando o FNDE prioriza a participação organizada e associada do agricultor familiar na chamada pública, a intenção é favorecer o associativismo como base de organização do trabalhador e de comércio de sua produção. De forma associada, o agricultor adquire força como categoria profissional e se qualifica para a venda do que produz. Sua produção junta a de outros agricultores consegue responder à demanda do PNAE, o que ele sozinho provavelmente não conseguiria.

O associativismo, dessa forma, pode contribuir para a inclusão do agricultor como fornecedor de alimentos para o PNAE. Em consequência, ele pode conquistar mercado para seus produtos, aumenta suas vendas, melhora de vida. É renda produzida localmente, que vai circular localmente, trazendo a possibilidade de o PNAE atuar como estratégia de favorecimento da economia local e do desenvolvimento sustentável como está previsto nas diretrizes da alimentação escolar, conforme a Lei nº 11.947/2009.

Diálogo inexistente ou limitado entre gestores e agricultores familiares

Os relatórios do produto oficinas da agricultura familiar apontam que o diálogo entre atores do PNAE nos municípios é muito precário, principalmente de gestores municipais com agricultores familiares e suas organizações.

É um problema que não se restringe à gestão do PNAE porque acontece também entre agricultores e secretaria de agricultura. Sem diálogo entre as partes, a chamada pública sofre prejuízo porque a participação de agricultores fica limitada, tanto em termos de informações sobre esse procedimento de compras como em relação às normas gerais do

PNAE. E afeta o conhecimento sobre a produção local sem o qual a chamada pública não acontece de forma adequada.

Falta de diálogo que afeta a confiança mútua que deve haver nas relações de compra e venda. Isso fica evidente quando os agricultores se mostram desconfiados se a gestão de fato vai cumprir suas obrigações contratuais, especialmente se vai realizar o pagamento.

E em termos práticos, não existe um canal de comunicação que facilite a busca de informações pelo agricultor familiar sobre a chamada pública e esclarecimentos acerca dos procedimentos do agricultor como fornecedor. Em geral, esse diálogo ocorre somente com a nutricionista do PNAE, o que é insuficiente numa atividade complexa que é a execução de um contrato de compra e venda com recursos públicos.

Número inadequado de nutricionistas no PNAE

A documentação de monitoramento e assessoria e das oficinas da agricultura familiar mostram que no Ceará não há exceção de entidade executora que cumpra a determinação legal em relação ao número de nutricionistas necessários ao PNAE local. Nenhum dos 184 municípios cearenses e nem o estado do Ceará cumpre.

As atribuições bem como os parâmetros numéricos do nutricionista no âmbito do PNAE estão na Resolução nº 358/2005, do Conselho Federal de Nutrição (CFN). Esses parâmetros se referem à quantidade de nutricionistas por EEx. considerando a proporcionalidade de alunos e carga horária do profissional por modalidade de ensino. A Res. nº 06/2020-FNDE, no § 2º, afirma: “a EEx. deve oferecer condições suficientes e adequadas de trabalho para os profissionais e cumprir os parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas por escolares, conforme previsto em Resolução do CFN” (Brasil, 2020, p. 7).

Na prática, o número insuficiente de nutricionistas por EEx. tem efeitos negativos para a gestão do PNAE local como um todo. Mais especificamente, em relação às compras da agricultura familiar, essa insuficiência prejudica elaboração da pauta de alimentos que orienta o edital da chamada pública, bem como todas as fases desse procedimento de compras que exigem ao acompanhamento dos nutricionistas, principalmente o responsável técnico. E ainda afeta o processo de elaboração do mapeamento da produção local essencial ao sucesso da chamada pública.

Os **principais avanços** que favorecem o cumprimento do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009, ou seja, a execução da obrigação de compra da agricultura familiar de no mínimo 30% do valor repassado pelo FNDE, no âmbito dos municípios assessorados pelo CECANE UFC, são os seguintes:

Quadro 9 – Avanços ao cumprimento do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009 por EEx. cearenses

| |
|--|
| <p>Chamada pública: melhoria na divulgação e publicização do edital. Aumento da participação de agricultores. Acompanhamento do processo pelo Nutricionista RT e Conselho de Alimentação Escolar. Mais agilidade documental no processo pela gestão do PNAE. Avanços em relação à documentação dos agricultores para habilitação como fornecedores.</p> |
| <p>Entrega de kits com produtos da agricultura familiar, durante a pandemia, permitindo a continuidade da oferta de alimentos aos estudantes durante a suspensão das aulas e a circulação de renda local.</p> |
| <p>Impacto social e econômico: Incremento na circulação de renda no município, com o aumento das vendas da agricultura familiar para o PNAE, contribuindo para a independência econômica (aumento da renda) e a qualidade de vida e conforto (aquisição de eletrodomésticos e veículos particulares) dos agricultores familiares.</p> |
| <p>Melhoria dos cardápios da alimentação escolar por causa do aumento da qualidade e da variedade dos gêneros ofertados pela agricultura familiar.</p> |
| <p>Melhoramento da logística: aquisição de carro “transportador” de alimentos. Melhora na organização, armazenamento e na distribuição dos produtos adquiridos da agricultura familiar. Mais agilidade na entrega dos gêneros no depósito e escolas. Aquisições de equipamentos (freezers, fornos, máquina despolpadora de fruta e seladora; equipamentos de irrigação). Benfeitorias nas instalações de unidades de produção e beneficiamento de alimentos.</p> |
| <p>Certificação de alimentos adequação às normas sanitárias: criação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM), por alguns municípios, permitindo a inserção de alimentos de origem animal na chamada pública; obtenção de Selo de Inspeção Federal (SIF) /certificação do MAPA, por unidades de produção de polpa e de cajuína.</p> |
| <p>Valorização da agricultura familiar local: venda de gêneros alimentícios por preço justo. Agregação de valores à produção. Abertura de um mercado institucional por meio do PNAE. Aumento da acreditação e valorização dos agricultores em relação a programas institucionais (PNAE e PAA). Incentivo crescente à produção de alimentos local. Implantação de novas culturas em decorrência das vendas para o PNAE. Melhoria do associativismo.</p> |
| <p>Conhecimento da EMATERCE sobre o que é produzido pelos AF locais, facilitando o acesso facilitado à DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF - Certidão do agricultor familiar). Contudo, essa empresa não tem atuação ativa em termos de assistência técnica, nem se articula com órgãos da gestão municipal do PNAE.</p> |
| <p>Criação de feiras locais de agricultores familiares, de ocorrência semanal, quinzenal ou mensal que além da venda de produtos se constitui como locais estratégicos de circulação de informações sobre a venda para o PNAE.</p> |

Fonte: Dados da pesquisa.

Chamada pública: melhoria na divulgação e publicização do edital

Apesar dos entraves relativos à chamada pública, apresentados e discutidos acima, aconteceram melhorias, principalmente na divulgação e publicação dos editais, mas também no andamento do procedimento. Houve maior divulgação junto a alguns sindicatos, em rádios locais e murais das secretarias de educação. O andamento do processo melhorou em termos de execução de prazos, tendo em vista os atrasos que sempre ocorriam na condução da chamada pública.

A ampliação e a escolha correta dos locais de divulgação contribuem para o aumento da participação de agricultores e a democratização do processo. Com a maior participação, aumenta a oferta e a diversidade de produtos na chamada pública com resultados benéficos para a alimentação escolar.

Acrescentam-se também outros aspectos de avanços. O acompanhamento do processo pelo nutricionista responsável técnico (RT) e pelo conselho de alimentação escolar (CAE). Ocorre mais agilidade na condução do processo pela gestão do PNAE e pelo setor de compras e licitação. Do lado dos agricultores, houve avanços em relação à documentação para habilitação, com mais facilidade de emissão de DAP, elaboração de projeto de venda e expedição de notas fiscais pelo órgão competente, Secretaria da Fazenda do Ceará (SEFAZ).

Entrega de kits com produtos da agricultura familiar, durante a pandemia

Essa entrega permitiu a continuidade tanto da oferta de alimentos aos estudantes durante a suspensão das aulas quanto da compra da agricultura familiar e a conseqüente circulação de renda local.

Com a pandemia da covid 19, e a suspensão das aulas presenciais em todo o país, a Lei nº 11.947/2009 foi alterada pela Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020, com a inserção do Art. 21-A, com a seguinte redação:

Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do PNAE. (Brasil, 2020c, p.1).

Com o objetivo de evitar a interrupção do fornecimento de alimentação aos alunos atendidos pelo PNAE, conforme determinação da lei supracitada, os estados, municípios e Distrito Federal passaram a distribuir, com os alunos, os gêneros adquiridos com os recursos

repassados pelo FNDE. Essa autarquia regulamentou essa prática por meio da Res. n° 2, de 09 de abril de 2020. No § 1° do Art. 2° dessa resolução, afirma o seguinte:

os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos em processos licitatórios ou em chamadas públicas da agricultura familiar poderão ser distribuídos em forma de kits, definidos pela equipe de nutrição local, observando o *per capita* adequado à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade escolar. (Brasil, 2020d, p.1).

O formato dos kits e sua composição variaram em cada município bem como a quantidade de gêneros adquiridos da agricultura familiar. Apesar da queda significativa das compras desse setor produtivo, não houve descontinuidade.

Impacto social e econômico

A documentação do produto oficinas da agricultura familiar indica resultados econômicos e sociais positivos das compras da agricultura familiar pelo PNAE. Há referências ao incremento na circulação de renda no município que contribui para a melhoria das condições de vida desses produtores.

Com o aumento da renda decorrente das vendas para o PNAE, os agricultores conseguiram avanços com relação à independência econômica, a qualidade de vida e o conforto. Esses avanços se mostram na aquisição de eletrodomésticos – televisores, geladeiras, dentre outros e de veículos particulares, como carros e motocicletas.

A aquisição de bens ocorre tanto por agricultores de forma particular como em relação às organizações produtivas que puderam investir na melhoria das instalações de depósitos, cozinhas e outros espaços de processamento de alimentos. E também na compra de veículos para realização das entregas, o que repercute no aperfeiçoamento da logística de fornecimento de gêneros ao PNAE, nas escolas e depósitos.

Esses resultados ou impactos positivos na realidade local, mesmo que de forma limitada dentre os municípios, são indicativos de que o PNAE pode ser uma estratégia que contribui para o desenvolvimento sustentável local, conforme as diretrizes dessa política estabelecidas na Lei n° 11.947/2009.

Melhoria dos cardápios da alimentação escolar

O resultado positivo da compra da agricultura familiar local de maior visibilidade se mostra nos cardápios escolares, em termos de melhorias relacionadas à qualidade e à variedade dos alimentos.

Os produtos adquiridos localmente resultam na qualidade porque contribuem com a inclusão nos cardápios de alimentos *in natura*, frescos e produzidos de forma mais limpa e segura, em locais próximos aos de consumo. Isso contribui ainda para a criação e fortalecimento de cadeias curtas de abastecimento alimentar (Lopes, Basso, Brum, 2019) e para a reconexão entre produção e consumo segundo Triches e Schneider (2010).

Esse tipo de compra tende a gerar efeitos positivos em termos de segurança alimentar e nutricional (SAN) pelo consumo e incentivo ao consumo de alimentos seguros. E influenciar mudanças de comportamentos alimentares na ótica da educação alimentar e nutricional (EAN), segundo Bezerra (2018).

Melhoramento da logística

Os documentos mostram avanços da logística no processo de compras da agricultura familiar. São melhorias em termos de equipamentos, transporte e entrega.

A melhora da logística é resultado da compra de veículos de transporte de alimentos, que eles chamam de carro “transportador”, aquisição que se origina da renda obtida nas vendas para o PNAE. E isso resulta ainda na maior agilidade, pontualidade e segurança no transporte e entrega dos alimentos pelos agricultores, o que aconteceu em 12 municípios.

Há registro de avanços no armazenamento dos gêneros alimentícios por meio de benfeitorias nas instalações físicas das unidades de produção e beneficiamento da produção. Aquisição de equipamentos como freezers, fornos, máquina despolpadora de fruta e seladora e até equipamentos de irrigação que contribuem para o aperfeiçoamento da produção e adequação às regras sanitárias de produção exigidas pelo PNAE.

Certificação de alimentos e adequação às normas sanitárias

Mesmo que ainda de forma limitada, tem havido avanços na criação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) e obtenção de selos exigidos para venda de alimentos para o PNAE.

Dos municípios do que foram assessorados pelas oficinas, oito possuem o Serviço de Inspeção Municipal, que cria as condições de inserção de alimentos de origem animal na chamada pública. É uma medida que favorece a ampliação do comércio desse tipo de alimentos não somente para os mercados institucionais de alimentos como o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) bem como as feiras locais, consideradas como cadeias alimentares curtas (Lopes; Basso; Brum, 2019).

Existem registros de obtenção de selos, Selo de Inspeção Federal (SIF) que é uma certificação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) de unidades de produção de polpa e de cajuína. É a busca de atendimento do Art. 40, da Res. nº 06/2020-FNDE, que determina que os alimentos, adquiridos pelo PNAE, devem atender às normas previstas na legislação do MAPA, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Ministério da Saúde (Brasil, 2020, p. 18).

Valorização da agricultura familiar local

As compras da agricultura familiar têm resultados para esse modelo de produção de forma específica, em termos de valorização. Alguns motivos servem de base para essa afirmação, tais como a venda de gêneros alimentícios por preço justo e a agregação de valores à produção. Ocorre agregação de valor quando a produção pode ser vinculada a um mercado certo, no caso o PNAE, um mercado institucional. O PNAE representa a abertura de um mercado institucional para a agricultura familiar. Essa valorização se reforça quando esse mercado certo paga o preço adequado e justo pelos alimentos que adquire.

Algumas outras razões também estão relacionadas a essa valorização. O aumento da acreditação dos agricultores em relação a programas institucionais, não somente o PNAE, mas ainda o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Em consequência, acontece o incentivo crescente à produção de alimentos local. E a diversificação da mesma com a implantação de novas culturas em decorrência da demanda do PNAE.

Por fim, ocorre a melhoria do associativismo porque o mercado PNAE valoriza e prioriza a compra de alimentos de organização de agricultores familiares, das DAPs jurídicas.

Empresa Cearense de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE

A documentação mostra que a EMATERCE possui grande conhecimento sobre o que é produzido pelos agricultores familiares locais. Esse conhecimento favorece o mapeamento da produção que é essencial ao sucesso da chamada pública. Contudo, se não houver atuação intersetorial da gestão do PNAE com outros órgãos e instituições, esse acumulado de informações da EMATERCE pouco contribui para as compras da agricultura familiar para o PNAE.

Em termos operacionais, a EMATERCE é o órgão que promove o acesso facilitado do agricultor à DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF). E tem capacidade

técnica de dar assistência à produção local, porém não conta atualmente com as condições de realizar essa atividade dada a precariedade do quadro de pessoal atual.

Surgimento de feiras locais de agricultores familiares

As feiras de agricultura familiar são um tipo de cadeia alimentar curta, face a face, segundo Lopes, Basso e Brum (2019) e possuem existência longa. Porém, a periodicidade e a quantidade de municípios em que elas ocorrem têm aumentado significativamente. De uma prática restrita a poucos municípios, evoluiu para muitos outros. E a periodicidade tem aumentado, saindo da ocorrência mensal para quinzenal ou semanal. Todos os 65 municípios que foram assessorados pelo CECANE UFC registraram pelo menos uma feira de agricultura familiar mensal no seu território.

Não há indicação da relação desse crescimento das feiras com as compras da agricultura familiar. Mas significa uma forma de expansão de mercado de gêneros alimentícios. Além disso, as feiras são espaços estratégicos para divulgação de informações sobre o PNAE, vendas para a alimentação escolar e chamada pública.

4.3 Relatórios do produto Formação de conselheiros de alimentação escolar (CAE): análise preliminar

A análise preliminar desses documentos preliminar é feita a partir de cinco dimensões: contexto (de modo breve); os autores; a autenticidade e a confiabilidade; a natureza do texto; os conceitos-chaves e a estrutura lógica do texto (Cellard, 2014).

Dimensão 1 – O contexto: esses relatórios se referem ao produto que tem por objetivo promover formação de conselheiros de alimentação escolar tendo em vista a boa execução de sua função de controle social. O PNAE é responsável por distribuir mais de 41 milhões de refeições diárias aos alunos da educação básica pública. Desde 1998, tornou-se obrigatória a existência de um conselho de controle social do PNAE que o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Esse colegiado acompanha a execução desse programa no âmbito de cada município, estado e Distrito Federal. O CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento com a finalidade de acompanhar a oferta e a qualidade da alimentação escolar. É formado por sete membros titulares, com respectivos suplentes, representando os seguintes segmentos sociais: dois representantes de pais de alunos, dois representantes de trabalhadores da educação, dois representantes de instituições da sociedade civil e um representante do poder executivo. Esse conselho tem as

seguintes atribuições, dentre outras: análise da prestação de contas do gestor das EEx (estados, municípios e DF); emissão de um parecer sobre a prestação de contas dos recursos do programa; acompanhamento da execução do programa por meio de visitas às escolas; promover reuniões para discutir problemas detectados, encaminhando soluções; encaminhamento aos órgãos competentes de comunicado sobre as irregularidades observadas e as denúncias recebidas. Esses são os aspectos que contextualizam o produto e o respectivo relatório.

Dimensão 2 – Os autores: Os relatórios do produto Formação de CAE foram produzidos por um agente PNAE responsável técnico, coordenador e subcoordenador do CECANE UFC, dois estudantes bolsistas de graduação. O agente PNAE responsável técnico por esse produto é um profissional (administrador) contratado pelo projeto CECANE UFC/FNDE para realizar as atividades de Formação CAE, tendo em vista a execução das atividades de conselheiros e de controle social. O coordenador e subcoordenador do CECANE, que são professores da UFC, supervisionam e coordenam os trabalhos dos agentes.

Dimensão 3 – Autenticidade e Confiabilidade: esses relatórios são autênticos e confiáveis. São cópias originais impressas e/ou digitais dos documentos produzidos pelo agente PNAE responsável técnico e coordenadores do CECANE UFC; portanto, são autênticos. E são documentos confiáveis uma vez que foram produzidos a partir de critérios técnicos (metodologia e estratégias de execução) estabelecidos pela Coordenação de Educação e Controle Social (COECS) /Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar/FNDE, em relação a: formato da atividade, metodologia, recursos didáticos, carga horária, conteúdos abordados; sistematização de dados da formação e elaboração do respectivo relatório.

Dimensão 4 – Natureza do texto: técnico, objetivo e sintético, sem avaliações e comentários subjetivos e opinativos por parte dos profissionais que o elaboraram. Descreve de forma direta como ocorreram as formações e os resultados.

Dimensão 5 – Conceitos-chaves e Estrutura lógica do texto. Os conceitos-chaves que compõem os relatórios são: formação CAE; controle social; atribuições do CAE; Sistema de Gestão de Conselhos (SiGECON), Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC); parecer conclusivo de prestação e contas.

Estrutura lógica do texto: capas com as logomarcas da UFC, CECANE, FNDE, nome do projeto, nome do relatório (formação para membros do Conselho de Alimentação Escolar), local (Fortaleza); ano; dados técnicos do termo de execução descentralizada, dados do FNDE, UFC e CECANE UFC, endereços, coordenação, número do TED, número e valor

da nota de crédito e período de execução; resumo do projeto; resumo do produto; sumário, introdução, objeto do produto, equipe do produto, contextualização; justificativa; objetivos, público, meta, estratégias de execução e metodologia, resultados, detalhamento e discussão sobre as formações e conclusão; apêndices (lista de participantes, imagens do evento e transcrição do bate papo da sala de vídeo conferência).

A análise documental dos relatórios do produto formação de conselheiros da alimentação escolar não aconteceu pelas razões ditas na introdução desse capítulo. De qualquer forma, como faz parte do conjunto de documentos, foi mantida sua análise preliminar.

5 AS PERSPECTIVAS DOS AGRICULTORES FAMILIARES SOBRE AS VENDAS DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA O PNAE

Este item apresenta e discute a perspectiva dos agricultores familiares sobre o processo de venda de seus gêneros alimentícios para o PNAE e possui dois objetivos: 1) identificar os avanços, as impropriedades e inadequações relacionadas às compras da agricultura familiar a partir da visão dos agricultores familiares; 2) Verificar até que ponto essa realidade indica que o PNAE está funcionando como estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável por meio da aquisição de gêneros alimentícios produzidos localmente pela agricultura familiar, conforme previsto na diretriz V da alimentação escolar prevista na lei.

Os dados foram obtidos por meio de entrevistas com cinco agricultores que fornecem gêneros alimentícios para o PNAE, sendo dois homens e três mulheres⁷, assim qualificados: dois representantes (um agricultor e uma agricultora) de organizações produtivas ou Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) Jurídica (cooperativas) e três agricultores fornecedores por meio de DAP Física.

As entrevistas versaram sobre temas, que emergiram do estudo dos documentos de monitoramento e assessoria e oficinas da agricultura familiar, anteriormente discutidos, dentre o quais se destacaram: avanços de venda da agricultura familiar para o PNAE; dificuldades e estratégias de enfrentamento dessas dificuldades; mapeamento da produção agrícola local; associativismo; chamada pública; vendas durante a pandemia; certificação alimentos e assistência técnica; diálogo dos agricultores com gestores.

5.1 Avanços para a agricultura familiar vindos do PNAE

O discurso dos agricultores entrevistados aponta para aspectos muito positivos decorrentes da venda de alimentos para a alimentação escolar: crescimento e diversificação da produção de gêneros; melhoria das condições de vida em geral e do comportamento alimentar familiar; aumento da autonomia das agricultoras; aquisição de bens e veículos e equipamentos de trabalho.

Tendo em vista que os cardápios da alimentação escolar devem ser diversificados, também diversa deve ser a oferta de gêneros pelos agricultores. Em decorrência, entra o

⁷ Eles receberam os seguintes nomes fictícios para garantir o anonimato: Antônio, Cristina, Isabel, Júlia e Paulo.

desafio de aumentar a produção para além do consumo familiar e produzir outros gêneros que essa política pública demanda. É uma condição inicial para participar do PNAE. Tendo começado com a venda de poucos gêneros alimentícios, a realidade atual de um agricultor que vende para o PNAE há 13 anos, é marcada pela diversidade:

Aqui o meu terreno é pequeno, mas eu planto um bocado de coisa. Eu planto a acerola, eu planto a goiaba, eu planto o caju, eu planto o abacaxi, eu planto a banana, eu planto o mamão, eu planto o café, eu planto a pimenta do reino... E é assim... Assim a gente vai vivendo... Eu planto uma variedade de coisa. E tem também cheiro verde que a gente planta. (Sr. Paulo)⁸.

É um agricultor que tem o PNAE como o principal destino de sua produção. Essa realidade do Seu Paulo, agricultor familiar de região serrana, diferencia-se da maioria daqueles que produzem onde predomina o clima semiárido. Porém, remete a um dos setores da agricultura familiar que vende muito para a alimentação escolar – a polpa de frutas que tem produção predominante nas regiões de serra, com destaque para a Ibiapaba, o Maciço de Baturité e a Meruoca. Contudo, somente pode ser comprada pelo PNAE se tiver certificação do MAPA.

Com relação à certificação, aqui está tudo certo. E a gente, por incrível que pareça... A nossa cooperativa, que eu participo, nós fizemos o esforço para construir uma industriazinha de beneficiamento de polpa de frutas. E foi certificado. Está tudo do jeito que manda o MAPA. (Sr. Paulo).

A venda de gêneros para o PNAE cria melhorias das condições gerais de vida das agricultoras e agricultores e incentiva o aumento da produção para além do consumo familiar. Há um crescimento dos agricultores, tanto em termos materiais, de bens e de propriedades, como na conquista de autonomia e segurança.

Eu tenho o exemplo da minha irmã que diz assim: eu cresci muito depois que a prefeitura começou a comprar de nossa cooperativa. Porque ela tinha plantado o cheiro verde, o jerimum e o mamão. Aí, eles sabiam que ali toda semana estariam entregando. Então, é uma renda e um estímulo a mais para o agricultor. Você percebe que eles já sabem, assim, que eles podem contar com aquele dinheiro. E isso aí pode ampliar a sua produção. E isso é um ganho significativo na vida do agricultor. (Sra. Isabel).

⁸ Os trechos das falas das pessoas entrevistadas, citados de forma literal, estão escritos em itálico, seja dentro do texto seja em recuo, para diferenciar das citações de referências da pesquisa.

Essa conquista de autonomia atinge principalmente as mulheres, cuja atuação no meio rural tem sido considerada, historicamente e de maneira errônea, como limitada aos afazeres domésticos. Seu trabalho na produção de alimentos sempre ficou na qualidade de coadjuvante e esporádico. Isto é, atuação invisível por ser ofuscada pelo trabalho masculino e seus resultados⁹.

Ganho das agriculturas que passam a ter certa autonomia sobre o que elas produzem e o que elas vendem. Porque quando elas estão na produção mais geral, de quem é a produção? É do companheiro e ela só está dando uma ajudinha. E quem comercializa? É o marido que vai lá vende um feijão, vende um milho, vende a cabra. E no PNAE não é assim. Ela tem a responsabilidade de preparar o bolo, de preparar o cheiro verde pra levar. Então, ela se envolve direto e vai pra conta dela. Porque antes, as mulheres elas se preparavam mais e se preocupam mais com a casa, pra si própria, pra família. (Sra. Isabel).

Em termos materiais, o comércio com o PNAE tem favorecido a aquisição de bens como equipamentos necessários à produção e ou processamento de alimentos; a compra de carros, motos, para uso pessoal, familiar e transporte dos gêneros produzidos; a compra terrenos e imóveis; a reforma de espaços produtivos para aumento da produção ou adequação às normas higiênico sanitárias do programa; aquisição de móveis e eletrodomésticos. Além disso, possibilita o acesso a bens não duráveis como roupas e calçados, a serviços de internet, dentre outros. E o aumento de produção de um agricultor ou agricultora ou cooperativa vai envolvendo outras pessoas e famílias no processo de produção de alimentos para a alimentação escolar.

Minha maior conquista foi a minha cozinha industrial. E com essa conquista poder gerar renda pra outras famílias de agricultores na produção dos meus bolos. (Sra Júlia).

Minha condição de vida melhorou muito depois que eu entrei para fazer bolo pro PNAE e PAA porque eu sou dos dois programas. No PNAE, acho que comecei em 2010, nunca deixei de entregar. Foi melhoria tanto financeira como de aprendizagem. Eu aprendi muito. E ampliei minha produção e faço bolo também aqui para a comunidade onde moro. Sempre gostei de ser independente, de ter meu dinheiro, ajudar mais na família. E tenho dois filhos e gosto de dar a eles tudo que posso dar de melhor na medida do possível. Mas somos uma equipe, eles me ajudam lá no forno, me ajudam na casa. O forno eu comprei com a renda do PNAE e também a moto para as entregas. Eu mesma dou conta, coordeno meu trabalho, em casa. Não dependo dos outros. E aumentei recentemente o negócio com a venda também de pão para comunidade. Mas o pão eu não faço, vem da padaria da cidade e eu revendo aqui. (Sra. Cristina).

⁹ Em 23 de agosto de 2023 foi promulgada a Lei nº 14.666, que “altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da venda da família será feita no nome da mulher” (Brasil, 2023, p.1).

Quando os agricultores familiares se inserem como fornecedores do PNAE, além das melhorias referidas, ocorrem mudanças no comportamento alimentar de suas famílias. Ou seja, o aumento da produção numa realidade de venda certa e institucional, provoca mudanças nos hábitos alimentares, levando a uma alimentação mais saudável e adequada.

Outra coisa que eu acho é a questão da utilização do alimento, porque a partir do momento que eles passaram a produzir para vender para merenda escolar eles também foram implementados isso aí dentro da sua alimentação. Porque na medida em que você vai comercializar você vai tá consumindo também e melhorou na alimentação da família. (Sra. Isabel).

Isso ocorre mais ou menos assim: com o aumento da renda, aumenta o poder de compra de alimentos que eles não produzem e, conseqüentemente, passam a ter acesso a uma variedade de alimentos que contribui para uma rotina alimentar mais rica, saudável e adequada. São as vendas da agricultura familiar provocando educação alimentar e nutricional e segurança alimentar e nutricional.

Ainda dentre os avanços, apontam a exigência contida na Resolução nº 20/2002-FNDE, de devolução ao FNDE de recursos não aplicado na agricultura familiar. Até então, como não havia penalidade para quem descumprisse o art. 14 da Lei nº 11.947/2009, alguns gestores não se preocupavam em comprar da agricultura familiar ou não compravam o mínimo exigido – 30% do valor repassado pelo FNDE. As chamadas públicas começavam tardiamente e o processo se arrastava por todo ano, terminando muito vezes junto com o ano letivo e em época que impossibilitava comprar dos agricultores habilitados no certame. Contribuí, assim, para o descumprimento do contrato de compra pela prefeitura. Após essa exigência, as chamadas públicas passaram a ser concluídas até março, prazo suficiente para a compra; ao invés e meados ou do fim do ano. Contudo, há ainda casos de chamada pública que são finalizadas quando período letivo de aulas se encerra.

Uma gestora de cooperativa indicou a existência do CECANE UFC como avanço para as compras da agricultura familiar, argumentando que esse Centro além de atuar monitorando e assessorando as prefeituras em relação ao PNAE, está sempre disponível aos agricultores e suas organizações para tirar dúvidas, prestar esclarecimentos, indicar formas certas de agir e soluções.

Por fim, apesar de se tratar de uma situação particular que não ocorre com todos os agricultores familiares, é significativa a seguinte indicação de avanços ou conquistas, pois

confirma que as compras da agricultura familiar para o PNAE podem funcionar como estratégia de desenvolvimento econômico e social:

Professor, na minha vida particular teve um avanço extraordinário. Essas vendas, eu como tenho foco na polpa de fruta, deu uma alavancada significativa. Hoje, a minha fonte de renda praticamente é inteiramente nessas vendas do PNAE. Essas compras que o governo proporciona, tanto pro colégio do estado, que eu não tenho do que reclamar dos colégios do estado, certo? Tudo que eles licitam eles compram. Mas, é assim, eu estou muito satisfeito! Deu pra mim conquistar casa própria, deu pra mim conquistar carros, motos e uma vida estável. (Sr. Paulo).

5.2 As dificuldades nas vendas para o PNAE e as estratégias de enfrentamento

As dificuldades indicadas pelos agricultores familiares são de dois tipos – as ligadas direta ou indiretamente ao processo de compra e venda dos gêneros alimentícios para o PNAE e aquelas de natureza mais geral, de contexto.

5.2.1 Obstáculos vinculados ao processo de compra e venda

Entre os agricultores familiares, tanto os que atuam individualmente como os organizados/cooperados, predomina o desconhecimento sobre o processo de chamada pública e sobre as regras e normas das compras de gêneros alimentícios pelo PNAE. Segundo a Sra. Isabel, o conhecimento desses dois aspectos “*pelos agricultores é pouco demais, pelos dirigentes das cooperativas também é muito pouco*”. Decorre de divulgação inadequada pelos gestores de como funciona o processo, do que é necessário para participar e das regras específicas, administrativas e sanitárias.

Aqueles agricultores que conseguem vencer a barreira do desconhecimento geral do processo se deparam com o obstáculo de falta de conhecimento sobre a chamada pública em si: da existência da mesma, da localização do edital e da divulgação do andamento do processo. Para o Sr. Antônio, os atos da prefeitura que deveriam primar pela publicação das informações e obedecerem ao princípio da transparência pública, terminam sendo “*um público escondido e um transparente escuro*”.

Para os agricultores, essa falta de transparência e de publicidade geralmente tem objetivo político, eleitoreiro e clientelista. Ou seja, seria um processo deliberado de ocultação de informações para beneficiar um agricultor, um grupo de agricultor ou uma cooperativa que a gestão deseja que vença o certame da chamada pública.

Com uma prática dessa natureza, os agricultores também apontam certas interpretações erradas das normas da chamada pública, pelos agentes públicos responsáveis por sua condução, tais como a classificação dos concorrentes por DAP: a legislação determina seguir a ordem de prioridade – DAP Jurídica/cooperativa, grupos de DAP física e agricultor isolado; porém, acontece, de vez em quando, a inversão dessa ordem, em que o edital coloca a DAP jurídica como a terceira na prioridade. Quando se argumenta que poderia ser desconhecimento da legislação por parte da comissão de licitação e compras, o agricultor responde:

Não é desconhecimento, não. Porque a lei, as normas estão em cima da mesa deles [dos servidores públicos do setor de compras], no papel. Eles são experientes. Uma coisa que eles não são: nem bestas nem ignorantes da lei. No fim, quando sai o resultado, a gente vê que quem ganhou tem ligação ou amizade com alguém da prefeitura (Sr. Antônio).

Junto desse problema, vem outro – a existência de cooperativas de agricultores familiares criadas somente para participar de projetos de vendas para o PNAE. E no controle delas estariam pessoas ligadas à administração municipal, ou a algum técnico da EMATERCE ou a uma pessoa do sindicato dos trabalhadores na agricultura familiar local.

Um dos problemas que nós temos que enfrentar é as falsas cooperativas. Eu chamo de falsas, num instante, mas elas não são falsas porque elas passam pela a junta comercial, elas são registradas né, tem CNPJ. Elas têm tudo. Quando a gente fala em falsa é porque eles trabalham, eles criam as cooperativas a partir de um grupo de interesse. Às vezes, um técnico da EMATERCE, ou alguém do próprio sindicato mesmo, facilitam pra eles. Porque tem o conhecimento daquelas DAP e aí cria aquele grupo. (Sra. Isabel).

Essa prática acumula irregularidades e ilegalidades de outros tipos como: o acesso rápido e fácil, pela EMATERCE e sindicatos, ao sistema de emissão e controle de DAPs, que favorece o acesso aos cadastros e a inclusão, nas cooperativas, de agricultores sem o conhecimento deles, bem como a renovação de DAP com rapidez.

Já aconteceu de cooperativa que a pessoa nem sabia que era cooperado daquela cooperativa. Aí outro problema que a gente tem são as facilidades que essas cooperativas têm de chegar no dia de uma chamada com o pessoal [cooperados] tudo certinho na data. Ninguém vence nada com essas cooperativas. Quando chega a chamada, elas tão com tudo. E a gente percebe que para nós fazer uma mudança numa DAP, é uma dificuldade danada. Leva um tempo danado. E eles podem pegar, porque hoje eles foram ali e já saem com a DAP no mesmo dia ali. Porque tem alguém lá dentro da EMATERCE ou do governo do estado que facilita seja no CECAF, ou seja, na EMATERCE. Vão lá e renovam até sem o agricultor estar lá. (Sra. Isabel).

É uma situação crítica e irregular que está presente de forma crescente na realidade das chamadas públicas do PNAE no Ceará, a partir da entrada em vigor da Resolução nº 06/2020-FNDE que no Art. 35, parágrafos 1º e 2º, afirma:

Art. 35 Para seleção, os projetos de venda (modelos no Anexo VII) habilitados devem ser divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do estado, e grupo de projetos do país. § 1º Entende-se por local, no caso de DAP Física, o município indicado na DAP. § 2º Entende-se por local, no caso de DAP Jurídica, o município onde houver a maior quantidade, em números absolutos, de DAPs Físicas registradas no extrato da DAP Jurídica (Brasil, 2020).

Essa regra foi criada com o objetivo de favorecer preferencialmente a participação de DAP jurídicas locais nas chamadas públicas do PNAE. Porém, desencadeou práticas irregulares e ilegais por parte de algumas cooperativas que, guiadas pela busca do lucro sem importar o meio, têm atuado de forma inescrupulosa para vencer as chamadas públicas. Como o critério que determina o local da DAP jurídica é o município que tem a maior quantidade de cooperados, essas empresas atuam aliciando agricultores de onde vai ser aberto um edital de chamada pública para conseguir ter maioria de agricultores locais. São cooperativas que não têm uma localização certa, pois mudam de localização conforme o interesse em concorrer a um edital.

Explicando melhor esse modelo de DAP mimetista¹⁰: a cooperativa é do município X. Porém, o município Y abre um edital de chamada pública. Então, os responsáveis por essa cooperativa X vão até o município Y e, por diversos e questionáveis meios, conseguem a adesão de agricultores desse município até quantidade necessária para ela se classificar como cooperativa do local Y. Enfim, consegue organizar seu quadro de cooperados, sua DAP jurídica, com a maior quantidade, em números absolutos, de DAPs físicas de agricultores do município Y. Na voz de Dona Cristina: *“Durante um ano, tem cooperativa que se for verificar está localizada em dois, três, quatro municípios, participando de dois, três ou quatro chamadas públicas. É desleal. E tem agricultor que se presta a esse papel com o interesse de se dar bem”*.

¹⁰Mimetismo foi um termo que veio à mente para designar esse tipo de cooperativa. Mesmo sendo da área da biologia foi o que me serviu para fazer uma comparação, uma metáfora desse cenário. Na natureza, os animais ou plantas para a obtenção de vantagem. Na sociedade, nessa situação de concorrência a tudo custo, tais cooperativas se disfarçam de organizações de agricultores locais. Se na natureza, os animais e plantas utilizam esse processo em geral para se protegerem de predadores; no contexto da chamada pública, esse procedimento se inverte, transformando-se em prática predatória.

Dentre as formas dessas cooperativas arregimentarem, estão a oferta de vantagem financeira e a promessa de que a produção do agricultor vai ser vendida pela cooperativa.

Como é que esse povo consegue? É uma questão pra ser analisada, pra ser vista. Precisa se criar uma vistoria, uma auditoria pra ver como é que se dão os processos em cada uma dessas cooperativas: de pegar, às vezes de 20% de cooperados daquela cooperativa e você fazer uma visita pra ver se tem aquela produção que ele tá vendendo. Porque a maioria não tem. Já tivemos o exemplo de uma cooperativa que ela pegou seis cooperados nossos. E no último dia, nas vésperas renovou a DAP de um deles e filiou a ela sem ser filiado. E, eles não tiveram medo. Disseram que não tinham se filiado à cooperativa, que tiveram medo de dizer não. Depois eu soube que eles tinham oferecido um valor X pra permanecer na cooperativa. Então sem ficha, sem nada nós precisamos de uma declaração, tá na lei, pra você ser filiado numa cooperativa você precisa de uma declaração dizendo que você quer se filiar, você precisa ter uma ficha de filiação que a pessoa chegar na cooperativa tá aqui a ficha assinada pela pessoa e a produção para você poder justificar que faz parte de uma cooperativa você tem que produzir. E isso não acontece com essas cooperativas. (Sra. Isabel).

A ação irregular, ilegal e ou fraudulenta se expressa ainda de outras formas. Finda a seleção feita pela chamada pública, começa o processo de entrega dos alimentos pelos agricultores ao PNAE. Há municípios que não possuem abatedouro do serviço de inspeção municipal – SIM, conforme as exigências da lei, contudo, vendem produtos de origem animal como carne suína, caprina e ovina como sendo da agricultura familiar do município. Compram carne de galinha caipira de produtor que não possui local adequado para abate das aves. Porém, a prática é fraudulenta porque a carne dos animais seria oriunda de outros locais (municípios) e de outros produtores, na maior parte das vezes pessoas ligadas ao poder político local. No caso das aves, haveria caso de entrega de frango de granja por galinha. Nesses casos, as notas fiscais são emitidas em nome de agricultores familiares do município.

Ontem mesmo uma pessoa me disse olhe [...] estão entregando frango de granja no lugar de galinha caipira. E falei: gente cadê nossa cooperativa que não vê isso? Que não vai lá? Não porque o pessoal fica com medo de denunciar. (Sr. Antônio).

Outra questão que tem muito é agricultores que são usados por vereadores, por secretários de agricultura, de prefeituras, de prefeitos. São ligados ao prefeito para tudo que tramita ligado a caprino e ovino os produtos. Então, eles entregam o produto e vai a nota no nome daquele agricultor. Isso acontece muito e isso precisa ser fiscalizado, analisado pra poder eliminar. (Sra. Isabel).

Essas irregularidades decorrem da falta de medidas de fiscalização e controle das ações dos gestores municipais. Ao serem questionados sobre a não realização de denúncias, os agricultores afirmam que não o fazem porque têm medo.

5.2.2 *Obstáculos de natureza geral e contextual*

A relação entre a gestão municipal do PNAE, pastas da educação e da agricultura, e agricultores familiares é problemática. Diálogo não existe, na maior parte das vezes. Não conversam. A gestão do PNAE não disponibiliza as informações sobre a chamada pública de forma adequada e de acordo com o previsto na regulamentação do programa. É uma relação tensa e marcada pelo medo dos agricultores em relação aos gestores municipais.

A falta de comunicação predomina. Às vezes porque as informações necessárias não são transmitidas aos agricultores. Outras vezes são transmitidas de forma parcial, incompletas ou fora do tempo.

A divulgação dos editais de chamada pública em geral não é feita de forma acessível aos agricultores familiares. Acontece em veículos de comunicação de grande circulação como jornais ou Diário Oficial da União, inacessíveis aos agricultores no seu dia a dia. A divulgação local fica restrita e atinge somente aqueles próximos da gestão municipal ou que já estão fornecendo gêneros para o PNAE. Ao contrário, a divulgação da chamada pública deveria ser feita, e isso está previsto na legislação, onde o agricultor pode ter acesso: rádios locais, murais de sindicatos e secretaria de agricultura, veículos de som e propaganda e outros espaços. “*A chamada pública deveria ser mais divulgada, divulgada também na mídia*”, afirma a Sra. Júlia. “*Deveriam divulgar no portal de transparência da prefeitura com fácil acesso porque às vezes para descobrir tem que ligar pra alguém*”, na fala da Sra. Isabel.

Frequentemente, as informações são truncadas, transmitidas de forma parcial ou fora do tempo. Essa situação é entendida pelo agricultor familiar como tratamento do PNAE como questão política, eleitoreira e seletiva. Não tratam o PNAE como uma política pública que, como tal, deve ter suas compras baseadas nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme determina o Art. 37 da Constituição Federal. Nessa lógica, os agricultores familiares não concebem as vendas para a política de alimentação escolar como acessível a qualquer agricultor.

A falta de publicidade dos atos da chamada pública prejudica de diversas formas o agricultor familiar. Há muitos exemplos. A perda de um prazo porque o edital não deixou claro ou está de difícil localização ou não foi informado em local adequado, resultando na exclusão desses fornecedores. Ou foi informado pela comissão de compras fora do tempo, sem chance de tentativa de solução ou entrar com recurso.

Agricultor perde prazo porque informam pra alguns e pra outros não que ficam pelo meio do caminho porque não souberam. Quando sai o resultado, dá pra ver que quem ganhou foi lá uma pessoa ou grupo ou uma cooperativa ligada à administração do município, a vereador. (Sra. Isabel).

E na execução dos contratos de compra e venda, ocorrem outras irregularidades e impropriedades que afetam a credibilidade do processo e reforçam a concepção, dentre os agricultores, de que as vendas para o PNAE são exclusivas de alguns.

Muitas prefeituras não cumprem o contrato feito com os agricultores familiares ou o cumprem de forma parcial. Isso compromete o objetivo de compra dos 30% previstos na lei. Sr. Paulo afirma que

Uma das maiores dificuldades que hoje a gente sente é que tem algumas prefeituras que a gente ganha licitação. Mas as prefeituras não cumprem com o contrato. Elas não cumprem de acordo com o que foi assinado, sabe? Elas não cumprem nem os 30%. Essa uma das dificuldades maiores que nós estamos tendo.

E prejudica o agricultor duplamente. Primeiro, porque ele realizou um contrato público e institucional que lhe garantia vender ao PNAE a quantidade de gêneros contratados e a prefeitura não cumpriu sua obrigação de comprar. Sem essa venda, o agricultor deixa de vender em outros espaços porque reservara seus gêneros para vender ao PNAE. Sem a venda, vem o prejuízo e a priora de suas condições de vida, inclusive em relação à sua segurança alimentar e nutricional.

Ao questionamento sobre o enfrentamento desses atos, principalmente do não cumprimento dos contratos, a resposta do Sr. Paulo é representativa da desigualdade na correlação de forças – gestão do PNAE e agricultores, do medo que esses têm daqueles: “*Eu vou ser bem sincero com você... não adianta a gente brigar com prefeitura, bater de frente sabe? Porque a gente fica marcado... Mesmo se a gente ganhar novamente lá, aí que eles não compram nada mesmo. Entendeu?*”

Esse assunto não é tratado, pela gestão, dentro dos princípios que regulam as compras públicas, principalmente a legalidade e impessoalidade. Exigir o cumprimento de uma das partes do contrato de compra se baseia na legalidade administrativa. Transferir uma reclamação ou exigência de direito do agricultor para o nível da individualidade e do privado também fere tais princípios. E afeta a relação entre a gestão e os agricultores que deveria ser racional, porém amistosa e respeitosa. Como não é, isso afeta bastante o diálogo entre ambos, que é considerada por todos os entrevistados como ruim. Pode até começar bom, porém se

houver reclamação ou exigência do agricultor piora, desanda de vez e tem consequências que vão desde o tratamento descortês às represálias

Já existiu bastante diálogo, assim, pelo menos da minha parte com o pessoal responsável pela compra da merenda escolar. Porém, em algum tempo depois... Hoje não tem mais esse diálogo, por causa de cobrança. Porque eu saía cobrando. Eu passava tempo fazendo bolo e quando era na hora de receber a nota, eu passava 25 dias pra receber uma nota, já tendo que fornecer uma segunda remessa de bolo sem receber o pagamento da primeira. Então, hoje acho que isso travou devido eu ficar cobrando muito, pegando no pé deles. Mas era porque não estavam pagando a nota, pra mim poder encaminhar o outro pedido. Então, hoje acho que travou o diálogo entre a minha pessoa, né? Entre aqui a agricultura, como eu, e lá eles. Então devido ter cobrado, eles ficaram chateados. Hoje é assim, meu caso aqui, a doutora [nutricionista PNAE] passa por mim como se ela não me conhecesse. Já aconteceram situações, reuniões que eu estou, que ela chega, entra, olha e finge que não me conhece... Mas, é assim... E eu não dou muita atenção, faço meu trabalho da melhor forma possível. Mas, infelizmente, travou porque eu cobre. Mas se a gente não cobrar as coisas não funcionam. (Sra. Júlia).

A comunicação entre os gestores municipais, principalmente das secretarias de agricultura e educação, e os agricultores também não anda bem. Não há divulgação adequada sobre as compras da prefeitura para o PNAE, o que se aplica também aos sindicatos dos agricultores familiares.

A minha dificuldade é a falta de comunicação direta da Secretaria de Agricultura e de Educação com o agricultor. Eu participo do programa, porque eu corro atrás e busco as informações. Mas tem muitos agricultores que não conhecem esse programa né... que é um programa muito bom, de incentivo e lucrativo pra gente, pra mim pelo menos. Então, se tivesse mais comunicação partindo das Secretarias pra o agricultor, acho que teria mais agricultor participando. (Sra. Júlia).

Os sindicatos também têm parcela de culpa no desconhecimento dos agricultores. Eles do sindicato sabem, mas não se preocupam de dizer pra o agricultor que ele pode vender sua produção pra merenda escolar. Ou divulga pra uns e pra outros não. E tem sindicato, não é o caso do nosso aqui, mas a gente sabe de sindicato que é aliado da prefeitura. Não pode ser aliado não. Ou até que seja aliado, mas que fique do lado da categoria. (Sra. Cristina).

A insatisfação dos agricultores em relação à gestão municipal, na falta de diálogo e comunicação, recai mais sobre as secretarias de agricultura que não informariam, nem ajudariam a divulgar o PNAE. Uma divulgação que auxiliaria na inclusão da produção existente no PNAE; comunicaria sobre o que o agricultor ainda não produz e que é demandado para que ele comece a produzir.

A secretaria de agricultura tinha que ir atrás do agricultor e mostrar pro agricultor o que realmente o PNAE compra da agricultura, essa procura... Porque, assim, eu sinto que a Secretaria de Agricultura, ela não procura o agricultor pra mostrar,

dizer: olha, temos isso pro PNAE, temos aquilo; quem pode ofertar; qual seu produto? O que você pode produzir, que pode ofertar pro PNAE? Então, acho que é uma coisa que deveria existir, uma procura melhor da Secretaria de Agricultura pro agricultor, procurar o agricultor, informar. (Sra. Júlia).

O controle de ações da gestão municipal do PNAE é uma atribuição do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, segundo a legislação do PNAE, Art. 19 da Lei nº 11.947/2009 e Art. 44 da Resolução 06/2020-FNDE. E no exercício dessa função, está a verificação do cumprimento do Art. 14, da lei supracitada. Porém, dentre os agricultores, existe uma desconfiança em relação ao CAE porque é entendido como um órgão que não cumpre como deveria o seu papel de controle social, pois seria constituído conforme interesses da prefeitura para legitimar ou validar o que a gestão municipal faz em relação ao PNAE. E que não dialoga também com os agricultores familiares.

Não existe diálogo com o CAE também não. No meu ponto de vista há um distanciamento muito grande do CAE. Primeiro, tem o conselho de merenda escolar, que é do município. Esse conselho primeiro ele é formado conforme interesse da prefeitura. Não funciona direito, quase não tem reunião. Quando tem, às vezes, nem comunicam ou comunicam em cima da hora pra poder as pessoas perderem a reunião. E só faz aquilo porque é obrigado pra poder assinar aquela atinha ali. Chama cada membro pra assinar a ata, que muitos nem leem nem sabem do que se trata. (Sra. Isabel).

A falta de aproximação da gestão municipal, principalmente das secretarias de agricultura, se expressa de forma clara na inexistência de mapeamento da produção agrícola familiar, resultando na ausência nos cardápios de alimentos muito produzidos no Ceará, dentre os quais, está o mel de abelhas. Segundo a agricultora Isabel, “*as prefeituras não estão colocando o mel nas chamadas públicas e hoje é uma das produções que tem mais dado renda para os agricultores e para a agricultura. O sertão do Ceará produz muito mel*”.

Ao mesmo tempo, existem outros gêneros, que não têm uma grande produção, como é o caso do abacaxi produzido na Serra da Meruoca, mas que tem oferta suficiente dos agricultores locais. Conforme o senhor Sr. Paulo, essa inclusão acontece porque a gestão local sabe que é produzido e decide incluir na chamada pública.

A falta de certificação deixa muitos gêneros locais fora das chamadas públicas. Obter o Selo de Inspeção Municipal – o SIM, o Selo de Inspeção Estadual – SIE e o Selo de Inspeção Federal – SIF é um grande desafio, sendo que cada um tem um grau de dificuldade.

A agricultura familiar não está vendendo mais pra merenda porque nós temos poucas agroindústrias com SIF, com SIE ou com SIM. Ainda ontem um cooperado

estava me falando que era coisa difícil. Nem o SIM eles tinham conseguido. Eu disse: vocês não conseguiram o SIM no seu município que é uma coisa que você vai lá olha tá bem pertinho ali, você tem vigilância sanitária, você já tem todas as equipes ali tudo bem pertinho lá embaixo da prefeitura e não dá o SIM. Tu vai pro SIE em nível de estado é mais difícil ainda. Nosso abatedouro até hoje não recebeu SIE e eu estava dizendo: é muito mais fácil você conseguir um SIF de que um SIE. Essa é uma grande dificuldade. Por isso que muitos produtos ainda não tão no mercadinho da agricultura familiar. Por causa disso aí não tão na merenda escolar porque tem município que vai no pé da letra: se não tem certificação, eu não vou receber. Tem outros que faz como é interesse deles né, pra botar os produtos deles aí eles criam aquele jeitinho, faz o veterinário lá, aquela pessoa responsável dar um laudo pra aquele produto que nem foi vistoriado pelo agente sanitário e termina comprando, vai pro programa. Agora uma cooperativa com uma agroindústria não consegue o SIM ou SIE. Não consegue entregar um produto sequer. Hoje nós entregamos a polpa, porque as agroindústrias conseguiram já o SIF, mas a duras penas. (Sra. Isabel).

Sem o SIM ou SIF, ficam de fora das vendas para o PNAE os gêneros alimentícios de origem animal, como carnes de galinha, caprino, ovino, suíno; ovos; leite e derivados; mel de abelha; peixe; dentre outros. Criar um serviço de inspeção municipal não traz grande gasto para o município se levar em conta os benefícios da inclusão da produção local tanto no mercado institucional – PNAE e PAA, como no mercado convencional – feiras, supermercados, frigoríficos.

A ausência de SIF tem resultado na prática chamada de contratos de parceria. Cooperativas ou grupo de agricultores isolados que produzem polpa de frutas, mas não têm SIF, concorrem a chamadas públicas utilizando dessa artimanha. Em termos práticos, pode-se falar de terceirização da certificação da produção por quem não tem a certificação federal. É considerada uma medida injusta, por uma parte dos agricultores notadamente aqueles ligados a cooperativas certificadas; ou uma saída para a inclusão de seus gêneros para o PNAE, por parte daqueles que não têm certificação. O Sr. Paulo, que faz parte do grupo contrário a essa prática apresenta os seguintes argumentos:

Com relação à certificação aqui tá tudo certo. E a gente, por incrível que pareça... a nossa cooperativa, que eu participo, nós fizemos o esforço pra construir uma industriazinha de beneficiamento de polpa de fruta, que foi certificada. Tá certo? Tudo do jeito que manda o MAPA. Agora, o que a gente tá sentindo muito, muito, literalmente no bolso é esses tais de contratos de parceria, que é muito injusto. Muito injusto! Nós aqui produzimos, beneficiamos a polpa, nós fazemos tudo. Aí vem uma cooperativa, não sei da onde, com um contrato de parceria, que terceiriza as polpas. Às vezes, de má qualidade... concorre em pé de igualdade com a gente! E, às vezes, até ganha da gente. É muito injusto! Se tivesse alguma forma de não aceitar esses contratos de parceria, pra gente seria um avanço muito grande. Porque eu também participo de chamadas públicas em outras regiões... Tipo na região de [...], eles não aceitam contrato de parceria. Só vende lá quem produz sua própria polpa. Aí sim eu assino embaixo, porque você está dando vez à quem realmente produz, não terceirizar. Entendeu? É chato! Então, deixo meu desabafo pra você levar pra alguém que você conheça.

Os agricultores relataram problemas de natureza mais geral como falta de acesso à internet e a computador, gerando a dependência das secretarias de agricultura e de educação para fazer os projetos de vendas. Se não têm acesso à internet e a computadores, os agricultores não conseguem ter acesso à chamada pública, saber quais os produtos demandados, fazer os contratos de venda, acompanhar o processo. Frente a isso, se veem diante de duas saídas, ambas com consequências negativas. Ou eles pagam a alguém para fazer o contrato, o que diminui o lucro caso vençam a chamada pública ou mais uma despesa sem retorno, caso não vençam. Ou ficam na dependência da secretaria de agricultura ou de educação colocarem algum funcionário para elaborar os contratos, serviço que nem sempre existe ou existe para todos. Essa exclusão digital afeta também o processo de fornecimento de gêneros porque eles dependem da internet para gerar as notas fiscais das vendas; sem internet, são obrigados a se deslocar ao posto regional da Secretaria da Fazenda do Ceará que nem sempre fica na sede do município em que residem e produzem. *“E não tem apoio dos sindicatos não pra ajudar nesses problemas. Ou se tem é só pra alguns e pra outros não. Do mesmo jeito é na prefeitura”*, afirma a Sra. Cristina. Essa situação gera o que a Sra. Isabel chama de *“agricultores dependentes da prefeitura”*.

Por parte da gestão municipal, há uma visão limitada da produção da agricultura familiar que entende como sendo produtora somente de milho, feijão, farinha. Porém, a agricultura familiar, segundo a Sra. Isabel, *“é muito diversa e produz um pouco de tudo: peixe, queijo de cabra, galinha caipira, ovo caipira, frutas, macaxeira, batata doce, mel de abelha e muito mais. Chegou ao conhecimento de nossa cooperativa que tem agricultor que produz até morango aqui no Ceará”*. Provavelmente essa visão limitada decorre da falta de mapeamento da produção local de alimentos, pois não sabendo dessa diversidade classifica tal produção como limitada e restrita.

De forma contraditória, alguns produtos estão presentes raramente ou mesmo ausentes nas chamadas públicas, apesar de pertencerem a essa classificação limitada da agricultura familiar, como a farinha, a goma e o feijão. E a contradição se completa quando chamadas públicas incluem, na pauta, alimentos como o iogurte, mesmo sendo um produto que é uma exceção dentro da produção familiar no Ceará.

Como as prefeituras não tem isso [mapeamento da produção] pra ver o que produz e quem produz no meu município pra incluir na chamada pública. Se eles colocarem a farinha e a goma e o feijão, esses três existem. Esses não faziam falta. E ovo de galinha caipira também. Então, esses quatro aí não faziam falta na chamada pública, mas hoje muitas vezes não tem mais. Eles botam iogurte. Onde é que você

tem iogurte da agricultura familiar? São algumas no estado do Ceará. Talvez duas ou três cooperativas que produzem no estado todinho. E aí como é que eu vou concorrer com iogurte lá no meu município? Quem é que vai ganhar com isso? É quem produz fora. Só que vai lá ou faz um acordo lá, alguém bota lá e concorre e eles inventam que faz, e faz de conta que recebe. (Sra. Isabel).

A fala de Dona Isabel remete à realidade de queda acentuada das compras da agricultura familiar para o PNAE, durante a pandemia¹¹, nos anos de 2020 e 2021, como já foi demonstrado anteriormente nesta tese. A principal justificativa apresentada por gestores, nos documentos analisados, diz respeito à impossibilidade ou à dificuldade de inclusão dos gêneros da agricultura familiar nos kits distribuídos porque o fornecimento se baseava predominantemente em alimentos *in natura*. Ou seja, o que compravam da agricultura familiar seria inapropriado para distribuição, pois deveriam ser de consumo imediato e a gestão municipal não dispunha de logística de embalagem e distribuição adequada e imediata. A perspectiva dos agricultores entrevistados confirma, então, o que os documentos mostram – a queda excessiva das compras desse setor. Dentre os quatro entrevistados, somente um agricultor afirmou não ter havido descontinuidade de suas vendas para o PNAE, durante o período pandêmico. Os outros falam de queda acentuada, prejuízos, exclusão, interrupção de fornecimento e abandono da agricultura pelos gestores municipais e estadual.

Durante a pandemia, houve uma queda drástica [de fornecimento de gêneros]. Não foi pequena não porque a maioria das prefeituras... Não sei qual foi o sistema que eles usaram porque eles poderiam fazer aquelas cestas [kits], né? Eles fizeram, mas não usaram as cooperativas e agricultores isolados pra poder beneficiar não. Eles fizeram outra forma lá e conseguiram organizar a cesta. E a gente só sabia deles entregando as cestas com os produtos. Poucas delas pegaram produtos das cooperativas pra poder fazer essas entregas. Eles se aproveitaram porque achavam que não precisava de uma chamada pública. Muitas cooperativas não fecharam as portas porque nós tínhamos uma entidade apoiadora. Porque senão a gente tinha fechado as portas. E ainda hoje tem uma nossa que tá numa situação ainda difícil de restauração. Houve sim exclusão de determinadas parcelas da agricultura familiar. Eu não vou dizer que eles não compraram da agricultura familiar porque eu não posso comprovar. Mas posso falar que houve exclusão daqueles que no dia a dia já vinham fazendo uma entrega. Houve uma exclusão. (Sra. Isabel).

Porém, a justificativa dos gestores não se sustenta ou se torna frágil, quando se considera o que a agricultora cooperativista falou acima: que gêneros não perecíveis como

¹¹ A partir de março de 2020, as aulas foram suspensas em decorrência da pandemia do novo corona vírus, com base na seguinte legislação: Decreto Legislativo nº 6/Senado Federal, de 20 de março de 2020; Lei nº 13.987/Presidência da República, de 7 de abril de 2020, que alterou a Lei nº 11.947/2009, que autorizou de forma excepcional, no período de suspensão das aulas decorrente da situação de emergência, a distribuição com as famílias dos alunos dos alimentos adquiridos com recursos repassados pelo FNDE; Resolução nº 2/FNDE, de 9 de abril de 2020 regulamentou essa distribuição que ficaria a critério das entidades executoras.

feijão, goma e farinha, dentre outros produzidos pela agricultura familiar, não têm entrado nas pautas das chamadas públicas. Possivelmente, as compras do período pandêmico poderiam ter sido diferentes, de maior valor e favoráveis à agricultura familiar, se houvesse adequação entre a demanda e a oferta de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Há insatisfação do setor cooperativista da agricultura familiar em relação à gestão do PNAE estadual. Com o fechamento das escolas por causa da pandemia, a Secretaria de Educação do Ceará não fez, a princípio, o que estava previsto na legislação do FNDE, a distribuição de kits para as famílias dos alunos. Como a Resolução nº 2/FNDE, de 9 de abril de 2020, que regulamentou essa distribuição, afirmou que essa distribuição ficaria a critério das entidades executoras, o governo estadual distribuiu, no ano de 2020, um cartão vale alimentação para cada aluno da rede pública estadual, com valor mensal de R\$ 80,00. Foi uma resposta imediata à falta da alimentação para os alunos decorrente do fechamento das escolas. Apesar dos repasses do FNDE terem acontecido regularmente, somente em outubro desse ano, a gestão da rede escolar estadual começou as compras, inclusive as da agricultura familiar. Nesse contexto se insere a crítica da Sra. Isabel, em relação à postura e ações do governo do Ceará, do período, no que diz respeito ao cooperativismo:

Os municípios parecem ter seguido [na pandemia] o exemplo do nosso próprio governador. Ele não apoiou a agricultura familiar. Ele comprou, deu cestas, apoiou muita gente, mas não trabalhou com as cooperativas. Ele não trabalhou com a agricultura familiar pra poder entregar produtos nas cestas, a exemplo do Rio Grande do Norte. A governadora de lá, através da UNICAFES, sentou discutiu e apresentou uma solução. O governador é ótimo a gente sabe que ele foi muito bom, ajudou muito e, na pandemia ele apoiou as pessoas mesmo. Mas nesse sentido, ele deixou as cooperativas. Ele não acredita no cooperativismo. Eu posso usar isso com muita ênfase porque digo de antemão que nós negociamos recursos pra agricultura familiar. Foi criada a lei¹². Foi sancionada a lei do cooperativismo, mas não foi implementado um centavo direcionado às cooperativas, a não ser um projeto estruturante do projeto São José. (Sra. Isabel).

Os agricultores ressaltam obstáculos relacionados à assistência técnica por parte da EMATERCE, da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agrário e das secretarias municipais de agricultura. Segundo eles, existe uma prática que se denomina como técnica,

¹²Lei nº 17.702, de 7 de outubro de 2021, dispõe sobre a Política Estadual de Fomento ao Cooperativismo, consistente em princípios, diretrizes, instrumentos e ações a serem implementadas pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo em incentivo ao cooperativismo no Estado do Ceará.

entendida como algo que abrange assistência técnica e atividade de controle e fiscalização do Estado. Essa prática focaliza um produto ou atividade específica e não na unidade produtiva; ocorrendo para dar resposta ao estado ou município sobre algo pontual: vacinação obrigatória de rebanho, acompanhamento de ocorrência de uma praga, etc. É uma ação limitada que não olha a diversidade e não teria por objetivo ajudar a desenvolver a autonomia do agricultor. A compreensão causal e relacional do modelo de assistência técnica, expressa por uma agricultora cooperada, indica uma visão crítica do modelo ultrapassado de assistência técnica praticada pelo estado do Ceará e secretarias municipais de agricultura.

A assistência técnica até chega, mas chega por produto e não por família. Não acompanha a vida das pessoas. Então, nem é assistência técnica e nem é assessoria. Ela vai pra poder dar resposta pro estado ou pro município que precisa daquele produto ali, quando é solicitado. Vamos dizer, na aftosa, nesse período os técnicos vão lá pro campo dizendo que estão dando assistência técnica. Vão fazer uma coisa que é obrigatória, é mais fiscalizador de que assessoria, né? Não vão lá pra ver como essa família mora ali. A terra é dela? O que ela produz aqui? A produção esta sendo suficiente? Além disso, aqui, o que ela faz pra sobreviver? Que orientação eu posso passar pra eles pra poderem melhorar? Mas, infelizmente, não se consegue isso aí. Só olha o rebanho. Se o técnico for olhar o rebanho [na campanha contra a febre aftosa] é só bovino. Se o pé de laranja tiver com uma pragazinha ali eu não posso olhar porque eu só vim fazer isso: olhar o rebanho. Nunca olham a diversidade que tem ali, não olham a propriedade como um todo. E se perguntar: o que eu estou fazendo aqui? O que é que eu posso fazer, enquanto agrônomo, enquanto técnico agrícola ou enquanto veterinário, para ajudar a mais pra essa pessoa ciar uma autonomia, pra ela ter um conhecimento a mais, pra ela se empoderar e ela passar a fazer as coisas, para ela ser, como se diz, uma observadora daquilo que ele faz. (Sra. Isabel).

Sendo assim, diante do pouco efeito da assistência técnica do Estado, o agricultor busca outras fontes de assistência e de aquisição de conhecimento, principalmente a internet.

Com relação à assistência técnica, até que eles tentam... eles quem? A EMATERCE tenta. Mas a gente vê que são uns técnicos despreparados, sabe? Que não conhecem como lidar com o solo, como fazer uma poda produtiva, como fazer uma poda de crescimento, como fazer uma poda de limpeza. Aí a gente acaba ficando na mão. No meu caso, eu procuro aprender mais na internet mesmo. Na internet a gente aprende muitas coisas. (Sr. Paulo).

Assim se apresenta a visão múltipla, crítica e contextualizada dos agricultores familiares acerca das compras de seus gêneros alimentícios para o PNAE. Descrevem as práticas de gestão e de administração pública como se caracterizando por: uma burocracia rígida; práticas questionáveis que ferem os princípios que devem reger a atividade pública – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade; entendimento limitado ou equivocado das normas e regras da política de alimentação escolar. Mas também relatam esforços e

dedicação de gestores municipais do PNAE empenhados fazer acontecer, dentro das orientações legais e técnicas, as compras da agricultura familiar.

6 AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO ESTRATÉGIA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ao fim da pesquisa, em geral, predomina a ideia sobre o PNAE como um programa que, na sua essência, caracteriza-se como uma política pública inclusiva em relação ao agricultor familiar. Representa uma estratégia de inclusão social e de melhoria das condições de vida, porém entre o que está previsto em lei e na diretriz do programa e a realidade há uma grande distância e uma série de obstáculos a serem transpostos.

Considerando as homologias do funcionamento (Bourdieu, 1998, p. 67) do PNAE, apresenta-se a seguir uma síntese das características predominantes da execução dessa política, no Ceará, dentro dos limites que a pesquisa possibilitou identificar, nos documentos e na fala dos agricultores.

Quadro 10 – Síntese dos avanços predominantes na execução do PNAE Ceará

| Aspectos predominantes presentes nas duas fontes da pesquisa |
|---|
| Diminuição do tempo de conclusão do processo de chamada pública |
| Aumento da renda e melhoria das condições de vida dos agricultores que conseguem vender para o PNAE |
| Melhoria dos cardápios com a inserção dos gêneros da agricultura familiar nos cardápios |
| Conquista de autonomia de agricultoras quando se tornam fornecedoras do PNAE |
| Desencadeamento de um processo de criação de cadeias alimentares curtas |

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 11 – Síntese dos obstáculos predominantes na execução do PNAE Ceará

| Aspectos predominantes presentes nas duas fontes da pesquisa |
|---|
| Inexistência de mapeamento da produção de alimentos da agricultura familiar local |
| Desobediência de compra da agricultura familiar sem a devida comprovação, conforme rege a lei |
| Chamadas Públicas: publicização inadequada dos editais de chamada pública e seus atos decorrentes, ocorrência tardia |
| Necessidade de qualificação técnica dos agricultores como micro empreendedores |
| Ação limitada ou inexistente da EMATERCE na assistência técnica, acompanhamento e apoio do agricultor familiar |
| Falta de articulação setorial em relação à gestão municipal do PNAE |
| Diálogo inexistente ou limitado entre gestores municipais do PNAE e agricultores familiares |
| Inexistência de SIM na maioria dos municípios |
| Associativismo inexistente ou raro entre os agricultores |
| Desconhecimento das regras e normas do PNAE pela maioria dos agricultores |
| Desconhecimento do mercado PNAE pela maioria dos agricultores |
| Surgimento, a partir da Res. 06/2020-FNDE, do fenômeno “cooperativas miméticas ou onipresentes de agricultores familiares”. |

Fonte: Dados da pesquisa.

Esses dados mostram que os agricultores incluídos no PNAE obtêm ganhos econômicos, sociais e culturais. A renda familiar aumenta, adquirem bens móveis e imóveis. As mulheres conquistam autonomia. Seu comportamento alimentar melhora, bem como os cardápios das escolas que ofertam alimentação mais adequada e saudável e representativa da cultura alimentar local (Contreras; Arnaiz, 2006; Montanari, 2008). As compras locais aproximam produtor e consumidor, promovem o desenvolvimento de cadeias alimentares curtas, na concepção de Lopes, Basso e Brum (2019) que contribuem também para a proteção do meio ambiente. Então, pode-se afirmar que o PNAE no Ceará tem potencial para funcionar como estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável, conforme se afirma na diretriz V, art. 2º da Lei nº 11.947/2009, ou seja, em termos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Em se tratando de compras públicas sustentáveis ou licitações sustentáveis, na definição de Biderman *et al.* (2008), o PNAE responde aos critérios econômicos sociais e

ambientais, indicados por esses autores. E apresenta as vantagens de melhoria da qualidade de vida no plano local, de desenvolvimento local e de economia energética que pode resultar em menos poluição e economia de recursos que devem ser investidos em projetos de desenvolvimento local.

O PNAE é estratégia viável para o desenvolvimento sustentável e a realidade estudada demonstra isso. Contudo, é uma estratégia que não é sustentável, na realidade estudada, por ser incipiente e marcada por entraves que incluem desde a predominância de gestões locais do programa marcadas pela falta de articulação e intersetorialidade, por vícios administrativos e por clientelismo. Passa pela rejeição da organização da categoria dos agricultores em relação ao associativismo, pelo desconhecimento sobre o PNAE em si e das regras e normas que regulam a aquisição de gêneros alimentícios, pelo despreparo como microempreendedor e pela falta de condições de acesso a informações dos editais de chamada pública, dificuldade ou impossibilidade de elaboração de projetos de venda e de emissão de notas fiscais digitais.

Considerando que ser sustentável é o fim, a intenção e o foco da sustentabilidade, implica responsabilidade “pela geração de uma solução em relação à deterioração verificada nas inter-relações do sistema global ambiental humano... por meio do desenvolvimento sustentável”, na concepção de Feil e Schreiber (2017, p. 678), pode-se afirmar que o PNAE, conforme demonstrado pelos dados da pesquisa, não se desenvolve adequadamente como uma prática de desenvolvimento sustentável.

O fim, a intenção e o foco estão alinhados com a sustentabilidade. Porém, a gestão do programa e o contexto social e político em que se insere não permitem que de fato se concretize na qualidade de estratégia de desenvolvimento sustentável. Por vezes, as práticas da gestão desfavorecem as compras da agricultura familiar, mesmo havendo condições favoráveis de suprimento pela agricultura familiar. Outras vezes, a gestão favorece tais compras, mas a realidade da agricultura familiar não responde à demanda do programa.

O encontro entre a demanda e a oferta até acontece, mas de forma inadequada, parcial sem suporte que favoreça a continuidade e a permanência: o encontro acontece hoje, amanhã não acontece; o agricultor fornece hoje, amanhã não fornece; a gestão inclui agricultores hoje, amanhã não inclui; divulgam os editais e regras do programa para um grupo de agricultores e para outros não; o gestor municipal de hoje assume posição favorável à compra da agricultura familiar e apoia, amanhã, só adquire porque é obrigado por lei.

Como ofertar gêneros alimentícios para o PNAE adequadamente, de forma permanente, contínua e crescente diante da insegurança e instabilidade da produção?

Insegurança e instabilidade causadas ora por ausência de acesso às tecnologias de convivência com o semiárido, ora por falta de incentivos financeiros, ora por aversão ao associativismo, ora por desconhecimento, pela gestão, do que a agricultura familiar local produz do que o PNAE demanda, pelos agricultores.

O programa tem a predisposição para contribuir para o desenvolvimento sustentável local e para a sustentabilidade, porém o contexto social e político e as práticas decorrentes não favorecem. Existem avanços significativos, porém são ainda insuficientes para tornar real esse objetivo porque os obstáculos se sobressaem e o impedem.

Predomina o entendimento, decorrente da fala dos agricultores entrevistados e da documentação analisada, que o Programa traz inúmeros avanços quando os agricultores conseguem vender seus gêneros para a alimentação escolar. Quando há essa oportunidade de mercado e de mercado certo, há venda; havendo venda, há aumento da produção e acontece o encontro entre demanda e oferta. Porém, oportunidade não é condizente com sustentabilidade, que exige estabilidade, garantia e permanência de uma prática, não pode se guiar pelo ocasional. E torna a prática vulnerável a instabilidades e quebra da normalidade como aconteceu no período da pandemia do novo corona vírus, 2020 e 2021, em que aconteceu uma queda drástica (ou acentuada?) das compras da agricultura familiar para o PNAE.

O agricultor familiar, no Ceará, sempre teve sua produção de alimentos vinculada à subsistência, isto é, produzir para o consumo familiar. A realidade da venda institucional, como é o caso do PNAE, cria uma situação favorável, segura de produção sustentável e de aumento da mesma porque se tem um mercado certo. Todavia, é preciso que esse mercado seja inclusivo, na prática, com a superação dos obstáculos que agricultura familiar enfrenta, tanto para existir e se desenvolver como para se tornar fornecedora do PNAE de forma segura, estável, permanente.

Por fim, tendo em vista a realidade estudada, pode-se afirmar que o PNAE no Ceará ainda busca se concretizar de forma efetiva como estratégia de desenvolvimento sustentável, pois é uma estratégia marcada por avanços e obstáculos. Funciona em meio a um emaranhado de problemas que a tornam uma estratégia pouco inclusiva da agricultura familiar. Enfrenta inadequações do ponto de vista da sua regulamentação e dos objetivos a atingir. Reproduz as contradições do modelo social e político, o que a torna vulnerável a práticas que em muito excedem os limites da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade como previsto constitucionalmente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa atingiu os objetivos propostos. A problemática da pesquisa teve como norte a seguinte questão: Em que medida a situação atual (de impropriedades, problemas e limitações) de compras da agricultura familiar no Ceará para o PNAE compromete o objetivo dessa política de contribuir para o desenvolvimento sustentável (social, econômico, ambiental e cultural) local? Como resposta, afirmar a seguinte tese: embora apresente avanços significativos, o PNAE no Ceará ainda busca se concretizar de forma efetiva como estratégia de desenvolvimento sustentável, uma vez que se desenvolve em meio a um emaranhado de problemas que marca seu funcionamento, tornando-o uma estratégia pouco inclusiva da agricultura familiar.

Dentre os avanços, estão: aumento da renda familiar, aquisição de bens móveis e imóveis; crescimento da autonomia das mulheres; mudança do comportamento do agricultor para melhor; melhoria dos cardápios das escolas, que ofertam alimentação mais adequada e saudável e representativa da cultura alimentar local; aproximação entre produtores e consumidores, promovendo o desenvolvimento de cadeias alimentares curtas.

As compras da agricultura familiar para o PNAE por municípios cearenses no período estudado, 2018-2021, não ocorreram de acordo com as determinações legais que regem esse assunto. Se os indicadores de compra indicam a predominância de municípios que não cumpriram o que determina a lei, nos anos de 2018 e 2019, essa situação piora nos anos de ocorrência da pandemia da covid-19, 2020 e 2021.

Pode-se afirmar que existe um conjunto de causas que levam a inadequações em relação ao cumprimento de regras e normas do programa, e ao distanciamento do propósito de desenvolvimento sustentável: desconhecimento da produção da agricultura familiar local; gestão precária do PNAE; ausência de serviço de inspeção municipal; desconhecimento pelos agricultores de regras e normas de comercialização de gêneros alimentícios com o PNAE; falta de diálogo entre as partes envolvidas, gestores locais e agricultores familiares.

Há evidências de que as compras da agricultura familiar pelo PNAE como estratégia de desenvolvimento local é uma realidade ainda incipiente na maioria dos municípios cearenses. Porém, novos estudos, de natureza avaliativa de impacto e de resultados, devem ser realizados para verificar até que ponto essa estratégia tem funcionado conforme previsto na Lei nº 11.947/2009.

Por fim, no âmbito do objetivo três deste estudo, indica-se a necessidade de o Estado brasileiro realizar intervenções conjuntas, no âmbito federal, estadual e municipal, que contribuam para a superação dos entraves apresentados. Há necessidade de ações pedagógicas que favoreçam a predisposição da gestão municipal às compras da agricultura familiar. Existe um enorme desconhecimento das normas e regras do PNAE, notadamente, entre os agricultores familiares, o que indica serem necessárias ações formativas e informativas por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar e das prefeituras. Há necessidade de atividades que qualifiquem o agricultor familiar como microempreendedor. Existe uma demanda urgente de assistência técnica permanente e adequada à agricultura familiar cearense por parte das seguintes instituições: Empresa Cearense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATERCE; Secretaria do Desenvolvimento Agrário – SDA; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS; Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Ceará – FETRAECE e Sindicatos de Agricultores e Agricultoras Familiares locais. Ficou evidente a ausência da maioria dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAEs nas atividades relacionadas às compras da agricultura familiar, um indicativo de que esse assunto precisa entrar de forma mais efetiva e prioritária nos programas de formação que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, a Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar – CGPAE e o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar – CECANE da Universidade Federal do Ceará desenvolvem para esses conselhos que são os responsáveis pelo controle social da política de alimentação escolar.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Jéssica Thalleimer; MUNARETTO, Lorimar Francisco. Sustentabilidade em pequenas propriedades rurais de base familiar: o caso de Campo Novo – RS. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, Ribeirão Preto, v. 7, n. 3, p.105-120, 2016.
- ALCÂNTARA, Cláudia Sales de, BEZERRA, Jose Arimatea Barros. O lúdico, a escola e a saúde: a educação alimentar no gibi. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro v. 14, n. 3, p. 889-904, 2016.
- ALCÂNTARA, Cláudia Sales de. **Currículo cultural de histórias em quadrinhos: Emília e a Turma do Sítio na Cartilha da Nutrição do programa Fome Zero**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2008.
- ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula, FRANÇA, André Guerra de Melo, COELHO, Amanda de Melo. Agricultura familiar e alimentação escolar: desafios para o acesso aos mercados institucionais em três municípios mineiros. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s.n.], v. 57, n. 4, p. 577-593, 2019.
- BARRETO, Allan; FIALHO, João Victor M. O desenvolvimento das compras públicas sustentáveis na administração pública brasileira. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 4., 2017, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: [s. n.], 2017. p. 1084-1102. Tema: A Construção da Administração Pública do Século XXI.
- BASTOS, Tiago; BEZERRA, José Arimatea Barros. Aprender a comer, comendo: análise sócio-histórica de cartilhas de educação alimentar e nutricional, 1938-1946. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v. 16, n. 3 (42), p. 164-192, jul./set. 2016.
- BEZERRA, José Arimatea Barros. **Educação alimentar e nutricional: articulação de saberes**. Fortaleza: Edições UFC, 2018, 120p.
- BEZERRA, José Arimatea Barros. Educação alimentar e a constituição de trabalhadores fortes, robustos e produtivos: análise da produção científica em nutrição no Brasil, 1934-1941. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 157-179, jan./mar. 2012.
- BEZERRA, José Arimatea Barros. Alimentação e escola: significados e implicações curriculares da merenda escolar. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, jan. abr. 2009, v. 14, n. 40, p. 103-115.
- BEZERRA, José Arimatea Barros. Regionalização de cardápios, fortalecimento das economias locais e participação da população na gestão descentralizada da merenda escolar. **Educação em Debate**, Fortaleza, ano 28, v. 1, n. 51/52, 2006, p. 86-93.

BIDERMAN, Rachel, BETIOL, Luciana Stocco, MACEDO, Laura Silvia Valente, MONZONI, Mario, MAZON, Rubens (org.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 151 p.

BOOG, Maria Cristina Faber. **O professor e a alimentação escolar: ensinando a amar a terra e o que a terra produz**. Campinas: Komedi, 2008.

BOOG, Maria Cristina Faber; FONSECA, Maria da Conceição Pereira da; ALVES, Hayda Josiane; VOORPOSTEL, Cristiane Ramos. Agricultores consomem frutas, verduras e legumes?: bases para ações educativas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 85-97, 2008.

BOURDIEU, Pierre. Introdução a uma sociologia reflexiva. *In*: BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. p. 17-58.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.666, de 23 de agosto de 2023**. Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% da venda da família será feita no nome da mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. p.1.

BRASIL. FNDE. SIGPC - Contas Online. **O que é o SIGPC e a quem se destina**. Brasília, DF: FNDE, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/sigpc-contas-online#:~:text=O%20Sistema%20de%20Gest%C3%A3o%20de,pelas%20Entidades%20Executoras%2C%20verifica%C3%A7%C3%A3o%20das>. Acesso em: 5 set. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD nº 06, de 08 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: FNDE, 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica nº 1897361/2020/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE, de 10 de junho de 2020**. Altera aspectos da Agricultura Familiar da Resolução CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020. Brasília, DF: FNDE, 2020a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica nº 2139545/2020/COSAN/CGPAE/DIRAE, de 17 de dezembro de 2020**. Altera aspectos de Alimentação e Nutrição e da Agricultura Familiar dispostos na Resolução CD/FNDE nº 20, de 04 de dezembro de 2020. Brasília, DF: FNDE, 2020b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020**. Resolve autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos

estudantes das escolas públicas de educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020**. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus - Covid-19. Brasília, DF: FNDE, 2020d.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Senado Federal, 2020e.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020**, que alterou a Lei nº 11.947/2009, autorizando de forma excepcional, no período de suspensão das aulas decorrente da situação de emergência, a distribuição com as famílias dos alunos dos alimentos adquiridos com recursos repassados pelo FNDE. Brasília, DF: 2020f.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 2/FNDE, de 9 de abril de 2020**. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República, 2020g.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 21, de 16 de novembro de 2021**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: FNDE, 2021.

BRASIL, MEC. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2. ed. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2016. 60 p.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510/2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas com seres humanos em Ciências Humanas e Sociais. Brasília, DF: Conselho Nacional de Saúde, 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22917581. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 466/2012**. Dispõe sobre diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília, DF: Conselho Nacional de Saúde, 2012. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. FNDE/PNAE. **Dados da agricultura familiar**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em 18 ago 2020, às 10h20min.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017). Brasília, DF: Secretaria Geral da Presidência da República, 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Boas práticas de agricultura familiar para a agricultura familiar**. Brasília, DF: FNDE, 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. (Lei Ordinária). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. Conselho Federal de Nutricionistas. **Resolução nº 358/2005-CFN**. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Federal de Nutricionistas, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. Campinas: Papyrus, 2003.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CEARÁ. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará. **Institucional**. Disponível em: <https://www.ematerce.ce.gov.br/institucional/>. Acesso em: 6 out. 2022. 17:50.

CECANE UFC. FNDE. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar. Projeto Apoio à Segurança Alimentar e Nutricional no Âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (2021-2022). **Relatório final de Execução do produto Oficinas regionais para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE**. Plano de ação – oficina para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar de Banabuiú. Fortaleza: UFC, 2022, p. 29.

CECANE UFC. FNDE. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar. Universidade Federal do Ceará. **Plano de Trabalho em Pesquisa, Ensino e Extensão.** Projeto Apoio à segurança alimentar e nutricional no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Fortaleza: UFC, 2020.

CECANE UFC. FNDE. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar. Universidade Federal do Ceará. **Plano de Trabalho em Pesquisa, Ensino e Extensão.** Projeto Apoio à segurança alimentar e nutricional no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Fortaleza: UFC, 2019.

CECANE UFC. FNDE. **Relatório Final dos Produtos Desenvolvidos em 2018.** Projeto Apoio à segurança alimentar e nutricional no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Fortaleza, UFC, 2019a.

CECANE UFC. FNDE. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar. Universidade Federal do Ceará. **Plano de Trabalho em Pesquisa, Ensino e Extensão.** Projeto Apoio à segurança alimentar e nutricional no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Fortaleza, UFC: 2018.

CECANE UFC. FNDE. **Relatório Final dos Produtos Desenvolvidos em 2018.** Projeto Apoio à segurança alimentar e nutricional no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF; Fortaleza, UFC: 2018a.

CELLARD, A. A análise documental. *In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.* 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 295-316.

CONTRERAS, Jesús Hernández; ARNAIZ, Mabel Gracia. **Alimentación y cultura: perspectivas antropológicas.** Barcelona: Ariel, 2005.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; RIBEIRO, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 331-343, mar./abr. 2016.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; COUTO, Marília Cláudia Martins Vieira. O marco regulatório das compras públicas sustentáveis. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2.808, 20 mar. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18726/o-marco-regulatorio-das-compras-publicas-sustentaveis>. Acesso em: 29 ago. 2020. 17:00.

DIAS, Patrícia Camacho; BARBOSA, Isis Ribeiro de Oliveira; BARBOSA, Roseane Moreira Sampaio, FERREIRA, Daniele Mendonça, SOARES, Kamilla Carla Bertu, SOARES, Daniele da Silva Bastos, HENRIQUES, Patrícia; BURLANDY, Luciene. Compra da agricultura familiar para alimentação escolar nas capitais brasileiras. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 54, p. 73, 2020.

DRUMMOND, José Augusto, BURSTYN, Marcel. (Org.). Desenvolvimento sustentável: uma ideia com linhagem e legado. Apresentação. Sustentabilidade, regulação e desenvolvimento. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 11-15, jan./abr. 2009.

EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável**: princípio da eficiência em procedimentos licitatórios. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 160 p.

FEIL, André Alexandre; SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jul./set. 2017.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora UNICAMP, 2001.

GLIESSMANN, Stephen R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

GOMES, Ludmir dos Santos. **Alimentação escolar**: práticas de agricultores cearenses como fornecedores para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2019. 83 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

GOMES, Ludmir dos Santos. A compra de gêneros alimentícios pela chamada pública para a alimentação escola. *In*: ANDRADE, Francisco Ari de, MACIEL, Ilana Maria de Oliveira, FELIX, Antônio Gilvamberto Freitas. **Educação brasileira**: peculiaridades e pluralidades. Curitiba: CRV, 2019a. p. 101 - 111.

GOMES, Ludmir dos Santos; BEZERRA, José Arimatea Barros. Alimentação escolar e desenvolvimento social local: O caso da aquisição de gêneros da agricultura familiar. **Educ. Form.**, [s. l.], v. 4, n. 11, p. 97-116, 2019. DOI 10.25053/redufor.v4i11.899. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/899>. Acesso em: 29 ago. 2020.

JAPIASSÚ, Hilton, MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de Filosofia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

LOPES, Indaia Dias; BASSO David; BRUM, Argemiro Luís. Cadeias agroalimentares curtas e o mercado de alimentação escolar. **Interações**. Campo Grande, v. 20, n. 2, p. 543-557, abr./jun. 2019.

MALUF, Renato S. Jamil. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARQUES, Amanda de Andrade. **Dinâmica de abastecimento dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**: o caso do município de Araripe-CE. 2013. 90 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

MATOS, Murilo Mateus Soares, MENEZES, Sônia de Souza Mendonça. Efeitos do mercado institucional Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no fortalecimento da agricultura familiar camponesa em Itapicuru/BA. **Revista Geografias**, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 61-82, 2019.

MELÃO, Ivo Barreto. Produtos Sustentáveis na Alimentação Escolar: O PNAE do Paraná. **Cad. IPARDES**. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 87-105, jul./dez. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONTANARI, Massimo. **Comida como cultura**. Tradução de Letícia Martins de Andrade. São Paulo: SENAC São Paulo, 2008.

MOREIRA, Antônio Flávio, SILVA, Tomás Tadeu da. Sociologia e teoria crítica do currículo: uma introdução. *In*: MOREIRA, Antônio Flávio, SILVA, Tomás Tadeu da (org.). **Currículo, cultura e sociedade**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 13-47.

MOURA, Adriana Maria Magalhães. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, DF, nº 7, p. 23-33, jan./jun. 2013.

NEGREIROS, Fauston. **Educação para o gosto**: cotidiano escolar e alimentar no estado do Piauí. 2012. 186 f. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. *In*: BRAVO, Maria Inês S, PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 25-42.

ROSSETI, Francini Xavier, WINNIE, Lo Wai Yee, SILVA, Marina Vieira da. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 912-923, 2016.

SANTOS FILHO, José Camilo; GAMBOA Silvio Sánches (org.). **Pesquisa educacional**: quantidade-qualidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997. (Questões da nossa época, v. 42).

SILVA, Isamerilham Rosaulen Pereira, et. al. Alimentação escolar e agricultura familiar: limitações e potencialidades de sua operacionalização no nordeste paraense. **Agricultura Familiar**: pesquisa, formação e desenvolvimento, Belém, v. 15, n. 1, p. 75-91, 2021.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995. 427 p.

TRICHES, Rozane Marcia, SCHNEIDE, Sergio. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck (org.). **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Caro Participante,

Gostaria de lhe convidar para participar voluntariamente da pesquisa intitulada **O Programa Nacional de Alimentação Escolar e as Compras da Agricultura Familiar por municípios do Ceará**, que se refere ao projeto de Tese de Doutorado em Educação, desenvolvido por mim, Ludmir dos Santos Gomes, sob a orientação do Prof. Dr. José Arimatea Barros Bezerra, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC) e co-orientação Prof. Dr. Fauston Negreiros da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Este estudo tem como objetivo; Investigar o processo de venda de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de municípios cearenses (Entidades Executoras – EEx).

A pesquisa busca ainda verificar como os agricultores familiares participam da venda de seus gêneros alimentícios para a alimentação escolar, na perspectiva da indicação dos avanços e das dificuldades que enfrentam. Dessa forma, o estudo pretende indicar ações que tragam benefícios maiores para os agricultores familiares, aumentando sua renda e o desenvolvimento econômico e social do município.

A forma de sua participação acontecerá de duas maneiras: 1) concedendo entrevista sobre sua experiência na venda de gêneros alimentícios para a alimentação escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar); 2) permitindo o pesquisador observar como V.Sa. participa do PNAE.

O seu nome não será identificado em qualquer fase da pesquisa, o que garante seu anonimato, e a divulgação dos resultados será feita de forma a não identificar as pessoas que participaram. Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício material. Portanto, não lhe será pago nada e também não lhe implicará gastos materiais, ressarcimentos ou indenizações. V.Sa. gastará somente um pouco de seu precioso tempo.

O estudo será realizado com base nas normas da ética em pesquisa cuja participação deve ser voluntária. Fundamenta-se na seguinte legislação: Resoluções nº 466/2012 e 510/2016 e Norma Operacional nº 01, todas do Conselho Nacional de Saúde.

Considerando que toda pesquisa oferece algum tipo de risco, nesta pesquisa considerando a natureza do levantamento de dados, pode haver a possibilidade de a entrevista gravada causar algum tipo de constrangimento aos sujeitos durante sua concessão a uma pessoa desconhecida e a realização da observação de sua prática.

Sobre benefícios da pesquisa: melhorias na política de alimentação escolar e aumento da participação de agricultores (as) familiares no fornecimento de gêneros alimentícios para o PNAE, aumentando sua renda e ampliando o mercado para seus produtos.

Esclareço que sua participação é voluntária e que poderá se recusar a participar ou retirar o seu consentimento, ou ainda desistir de continuar a qualquer momento, se assim o decidir, sem nenhum prejuízo ou penalização.

Caso aceite participar voluntariamente do estudo o (a) senhor (a) ficará com

uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Em qualquer etapa do estudo, o (a) senhor (a) terá acesso aos profissionais responsáveis pela pesquisa para esclarecimento de dúvidas. O principal investigador é LUDMIR DOS SANTOS GOMES que pode ser encontrado no seguinte endereço: Rua Vicente Linhares, 1389, Apto 601, CEP: 60.135-270, Bairro: Aldeota, Fortaleza, Ceará, telefone: (85) 99689-6132. O orientador do estudo é o professor Dr. José Arimatea Barros Bezerra, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, cujo contatos são os seguintes: telephone/whatsapp: (85) 9 99290041; e-mail: josearimatea@ufc.br.

Se V.S^a. tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Academia Cearense de Odontologia, que fica situado à Rua Sabino Monte nº 3580, Bairro São João do Tauape, Fortaleza, Ceará, CEP: 60.120-280, Telefone: 85 3272-7776. E-mail: cep@aco.org.br. Dados da aprovação: CAAE (58830222.6.0000.5034), Parecer nº 5.433.646.

Desde já, agradecemos a sua atenção e participação e colocamo-nos a sua disposição para maiores informações.

Acredito ter sido suficientemente informado a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim, descrevendo o estudo **O Programa Nacional de Alimentação Escolar e as Compras da Agricultura Familiar por municípios do Ceará**. Eu discuti com LUDMIR DOS SANTOS GOMES, responsável pela pesquisa e irá coletar os dados, sobre a minha decisão em participar nesse estudo.

Ficaram claros para mim quais são os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que minha participação é isenta de despesas e que tenho garantia do acesso a tratamento hospitalar quando necessário. Concordo voluntariamente em participar do estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades ou prejuízo ou perda.

Assinatura da pessoa participante

Data _____/_____/_____

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o TCLE do participante acima.

Assinatura do responsável pelo estudo.

Data _____/_____/_____

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS AGRICULTORES FAMILIARES DO CEARÁ.

As entrevistas seguiram o seguinte roteiro baseado em assuntos extraídos da análise dos documentos (monitoramento e assessoria e oficinas da agricultura familiar):

- a) dificuldades e avanços de venda da agricultura familiar para o PNAE;
- b) estratégias de enfrentamento dessas dificuldades;
- c) mapeamento da produção agrícola local;
- d) associativismo;
- e) chamada pública;
- f) vendas durante a pandemia;
- g) certificação de alimentos e assistência técnica;
- h) diálogo dos agricultores com gestores.