

Direito humano à alimentação adequada, mudanças institucionais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar: notas sobre a transição do estado garantidor do mínimo nutricional para um estado promotor da soberania alimentar

Human right to adequate food, institutional changes and the National School Feeding Program: notes on the transition from the state guaranteeing the nutritional minimum to a state promoting food sovereignty



Giovani Clark ¹



Leonardo Alves Corrêa ²



Frederico Quesado Filgueiras³

Resumo: O artigo tem como objetivo analisar as mudanças institucionais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em relação ao mecanismo de aquisição da alimentação produzida pela agricultura familiar. A situação-problema da pesquisa consiste em indagar: em que medida a reformulação institucional do PNAE representou também a possibilidade de inclusão de novos atores políticos e econômicos? A

¹ Possui Doutorado (2000), Mestrado (1990) e Graduação (1986) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais nos cursos de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) e da Faculdade de Direito da UFMG (Graduação). Foi Diretor-Presidente da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) de 2007 a 2011. Escritor de diversos artigos jurídicos e de livros, dentre eles: *O Município em Face do Direito Econômico* (2001), *Questões Polêmicas de Direito Econômico* (2008) e *Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade* (2011).

² Professor de Direito Ambiental, Direito Minerário e Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenador do Laboratório de Direito Ambiental Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – Eco Jus Lab UFMG. Coordenador do Centro de Estudos em Direito Econômico da Mineração da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – CED-Min UFMG. Foi professor da graduação e mestrado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora entre 2010 a 2020. Mestre (2010) e Doutor (2015) em Direito Público pela PUC Minas, tendo realizado estágio de doutoramento na Faculdade de Economia do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra. Finalista do prêmio CAPES de Tese – Versão 2015. É integrante do Grupo da Fundação Brasileira de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Suas áreas de investigação compreendem as pesquisas sobre a relação entre o Direito Público, Direito Ambiental, Direito Minerário, Direito Econômico, Economia Verde, Direito, ESG e Finanças Sustentáveis, Direito Econômico e Desenvolvimento.

³ Bacharel em Direito pela UFJF. Pesquisador do Projeto Rede de estudos e ações em Justiça Alimentar – REAJA. Advogado.

metodologia do trabalho é histórico-documental, por meio da análise da evolução institucional das políticas públicas de alimentação escolar, bem como dos referenciais normativos. Já o marco teórico da investigação é um diálogo entre uma perspectiva do Direito de desenvolvimento e crescimento – em especial do Direito Econômico – e as pesquisas sociológicas de desenvolvimento rural de Sérgio Schneider. A hipótese do trabalho consiste em afirmar que a alteração do PNAE representou a mudança de um modelo de Estado garantidor do mínimo nutricional para um Estado promotor da soberania alimentar.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar; Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação; Alimentação escolar; Agricultura familiar.

Abstract: The article aims to analyze the institutional changes of the National School Feeding Program (PNAE) in relation to the mechanism of acquisition of food produced by family farming. The research problem is to ask: to what extent does the institutional reform of the PNAE – initially a public policy centered only on guaranteeing access to food to include an inductive economic policy (incentive) for the purchase of food from local producers – can represent a new institutional standard in public food and nutrition security policies? The methodology of the work is historical-documentary through the analysis of the institutional evolution of public school feeding policies, as well as normative references. On the other hand, the theoretical framework of research is a dialogue between a right of development and growth – especially economic law – with Sérgio Schneider's sociological research on rural development. The hypothesis of the work is to affirm that the PNAE change represented the change from a model of State guaranteeing the nutritional minimum for a State promoting food sovereignty.

Keywords: National School Feeding Program; National Development Fund for Education. School Food; Family farming.

Data de submissão do artigo: Julho de 2018.

Data de aceite do artigo: Agosto de 2023.

1 Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública de segurança alimentar e nutricional (SAN) que tem como principal objetivo garantir aos estudantes o acesso à alimentação saudável e adequada, possibilitando o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, aprendizagem e rendimento escolar satisfatório, bem como a consolidação de hábitos alimentares saudáveis para as crianças. Nessa perspectiva, o programa visa a combater a fome e a miséria por meio do fornecimento gratuito e universal a todos os escolares da educação básica. O PNAE – popularmente conhecido como Merenda Escolar – é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo.

No contexto de uma nação semiperiférica, caracterizada pela exclusão e marginalização de grupos vulneráveis, o fortalecimento do PNAE representou a materialização de um ideal de universalização e gratuidade na oferta de refeições aos alunos da educação básica. Nesse sentido, o PNAE apresenta-se como um instrumento de concretização de uma das faces do direito humano à alimentação adequada, na medida em que garante seu acesso de forma ampla e gratuita.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (art. 1º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968) que tem a responsabilidade de gerenciar as políticas educacionais, tais como o PNAE. Assim, o FNDE, por meio da implementação do PNAE, atuará com o foco na inclusão da alimentação e nutrição como disciplina transversal no Projeto Político Pedagógico (PPP), assim como integra a política de Segurança Alimentar e Nutricional no ambiente escolar. O PNAE ainda viabiliza a capacitação de recursos humanos que de alguma forma atuarão na implementação da merenda escolar (professores, alunos e merendeiras). É de responsabilidade do Fundo a transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o único propósito de obtenção de gêneros alimentícios para o fornecimento de alimentação escolar.

Em termos orçamentários, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é responsável por destinar os recursos financeiros ao FNDE que estão assegurados no Orçamento da União, assim como os recursos direcionados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que serão as entidades executoras (EEx). Sem que seja necessária a realização de qualquer acordo, convênio, ajuste ou contrato, o FNDE transfere as verbas às EEx. Ao elaborar o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os Estados e Municípios alocam também recursos com a finalidade de complementar a aquisição de alimentos, bem como ao pagamento de outras despesas relacionadas ao preparo dos alimentos (recursos humanos; construções e reformas de refeitórios, escolas, depósitos, cozinhas). Para essa finalidade, recursos de outros programas federais como: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) poderão ser utilizados.

O artigo tem como objetivo analisar as mudanças institucionais do PNAE em relação ao mecanismo de aquisição da alimentação produzida pela agricultura familiar. A situação-problema da pesquisa consiste em indagar: em que medida a reformulação institucional do PNAE representou uma alteração da política econômica indutora visando ao incentivo da aquisição de alimentos de produtores locais e, conseqüentemente, um novo padrão institucional nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional?

De acordo com a hipótese do trabalho, a consolidação da agricultura familiar, a partir da década de 1990 do século XX, significou um fator decisivo na reformulação dos objetivos do PNAE. Nesse sentido, a edição da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, representou uma alteração de paradigma do Estado garantidor do mínimo nutricional para o Estado promotor de soberania alimentar. Trata-se de uma importante mudança incremental no modelo de políticas de segurança alimentar e nutricional, possibilitando a conexão institucional entre produção e consumo, ou seja, o PNAE se afirmou como instrumento apto a fortalecer o desenvolvimento da economia local, por meio do incentivo à aquisição de alimentos

de produtores locais, fomentando a economia agrícola microrregional, criando ainda vínculos entre o agricultor familiar local e o sistema educacional.

A metodologia do trabalho é histórico-documental, por meio da análise da evolução institucional das políticas públicas de alimentação escolar, bem como dos referenciais normativos. Já o marco teórico da investigação é um diálogo entre uma perspectiva do Direito de desenvolvimento e crescimento – em especial do Direito Econômico – com as pesquisas sociológicas de desenvolvimento rural de Sergio Schneider. Como um dos principais pesquisadores do tema, Schneider se apresenta como leitura obrigatória ao tratar do tema do mundo rural e da agricultura familiar. O Professor Schneider é sociólogo, pesquisador e docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com uma ampla bibliografia sobre o tema.

2 Histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar

2.1 Origem e trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também chamado de Merenda Escolar, consiste em uma política de transferência de recursos financeiros da União, de forma suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de toda a nação, para a aquisição de alimentos direcionados à merenda escolar.

O PNAE é fruto de um longo processo de adaptação e ampliação de iniciativas estatais ao longo dos anos. As primeiras discussões acerca da alimentação ocorreram na década de 1920 do século XX. No período, diversos atores sociais já demonstravam preocupação com questões que relacionavam saúde e educação e, no ano de 1923, aconteceu o I Congresso Brasileiro de Higiene e, entre os temas abordados, a alimentação ganhou certo destaque,

em especial a alimentação escolar e pré-escolar. Um dos representantes de São Paulo no congresso, Almeida Júnior, foi responsável pela publicação da “Cartilha de Higiene para Uso das Escolas Primárias”, documento no qual elencava os alimentos adequados aos escolares (Rodrigues, 2007).

A partir de então, a alimentação escolar se tornou tema frequente no meio acadêmico e político e, na década de 1930, o Governo Federal passou a reconhecer o problema da fome como uma questão de política pública, uma vez que a insegurança alimentar infantil é um fator comprometedor do pleno desenvolvimento intelectual e cognitivo da criança, além de gerar óbitos. Apesar de não ter o destaque de outras calamidades (guerras, pestes e epidemias), a fome, como bem apontava Josué de Castro em sua obra *Geografia da Fome* (1946), atingia um número cada vez maior de vítimas já naqueles tempos. Josué de Castro buscou demonstrar como as causas da insegurança alimentar estavam relacionadas a fatores socioeconômicos nos quais a primazia dos interesses privados, somados à “incapacidade” das instituições políticas, gerava um quadro de ausência de capacidade institucional em implementar instrumentos de superação da fome.

No caso brasileiro, em razão da extensão do território, da desigualdade regional e da concentração de renda, o grande desafio sempre foi garantir o acesso à alimentação aos alunos das escolas públicas de modo universal, gratuito e permanente. A primeira tentativa de criação de um programa que atendesse toda a nação foi na década de 1940, quando o Instituto de Nutrição pretendia oferecer alimentação ao escolar com recursos da União, o que não foi possível devido à indisponibilidade de recursos.

No ano de 1952, o Governo Getúlio Vargas elaborou o 1º Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, o chamado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Neste plano, pela primeira vez, o Estado assume a responsabilidade de implementar um programa de merenda escolar de âmbito nacional. O plano

também previa a realização de inquéritos nutricionais, assistência alimentar aos adolescentes, enriquecimento de alimentos básicos e apoio à indústria de alimentos.

De acordo com o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, diversas ações deveriam ser promovidas com a participação multidisciplinar de profissionais – médicos, nutricionistas, assistentes sociais –, que cruzariam o Brasil com o objetivo de qualificar outros profissionais na criação e manutenção de programas de alimentação. Há registro em um diário de campo de um desses profissionais que percorreram a nação que nos anos de 1954 a 1957 já se dava início à criação de um programa de merenda escolar, conforme aponta Peixinho (2013, p. 910)⁴. No diário de campo há relatos de palestras relativas à nutrição e merenda escolar, uso de alimentos regionais e até mesmo sobre a participação do Instituto Interamericano, que realizava pesquisas sobre nutrição em várias nações.

Em 1954, o Ministério da Educação publicou a Cartilha da Merenda Escolar. Com a introdução de Josué de Castro, o documento apontava a importância do Programa Nacional de Merenda Escolar no combate à fome e à subnutrição. Em 31 de março de 1955, através do Decreto nº 37.106, foi instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Neste programa governamental foram firmados convênios como o do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), que hoje responde por Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), e outros órgãos internacionais. No ano seguinte, pela edição do Decreto nº 39.007, de abril de 1956, assinado por Juscelino Kubitschek, o programa passou a se chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), visando a atender todo o território brasileiro (Honório, Andréa Riskala Franco; Batista, Sylvia Helena. 2015. p. 474).

Durante o “governo” militar de Castelo Branco, no ano de 1965, com a edição do Decreto nº 56.886/65, o CNME passou a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e tiveram início diversos programas de ajuda internacional, havendo destaque

⁴ Em seu trabalho, Albeneide Peixinho teve acesso ao diário de campo da nutricionista Maria Teresa Teixeira Marques, nutricionista que participou das primeiras implementações do programa de alimentação escolar.

para três programas: Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, com foco em alimentação de populações carentes e de crianças em idade escolar; e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). Apesar da grande popularidade na década de 1960, o mecanismo da ajuda alimentar internacional é atualmente objeto de diversas críticas na literatura especializada, na medida em que este tipo de cooperação não é orientada a partir de valores humanitários, mas se constitui como ferramenta geopolítica que se desenvolve à luz dos interesses estratégicos das nações centrais do capitalismo a fim de garantir o escoamento do excedente de grãos e abrir novos mercados no sul global, como bem observam Lima e Dias (2016, p. 190).

A partir do final da década de 1970 inicia-se um processo de descentralização do Programa, outorgando aos Estados e Municípios maiores responsabilidades. Anteriormente, quando o programa era denominado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), a responsabilidade da compra de alimentos era concentrada exclusivamente na própria Administração Central, sem qualquer participação de Municípios e Estados. Apesar da centralização, no período, iniciou-se um controle de qualidade dos alimentos e uma estrutura semelhante à licitação para a compra, com objetivo de garantir agilidade na entrega dos alimentos e maior qualidade.

Além disso, no período, inicia-se uma reflexão pública sobre a ideia de que o direito humano à alimentação adequada não se reduzia ao aspecto do acesso quantitativo de nutrientes ou calorias. Nesse sentido, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)⁵, os departamentos dos cursos de Nutrição e de Engenharia de Alimentos das Universidades de Viçosa, da Universidade de Campinas e pelo Instituto de Tecnologia de Alimentos do Estado de São Paulo criaram ações com o objetivo de que fossem utilizados ingredientes regionais e, conseqüentemente, a valorização da

⁵ Entre 1984 e 1985 ocorreu uma fusão da Campanha Nacional de Alimentação Escolar com área de Departamento de Apoio ao Estudante do Instituto de Assistência ao Estudante (INAE), resultando na criação da Fundação de Assistência ao Estudante.

cultura e da produção local. Há aqui a origem da política pública de conexão entre produção e consumo incluída pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre alimentação escolar e estabelece a necessidade de que 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, referentes ao PNAE, sejam direcionados à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar⁶, o que será tratado com maior atenção posteriormente.

A partir da década de 1980 iniciou-se um processo de descentralização administrativa no âmbito da gestão das políticas sociais. A descentralização, conforme aponta Draibe (1986), seria uma maneira de combater as desigualdades sociais, um avanço na democratização e na ampliação de canais de participação no planejamento, formulação e controle das políticas públicas. No caso do Brasil, nos âmbitos da saúde e da alimentação, o processo de redemocratização foi influenciado por grandes Conferências que resultaram em diretrizes importantes, como a criação do Sistema Único de Saúde.

A importância temática resultou em um lento processo de constitucionalização da temática da alimentação. Em 1988, na redação original da Constituição, o tema da alimentação foi previsto como elemento integrante do direito social ao salário mínimo digno (art. 7º, IV), como tema de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na elaboração e execução de políticas de fomento à produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar (art. 23, VIII) como fator intrínseco ao direito à educação (art. 208, VII) e como direito da criança e dever do Estado, da família e da sociedade (art. 227). Apesar de todo o histórico de constitucionalização do tema, apenas em 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59, o direito à alimentação é positivado como uma espécie de direito social nos termos do artigo 6º. De qualquer forma, a década de 1980 é um marco nos debates e na institucionalização, em um nível constitucional, do direito à alimentação.

⁶ Art. 14º da Lei nº 11.947/09: 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.

Após a promulgação da Constituição, a temática da alimentação é profundamente influenciada pelo processo de descentralização das políticas públicas, fenômeno relativamente similar ao tema da educação, saúde e assistência social, conforme analisaremos no próximo item.

2.2 Apontamentos sobre a descentralização do PNAE

Até o ano de 1993, ainda que já tivesse dado início a uma campanha por descentralização, o PNAE ocorria de forma centralizada, de modo que o órgão gerenciador carregava consigo toda a responsabilidade, desde o planejamento dos cardápios, passando pela aquisição dos alimentos por meio das licitações, contratação de laboratórios especializados em controle de qualidade, até a distribuição dos alimentos em todo o Brasil.

É importante ressaltar que os instrumentos concentradores da política pública de alimentação inviabilizam os seus objetivos. O modelo centralizado, conforme Mariza Abreu (1995) aponta, trazia diversos inconvenientes, como o desrespeito aos hábitos alimentares regionais e o uso quase total de alimentos ultraprocessados, na medida em que tais alimentos podem ser distribuídos a toda nação, o que não é suportado por gêneros alimentícios *in natura* cujo o perecimento ocorre de maneira muito mais rápida. A distribuição dos mesmos alimentos para todo território brasileiro, além de desrespeitar os diversos hábitos alimentares, era uma maneira de favorecer grandes grupos econômicos privados, prejudicando a produção local, além de possibilitar a corrupção e desvio de verbas (Abreu, 1995, p. 26).

No período que antecedeu à municipalização da Merenda Escolar, em 1994, ocorreram diversos escândalos de corrupção envolvendo verbas e licitações questionáveis, fato que desgastou ainda mais o programa. Até ocorrer a descentralização, as políticas públicas, no mesmo período histórico, inclusive o PNAE, padeciam de diversos problemas de gestão, distribuição, fiscalização. De fato, a política alimentar centralizada gerava diversos importunos, não somente em relação à logística de distribuição e armazenamen-

to, mas também quanto à diferença de hábito alimentar regional (Caldas, Ávila, 2013, p. 67).

Assim, em 12 de julho de 1994, a descentralização foi finalmente instituída por meio da promulgação da Lei nº 8.913. Com a elaboração de convênios com municípios (atribuição local), a competência foi ainda delegada às secretarias de educação dos Estados e do Distrito Federal.

Entre 1994 e 1998 a descentralização, ou municipalização da merenda escolar, ocorreu por livre adesão, isto é, os Municípios que tivessem interesse em passar a gerir os recursos provenientes da União deveriam comprovar junto às representações estaduais um plano de trabalho e apresentar alguns documentos de regularidade junto ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), demonstração de que 25% dos impostos eram aplicados no ensino (Abreu, 1995). Assim, era possível verificar a viabilidade da municipalização do programa, e, caso o município estivesse adimplente com a União, poderia celebrar convênio. No mesmo período, conforme Abreu (1995), o número de municípios aderentes à descentralização passou de 1.532 para 4.314, número que representa mais de 84% dos municípios no Brasil.

Com a Lei nº 9.649 de 1998 as FAEs são extintas, passando suas atribuições ao FNDE, também ligado ao Ministério da Educação, que hoje é responsável pela gestão da merenda escolar. A partir de então, inicia-se a nova fase do PNAE em que, com a municipalização concretizada, a responsabilidade é transferida às Unidades Executoras.

Assim, além de instituir a municipalização do Programa, a Lei nº 8.913/94 (que viria a ser revogada pela Lei nº 11.947/09) definia que o cardápio das escolas seria realizado por nutricionistas⁷ (responsáveis técnicos pela execução da merenda), respeitando os hábitos alimentares regionais. A referida lei estabelecia, ainda, a criação dos

⁷ Lei de Municipalização da Merenda Escolar – Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Art. 4º A elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, através de nutricionista capacitado, será desenvolvida em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar, e respeitará os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos in natura.

Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)⁸, formados por representantes dos gestores e do Município, com a finalidade de fiscalizar os recursos recebidos e a execução do fornecimento da merenda.

A merenda escolar é de responsabilidade dos Estados e Municípios desde 1994, por meio de repasses de verbas da União. Tais repasses, que acontecem mensalmente, deixaram de necessitar da celebração de convênios. Hoje, acontecem automaticamente, bastando que o ente que recebe verbas do FNDE cumpra os seguintes requisitos: constituir um CAE⁹, prestar as contas, e aplicar teste de aceitabilidade e controle de qualidade dos produtos adquiridos (Peixinho, 2011, p. 50).

Desde a criação de programas alimentares escolares, sempre houve a preocupação com a oferta de alimentos que possibilitem o desenvolvimento do escolar. Atualmente, com a Lei nº 11.947/09, em seu artigo 4º é estabelecido como objetivo do PNAE a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos por meio de ações e projetos de educação alimentar e nutricional e oferta de alimentos de qualidade que cubram as suas necessidades nutricionais ao longo do período letivo.

Percebe-se que os objetivos foram expandidos, deixando de ser apenas um instrumento de combate à fome para ser um instrumento de promoção de saúde e educação alimentar e nutricional. A Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009 CD/FNDE, propõe o atendimento das necessidades de macronutrientes (proteínas, carboidratos e lipídios) e micronutrientes (vitaminas e minerais). Além disso, a mesma Resolução determinou a restrição de alimentos industrializados, visando a diminuir o consumo de sódio, açúcar e de gorduras saturadas.

8 Lei de Municipalização da Merenda Escolar – Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Art. 2º Os recursos só serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que tenham, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar, constituídos de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais.

9 Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) devem ter a seguinte composição: um representante do poder executivo; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes; dois representantes de pais de alunos e dois representantes das entidades civis organizadas. Entre as atribuições do Conselho, destaca-se a análise da prestação de contas do gestor para a emissão do Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa. A atuação do Conselho é de fundamental importância para o funcionamento correto do PNAE e, conseqüentemente, para que os seus objetivos sejam alcançados. Informações retiradas no próprio site do FNDE.

Pela primeira vez, demonstra-se uma atenção especial com a variedade nutricional no cardápio escolar, ou seja, a preocupação agora não é simplesmente em garantir que o escolar se alimente, mas que se alimente de forma adequada e obtenha o desenvolvimento fisiológico e cognitivo plenos.

3 Desenvolvimento rural e agricultura familiar: os pressupostos para a construção de um novo paradigma do PNAE

Na primeira parte do trabalho apresentamos uma reconstrução histórica do PNAE ao longo do século XX. De modo geral, poder-se-ia afirmar que o PNAE foi concebido e desenvolvido como uma política pública com o objetivo de universalizar o acesso ao alimento aos estudantes. Trata-se, portanto, de uma visão centrada em uma concepção de Estado como garantidor de condições nutricionais mínimas.

De acordo com a hipótese da pesquisa, a Lei nº 11.947/09 promove uma ruptura com o citado paradigma de quase um século no Brasil. A grande alteração da Lei foi estabelecer/incluir, no seu artigo 14, a obrigatoriedade segundo a qual os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação deveriam ser alocados da seguinte forma: na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, de no mínimo 30%, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Todavia, a compreensão adequada da ruptura de paradigma (de um Estado garantidor do mínimo nutricional para um Estado promotor de soberania alimentar) depende de uma reflexão aprofundada sobre a noção de desenvolvimento rural e agricultura familiar, tema do presente tópico. Assim, neste item, o objetivo é apresentar um diálogo entre uma perspectiva jurídica – em especial, a partir do Direito Econômico – e alguns conceitos e categorias trabalhadas ao longo da obra do sociólogo Sérgio Schneider.

3.1 Desenvolvimento Rural

Apesar de se relacionar com o debate sobre a justiça e a inclusão no campo, a noção de desenvolvimento rural é uma temática que se consolida na literatura especializada e na agenda das políticas públicas apenas a partir da década de 1990 do século passado. Ao longo das últimas décadas, a temática é explorada no âmbito da sociologia rural, economia rural e antropologia rural. No Direito, a temática ainda é pouco explorada, sendo importante, entretanto, resgatar o debate sobre a noção de desenvolvimento realizada pelos pesquisadores do Direito, em especial, do Direito Econômico.

Em *Primeiras Linhas do Direito Econômico*, o Professor Washington Peluso Albino de Souza diferencia a noção de crescimento e o conceito de desenvolvimento. No primeiro caso, há uma situação de equilíbrio econômico manifestado, em regra, nas figuras da estagnação ou do crescimento. Obviamente, inexistente em tal contexto a caracterização da ideologia desenvolvimentista (Souza, 2017, p. 419).

Diferente é o caso do desenvolvimento, pois neste fenômeno há uma “quebra do equilíbrio” (Souza, 2017, p. 419), isto é, uma ruptura dinâmica capaz de provocar alteração na estrutura dos fatores econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos de uma nação. Em outras palavras: “um desequilíbrio positivo”.

No “desenvolvimento”, rompe-se tal “equilíbrio”, dá-se o “desequilíbrio”, modificam-se as proporções no sentido positivo. Se tal se verificasse em sentido negativo, teríamos o retrocesso, a recessão, embora também como forma de “desequilíbrio”, pois igualmente rompido estaria o status quo ante (SOUZA, 2005, p. 399).

Na obra *Elementos do Direito Econômico* (1981), Eros Roberto Grau apresenta sua proposta de delimitação conceitual de desenvolvimento no Direito Econômico. Aponta o jurista a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento. O primeiro, de natureza apenas quantitativa; o segundo, diferentemente, possui uma natureza qualitativa, pois pressupõe um salto no processo de mobilidade e mudança social.

A idéia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário (Grau, 1981, p. 7).

Nesse contexto conceitual, Grau (1981) analisa o papel do Direito, em especial o do Direito Econômico, na missão de oferecer ferramentas jurídicas para a consecução do desenvolvimento. A concepção do Direito como um instrumento condicionador/conformador da ordem econômica – e não apenas condicionado pelas relações de produção – depende da superação de leitura privatista, conservadora e redutora do Direito burguês, segundo o qual sua função consiste apenas em operar como estabilizador das relações privadas comerciais e garantidor da ordem e propriedade (Grau, 1981, p. 13).

Já Corrêa (2011) apresenta uma proposta de desenvolvimento constitucionalmente orientada, segundo a qual o desenvolvimento seria uma categoria normativa multidimensional formada pela interdependência de pelo menos três esferas: a dimensão econômica (desenvolvimento como mudança das estruturas sociais e políticas), a dimensão ambiental (desenvolvimento como a internalização do imperativo do meio ambiente ecologicamente equilibrado) e a dimensão cultural (desenvolvimento como reconhecimento das múltiplas formas de organização e reprodução social, tais como as comunidades tradicionais).

Dentro de uma concepção cepalina, Bercovici (2005) percebe o desenvolvimento como um fenômeno histórico e específico de cada Estado. Refuta, assim, qualquer pretensão linear e evolucionista presente na visão de etapas de modernização de Rostow (1971), pois, para Belcovici (2005), o “desenvolvimento e o subdesenvolvimento são processos simultâneos, que se condicionam e interagem mutuamente, cuja expressão geográfica concreta se

revela na dicotomia da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) entre centro e periferia” (Bercovici, 2005, p. 42;52).

Incorporando a herança doutrinária dos pioneiros do Direito Econômico, Bercovici (2005) afirma que a consolidação do processo de desenvolvimento dependerá, essencialmente, das transformações nas estruturas econômicas e sociais, via políticas públicas de intervenção no domínio socioeconômico. Em sentido contrário, um processo de crescimento econômico desprovido da alteração estrutural consiste em um fenômeno denominado modernização.

Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso econômico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumento da produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população (Bercovici, 2005, p. 53).

A identificação, portanto, da elevação das taxas de crescimento econômico (mensurável, em regra, pelo resultado do Produto Interno Bruto) não se traduz, necessariamente, em alterações estruturais da ordem econômica e social. Podemos vislumbrar, portanto, crescimento (modernizante) sem desenvolvimento.

O tema do desenvolvimento rural emerge, então, a partir de um olhar focado nas especificidades do desenvolvimento no âmbito rural. Schneider (2010) destaca quatro fatores que foram decisivos para a consolidação da temática do desenvolvimento rural nas últimas décadas no Brasil. Assim sendo, os estudos do Professor Schneider articulam-se com os citados doutrinadores do Direito Econômico.

O primeiro fator, segundo Schneider (2010), se relaciona com o fortalecimento institucional do debate em torno do modelo de agricultura familiar e se torna um campo importante de pesquisas e de formulação de políticas públicas. A agricultura familiar emer-

ge, ao longo da década de 1990 do século XX, como um ator político apto a capitalizar interesses e apoio de diferentes segmentos sociais, ao ponto de simbolizar um contraponto real ao modelo de produção do agronegócio. A dimensão política da agricultura familiar – e, portanto, a sua legitimidade – estaria ligada ao processo de reorganização do movimento sindical dos trabalhos rurais que, na década de 1990, apresentaram um conjunto de demandas específicas, tais como políticas de crédito e preços, modelos de comercialização diferenciados, regulamentação da previdência social rural e medidas protetivas contra os impactos negativos da liberalização da economia (Schneider, 2010, p. 515).

O segundo ponto, ainda conforme Schneider (2010), poderia ser representado pelo reconhecimento do papel central do Estado na elaboração de políticas públicas aptas a promover o desenvolvimento no meio rural. De fato, a despeito das diferenças programáticas e ideológicas, todos os governos pós-redemocratização passaram a reconhecer – em algum nível – as demandas dos movimentos sociais do campo. As intervenções do Estado se concretizaram via alteração normativa (Lei Agrária e do Rito Sumário, em 1993), alteração na estrutura burocrática (criação de secretarias especiais e, posteriormente, do Ministério do Desenvolvimento Agrário) e de políticas públicas específicas (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, em 1996) (Schneider, 2010, p. 516).

O terceiro fator importante seria no âmbito da disputa ideológica em nossa sociedade, ou seja, a consolidação, ao longo da década de 90 do século passado, da construção da narrativa capaz de evidenciar as diferenças fundamentais entre os diversos atores sociais no campo. De forma objetiva, tal discurso se fortaleceu a partir da polarização entre uma forma de produção familiar (focada na produção de produtos para o mercado interno) e a agricultura patronal (centrada na produção de *commodities* para o mercado externo). Nesse cenário de forte dualismo, o desenvolvimento rural emerge como contraposição ao modelo do agronegócio (Schneider, 2010, p. 517).

Por fim, a temática ambiental também representou uma importante variável no fortalecimento do campo do desenvolvimento rural. De fato, ao longo dos anos 1990 no Brasil há uma convergência de duas questões ambientais importantes: de um lado, a crítica ao modelo insustentável da agricultura empresarial fundamentada nos princípios da Revolução Verde; por outro lado, o crescimento do movimento em torno da busca de uma agricultura alternativa apta a internalizar as dimensões social e ambiental daquilo que se convencionou a denominar de desenvolvimento sustentável (Schneider, 2010, p. 517).

Em outro trabalho, Schneider (2004) se propõe a investigar o conceito de desenvolvimento rural. Após uma vasta revisão de bibliografia, Schneider apresenta quatro elementos a partir dos quais as tentativas de definição se organizam: “erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental” (Schneider; 2004, p. 94).

O estudo do desenvolvimento rural no Brasil, entretanto, depende de uma análise objetiva sobre a agricultura familiar e a pluriatividade.

3.2 Agricultura familiar e pluriatividade

Ao lado do desenvolvimento rural, o tema da agricultura familiar constitui o outro pilar para se compreender a mudança de paradigma de um Estado garantidor do mínimo nutricional para um Estado promotor de soberania alimentar. Como afirmado acima, as discussões a respeito da agricultura familiar são relativamente novas e ganharam legitimidade apenas na década de 1990, momento em que importantes eventos impactaram o meio rural no sentido político, social e jurídico. Lelis e Clark (2016), por exemplo, possuem uma importante investigação da agricultura familiar através dos planos plurianuais da União de 2000 a 2015.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1996 como resposta à pressão feita pelo sindicalismo rural brasileiro, e trouxe legitimação à agricultura familiar que se tornou objeto de políticas públicas, uma vez que a categoria social necessitava de tratamento diferenciado. O Pronaf tem o objetivo de auxiliar, através de crédito agrícola e apoio institucional, os pequenos produtores rurais que ao longo da década de 1980 não receberam qualquer forma de incentivo ou auxílio do governo, enfrentando grandes dificuldades (Schneider, 2003). Lelis (2018), no âmbito do Direito Econômico, já identifica desvirtuamento do Pronaf em favor da agricultura de porte médio e voltada à exportação.

Com a retomada de estudos sobre o meio rural que observassem para além do debate sobre as dificuldades na implementação da reforma agrária e sobre os impactos da modernização do campo, criou-se um debate voltado para a temática ambiental e de sustentabilidade.

Apesar de sua grande relevância no espaço rural, a agricultura não mais permanece como única atividade realizada nesse meio. A agricultura hoje está inserida num contexto de pluriatividade em que alguns indivíduos que integram a unidade familiar agrícola não realizam atividade, ainda que produtiva, ligada ao cultivo da terra. A verdade é que, mesmo sendo uma realidade mais comum em nações ricas e desenvolvidas, a pluriatividade pode ser encontrada no Brasil.

Para chegarmos à pluriatividade é necessário passarmos pela conceituação e diferenciação de dois termos: *part-time farming* (agricultura em tempo parcial) e *pluriactivité* (pluriatividade). Os dois termos representam as diferenças de interpretação de um fenômeno social generalizado na década de 1970 referente à diversificação das fontes de renda e da inserção profissional dos indivíduos de uma mesma família na área rural.

A análise dos dois termos aponta para uma principal controvérsia: o *part-time farming* seria referente à utilização do tempo de

trabalho na propriedade por parte do indivíduo ou da família; já o *pluriactivité* seria referente à combinação de mais de uma forma de gerar renda ou inserção de profissional dos membros de uma mesma família (Schneider, 2003).

Para melhor explicar tais conceitos, Sérgio Schneider (2003) estabelece um contraponto para cada termo. De forma antagônica ao primeiro, o *full-time farming* (agricultura em tempo integral) implica no cultivo como destinação de todo o tempo de trabalho. Em contraposição ao segundo termo, a *monoactivité* (monoatividade), como o próprio nome sugere, refere-se à dedicação a uma única atividade, isto é, o indivíduo ou a família se dedicam à agricultura apenas. Dessa forma, pode-se concluir que os dois termos contrapostos possuem o mesmo significado, o que não pode ser dito dos termos originalmente analisados.

O *part-time farming* teve seu nome modificado de acordo com a maneira como era estudado ao ser tratado sob uma ótica sociológica e não mais apenas como uma análise sobre o tempo que os indivíduos destinavam à agricultura. Fuller (1984 *apud* Schneider, 2003) cria o termo *multiple job holding farm household* (unidade agrícola familiar de trabalho múltiplo ou MJHFH), substituindo o *part-time farming*, de forma que a análise passou a incorporar três características fundamentais das famílias, quais sejam: composição demográfica, processo de tomada de decisão e vontades e interesses dos indivíduos.

Fuller e Brun (1988 *apud* Schneider, 2003), em reflexão referente ao debate da década de 1980, apresentam a diferença entre os termos de forma clara e objetiva, de forma que:

[...] o termo agricultura em tempo-parcial foi substituído por unidade agrícola familiar de trabalho múltiplo que, por sua vez, foi substituído pela noção de pluriatividade, numa referência analítica à diversificação das atividades e das fontes de renda das unidades familiares agrícolas (SCHNEIDER, 2003, p. 103).

A mudança teve como impacto a ampliação dos objetos de pesquisa das Ciências Sociais, passando a ligar agricultura com o sistema agroalimentar, a relação dos agricultores com o mercado de trabalho e os aspectos intrafamiliares decorrentes do novo padrão de relações sociais e econômicas (Fuller, 1990 *apud* Schneider, 2003).

Assim, resta-nos agora buscar entender a agricultura familiar e o motivo pelo qual a pluriatividade se tornou uma maneira de preservação desse modelo de agricultura e como a política pública implementada pela Lei nº 11.947 de 2009 contribuiu para isso.

A agricultura familiar possui características que a distanciam da agricultura capitalizada, que permitem a sua identificação. A agricultura capitalizada é caracterizada pelo trabalho assalariado, reprodução ampliada e busca pela maior produtividade e rentabilidade possíveis. A agricultura familiar, por sua vez, possui três elementos principais que permitem defini-la.

O primeiro elemento, fixado por Schneider (2003), é em relação à forma com a qual a força de trabalho é utilizada, a mão de obra é a da própria família. Tal fato, porém, não impede que outros trabalhadores de fora do núcleo familiar sejam contratados em caráter temporário, mas jamais serão a principal força de trabalho.

O segundo elemento, apontado por Schneider (2003), refere-se aos obstáculos que a natureza oferece para uma agricultura familiar. Ainda que se tenha avançado bastante, certos impactos não podem ser evitados pela tecnologia. De fato, a atividade agrícola é extremamente dependente de fatores naturais (clima, solo, equilíbrio dos ecossistemas). Na agricultura familiar, em um contexto de técnicas menos sofisticadas se comparada com o modelo de agricultura industrial, a dependência torna-se ainda mais complexa.

O terceiro elemento está ligado à teoria social. O ambiente social e econômico em que se insere a agricultura familiar é determinante no seu sucesso. Está sujeito à relação dos agricultores com o ambiente socioeconômico, ao apoio institucional por

qualquer meio (disponibilidade de crédito ou financiamento, por exemplo), ao mercado de trabalho, acesso à compra de insumos e vendas de mercadorias e ao acesso às inovações tecnológicas. Apesar de todos esses fatores, permanece como elemento central a natureza familiar da unidade agrícola, que se vincula às relações de parentesco e de herança entre os seus membros. No núcleo da família poderemos encontrar o modo pelo qual a unidade agrícola sobrevive e persiste, ou desaparece.

Assim, resta claro que são muitos fatores que determinam o sucesso (sendo a consagração real do desenvolvimento no Direito Econômico) ou o fracasso da agricultura familiar inserida no sistema capitalista em que o Estado, o contexto social e as decisões do núcleo familiar agrícola influenciam de maneira determinante na perseverança ou fim desse modelo de agricultura.

No próximo item analisaremos em que medida a Lei nº 11.947/09 se tornou uma variável importante de consolidação do modelo de agricultura no campo, uma vez que cria – por meio de uma política pública – um arranjo institucional apto ao desenvolvimento da agricultura familiar, via alimentação escolar.

4 A Lei nº 11.947 e a importância da agricultura familiar na alimentação escolar

Como mencionado anteriormente, a Lei nº 11.947, sancionada em 2009, trouxe a inovação da obrigatoriedade de que no mínimo 30% do valor repassado a Estados, Municípios e Distrito Federal pelo FNDE para o PNAE deve ser utilizado na compra 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 as comunidades quilombolas. A aquisição dos produtos da agricultura familiar poderá ser realizada por meio de Chamada Pública, de forma que dispense, nesse caso, o procedimento licitatório.

A partir desse marco legal, o cardápio das escolas e o procedimento para a aquisição pública de alimentos se modificou. Para efetivar a compra, é necessário que se leve em consideração a produção local, assim como quais produtos estão disponíveis de acordo com a época do ano, adquirindo alimentos variados, frescos e que respeitem os hábitos alimentares saudáveis e costumes alimentares locais.

Maria Emília Pacheco, então presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em discurso na 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, destacou:

Reconhecemos a importância dos programas voltados para o fortalecimento da agricultura familiar e camponesa. Por exemplo, a expansão das compras públicas de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com seus mecanismos de controle social, Compra Institucional e o Programa de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGMBio) (Pacheco, 2015)¹⁰.

Em outra fala, a então presidente do Consea, ainda sobre a importância do PNAE, esclarece que o fortalecimento da agricultura familiar e camponesa é indispensável para o processo da transição agroecológica no Brasil.

Essa política reforça o papel da agricultura familiar e reconhece que esses agricultores e agricultoras produzem alimento de qualidade, além do fato que eles têm direito a participar da política e vender a produção local dispensando o processo licitatório pelas chamadas públicas. Por outro lado, essa política inovadora traz também seus limites e dificuldades. Em muitos locais do Brasil as prefeituras

¹⁰ Discurso proferido por Maria Emília Lisboa Pacheco, na Abertura Oficial na 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 3 de novembro de 2015.

ras ainda não estão fazendo essas chamadas públicas, e o processo licitatório acaba prevalecendo. Esse problema é bastante complicado (Pacheco, 2012).

O novo marco regulatório do PNAE possui três aspectos fundamentais. A primeira questão é o aspecto quantitativo da aquisição de alimentos criada pela Lei nº 11.947/09. De fato, o artigo 14 da referida lei estabelece uma conta mínima de compra de alimentos originados da agricultura familiar. É uma regra jurídica de ordem pública impondo uma obrigação de fazer ao Poder Executivo. Portanto, trata-se de recurso vinculado ao FNDE e o descumprimento da norma de incentivo e estímulo pode gerar bloqueio do repasse dos recursos da União (Souza, 2017, p. 26).

O segundo ponto é o qualitativo. Um dos objetivos principais da norma é criar incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local pela agricultura familiar. A aquisição que privilegia um único tipo de gênero alimentício – salvo se comprovada a inviabilidade técnica da diversificação dos produtos – pode também ser questionada juridicamente, pois dificulta o desenvolvimento rural.

Por fim, a importância do reconhecimento de novos sujeitos do desenvolvimento rural: as comunidades tradicionais. Ao tratar da obrigatoriedade de aquisição de gêneros alimentícios, a Lei nº 11.947/09 estabelece que a aquisição deve priorizar assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Nesse último ponto, torna-se importante resgatar a relação entre os novos sujeitos e as novas formas de organização da economia. Diferentemente da concepção hegemônica, a economia de mercado é apenas um modelo de produção/consumo entre os vários arranjos possíveis em uma sociedade. Conforme já foi defendido por Clark, Corrêa e Nascimento (2013), a Constituição brasileira reconhece múltiplas formas de organização social e econômica, em face de seus comandos plurais, sobretudo na ordem econômica e financeira.

Ao lado da dita economia de mercado, coexistem diversidades de modelos de organização produtiva que, em muitos casos, são invisibilizados pelo direito positivo e oficial. Ao priorizar assentamentos da reforma agrária, das comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, a Lei nº 11.947/09 promove um importante reconhecimento da existência de uma economia plural em nosso Direito.

Dialogar sobre Economia Plural é reconhecer que a forma hegemônica mercantil não esgota as possibilidades de procedimentos e organizações de experiências produtivas em uma sociedade. Para além do intercâmbio mercantil, as práticas, organizações e sistemas econômicos (contra-hegemônicos) podem assumir as formas: associativa, doméstica, comunitária, estatal.

O caso das comunidades tradicionais é um dos exemplos importantes para se analisar os limites da narrativa jurídico-econômica que reduz todas as formas de propriedade ao modelo de propriedade privada capitalista. Não resta dúvida que as comunidades quilombolas se organizam em um modelo comunitário de divisão da propriedade. Trata-se de um direito já existente e independente do reconhecimento jurídico-formal do Estado. Porém, a Constituição de 1988, ao estabelecer no artigo 68 da ADCT que aos “remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os títulos respectivos”, passa a reconhecer constitucionalmente a possibilidade de convivência de uma diversidade de propriedades (no caso, a propriedade comunitária) e, logo, a coexistência de múltiplas racionalidades e formas de produção.

No mesmo sentido, a Lei nº 11.947/09, ao estabelecer a prioridade dos assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas também passam a admitir formalmente o pluralismo produtivo (Clark, Corrêa, Nascimento, 2013), ou seja, a possibilidade de coexistência, ao lado da lógica mercantil, de uma ampla diversidade de arranjos, organizações e racionalidades econômicas plurais.

Apesar das enormes dificuldades de concretização da referida lei (falta de estrutura e qualificação técnica dos Municípios, ausência de capacidade de oferta pelos agricultores rurais), ela representa uma importante tentativa de ruptura de paradigma no âmbito alimentar. De um modelo centrado na distribuição de alimentos no âmbito das escolas – Estado garantidor do mínimo nutricional –, a política pública visa a garantir o desenvolvimento no meio rural, isto é, um Estado promotor de soberania alimentar.

5 Considerações finais

O presente trabalho apresentou as mudanças institucionais do PNAE nas últimas décadas. O Programa surgiu no início do século XX para combater a fome e a desnutrição; hoje, exerce um papel que vai muito além do simples “assistencialismo”. Além de garantir um direito social, busca, no século XXI, promover alimentação saudável a escolares em todo o Brasil, incentivando a agricultura familiar.

Ademais, a Lei nº 11.947 de 2009 inseriu a dita agricultura familiar como um novo objeto de política pública. Durante muito tempo, as políticas agrícolas e agrárias reproduziram sistematicamente a invisibilidade da produção camponesa. No início do século XXI, contudo, a partir das pressões dos movimentos sociais rurais, o cenário começou a se modificar e os grupos sociais ligados à agricultura familiar passaram a ter visibilidade nas políticas públicas destinadas a produção agropecuária.

Em meio a grandes dificuldades, o PNAE consegue evidenciar como a agricultura familiar tem a capacidade de responder, de maneira extremamente positiva, aos incentivos das políticas públicas adequadas à realidade local, promovendo a alimentação de qualidade aos estudantes e o desenvolvimento rural, via agricultura familiar.

Nessa perspectiva, é correto afirmar que as alterações legislativas e institucionais representam uma verdadeira mudança de paradigma na relação entre o Estado, o mercado e a produção e consumo de alimentos. De uma política pública centrada exclusi-

vamente na promoção do acesso alimentar aos estudantes – ou seja, um Estado garantidor do mínimo nutricional –, as recentes reformas legislativas – em especial a Lei 11.947/09 – transformaram os objetivos institucionais do programa de modo a inserir outras variáveis, tais como a formação de uma demanda pelos produtos produzidos pela agricultura familiar. Daí se falar na transição para um Estado promotor da soberania alimentar.

A evolução do programa, além do fornecimento de alimentação de melhor qualidade à rede pública, promoverá ainda a sustentabilidade e a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Por outro lado, a norma de incentivo contida na Lei nº 11.947/09 fortalece a sobrevivência e a ampliação das formas alternativas de produção, admitidos pelos comandos plurais da Constituição de 1988 e, ainda, contribui para reforçar e induzir o mercado interno (art. 219 da CR).

Referências

ABREU, Mariza. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico. Em Aberto, Brasília, v. 15, n. 67, p. 5-20, jul./set. 1995.

ALIMENTAÇÃO Escolar - Histórico. 2015. Disponível em: <http://www.fn-de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em: 29 out. 2016.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Guia alimentar para a população brasileira: Promovendo a alimentação saudável / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição – Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 236p. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

CASTRO, Josué de. Geografia da Fome: O dilema brasileiro: pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CLARK, Giovani; CÔRREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. Revista da Faculdade de Direito da UFMG: número especial em memória do professor Washington Peluso Albino de Souza, p. 265-300, 2013.

CORRÊA, Leonardo Alves. Direito Econômico e Desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Publit, 2011

HONÓRIO, Andréa Riskala Franco; BATISTA, Sylvia Helena. Percepções e demandas de nutricionistas da alimentação escolar sobre sua formação. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 13 n. 2, p. 473-492, maio/ago. 2015

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. Revista Política Hoje, Recife, v. 18, n. 2, p. 306-341, 2009.

LELIS, Davi Augusto Santana de. CLARK, Giovani. Intervenção estatal na agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 6, p. 156-175, 2016.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Ensaio sobre a atuação estatal: a possibilidade da alteridade e análise do PRONAF como política pública da ética primeira. Tese (Doutorado). Orientador: Giovani Clark. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2018.

LIMA, Thiago. DIAS, Atos. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência

humanitária Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n. 1, jun.-ago./2016, pp.189-211.

MARTÍNEZ, Silvia Alicia; PINHO, Francine Nogueira Lamy Garcia. Merenda Escolar Brasileira: peculiaridades e representações de uma política educacional de longa história. Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, Salvador, v. 5, n. 3, p. 293-308, out. 2014.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2011. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ensino em Ciências da Saúde, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Jaime. Alimentação Popular em São Paulo (1920 a 1950): políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais. Anais do Museu Paulista, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 221-255, 2 jul. 2007.

ROSTOW, W.W. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista. Trad. Octavio Alves Velho. Revisão Cássio Fonseca. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1971.

SÁ, Eduardo. A importância da agricultura familiar na alimentação escolar. 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-importancia-da-agricultura-familiar-naalimentacao-escolar/4/26334>. Acesso em: 3 nov. 2016.

SÁ, Eduardo. Merenda escolar: uma revolução para os agricultores familiares. 2016. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/2016/08/17/merenda-escolar-uma-revolucao-para-os-agricultores-familiares/>. Acesso em: 5 nov. 2016.

SCNHEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-121, fev. 2003.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan./jun. 2004.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3 (119), jul.-set./2010

SILVA, Maria Ozarina da Silva e. O padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, v. 4, n. 1.2, p. 27-50, dez. 2000.

SILVERIO, Gabriela de Andrade. Alimentos orgânicos na alimentação escolar: perspectivas de atores sociais em municípios de Santa Catarina. 2013. 208 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Nutrição, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

STEFANINI, Maria Lucia Rosa. Merenda Escolar: História, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. 1997. 105 f. Tese (Doutorado) - Curso de Saúde Pública, Departamento de Nutrição, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras Linhas de Direito Econômico. 6ª edição. São Paulo: Editora LTr, 2ª tiragem, 2017.