

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA SAÚDE
CURSO DE PSICOLOGIA**

ELISA FURLAN SIQUEIRA

**ANÁLISE DE CONTINGÊNCIAS NA LEI DO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

Orientador: Prof. Dr. Marcos Spector Azoubel

**São Paulo
2023**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA SAÚDE
CURSO DE PSICOLOGIA**

ELISA FURLAN SIQUEIRA

**ANÁLISE DE CONTINGÊNCIAS NA LEI DO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

Trabalho de conclusão de curso como exigência parcial para a graduação no curso de Psicologia, sob orientação do Prof. Dr. Marcos Spector Azoubel

**São Paulo
2023**

7.07.00.00-1 – Psicologia, 7.07.09.05-0 - Planejamento Ambiental e Comportamento Humano, 70904006 - Políticas Públicas

Análise de Contingências na Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Psicologia, Faculdade de Ciências Humanas e da Saúde, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2023.

AUTORA: Elisa Furlan Siqueira

Orientador: Prof. Dr. Marcos Spector Azoubel

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as contingências criadas para execução do PNAE, sua articulação com a agricultura familiar, identificando os comportamentos exigidos legalmente ao agricultor, às nutricionistas, juntamente com os resultados que vêm sendo obtidos ao longo dos anos com o projeto, fazendo considerações sobre esse contexto. Abordando as contingências presentes no processo de aquisição de alimentos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), destaca-se as respostas necessárias dos membros do sistema educacional, das nutricionistas na elaboração do cardápio, e dos agricultores para participar do programa, tidos como agentes chave do programa por meio de quadros. Também são discutidas possíveis implicações dessas contingências, como o custo elevado para agricultores individuais e a necessidade de associações ou organizações em grupos. Além disso, são apontadas contradições nas diretrizes do PNAE, que, apesar de incentivarem a agricultura familiar, também concorrem com políticas que favorecem o agribusiness, além do contexto da educação alimentar em meio ao programa e lógicas de mercado. O texto conclui sugerindo a necessidade de uma análise mais aprofundada dos comportamentos envolvidos e a importância de uma abordagem mais direcionada para promover uma alimentação saudável e a soberania alimentar. Por fim, é mencionada a limitação do estudo em relação à observação direta dos comportamentos envolvidos.

Palavras-chave: Análise do comportamento. Políticas Públicas. Agricultura Familiar,

ABSTRACT

This present work aims to analyze the contingencies established for the implementation of the National School Feeding Program (PNAE), its connection with family agriculture, identifying the legally required behaviors for farmers and nutritionists, along with the results obtained over the years with the project, providing considerations about this context. Addressing the contingencies present in the process of food acquisition through the National School Feeding Program (PNAE), it highlights the necessary responses from members of the educational system, nutritionists in menu planning, and farmers to participate in the program, considered key agents of the program through charts. Possible implications of these contingencies are also discussed, such as the high cost for individual farmers and the need for associations or group organizations. Additionally, contradictions in the PNAE guidelines are pointed out, as they both promote family agriculture and compete with policies favoring agribusiness, in addition to the context of nutritional education within the program and market logics. The text concludes by suggesting the need for a more in-depth analysis of the behaviors involved and the importance of a more targeted approach to promote healthy eating and food sovereignty. Finally, the study's limitation regarding the direct observation of the behaviors involved is mentioned.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. MÉTODO	13
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	14
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25
5. REFERÊNCIAS	26
6. APÊNDICE	29
6.1. Tabelas de contingências gerais buscadas no caderno de Legislação do PNAE de 2022, com comentários para possíveis análises futuras.....	29

1. INTRODUÇÃO

Ao se iniciar a discussão sobre alimentação é possível conceber que esta não se configura apenas como uma atividade individual, mas também como parte de uma prática cultural que é mantida pelas consequências para o grupo que a seleciona e mantém. Neste sentido, analisar criticamente os sistemas alimentares de produção, distribuição e consumo, se torna uma tarefa que pode ajudar a elucidar diversos problemas relacionados à temática da alimentação, como a fome, a desnutrição e os hábitos alimentares insalubres nos centros urbanos.

A partir de uma ótica behaviorista radical, pode-se pensar a cultura como um conjunto de contingências de reforço mantidas por grupos sociais (SKINNER, 1953). Dessa maneira, torna-se coerente examinar os comportamentos relacionados à alimentação sob essa perspectiva, pois a cultura é

parte constitutiva do comportamento dos seres humanos, uma vez que todo comportamento humano é visto como produto também de uma história cultural... [a cultura] torna-se, ela mesma, entrelaçamento de contingências de reforçamento (de comportamentos) e seus produtos, portanto, nosso legítimo objeto de estudo. (ANDERY, 2011)

Assim, pode-se dizer que quando uma pessoa se alimenta, ela o faz em relação com diversas práticas mantidas culturalmente, de ordem econômica e social. Ou seja, práticas individuais (certas preferências de sabores, por exemplo) se mostram ligadas a contingências mais amplas, como a acessibilidade a certos alimentos e propagandas.

Pensando nessas práticas culturais em que a alimentação está inserida, é possível mencionar a continuidade da cadeia globalizada de produção que mantém populações de países muito diferentes usufruindo praticamente dos mesmos alimentos, ao passo que deixam de consumir aquilo que era natural de seu território e até mais nutritivo, principalmente em países do sul global, onde tal situação tem se agravado:

Outra questão é quando olhamos os dados da distribuição de tipos de alimentos pelo mundo. Os países de renda média/alta (que inclui Argentina, Brasil e México, por exemplo) são os países, juntamente com a Ásia, que mais têm disponibilidade de frutas e vegetais dentro de seus territórios, mas quando se observa o custo de uma alimentação saudável, é bem maior do que dos países ricos (3.95\$ contra 3.43\$). Ou seja, quem produz vende mais caro para sua população do que para quem compra. (ALVES, 2022)

Esse contexto movimenta muito capital para as grandes empresas transnacionais do ramo, e é perigoso, uma vez que tal lucro mantém várias práticas culturais problemáticas que levam à poluição, perda de florestas, aumento do preço dos alimentos, retenção de estoques, problemas de saúde etc.

De maneira mais específica, mas não isolada, o Brasil é um país em que tais relações mercadológicas se deram de forma que seus efeitos negativos se tornaram muito evidentes. De acordo com a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN, 2022), no país, 125,2 milhões de pessoas estão em situação de insegurança alimentar e, destes, mais de 33 milhões (15,5%) em situação de fome. Isso ocorre devido ao agravamento das desigualdades sociais, crise econômica acompanhada pela pandemia do coronavírus e pelo contínuo desmonte de políticas públicas de alimentação, uma vez que “o Brasil já foi referência internacional no combate à fome. Entre 2004 e 2013, políticas públicas de erradicação da pobreza e da miséria reduziram a fome para menos da metade do índice inicial: de 9,5% para 4,2% dos lares brasileiros” (Rede PENSSAN, 2022). Ainda assim, no contexto atual, é possível ver, concomitantemente, recordes serem alcançados pelo setor agrícola de exportação, devido a diversas políticas de facilitação concedidas a essa área e pela lógica do sistema alimentar brasileiro. Em relatório sobre a cadeia alimentar brasileira, Belik explica sobre as influências do mercado na disponibilidade de produtos no país:

A variação no preço dos alimentos em outros países e a taxa cambial influenciam diretamente a oferta e os preços praticados no Brasil. Isso acontece porque, na lógica da economia neoliberal, o alimento é tratado como mercadoria (commodities) — e não como direito básico... Quando aumenta a demanda de compra externa ou o câmbio do dólar, para os produtores fica mais atraente exportar do que vender internamente, o que acarreta a diminuição na quantidade de produtos disponíveis no mercado interno — ou, simplesmente, aumenta o poder de negociação de preço por parte dos produtores. Quando se reduz a quantidade de determinado produto, a oferta diminui, enquanto a demanda permanece a mesma. Isso gera menos produtos disponíveis do que a quantidade que as pessoas precisam ou querem comprar, o que torna os preços mais altos. (BELIK, 2020, p.21)

Ainda neste contexto, vale ressaltar que, durante seu mandato entre 2018 e 2022, Jair Bolsonaro não garantiu nenhum subsídio para que a agricultura camponesa seguisse produzindo a diversidade dos alimentos que abastecem parte da mesa do povo brasileiro.

Pelo contrário, vetou o Projeto de Lei Assis Carvalho (PL 735/20), que visava medidas emergenciais de amparo às famílias camponesas e a agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da pandemia, bem como implementou um pacote de desmonte de programas como o PAA — Programa de Aquisição de Alimentos e de sucateamento da CONAB — Companhia Nacional de Abastecimento. (SANTOS, 2022?)

São diversas as consequências desse tipo de política, uma vez que os agricultores familiares entram no mercado de maneira desvantajosa, chegando muitas vezes a arrendar terras para o plantio de soja e milho, pois é uma atividade garantida como lucrativa, enquanto produtos de cesta básica diminuíram em remuneração por conta do empobrecimento da população (COEP BRASIL, 2022). Isso evidencia, mais uma vez, a desigualdade no acesso a certos reforçadores, neste caso, a comida de qualidade, cada vez mais restritos por conta de sua precificação. Ainda sobre a disparidade de acessos, tem-se as contradições nas políticas de crédito rural (AQUINO, GAZOLLA e SCHNEIDER, 2018), que ampliam recursos para a agricultura empresarial mais estruturada e não parecem estabelecer contingências que envolvam os agricultores mais a margem, não fazendo valer um propósito de desenvolvimento entre os diversos segmentos da cultura familiar no Brasil, de forma a aumentar desigualdades produtivas.

Um caso no México pode ajudar a ilustrar a amplitude da questão. Nigh e Cabañas (2015) descrevem como certas escolhas políticas provêm de uma governança burocrática centralizada que impõe leis sem exame profundo. Isso pode servir como exemplo de análise das contingências envolvidas na continuidade das leis e de suas consequências, até porque, assim como no Brasil a partir da década de 1980, o país vinha passando por um momento de enfraquecimento das políticas que iam em favor da agricultura familiar e a favor de uma lógica mais favorável ao mercado financeiro. Analisando o funcionamento desse sistema, os autores demonstram que há controle desigual sobre as contingências, uma vez que os pequenos agricultores estão mais suscetíveis a imprevistos (climáticos, de transporte, do mercado etc.) e, portanto, têm maior demanda por políticas públicas que os beneficiem, mas menor capacidade de “barganha” com o governo, se comparado aos grandes produtores. Demonstra-se, assim, um problema de planejamento e manejo de variáveis que provavelmente deveria ser mais bem esmiuçado.

Para Holland (1975), demonstrar e analisar as falhas desse sistema de controles desiguais sobre as contingências pode levar a possíveis mudanças: “escritos de Skinner fornecem bases com as quais analisar as falhas...e poderiam indicar contingências para um sistema revolucionário alternativo que seriam mais condizentes com a visão de homem produzida em nossos laboratórios” (p. 1). Então, situar essas práticas alimentares dentro de uma lógica capitalista de produção é essencial para o avanço do tema, já que este está intricado ao valor dado à comida e ao acesso que se tem a ela em um sistema tão estratificado como o atual.

Partindo do pressuposto de que políticas públicas seriam (ou poderiam ser) medidas de combate à exclusão e à desigualdade, vê-se a necessidade de projetos que articulem sistemas alimentares com maior disponibilidade para os consumidores e que sejam vantajosos também para aqueles que produzem, mais especificamente, no contexto da presente pesquisa, para os agricultores familiares. Assim, este trabalho pretende analisar as contingências estabelecidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no que diz respeito às suas legislações e funcionalidades relacionadas à Agricultura Familiar, já que essa é uma política que se manteve (com diversas mudanças) desde a década de 1950 e é uma das mais relevantes para a garantia ao direito à alimentação, uma vez que atinge milhões de estudantes brasileiros.

O PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino (FNDE). Ele é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) que é um colegiado composto por representantes do Poder Executivo, professores pais, etc., pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

A importância do programa como uma estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional pode ser percebida pelo Art 6º da Constituição Federal (BRASIL, 2010) que passa a dar caráter de direito social à Educação e à Alimentação a partir de uma

nova emenda, abrangendo duas esferas do PNAE e pelo Art 208º, que estabeleceu que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: "... VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (BRASIL, 2009). O que corrobora com os objetivos estabelecidos para o programa:

contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (LEI Nº 11.947, Art. 4º, BRASIL, 2009).

Em dados concretos, em 2017, o PNAE atendeu 40.342.724 crianças e jovens, que recebiam de 1 a 4 refeições por dia, a depender do período de estudo e idade, promovendo o mínimo para a subsistência em dias letivos de muitos alunos (BELIK, 2020).

Outro aspecto importante que se revela no modo de organização do programa desde 2009 é a diretriz que exige, no mínimo, 30% de investimento na compra direta de produtos da agricultura familiar do valor repassado pelo governo federal. Isso fortaleceria o mercado para o pequeno produtor, as cooperativas e as famílias que comercializam sua produção para as escolas:

A definição dessa diretriz coloca a agricultura familiar como parte de um processo que evidencia a importância de se desenvolver uma forma de produção alimentar que não apenas atenda as demandas nutricionais da população como também garanta a sustentabilidade econômica e social dos agricultores familiares. O desenvolvimento da agricultura familiar privilegia as cadeias curtas de produção e comercialização, que são capazes de aproximar fornecedores e consumidores, fortalece as relações sociais, valoriza a diversidade produtiva e atende às necessidades das instituições públicas, favorecendo o acesso a alimentos saudáveis e de qualidade para a população, na perspectiva da promoção da segurança alimentar e nutricional. (BRASIL, 2020, p.2)

Tais medidas seguem princípios que serão analisadas neste trabalho, voltando-se para quais comportamentos são exigidos do agricultor e de outros agentes que de alguma maneira se articularam no processo da lei. Por exemplo, a necessidade de Declaração de Aptidão ao Pronaf, com limites de venda anuais, a construção de um projeto de venda, a criação do cardápio por parte das nutricionistas, as ações de educação etc.

A escolha de focalizar nas contingências relacionadas aos agricultores familiares pelo programa se dá, primeiramente, pela sua amplitude: a agricultura familiar emprega 67% do total de pessoas ocupadas na agropecuária, segundo o Censo Agropecuário de 2017. Em segundo lugar, por esta ser uma alternativa que pode ir contra os sistemas alimentares vigentes os quais além de não garantirem a segurança alimentar, mitigam possibilidades de soberania alimentar, ou o “direito das pessoas à alimentação saudável e culturalmente apropriada, produzida por meio de métodos ecológicos e sustentáveis e, ainda, seu direito de definição dos próprios sistemas agrário e de alimentação” (Nyéléni Forum for Food Sovereignty, 2007). A agricultura familiar se mostraria, portanto, uma aposta não apenas mais sustentável ecologicamente, mas também socialmente:

Na contracorrente desse modelo, defendendo uma agricultura sustentável, inspirada nos princípios da agroecologia, há um campo de forças políticas que inclui movimentos sociais, entidades socioambientais, núcleos de pesquisadores e extensionistas, etc., para os quais ter a *agricultura familiar e agroextrativista* como centro das políticas orientadas para o agro é reconhecer, para além dos determinismos econômicos, a importância da diversidade e dos serviços que ela presta ao conjunto da sociedade do ponto de vista ambiental e sociocultural. (PACHECO, 2002, p.138)

Este trabalho, objetiva, portanto, analisar as contingências criadas para execução do PNAE, sua articulação com a agricultura familiar, identificando os comportamentos exigidos legalmente ao agricultor, às nutricionistas, juntamente com os resultados que vêm sendo obtidos ao longo dos anos com o projeto, fazendo considerações sobre esse contexto.

É possível que uma análise funcional das contingências descritas nos documentos legislativos seja aliada na busca por possíveis soluções, pois poderiam ser estabelecidas descrições claras dos comportamentos envolvidos, quais consequências os selecionam e os mantém. Como afirma Lemos,

A pesquisa em Análise do Comportamento pode demonstrar a posteriori as relações causais entre o comportamento do público-alvo e o ambiente utilizando, por exemplo, dados secundários que são produzidos por agências oficiais. Dessa forma, é possível analisar a eficácia dos programas e normativas introduzidas na tentativa de alterar práticas culturais. (2018, p. 63)

Assim, é possível que a análise realizada aqui permita identificar elementos que poderiam ser modificados em busca de maior efetividade das práticas prescritas no PNAE.

2. MÉTODO

A partir da leitura integral do PNAE, foram identificadas contingências de comportamentos para agricultores e nutricionistas. Para representar de forma clara as contingências observadas durante a análise, foram desenvolvidos quadros e tabelas que destacam as principais respostas exigidas dos diferentes atores envolvidos. Estes serviram como ferramentas visuais para mapear as complexidades de algumas das contingências no programa, permitiram a síntese de dados complexos em uma forma mais acessível, simplificando a compreensão das interações e sistematização de resultados. O processo para a confecção desses recursos foi: 1) identificação das respostas presentes em cada artigo; 2) tentativa de determinar situações que lhes seriam antecedentes e suas consequências (se houvessem); 3) deliberação da pertinência da exposição do Artigo como contingência.

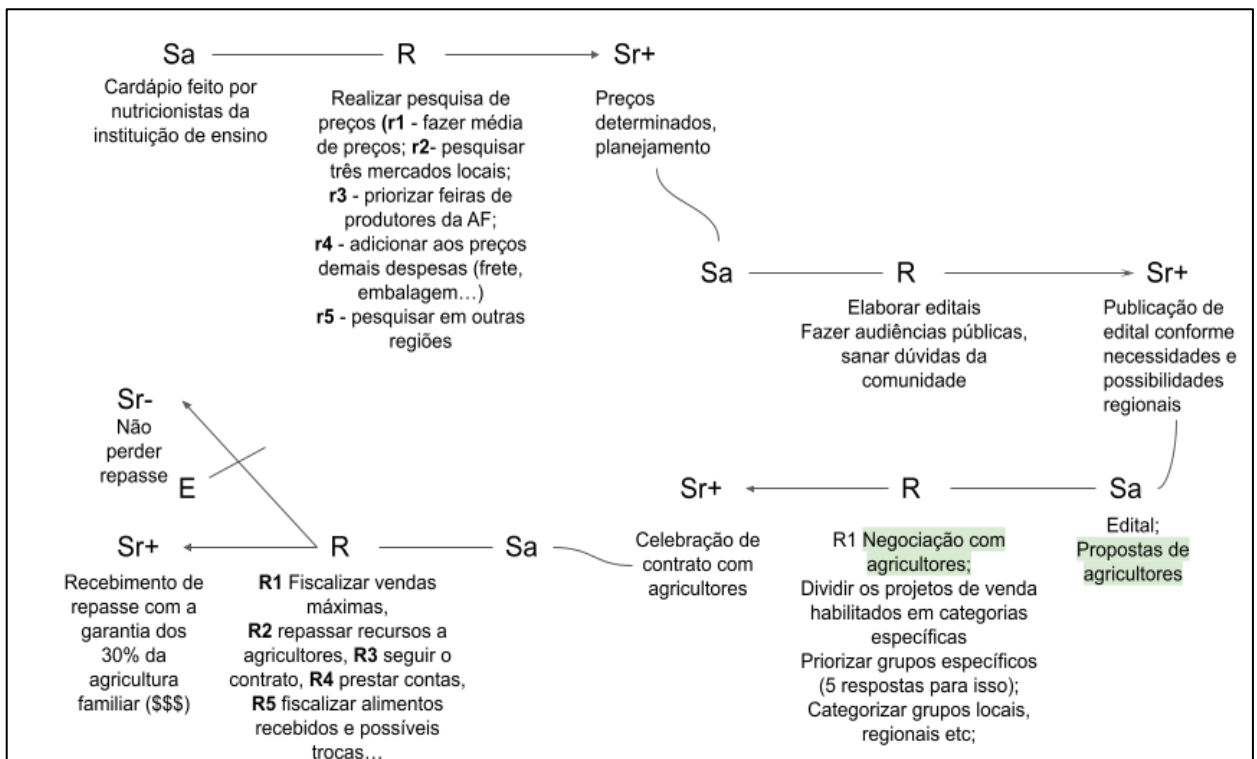
As contingências que foram escolhidas são aquelas que pareceram as mais significantes no processo de aquisição de alimentos e de cumprimento das diretrizes (foram deixados de fora aqueles que apenas tipificam agentes ou aspectos higiênico-sanitários, por exemplo). Os artigos selecionados para o fim deste trabalho foram aqueles que não iam além do escopo desta pesquisa, reconhecendo que a compreensão completa de todas as nuances do PNAE requer um profundo conhecimento em áreas interdisciplinares, como nutrição, agricultura, políticas públicas e educação, com as quais a análise do comportamento pode-se propor a relacionar futuramente.

Adicionalmente, foram consultados documentos sobre o PNAE e dados relacionados à política e ao acesso à alimentação no país.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Explicitar as diversas contingências que estão presentes no processo de aquisição dos alimentos auxilia a demonstração da rede de respostas que se entrelaçam durante o processo, dispostas aqui em um quadro geral:

Quadro 1 - Contingências para aquisição dos alimentos, a partir do comportamento das Entidades Executoras (EEX).



Fonte: Autoria própria. Legenda: Sa: Situação Antecedente; R: Resposta; Sr+: Estímulo Reforçador Positivo, Sr-: Estímulo Reforçador negativo; AF: Agricultura Familiar

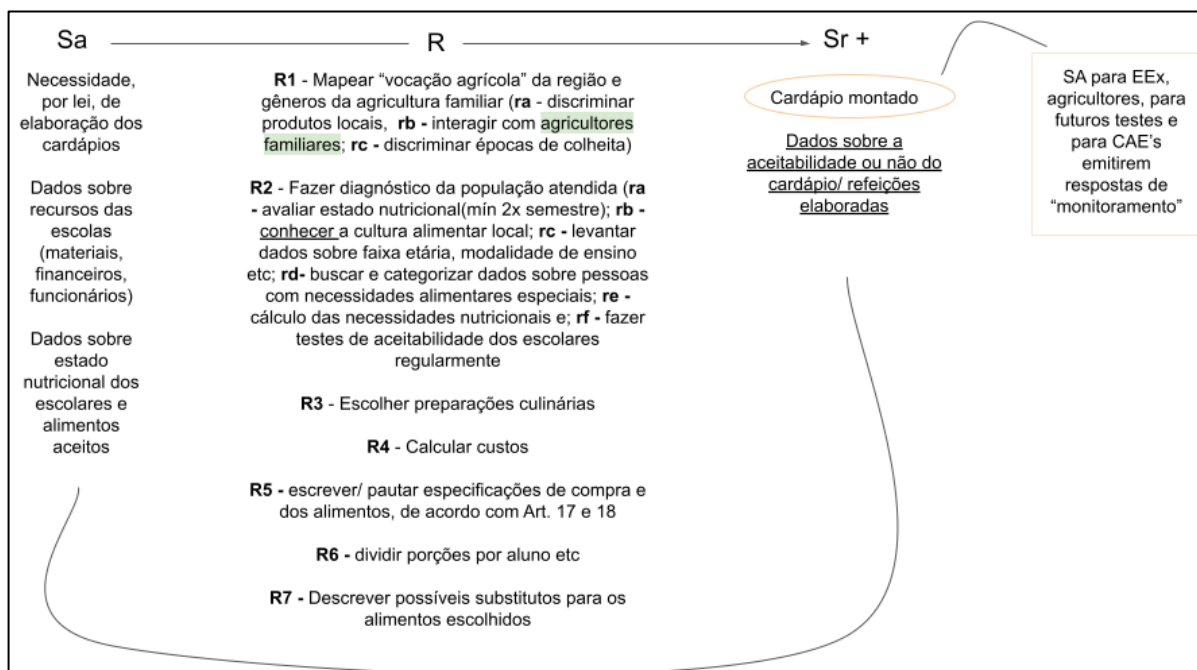
Como mostra o Quadro 1, os membros do sistema educacional precisam emitir uma série de respostas para pesquisa de preços, amparada pelo cardápio elaborado por nutricionistas (situação antecedente - Sa). Tendo os preços levantados, é preciso que a Entidade Executora (EEx) elabore os editais e faça audiências públicas (para esclarecer dúvidas e coletar subsídios do processo de aquisição) e, como produto disso, venha a publicação do edital, que servirá de situação antecedente para as Respostas de negociação com os agricultores (para selecionar produtos, por exemplo) e para as respostas de dividir, categorizar e priorizar grupos específicos (tabela com todas as respostas envolvidas para base do quadro na seção Anexo), que terão como consequência o contrato a ser celebrado com os agricultores. A partir daí, será

requerido das EEx que fiscalizem o máximo de vendas estabelecido, repassem os recursos, prestem contas etc. para que, finalmente, seja garantido o repasse financeiro, em uma relação mantida por reforçamento positivo ou negativo (Sr-), se for pensado que toda essa cadeia existe para não ser retirado o repasse.

A maneira que foi pensada essa política, em rede, evidencia diversas articulações entre os agentes e pode contribuir para o fortalecimento da soberania alimentar de algumas regiões. As ações que são necessárias para aquisição de alimentos, por exemplo, envolvem vários responsáveis e troca de dados entre eles, seja na exploração de dados sobre território, sobre a população ou sobre os produtos típicos da região. Conectando os produtores e quem adquire os produtos alimentícios, o programa pode acabar por promover qualificação comercial para os agricultores, desenvolvimento local sustentável, já que há predileção pela produção regional e que faça parte da cultura local e, além disso, avanço na qualidade da comida servida e nos hábitos alimentares saudáveis (BRASIL, 2016). Levando em conta também a grande capilaridade do programa e a autonomia dos municípios na decisão dos cardápios, as respostas exigidas proporcionam formas alternativas de cadeias de produção, mais curtas e que podem diversificar a economia local.

As contingências dispostas no Quadro 1 começam com um cardápio. De maneira geral, os cardápios são parte significativa do processo PNAE, tanto que aparecem em diversas contingências como SA e é por meio deles que se pode atingir os objetivos do programa. Aqui, demonstra-se contingências descritas na lei para sua confecção, voltando-se para o comportamento das nutricionistas, que acabam sendo um dos agentes centrais da articulação em rede:

Quadro 2 – Contingências do comportamento das nutricionistas para criação do cardápio



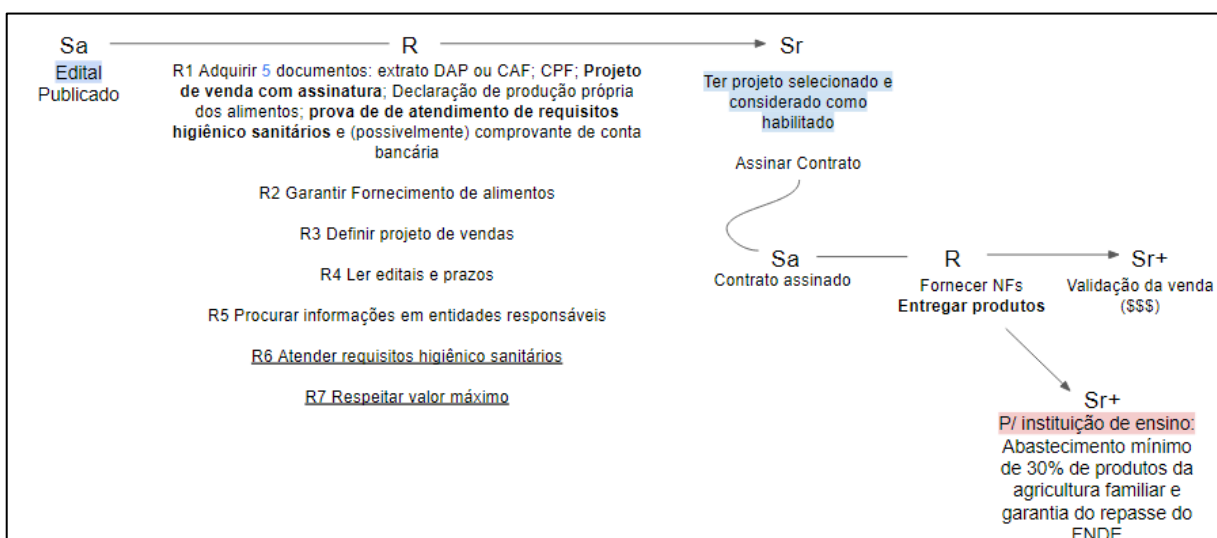
Fonte: Autoria própria. Legenda: Sa: Situa o Antecedente; R: Resposta; Sr+: Estímulo Reforçador Positivo, EEx: Entidade Executora; CAE: Conselho de Alimenta o Escolar

Analisando o quadro, primeiramente, tem-se a SA imposta pela lei, que estabelece todas as respostas requeridas e, portanto, a necessidade da elabora o do cardápio. Os dados sobre os recursos e sobre os estudantes também são pontos chave para a maneira como as Respostas se darão, estes são obtidos através de respostas de "pesquisa" ou "busca" por parte das nutricionistas, muitas vezes sendo informados pela própria consequência e recorrência do comportamento do ano anterior, já que são possibilitados os testes de aceitabilidade e maior conhecimento da rede que trabalhar  em conjunto com a institui o de ensino. Para a elabora o do cardápio, são compreendidas sete respostas principais (R1-R7), de complexidades distintas: **R1**- Mapear "voca o agrícola" da região e gêneros da agricultura familiar; **R2** - Fazer diagnóstico da popula o atendida; **R3** - Escolher prepara es culinárias, **R4** - Calcular custos; **R5** - escrever/ pautar especifica es de compra e dos alimentos, de acordo com Art. 17 e 18; **R6** - dividir porões por aluno etc.; **R7** - Descrever possíveis substitutos para os alimentos escolhidos. Cada uma destas foi expressa do caderno de legisla o, mais especificamente a partir do Art. 17, abaixo, e do Caderno 3 da Série Nutricionistas do PNAE como auxílio.

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)

Buscando as respostas exigidas dos agricultores pela lei, foram levantadas nove respostas principais, das quais pode-se desprender que há alto custo em sua execução:

Quadro 3 – Contingências do comportamento do agricultor, para que possa vender/participar do programa



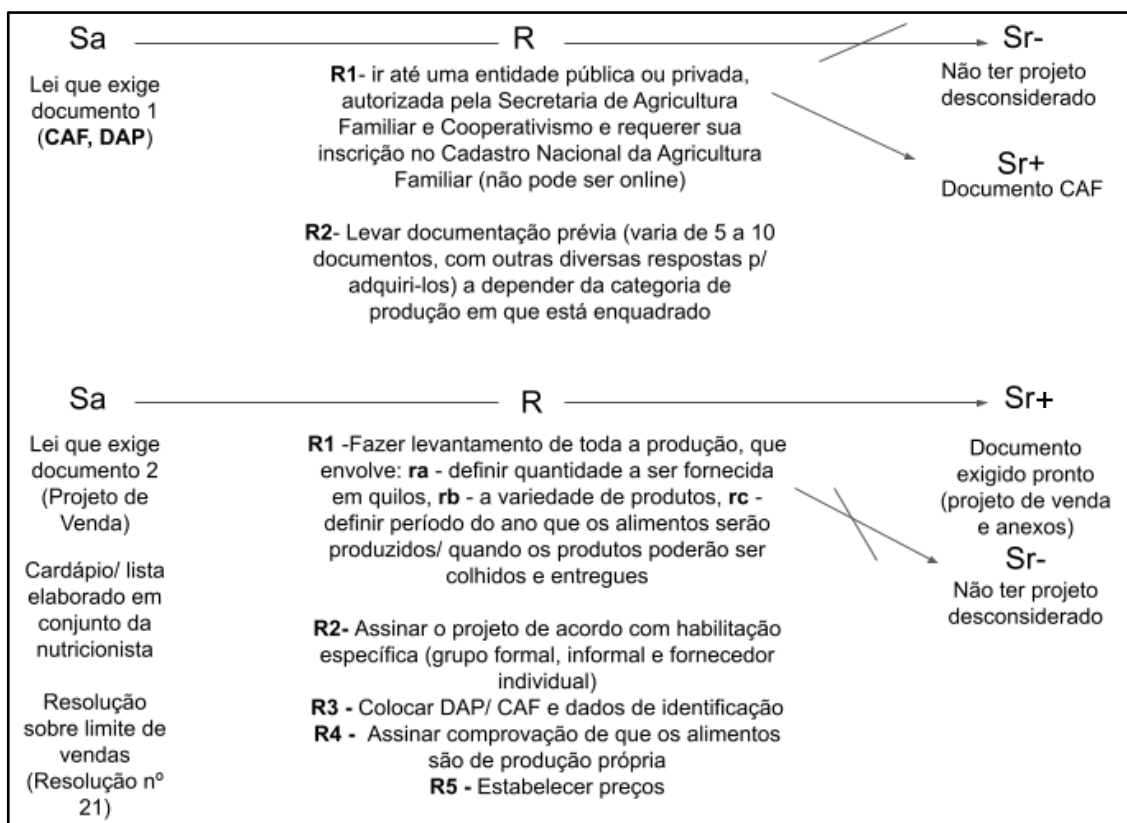
Fonte: Autoria própria. Legenda: Sa: Situação Antecedente; R: Resposta; Sr+: Estímulo Reforçador Positivo.

Como pode-se observar, a situação antecedente para a resposta dos agricultores é o edital publicado por departamentos burocráticos das Entidades Executoras que, para sua adequação, exige respostas de: obtenção de documentos, garantia do fornecimento de produtos (algo com custo elevado de resposta, já que isso implicaria comportamentos próprios do plantio, de previsão e infraestrutura), atender requisitos básicos de higiene etc. Com isso, espera-se que o agricultor tenha como consequência planejada o projeto selecionado, o que não é de fato certo, já que, pela lei, é escolhido o contrato de menor custo.

Caso o contrato seja assinado, é possível dizer que se estabelece seja a situação antecedente (SA) para as respostas (R) de fornecer e entregar produtos e nota fiscal, que podem ser mediadas por outros agentes, como uma empresa que faça o transporte, por exemplo. A partir disso, valida-se a venda, que nesta análise seria a consequência final para o comportamento do agricultor, recebendo o reforço monetário.

Ainda, para maior examinação do comportamento do agricultor nesse contexto, parece importante evidenciar o que é exigido nas respostas principais do quadro anterior sobre a documentação demandada, que tem como uma das situações antecedentes o cardápio elaborado em conjunto com a nutricionista, mas que na lei não fica explícita como se dá essa relação entre os dois atores para a criação do documento, apenas desenvolve sobre as ações das nutricionistas:

Quadro 4 – Especificação de contingências para elaboração de documentos por parte dos agricultores



Fonte: Autoria própria. Legenda: Sa: Situação Antecedente; R: Resposta; Sr+: Estímulo Reforçador Positivo; Sr-: Estímulo Reforçador Negativo

Descrevendo os elementos do quadro, tem-se a exigência da CAF ou DAP, que evoca as respostas de ir a uma entidade pública, levar e requerer documentos. Os documentos a serem obtidos são Sr+ e garantia de não ter o projeto desconsiderado (relação de reforçamento negativo). A segunda contingência tem como produto outro documento, o projeto de venda, que é peça chave junto com o cardápio (Sa) para as redes estabelecidas pelo programa. Dentro da Sa, há também a resolução sobre limite de vendas que os agricultores não podem ultrapassar e que orienta também a construção do projeto. A resposta de fazer o levantamento de produção abrange outras três respostas (ra, rb e rc), que junto com as respostas R2, R3, R4 e R5 (da segunda contingência) produzem o Sr+ (documento pronto do projeto de venda e seus anexos) e também garantem não perder a possibilidade de estar no programa (Sr-) e futuramente ter os projetos criados selecionados.

Embora na lei exista tipificação específica dos agricultores familiares individuais como possíveis fornecedores (art. 34), é possível perceber alto custo de resposta para indivíduos enquadrados nessa categoria (quadros 3 e 4), de forma a parecer dificultoso um caminho para a aptidão a participação do programa sem se estar organizado em grupo formal (cooperativa ou associação com DAP jurídica) ou informal de agricultores, já que são necessárias várias respostas para o cumprimento das exigências técnicas e burocráticas.

É interessante pensar que as contingências planejadas para obtenção do reforço monetário dessa política pública poderiam ter como efeito um acirramento de comportamento de competição (aumentar probabilidade e magnitude de relações competitivas), onde “a distribuição de reforços é desigual e excludente, dependendo do desempenho relativo dos indivíduos, isto é, a liberação de reforços para um indivíduo limita ou mesmo anula a obtenção de reforços pelos demais indivíduos” (DE FARIAS, 2005), devido à maneira como os projetos dos agricultores são escolhidos. Por exemplo, um dos critérios é o orçamento de menor custo para a Entidade Executora (EEx, o que também pode dificultar o caminho da participação individual. Dada a capacidade de produção do agricultor e a facilidade que grupos maiores teriam de estipular preços mais baratos que apenas um indivíduo, a competição com outros fornecedores se tornaria injusta. Por conta disso, mesmo que estar em uma organização signifique emitir respostas necessárias para uma participação efetiva desta (ex. pagar taxas para associação, participar de assembleias e reuniões

rotineiramente) e tenha como consequência também a diminuição do lucro, este parece ser o jeito mais cabível de receber os benefícios do Governo e evitar perder contratos do projeto.

Ou seja, pode ser que o custo das respostas de “organizar-se com outros” seja alto, mas, provavelmente, não está apenas sob controle da consequência final (recebimento de benefícios com a venda) e ainda seja vantajoso se comparado com os comportamentos requeridos pela lei. É possível que muitas dessas respostas também façam parte de uma classe mantida por reforçadores provenientes da socialização e da participação da comunidade, demonstrando a necessidade de análise de diferentes variáveis ambientais para compreender os efeitos e aplicabilidade do PNAE e outros programas.

O tipo de comportamento de “organizar-se em grupo” por parte dos agricultores pode ser relacionado aos descritos por alguns autores como altruísta/de cooperação, como nas sistematizações feitas por Guimarães e Laurenti (2021); e estudo de Suarez, Villela e Benvenuti (2019), em que dentre muitas variáveis descritivas para este tipo de comportamento, há a de certo “sacrifício” de um reforçador positivo individual que “conflita” com uma consequência que seria benéfica para um grupo ou alguma outra pessoa. Nesse caso, perder uma parte do benefício monetário individual, para que este seja dividido entre a associação de agricultores, por exemplo, e possibilite uma probabilidade mais alta de que o grupo de agricultores como um todo consiga contratos de venda com as entidades, como apontado a seguir:

As cooperativas de trabalho são exemplos clássicos da contingência de cooperação em nossa sociedade. Os indivíduos podem unir-se, por exemplo, para montar uma cooperativa de pescadores ou agricultores, visando à minimização de custos e à maximização de ganhos. Esse tipo de estratégia dá bons resultados em muitos casos e é mais bem visto socialmente do que uma estratégia de competição entre pequenos e/ou grandes comerciantes da área. Além disso, no caso de uma competição desse porte, as chances de lucro de um pequeno comerciante são muito reduzidas caso ele trabalhe individualmente, competindo ou não com outrem. (DE FARIAS, p. 275)

Poder-se-ia dizer que participar das cooperativas seria uma maneira de resistir à opressão do estado e do mercado, no que se diz respeito às práticas culturais que mantêm a produção da fome e pobreza. Entretanto, é necessário afirmar que essas leis de incentivo ao desenvolvimento regional e combate à fome, no caso o PNAE, se inserem dentro de uma lógica de política com interesses diversos e contraditória, pois

há outras medidas públicas tomadas pelo Estado que contribuem para a conservação e ampliação dos problemas os quais a lei aqui estudada pretende combater por meio de suas diretrizes, tais como:,

Art. 2º. São diretrizes da alimentação escolar:

- I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
- II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;
- III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;
- 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;
- VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (BRASIL, 2019)

Mesmo essas diretrizes sendo congruentes com o estabelecimento de uma soberania alimentar e terem seus pressupostos próximos da noção de soberania alimentar, permanece a problemática de o estado ser uma agência de controle operada por poucos. Dessa forma, é possível que controlar a liberação de reforçadores impeça a luta entre classes, por atuar em prol do apaziguamento e contribuindo na ocultação das desigualdades, no sentido de deixar de combater no cerne da distribuição desigual de terra e renda. Assim, se mostra mais como uma medida paliativa e, por conseguinte, uma maneira de manutenção do poder e de apaziguamento da população assistida. Por conta disso, é interessante fazer contrapontos a essas diretrizes explicitando outras contingências que estão em jogo, já que “a explicitação do conflito, e não seu ocultamento, é uma ocasião para a construção de uma Análise do Comportamento comprometida com os desafios de

encontrar formas não opressivas de enfrentar as contradições de nossa sociedade.”
(LAURENTI & LOPES, 2022, p. 35).

Para exemplo de políticas de interesses diversos ou, no mínimo, contrastantes, vê-se a prática de favorecimento do agribusiness e de sucateamento de outras, como apontado por Justo (2022), sobre o PNAE

...Por lei, 30% do valor dos repasses realizados do programa devem ser utilizados para compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar – que, neste momento, também tem fome. Apesar de parecer contraditório, infelizmente não vemos com surpresa o dado de que atualmente 38% das famílias de agricultores/as e produtores/as rurais estão em situação de insegurança alimentar...

Enquanto o modelo da monocultura do agronegócio brasileiro recebe subsídios governamentais e apresenta tendência de crescimento de exportação (em sua maioria de commodities como soja, milho e cana-de-açúcar), políticas ligadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar tem sido desestruturadas e a produção de alimentos não tem se refletido de forma constante nem mesmo para a própria subsistência da família

mesmo que com a proposta do programa haja articulação de redes de fornecimento, possibilidade de fortalecer o comércio local e os agricultores familiares, se espere trabalhar contra o fluxo do capital, vemos interesses das classes dominantes concorrerem com esses objetivos, como o PL nº 3.292/2020174,

de autoria do Deputado Federal Vitor Hugo (PL/GO, ex-PSL). Ele estabelece que um percentual mínimo de 40% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa seja usado para a aquisição de leite fluido.

...Aprovado em caráter de urgência na Câmara dos Deputados, o PL ainda modifica um outro ponto importante: retira a prioridade de compra concedida à agricultura familiar, aos assentamentos da reforma agrária, a comunidades indígenas, quilombolas e povos tradicionais. O PL ainda aguarda a apreciação do Senado...

E o PL nº 4195/12179,

que trata da inclusão da carne suína como item obrigatório na alimentação escolar em todo o país ... A proposta não tem nenhuma relação com as diretrizes do PNAE, que prevêem a garantia da SAN dos estudantes, mas, por citar um alimento específico, visa atender aos interesses econômicos dos produtores de suínos, aumentando seu consumo per capita e reduzindo prejuízos financeiros do setor. Além desses, há diversos PLs na Câmara com a intenção de alterar a normativa do PNAE, tentando criar reserva de mercado para os mais diferentes tipos de alimentos. Mas propostas como essas ferem as diretrizes do Programa, em especial a que estabelece que os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo

nutricionista responsável, com o objetivo de promover uma alimentação adequada e saudável. (ACT & IDEC, 2022, p.80)

Além disso, também pode-se pensar nas diretrizes (I, II, IV) do PNAE sobre a educação alimentar e a alimentação saudável como outro ponto que transparece essas contradições, uma vez que não são tomadas medidas efetivas para diminuir a propaganda de alimentos voltadas ao público infantil, ou frear o excesso de consumo dos ultraprocessados, tais como a disparidade de preços entre estes e os alimentos *in natura*:

Alimentos frescos e saudáveis geralmente são de preços elevados, impraticáveis para as famílias de menor renda aos quais tendem a adquirir alimentos de menor valor nutricional, mas energéticos, gerando o chamado paradoxo da obesidade e da pobreza. O sobrepeso em crianças na América latina e Caribe tem aumentado nos últimos anos e alcançou 7,5% da população, influenciada pela publicidade que atinge a internet das redes sociais além da televisão (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura [FAO], 2018). (DALMORA, 2021)

Em suma, essas condições parecem revelar aquelas contradições descritas por AQUINO, GAZOLLA e SCHNEIDER (2018). Ao mesmo tempo em que há certo incentivo à agricultura familiar pelo PNAE, exigindo uma diversidade de respostas de alto custo dos agentes envolvidos, há políticas que incentivam os grandes produtores, que já recebem apoio de maneira desigual.

Somando-se a isso, existem os próprios pontos que o programa poderia desenvolver em sua legislação, como maior explicitação das contingências necessárias para poder atingir esse fim educacional, dado que “contingências incompletas abrem portas para a possibilidade de interpretações diferentes e, às vezes, inação” (TODOROV, 2005, tradução livre), principalmente sem dispositivos mais concretos para colocar essas ações educativas como práticas diárias, já que na Lei não se especifica quais as consequências de se propor ou não essas práticas educativas. Mostra-se necessário amparo em outros documentos (como os cadernos de atividades disponíveis em sites do Governo e FNDE), uma vez que o “Capítulo III - Das ações de Educação Alimentar e Nutricional” descreve perspectivas que guiariam o comportamento de educar sobre alimentação, mas não explicita como se dariam essas ações, como por exemplo, numa aula semanal sobre o assunto. A exemplo, alguns parágrafos do artigo:

a inclusão da educação alimentar e nutricional – EAN no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa de maneira transversal o currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas e habilidades que promovam modos de vida saudáveis, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

§ 2º Em termos de transversalidade curricular e de transdisciplinaridade, as ações de EAN podem se valer dos diferentes saberes e temas relacionados à alimentação, nos campos da cultura, da história, da geografia, dentre outros, para que os alimentos e a alimentação sejam conteúdo de aprendizado específico e também recurso para aprendizagem de diferentes temas. Assim, as ações de EAN devem utilizar o alimento, a alimentação escolar e/ou a horta escolar como ferramenta pedagógica, quando couber. (BRASIL, 2020, p.6)

Para Skinner (1975), “O aluno é ‘ensinado’ no sentido de que é induzido a se engajar em novas formas de comportamento e em formas específicas em situações específicas”, (p.31), então cabe a indagação sobre o quanto esse objetivo é atendido se não há planejamento mais bem direcionado e criterioso para que a escolha ou luta por uma alimentação saudável (e, por fim, uma soberania alimentar) se torne uma prática cultural.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises feitas neste trabalho, foi possível examinar contextos em que a lei está sendo aplicada, pensando uma lógica mercadológica que compete com algumas das diretrizes do Programa. Foi levantado que, embora a legislação tenha papel importante para desenvolvimento social das regiões e dos alunos que estejam em redes do PNAE, ela ainda não é suficiente para suprir todas as problemáticas que o tema da alimentação e agricultura familiar estão envolvidas, uma vez que estas envolvem também lutas sociais que vão além da alçada do governo, pois este tem o papel de apaziguar tensões entre classes, o que se revela como o cerne do problema.

Também pode-se pensar que o Behaviorismo Radical deve-se implicar neste tipo de debate, já que poderia ampliar as tecnologias interventivas, atuando interdisciplinarmente com áreas relacionadas às políticas públicas, assim como se relacionando com elas. Isso possibilitaria análises mais completas e relevantes tanto para a área lidar com seus compromissos sociais e científicos, quanto para discutir as possíveis limitações que surgiriam.

Sugere-se que novos estudos interpretem possíveis dificuldades e efeitos das contingências descritas, mas também mostre a necessidade de um estudo que observe diretamente os comportamentos envolvidos para maior clareza sobre o tema, acessando relatos dos agentes envolvidos, por exemplo.

5. REFERÊNCIAS

ACT, PROMOÇÃO DA SAÚDE; IDEC INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Dossiê Big Food**: Como a indústria interfere em políticas de alimentação? São Paulo, 2022. Disponível em: DOSSIE-BIG-FOOD_Como-a-industria-interfere-em-politicas-de-alimentacao_ACT_IDEC_2 022.pdf. Acesso em: 04 ago. 2022.

ALVES, H. F. **Acesso à alimentação saudável, soberania alimentar e decolonialidade nas Relações Internacionais**. Relações Exteriores

ANDERY, M. A. P. A. Comportamento e cultura na perspectiva da análise do comportamento. **Perspectivas em Análise do Comportamento**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 203–217, 2017. Disponível em: <https://www.revistaperspectivas.org/perspectivas/article/view/69>. Acesso em: 23 jun. 2022.

AQUINO, J. R. DE .; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S.. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 1, p. 123–142, jan. 2018

BELIK, W. **Estudo sobre a Cadeia de Alimentos**. Piracicaba, IMAFLORA, 2020. Disponível em: https://www.ibirapitanga.org.br/wp-content/uploads/2020/10/EstudoCadeiaAlimentos_%C6%92_13.10.2020.pdf. Acesso em: 04 de Set 2022.

BELIK, W. (org). **Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições**. Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA), 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009. Casa Civil. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional 64, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 fev 2010. 17 jun 2009; p.2-4.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 20**, de 02 de dezembro de 2020. 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: MEC/FNDE, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica n. 1897361/2020** - Alterações dos aspectos - 63 - da Agricultura Familiar da Resolução CD/FNDE no 6, de 8 de maio de 2020. 2020f. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-Conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=13919:nota-t%C3%A9cnica-n%C2%BA-1897361-2020-didaf-cosan-cgpae-dirae>. Acesso em 28 de Setembro de 2022

BRASIL. Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Diretrizes de execução do PNAE,

Brasília, 16 de junho 2009.

COEP BRASIL. **Recordes no agronegócio e aumento da fome no Brasil: como isso pode acontecer ao mesmo tempo?** Combate a fome em foco. Análises e Estudos. Disponível em: <https://coepbrasil.org.br/recordes-no-agronegocio-e-aumento-da-fome-no-brasil-como-isso-pode-acontecer-ao-mesmo-tempo/> Acesso em: 25 de Setembro de 2023.

De-Farias, A. K. C. R. **Comportamento social**: cooperação, competição e trabalho individual. Em: Josele Abreu-Rodrigues; Michela R. Ribeiro. (Orgs.). Análise do Comportamento: Pesquisa, Teoria e Aplicação (pp. 265-282). Porto Alegre: ARTMED. (2005)

FMSA – Fórum Mundial de Soberania Alimentar (2007). **Declaração de Nyélény**. Sélingué, SikassoRegion. Disponível em: <https://nyeleni.org/en/declaracao-de-nyeleny-foro-mundial-pela-soberania-alimentar/> Acesso em: 04 de Set 2022

JUSTO, M. - **O que vemos quando olhamos para a fome**. Sistemas Alimentares, Histórias, Instituto Ibirapitanga, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.ibirapitanga.org.br/historias/o-que-vemos-quando-olhamos-para-a-fome-por-manu-justo/?utm_source=Instituto+Ibirapitanga&utm_campaign=f7d996fe45-EMAIL_CAMPAIGN_2022_06_22_09_24&utm_medium=email&utm_term=0_895ced534f-f7d996fe45-70124427 . Acesso em: 25 de Abril de 2023.

HOLLAND, J. G. **Behaviorismo para uma sociedade revolucionária**. 1975

LEMOS, Roberta Freitas. **A atuação do analista do comportamento em políticas públicas**: ação intersetorial em âmbito local para aumentar a frequência escolar de adolescentes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. 2018. 238 f., il. Tese (Doutorado em Ciências do Comportamento)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

NIGH, Ronald; CABAÑAS, Alma Amalia González. Reflexive Consumer Markets as Opportunities for New Peasant Farmers in Mexico and France: Constructing Food Sovereignty Through Alternative Food Networks. **Agroecology and Sustainable Food Systems**. 39. 317-341. 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/21683565.2014.973545?scroll=top&role>

PACHECO, Maria Emília Lisboa. Agricultura familiar: sustentabilidade ambiental e equidade de gênero. In: BUARQUE, Cristina; SIMIÃO, Daniel Schroeter; MACEDO, Márcia S.; PACHECO, Maria Emília Lisboa; SILVEIRA, Maria Lucia da; NOBRE, Mirian; FARIA, Nalu; FESTA, Regina; NOVAES, Regina; CAMURÇA, Silvia (org.). **Perspectivas de gênero**: debates e questões para as ongs. Recife: Sos Corpo Gênero e Cidadania, 2002. p. 138-163. Acesso em: 04 de Abril 2023

Rede PENSSAN, . **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**: II VIGISAN. Relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN; 2022.

SANTOS, Saine. **Três pontos sobre fome e agricultura familiar por MPA**. Rio de Janeiro: Instituto Ibirapitanga; 2022. Disponível em: <https://www.ibirapitanga.org.br/historias/fome-agricultura-familiar/> Acesso em: 15

Junho de 2023.

SKINNER, B. F. (1953) **Ciência e Comportamento Humano**. Tradução João Carlos Todorov. 11 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Todorov, J. C. (2005). Laws and the complex control of behavior. **Behavior and Social Issues**, 14(2), 86-91. [https:// doi.org/10.5210/bsi.v14i2.360](https://doi.org/10.5210/bsi.v14i2.360)

6. APÊNDICE

6.1. Tabelas de contingências gerais buscadas no caderno de Legislação do PNAE de 2022, com comentários para possíveis análises futuras.

Art. 21 Da aplicação dos recursos no âmbito do PNAE:

I – no mínimo, 75% devem ser destinados à aquisição de alimentos in natura ou minimamente processados;
--

II – no máximo, 20% podem ser destinados à aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados;
--

III – no máximo, 5% podem ser destinados à aquisição de ingredientes culinários processados.
--

Parágrafo único. Em caráter complementar, recomenda-se que seja de no mínimo 50 (cinquenta) o número de diferentes tipos de alimentos in natura ou minimamente processados adquiridos anualmente pelos municípios
--

R: (a) Aplicar recursos de maneira específica (I, II e III) e (b) adquirir no mínimo 50 tipos alimentos in natura ou min processados anualmente
--

Consequência: ?

PROIBIÇÃO

Art. 22 É proibida a utilização de recursos no âmbito do PNAE para aquisição dos seguintes alimentos e bebidas ultraprocessados: refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares, cereais com aditivo ou adoçado, bala e similares, confeito, bombom, chocolate em barra e granulado, biscoito ou bolacha recheada, bolo com cobertura ou recheio, barra de cereal com aditivo ou adoçadas, gelados comestíveis, gelatina, temperos com glutamato monossódico ou sais sódicos, maionese e alimentos em pó ou para reconstituição.

R: Adquirir alimentos e bebidas ultraprocessados específicos com os recursos do PNAE

Consequência: Algum tipo de punição não descrita (provavelmente retirada de recursos)
--

MANTIDA POR REF NEGATIVO?

Art. 29 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 nº11.947/2009.

R - 30% utilizar na aquisição da agricultura familiar

R2 - Priorizar certos fornecedores

§ 1º 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.

R - Não executar o percentual mínimo de 30% (ou seja, o artigo 29)

Consequência (pun -) - valor previsto devolvido de acordo com artigo

§ 2º 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.

Sa - Documento fiscal, fornecimento regular, condições sanitárias adequadas

R(a) - Adquirir o percentual mínimo previsto (de maneira obrigatória) OU

R(b) - Comprovar ausência dos itens acima

Consequência - Repasse total dos valores

§ 3º O disposto neste artigo deve ser observado nas aquisições efetuadas pelas UEx das escolas de educação básica públicas de que trata o art. 6º da Lei nº 11.947/2009.

Comentário: É possível observar que este artigo é uma contingência completa ao se referir ao comportamento daqueles que irão adquirir os produtos, o que pode facilitar sua interpretação e aplicação como lei. Entretanto, baseia-se em uma consequência punitiva (perda do valor previsto no §1 e no § 2 pode tornar-se punitiva para os que venderiam), já que garante cobertura total do financiamento aos compradores e não diminuições percentuais gradativas dos 30% exigidos.

Além disso, esses estímulos antecedentes parecem ser respostas que viriam por parte dos fornecedores que não puderam ser garantidas, o que pode ressaltar a importância para comportamentos alternativos nesse caso

Art. 30 A aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Família e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Sa - Termos do artigo 14, Art. 37 da Constituição Federal, alimentos dentro das normas sanitárias e preços compatíveis

R - Vender/ Adquirir gêneros alimentícios da Agricultura Familiar sem processo licitatório

Consequência – não explícita no artigo

§ 1º Quando a EEx 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.

SA - Chamada Pública + SA do parágrafo anterior

R- Optar pela dispensa da do procedimento licitatório

Consequência - Aquisição de alimentos

§ 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.

R- considerar?

Consequência -

COMENTÁRIO: O 2pp é mais uma caracterização do que é uma chamada pública. Porque se optaria por uma dispensa do procedimento licitatório?

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).

Consequência - Determinar preços dos gêneros alimentícios

R- Realizar pesquisa de preços de mercado com base em modelo

§ 1º O preço de aquisição deve ser o preço médio (r1)

(r2) pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local,

(r3) priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver,

(r4) 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.

r1 - fazer média de preços

r2- pesquisar três mercados locais

r3 - priorizar feiras de produtores da AF

r4 - adicionar aos preços demais despesas (frete, embalagem...)

r5 - pesquisar em outras regiões, de acordo com SA do pp2 (impossibilidade de pesquisa no âmbito local + modelo de regiões próximas do IBGE)

§ 2º Na impossibilidade de a pesquisa ser realizada em âmbito local, (r5) esta deve ser realizada ou complementada em âmbito das regiões geográficas imediatas, intermediárias, estadual ou nacional, nessa ordem, conforme estabelece o IBGE 2017 (Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias)

Comentário: Aparentemente, há um alto custo de resposta para estabelecer os preços de aquisição.

O segundo pp parece ser uma resposta ainda mais trabalhosa para quando r2 não é possível, pois traz conceitos geográficos que não são conhecidos por todos

§ 3º Previamente à abertura das chamadas públicas, poderão ser realizadas audiências públicas abertas à participação de todos os interessados com vistas a coletar subsídios e sanear eventuais dúvidas do processo de aquisição dos gêneros da agricultura familiar

Consequência - Coletar subsídios e sanear eventuais dúvidas

R - Fazer audiências públicas abertas

Comentário: Contingência nova, mas parece interessante dentro do conceito/ processo de desenvolvimento do mercado local. A falta de uma condição antecedente explícita para a ocorrência dessa R não deixa claro porque seria feito algo desse tipo.

§ 4º Os preços de aquisição definidos pela EEx devem constar na chamada pública, e devem ser os preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício.

R- Colocar o preço na chamada pública

R2 - Pagar/ Receber preço previsto

Comentário: Pelo menos neste parágrafo não há menção do que ocorreria se não fosse pago o acordado

§ 5º Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a EEx pode acrescentar aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, analogamente ao estabelecido no art. 17 da Lei nº 12.512/2011.

Consequência - A geral do artigo (definir preços)

R - acrescentar preços em até 30%

Comentário: Há vários comportamentos alternativos, como comprovar impossibilidade (SA)?

§ 6º O(s) projeto(s) de venda a ser(em) contratado(s) deve(m) ser selecionado(s) conforme os critérios estabelecidos pelo art. 35.

SA - Critérios do artigo 35

R - Selecionar projetos de venda

Consequência: contrato

§ 7º A relação dos proponentes dos projetos de venda será apresentada em sessão pública e registrada em ata, ao término do prazo de apresentação dos projetos.

Sa- término de prazo???

R - Apresentar relação dos projetos de venda em sessão pública e ata

Consequência

Art. 32 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

Parágrafo único. Os editais das chamadas públicas devem permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias corridos.

R1 - Publicar editais em site oficial, conforme modelo.

R2 - Publicar editais em mural público de ampla circulação

R3 - Divulgar o edital para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado

R4 - Publicar em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais

R5 - Manter editais abertos por no mínimo 20 dias

Consequência - Não explícita, provavelmente a maior veiculação dos editais

Comentário: A partir deste parágrafo não fica claro qual a situação antecedente para se decidir onde publicar os editais de chamada pública. Como saber quando é necessário colocar em jornais e rádios? Há algum cálculo para saber quantas pessoas atingir? Como escolher um local ideal para ser de “ampla circulação”? Talvez com uma consequência mais definida, por exemplo, atingir % de retorno de contratos/contatos específicos seja mais fácil pensar o melhor local.

Art. 33 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.

SA - Chamada pública

Sa b - atestado do Responsável técnico + SA1

R (a)- Entregar alimentos ou **R (b)** - Substituir por correlatos

Consequência- Alimentos pré-definidos/acordados serem entregues ao contratante

Comentário: Onde há a explicação (indicação de parágrafo) do que significa ou de quando há “necessidade” de troca?

Art. 34 Os proponentes podem apresentar projetos de venda como:

I – grupo formal: organização produtiva detentora de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica;

II – grupo informal: agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos;

III – fornecedor individual: detentor de DAP Física.

SA - DAP ao PRONAF - jurídica; DAP física

R- Estar em grupo específico, estar sozinho, **R2** - apresentar projeto de venda

Consequência - ?

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.

R- Dividir os projetos de venda habilitados em categorias específicas

Consequência - Mais clara no parágrafo 3

§ 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.

pp1 SA- DAP física + município da DAP / **pp2**- DAP jurídica + município com mais daps físicas no extrato da DAP jurídica

R-1 - Entender/categorizar como projeto de grupo local

Consequência -

§ 3º Entre os grupos de projetos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – o grupo de projetos de fornecedores locais tem prioridade sobre os demais grupos;

II – o grupo de projetos de fornecedores de Região Geográfica Imediata tem prioridade sobre o de Região Geográfica Intermediária, o do estado e o do País;

III – o grupo de projetos de fornecedores da Região Geográfica Intermediária tem prioridade sobre o do estado e do país;

IV – o grupo de projetos do estado tem prioridade sobre o do País.

R- Priorizar a seleção de acordo com critérios regionais (SA)

Consequência -

§ 4º Em cada grupo de projetos, deve-se observar a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

a) para efeitos do disposto neste inciso, devem ser considerados Grupos Formais e Grupos Informais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas aqueles em que a composição seja de, no mínimo, 50%+1 (cinquenta por cento mais um) dos cooperados/associados das organizações produtivas respectivamente, conforme identificação na(s) DAP(s);

b) no caso de empate entre Grupos Formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, em referência ao disposto no § 4º inciso I deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas no seu quadro de associados/cooperados.

Para empate entre Grupos Informais, terão prioridade os grupos com maior porcentagem de fornecedores assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas, conforme identificação na(s) DAP(s).

II – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831/2003, o Decreto nº 6.323/2007 e devido cadastro no MAPA;

III – os Grupos Formais sobre os Grupos Informais, estes sobre os Fornecedores

Individuais, e estes, sobre Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar (detentoras de DAP Jurídica conforme Portarias do MAPA que regulamentam a DAP);

- a) no caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no § 4º inciso III deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/ cooperados, conforme DAP Jurídica;
- b) em caso de persistência de empate, deve ser realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, pode-se optar pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

R- Priorizar grupos de produtores específicos

EXemplo: **r1** priorizar assentamentos de reforma agrária, comunidades indígenas ou quilombolas. Dentro desta r, há outra determinação:

SA - composição seja de, no mínimo, 50%+1 dos cooperados/associados das organizações produtivas respectivamente, conforme identificação na(s) DAP

ra- considerar o grupo assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas

SB - Empate na ordem de prioridade entre esses grupos + quadro de associados ou identificação das DAPs

rb- escolher organização produtiva com maior % destes produtores específicos no quadro de associados ou DAPs

r2 - priorizar produtores de orgânicos

sa2- Certificados de produtor orgânico ou agroecológico + grupos do parágrafo anterior terem sido priorizados

r3 - priorizar pp3

.
. .

SA4 - Empate - **R4** - fazer sorteio OU

R5: dividir fornecimento dos produtos

IV – 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 no caput e nos § 1º e § 2º;

SA- ausência de quantidade necessária dos fornecedores locais + **SAB**: critérios de priorização

R - Complementar com projetos de outros grupos, de acordo com modelo (SA)

comentário: Há muitas situações/ condições antecedentes para se determinar qual grupo priorizar e as respostas parecem ser as próprias consequências. Muitas alternativas

MANTIDA POR REF NEGATIVO

Art. 36 Para a habilitação dos projetos de venda, deve-se exigir:

§ 1º Dos Fornecedores Individuais, detentores de DAP Física, não organizados em grupo:

I – a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;

II – o extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;

III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante;

IV – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas;

V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda.

(EEX) SA- certos documentos dos Fornecedores Individuais

R - Habilitar projetos de venda dos fornecedores individuais

(Contingência do Forn. Ind.) Sa- Legislação/Exigências do programa

R1- Ter documentos (CPF, extrato da DAP física dos últimos 60 dias, Projeto de venda com assinatura, prova de atendimento de requisitos sanitários, declaração de produção própria dos alimentos, relacionada ao projeto de venda)

R2 - Apresentar os documentos (que já inclui diversas respostas) em tempo e maneira determinada

Consequência - Garantia de que seu projeto de venda será considerado (ref. negativo - evitar que seja retirado)

§ 2º Dos Grupos Informais de agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupo:

I – a prova de inscrição no CPF;

II – o extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;

III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes;

IV – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em

normativas específicas;
V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

R- As mesmas do pp 1, porém de cada um dos participantes do grupo

Consequência - mesma do pp1. Garantia de que seu projeto de venda será considerado (ref. negativo - evitar que seja retirado)

~~§ 4º Na ausência ou desconformidade de qualquer documento necessário à habilitação, ou de amostras a serem apresentadas conforme descrito no artigo 41, fica facultado à EEx a abertura de prazo para a regularização das desconformidades.~~

§ 4º Na ausência ou desconformidade de qualquer documento necessário à habilitação, ou de amostras a serem apresentadas conforme descrito no artigo 41, fica facultado à EEx a abertura de prazo para a regularização das desconformidades, desde que prevista em edital (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020, de 02 de dezembro de 2020).

Sa- (EEX) Requisito de documento não atendido + previsão disso no edital

R- Abrir prazo para regularização

Consequência - Provavelmente receber mais projetos de vendas

§ 3º Dos Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica:

I – a prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

II – o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias;

III – a prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;

IV – as cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;

V – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar, assinado pelo seu representante legal;

VI – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados;

VII – a declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados;

VIII – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas.

R- As mesmas do pp 1, porém de cada um dos participantes do grupo

Consequência - mesma do pp1. Garantia de que seu projeto de venda será considerado (ref. negativo - evitar que seja retirado)

Art. 37 A EEx onde o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE seja superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano pode optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, desde que previsto na chamada pública.

SA - Repasse > 700.000 + **SA2** Descrição na chamada pública

R- Optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica

Consequência - Apenas propostas DAPs Jur.

Comentário: Porque essa opção precisa ser exposta e porque pode ser melhor?

Art. 38 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.

SA - Contrato que estabeleça direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da chamada pública

R- Celebração de contratos com as Entidades Executoras

Consequência - Seleção de projetos de venda

MANTIDA POR REF NEGATIVO

Art. 39 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, e deve obedecer às seguintes regras: (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 21/2021, de 16 de novembro de 2021).

I – para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados devem respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), por DAP Familiar/ano/EEx; (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 21/2021, de 16 de novembro de 2021).

II – para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado deve ser o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de

comercialização, utilizando a seguinte fórmula: (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 21/2021, de 16 de novembro de 2021).
 $VMC = NAF \times R\$ 40.000,00$ (sendo: VMC: valor máximo a ser contratado. NAF: nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica) (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 21/2021, de 16 de novembro de 2021).

R- Agricultor/ empreendedor FR respeitar valor máximo

Consequência - Não perder o direito de vender???

§ 1º Cabe às cooperativas e/ou associações que firmarem contratos com a EEx a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos formais.

R- Controlar o limite de vendas

Consequência – O não cumprimento pode levar a perder o direito de vender

§ 2º Cabe às EEx a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos informais e agricultores individuais.
A estas, também compete o controle do limite total de venda das cooperativas e associações, nos casos de comercialização com grupos formais.

R- Controlar o limite de vendas

Consequência - O não cumprimento pode levar a perder o direito de vender