



**Universidade de Brasília (UnB)
Instituto de Ciências Humanas (IH)
Departamento de Serviço Social (SER)
Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)
Doutorado em Política Social**

Terena Peres de Castro

Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Distrito Federal (DF) de 2009 a 2018

Brasília
Fevereiro/2019

Terena Peres de Castro

O Direito Humano à Alimentação Adequada e os alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar do Distrito Federal de 2009 a 2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Doutorado em Política Social, sob orientação da Professora Dra. Silvia Cristina Yannoulas.

Brasília

Março/2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

CC355d Castro, Terena Peres de
O Direito Humano à Alimentação Adequada e os alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar do Distrito Federal de 2009 a 2018 / Terena Peres de Castro; orientador Sílvia Cristina Yannoulas. -- Brasília, 2019. 192 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. Política Social. 2. Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). 3. Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF). 4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 5. Alimentos Orgânicos. I. Yannoulas, Sílvia Cristina, orient. II. Título.

Terena Peres de Castro

O Direito Humano à Alimentação Adequada e os alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar do Distrito Federal de 2009 a 2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Doutorado em Política Social, sob orientação da Professora Dra. Silvia Cristina Yannoulas.

Data de aprovação: 08/03/2019

Banca Examinadora

Profa. Silvia Cristina Yannoulas
Doutora em Sociologia
Departamento de Serviço Social/Universidade de Brasília (UnB)
Orientadora

Prof. Adir Valdemar Garcia
Doutor em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Membro Externo vinculado ao Programa

Profa. Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine
Doutora em Saúde Pública
Departamento de Nutrição/Universidade de Brasília (UnB)
Membro Interno não-vinculada ao Programa

Profa. Camila Potyara Pereira
Doutora em Política Social
Departamento de Serviço Social/Universidade de Brasília (UnB)
Membro Interno vinculada ao Programa

Prof. Evilásio da Silva Salvador
Doutor em Política Social
Departamento de Serviço Social/Universidade de Brasília (UnB)
Membro Interno vinculada ao Programa (Suplente)

AGRADECIMENTOS

À Profa. Silvia Cristina Yannoulas pelo acolhimento e orientação em um momento tão delicado da pesquisa; quando tudo parecia não dar certo, juntamos esforços e chegamos até aqui.

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social na figura dos professores e professoras, funcionários e funcionárias, além dos estudantes, companheiros e companheiras de aulas, dúvidas, inquietações e descobertas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa concedida para realização dos estudos ao longo de todo o período do doutorado, além do auxílio disponibilizado através do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior.

À Claire Lamine, do Instituto Nacional de Pesquisa Agronômica da França, que me recebeu e me acompanhou tão solícitamente ao longo do meu intercâmbio, e com quem aprendi mais sobre o que é ser pesquisadora.

Aos amigos de longe, que me estimularam a prosseguir estudando quando questionavam como estava minha pesquisa.

À Etoile e Lukas, Morgane e Guilherme, que me ajudaram a aprender o idioma francês de maneira suave e foram aconchego no velho continente quando a saudade batia mais forte.

Aos amigos de perto que escutaram com atenção minhas dúvidas, incertezas e empolgações próprias do processo de pesquisa.

À minha família querida na figura da minha mãe Silvana, do meu pai Luiz Alberto e de minha irmã Layana, com quem divido minha vida desde a barriga. Agradeço o amor incondicional, por terem acreditado em mim e me incentivado a ir além, mostrando a importância do conhecimento para atenuar nossa ignorância e da humildade necessária para aprender.

À minha sogra Cidinha, duplamente doutora, meu sogro, cunhadas e cunhados, que também acompanharam minha trajetória nos estudos, e me incentivaram a chegar ao fim com palavras de apoio e carinho.

Ao meu marido e companheiro Otávio, que esteve ao meu lado em todos os passos dessa jornada, me dando força quando foi preciso, me fazendo rir (o melhor dos remédios), me ajudando a permanecer firme no propósito e compromisso assumido, me amando e me fazendo ser uma pessoa melhor.

Em uma sociedade que caminha em direção à massificação, o homem vive à deriva, sem conhecer o maravilhoso sentimento de gratidão pela primeira colheita de tomates ou pepinos. [...] As crianças que crescem em um ambiente em que a terra não pode ensinar esses sentimentos, e onde tudo se compra com dinheiro, não podem desenvolver sensibilidade e delicadeza. Não é por acaso que se diz 'Mãe Terra': isto mostra que também nós, seres humanos, somos filhos da Terra, filhos da natureza. (RÔSHI, 2013)

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo compreender as razões pelas quais não foram adquiridos alimentos orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF) no período de 2009 a 2018. Para isso utilizou-se enquanto método de análise a teoria crítica, e enquanto procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica dos temas centrais ao estudo, a consulta a documentos de execução financeira do PAE-DF bem como à legislação que rege o programa tanto no nível local quanto nacional. Estabeleceu-se também uma interlocução estratégica com os principais agentes públicos que atuam no programa. A opção pela análise da presença de alimentos orgânicos se deve ao entendimento de que estes estabelecem correlações diretas com os princípios que orientam o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Características como a restrição ao uso de agrotóxicos, o estímulo à conservação da biodiversidade e o incentivo a relações de proximidade entre produtor e consumidor de alimentos são exemplos dessa correlação. A legislação que rege o programa também apresenta diretrizes norteadas pela noção de DHAA. Analisando os documentos e dados disponíveis, verificou-se que não houve registros formais de aquisição de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar pelo PAE-DF para o período analisado. No entanto, a interlocução que a pesquisa estabeleceu com os gestores públicos do PAE-DF permitiu identificar que em 2018, duas organizações de agricultores forneceram alimentos orgânicos para o programa; tais itens, contudo, foram adquiridos pelo preço de produtos convencionais. Tal situação reflete uma das razões apontadas pelos gestores públicos para que não ocorra a compra de produtos orgânicos para o programa, sob a alegação de que estes são muito caros. Contudo, pesquisas recentes mostram que alimentos orgânicos não são necessariamente mais caros, de maneira que seu preço final depende do meio através do qual ele está sendo comercializado, sendo que os maiores valores foram encontrados para aqueles comercializados em supermercados e os menores valores foram praticados a partir da venda direta em feiras e Grupos de Consumo Responsável (GCR). Ainda que o DF apresente um número significativo de feiras e GCR, estes instrumentos estão concentrados nas regiões centrais do DF, o que restringe o acesso a alimentos orgânicos apenas para quem reside nessas localidades, limitando essa possibilidade para quem reside nas Regiões Administrativas (RAs) mais periféricas. A produção de alimentos orgânicos por parte da agricultura familiar local ainda é incipiente. O uso de parte significativa das terras cultiváveis para a produção de *commodities* aliada ao fato de parte não menos significativa das terras agrícolas serem improdutivas, contribui para um potencial cenário de insegurança alimentar no DF. Medidas como incentivo à produção orgânica por meio de auxílios financeiros e de assistência técnica dos órgãos competentes, bem como redistribuição de terras no DF visando a agricultura familiar podem contribuir para a garantia do DHAA tanto para os estudantes de escolas públicas por meio do PAE quanto para a população do DF.

Palavras-chave: Política Social. Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Alimentos Orgânicos.

ABSTRACT

This research aims to understand the reasons why organic products of family farmers were not acquired by the Federal District School Nutrition Program (PAE-DF) between 2009 and 2018. The methods of analysis used was the critical theory; as methodology, a bibliographic research of the main themes to the study was used, as well as a consultation of the PAE-DF financial execution documents, the rules that oriented the program at the local and national level. A strategic dialogue was established with the main public agents that work in the program as well. The option of analyzing the presence of organic foods is due to the understanding that they establish direct correlations with the principles guiding the human right to adequate food. Characteristics such as the restriction to the use of pesticides, the promotion of biodiversity conservation and the encouragement of proximity relations between producer and consumer of food are examples of this correlation. The legislation that rules the program also presents guidelines oriented by the notion of human right to adequate food. Analyzing available documents and data, it was verified that there were no formal records of organic food purchases from family farmers by PAE-DF for the analyzed period. However, the dialogue that the research established with the public managers of PAE-DF allowed to identify that in 2018 two producers organizations provided organic food for the program; nonetheless these products were acquired at the price of conventional products. This situation indicates one of the reasons pointed out by the public agents for not buying organic products for the program, under the allegation that they are very expensive. However recent research shows that organic products are not necessarily more expensive, so that their final price depends on the instrument through which it is being commercialized. The highest values were found for those distributed in supermarkets and the lowest values were practiced in direct sales such as free fairs and Responsible Consumption Groups (GCR). Although DF has a significant number of free fairs and GCR, these instruments are concentrated in the central region of the district, which restricts access to organic food only for those residing in these areas, limiting this possibility for those residing in the Administrative Regions (RAs) that are more peripheral. The production of organic food by the local family farmers is still incipient. The use of a significant portion of productive land for commodity production allied with the fact that no less significant part of agricultural land is unproductive, contributes to a potential food insecurity scenario in DF. Measures such as the encouragement of organic production through financial and technical assistance from the competent agencies, as well as redistribution of land in DF aiming the family farmers can contribute to the guarantee of the DHAA for both public school students through PAE and for the population of DF.

Keywords: Social Policy. Human Right to Adequate Food. Federal District School Nutrition Program (PAE-DF). National Program of School Nutrition (PNAE). Organic food.

Résumé

La présente étude a pour objectif de comprendre les raisons pour lesquelles les aliments issus de l'agriculture biologique provenant de fermes familiales n'ont pas été acquis par le Programme d'Alimentation Scolaire du District Fédéral (PAE-DF) entre 2009 et 2018. Pour cela, ont été utilisés la méthode d'analyse de la théorie critique et comme méthodologie la recherche bibliographique des thèmes centraux de l'étude tout comme la consultation des documents d'exécution financière du PAE-DF, ainsi que la législation régissant le programme tant au niveau local que national. Un dialogue stratégique a également été établi avec les principaux agents publics participant au programme. Le choix d'analyser la présence d'aliments issus de l'agriculture biologique est motivé par la compréhension qu'ils établissent des corrélations directes avec les principes régissant le Droit Humain à une Alimentation Adéquate (DHAA). Des caractéristiques telles que la limitation de l'utilisation de pesticides, l'encouragement à la conservation de la biodiversité ainsi qu'une relation de proximité entre producteurs et consommateurs d'aliments constituent des exemples de cette corrélation. La législation qui régit le programme présente également des lignes directrices guidées par la notion de DHAA. En analysant les documents et les données disponibles, il a été vérifié qu'il n'existait pas de registre officiel d'achats d'aliments issus de l'agriculture biologique de fermes familiales par le PAE-DF pour la période analysée. Cependant, le dialogue que la recherche a instauré avec les gestionnaires publics du PAE-DF a permis d'identifier qu'en 2018 deux organisations d'agriculteurs ont fourni des aliments bio-certifiés pour le programme; ces produits ont toutefois été achetés au prix des produits conventionnels. Cette situation reflète l'une des raisons évoquées par les gestionnaires publics pour ne pas acheter de produits issus de l'agriculture biologique dans le cadre du programme, au motif qu'ils sont très coûteux. Cependant, des recherches récentes montrent que les aliments bio-certifiés ne sont pas nécessairement plus chers. Leur prix final dépend de la façon dont ils sont commercialisés; les valeurs les plus élevées ont été trouvées pour ceux commercialisés dans les supermarchés, et les valeurs les plus basses ont été pratiquées en vente directe sur des marchés et pour les Groupes de Consommation Responsable (GCR). Bien que le District Fédéral présente un nombre important de marchés et de GCR, ces instruments sont concentrés dans les régions centrales du DF, ce qui réserve l'accès aux aliments bio-certifiés aux personnes résidant dans ces localités, et réduit cette possibilité aux habitants des Régions Administratives (RAs) les plus périphériques. La production d'aliments bio-certifiés par l'agriculture familiale locale est encore à ses débuts. L'utilisation d'une partie importante des terres arables pour la production de denrées agricoles, conjuguée au fait qu'une partie non moins importante de terres agricoles soient non productives, contribue à un scénario potentiel d'insécurité alimentaire dans le DF. Des mesures telles que l'incitation à la production d'aliments bio-certifiés par une aide financière et par une assistance technique de la part des organismes compétents, tout comme la redistribution de terres dans le DF destinées à l'agriculture familiale, peuvent contribuer à la garantie du DHAA tant pour les élèves des écoles publiques par le biais du PAE que pour la population du DF.

Mots-clés: Politique sociale. Droit Humain à une Alimentation Adéquate (DHAA). Programme d'Alimentation Scolaire du District Fédéral (PAE-DF). Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAE). Aliments issus de l'agriculture biologique.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Sintomas agudos e crônicos dos agrotóxicos por grupos químicos.....	53
Tabela 2: Valor per capita em R\$ repassado pelo FNDE para estados, municípios e DF	95
Tabela 3: Recursos destinados a aquisição de produtos orgânicos da agricultura familiar nos anos de 2014 e 2015, em R\$ (reais).....	101
Tabela 4: Classificação dos estabelecimentos agropecuários – Distrito Federal - 2006 - IBGE	110
Tabela 5: Classificação dos imóveis rurais de titularidade particular* - DF – 2014 - INCRA	111
Tabela 6: Número de propriedades – DF – 2013 - EMATER	112
Tabela 7: Número de agricultores familiares e patronais atendidos pela EMATER-DF em 2017	113
Tabela 8: número de agricultores familiares no DF de acordo com IBGE, INCRA e EMATER	113
Tabela 9: Evolução da área plantada, da produção e do rendimento para grandes culturas, horticultura e fruticultura no DF, de 2003 a 2013	115
Tabela 10: Produção Agrícola Municipal – DF – Principais culturas - Lavouras Temporárias – 2017	115
Tabela 11: Porcentagem de produtos básicos produzidos pela agricultura familiar no Brasil e no DF – IBGE (2010)	117
Tabela 12: Produção e Demanda de Produtos Agropecuários no DF - 2012/2017	118
Tabela 13: Modalidade de certificação dos produtores orgânicos no DF - 2015 e 2018.....	121
Tabela 14: Composição da CAO-DF.....	123
Tabela 15: Orçamento repassado pelo FNDE para o PAE-DF, período 2009-2018, em reais	144
Tabela 16: Orçamento repassado pelo GDF para o PAE-DF, período 2009-2018, em reais	145
Tabela 17: Repasse do FNDE para o PAE-DF em reais, período 2009-2018, com destaque para aquisição da agricultura familiar (Lei 11.947 de 2009)	155
Tabela 18: Repasse do FNDE, em reais, para aquisição de produtos para o PAE-DF via lei 11.947 de 2009, período 2011 – 2016	156

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Renda domiciliar média mensal segundo as RAs – DF – 2015	130
Gráfico 2: Orçamento destinado pelo FNDE e pelo GDF para o PNAE-DF, período 2009-2017	146

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Croqui do Plano Piloto de Brasília elaborado por Lúcio Costa em 1957	105
Figura 2: Croqui do Plano Piloto de Lúcio Costa com destaque para o setor 19, originalmente destinado para Horticultura, Floricultura e Pomares.	106
Figura 3: Distribuição espacial das Feiras no DF	131
Figura 4: Distribuição da População do DF por Região Administrativa	133
Figura 5: Distribuição espacial das Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSAs) no DF	135

LISTA DE SIGLAS

ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACRA	Associação Comunitária Rural Alvorada
AFECA	Associação de Agricultores Familiares da Eco Comunidade do Assentamento 15 de Agosto
AGE	Associação de Agricultura Ecológica
AGRO-ORGÂNICA	Associação dos Produtores Orgânicos do Bioma Cerrado
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASTRAF	Associação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar do Assentamento Chapadinha
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAO	Câmara Setorial de Agroecologia e Agricultura Orgânica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CASEB	Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília
CCC	Circuitos Curtos de Comercialização
CD/FNDE	Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CIEPs	Centros Integrados de Educação Pública
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAC	Campanha Nacional pela Alimentação da Criança
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNME	Campanha Nacional da Merenda Escolar
CNPO	Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CODESTAC	Cooperativa de Trabalho e Desenvolvimento da Agricultura Camponesa

CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COOPERORG	Cooperativa dos Produtores do Mercado Orgânico de Brasília
CORAE	Coordenação de Alimentação Escolar
CRE	Coordenação Regional de Ensino
CSA	Comunidades que Sustentam a Agricultura
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DF	Distrito Federal
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DICOI	Diretoria de Compras Institucionais
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EEx	Entidade Executora
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPSAN	Equipamento Público de Segurança Alimentar e Nutricional
ETC	grupo de ação sobre Erosão, Tecnologia e Concentração
EUA	Estados Unidos da América
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FETRAF/DFE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Distrito Federal e Entorno
FEDF	Fundação Educacional do DF
FFLCH	Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GCR	Grupo de Consumo Responsável
GDF	Governo do Distrito Federal
GEB	Guarda Especial de Brasília
IAs	Ingredientes Ativos
IBD	Instituto Biodinâmico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDA	Ingestão Diária Aceitável
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IFB	Instituto Federal de Brasília
IMDT	Ingestão Máxima Diária Teórica
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INRA	Institut Nacional de la Recherche Agronomique
IPAI	Instituto de Proteção e Assistência à Infância
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LMR	Limite Máximo de Resíduo
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MESP	Ministério da Educação e Saúde Pública
MINESP	Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
OCS	Organização de Controle Social
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAC	Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade Orgânica
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PAM	Pesquisa Agrícola Municipal
PAPA	Programa de Aquisição da Produção da Agricultura
PARA	Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos nos Alimentos
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família

PC	Ponto de Convivência
PCS	Programa Comunidade Solidária
PCFM	Plano de Combate à Fome e a Miséria
PDAD	Pesquisa Distrital de Amostra por Domicílio
PDAPPO	Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica
PDGP	Plano de Distribuição de Gêneros Perecíveis
PDSAN	Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional
PDSE	Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior
PEAE	Programa Estadual de Alimentação Escolar
PFZ	Programa Fome Zero
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar Nacional
PNA	Plano Nacional de Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNME	Programa Nacional da Merenda Escolar
PNS	Pesquisa nacional de Saúde
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar Nacional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPGPS	Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
RA	Região Administrativa
RC	Restaurantes Comunitários
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SALTE	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional

SCA	Serviço Central de Alimentação
SEAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDESTMIDH/DF	Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal
SEE-DF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal
SER	Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília
SCIA	Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SINDIORGÂNICOS	Sindicato dos Produtores Orgânicos do Distrito Federal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SM	Salário Mínimo
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tomada de Contas Especial
UE	União Europeia
UnB	Universidade de Brasília
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	United States Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução.....	21
O caminho da pesquisa	26
Capítulo 1 Necessidades humanas, pobreza e a alimentação	33
1.1 O Direito Humano à Alimentação Adequada	37
1.2 A globalização e a alimentação	42
1.3 Produção de alimentos no capitalismo	47
1.4 O DHAA, uso de agrotóxicos e alimentos orgânicos	56
Capítulo 2 Consumo e produção de alimentos no Brasil nos dias atuais	63
Capítulo 3 DHAA e as Políticas Sociais de alimentação no Brasil.....	74
3.1 Educação, trabalho e a alimentação escolar	87
3.2 O PNAE e o DHAA.....	94
3.2.1 A aquisição de alimentos orgânicos da agricultura familiar.....	98
Capítulo 4 Brasília: a preocupação com o abastecimento alimentar da criação até os dias de hoje.....	104
4.1 A realidade agropecuária do DF e suas diversas sistematizações	108
4.2 A produção agropecuária no DF.....	114
4.3 Demanda de alimentos para consumo interno	116
4.4 A produção de alimentos orgânicos no DF	119
4.5 Compras institucionais no DF.....	124
4.6 Consumo de alimentos orgânicos no DF	126
4.6.1 Perfil dos consumidores	127
Capítulo 5 O PNAE no DF: A alimentação escolar no início da construção da nova capital	139
5.1 As escolas públicas do DF	142
5.2 O PAE-DF de 2009-2018	143
5.3 Auditoria Tribunal de Contas do DF (TCDF) de 2016	147
5.4 A lei nº 11.947 de 2009 no DF.....	155
5.5 Os alimentos orgânicos na alimentação escolar.....	158
Considerações finais.....	161
Referências bibliográficas.....	171
APÊNDICE A: Interlocução estratégica da pesquisa com representante da Coordenação Geral do PNAE-FNDE e com representante da Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do PNAE-FNDE	183
APÊNDICE B: Interlocução estratégica da pesquisa com representante da Diretoria de Alimentação Escolar da SEE-DF	184
APÊNDICE C: Interlocução estratégica da pesquisa com representante da Diretoria de Compras Institucionais (DICOI) da SEAGRI-DF	186

APÊNDICE D: Interlocução estratégica da pesquisa com representante do Escritório Especializado em Comercialização da EMATER-DF	187
APÊNDICE E: Interlocução estratégica da pesquisa com representante do Programa de Agroecologia e Agricultura Orgânica da EMATER-DF	188
APÊNDICE F: Interlocução estratégica da pesquisa com representante do CAE-DF	189
APÊNDICE G: Interlocução estratégica da pesquisa com representante dos agricultores familiares	190
ANEXO I: Classificação dos alimentos de acordo com o grau de processamento	191
ANEXO 2: Lista de RAs do DF, lei e data de criação	192

Introdução

Os alimentos que compõem o nosso prato contam uma história.

Quando pedem para darmos um exemplo de alimentos que o brasileiro consome todos os dias, logo nos vem à mente a tão conhecida dupla do arroz e feijão. Tal combinação parece sempre ter feito parte dos hábitos alimentares da população que aqui vive. No entanto, o *sempre* e o *nunca* não são palavras fiéis para retratar o movimento da história. Tanto é que o arroz, por exemplo, só passou a ser um alimento popular no Brasil em meados do século XX; até então era considerado um produto de luxo, e teve na vinda da corte portuguesa para cá, um dos principais motivos para o aumento de seu consumo, sendo, naquele momento, associado a noção de prestígio e diferenciação social (KATHOUNIAN, 2012).

Nos dias atuais, o arroz e o feijão, juntamente com a carne bovina, representam as maiores médias de consumo diário *per capita* (gramas/dia) dos brasileiros (IBGE, 2011).

Como o arroz passou de um alimento pouco consumido e associado a um *status* de prestígio, à um alimento de consumo de massa, componente básico do prato de boa parte da população brasileira? Essa reflexão pode ser ampliada para os nossos hábitos alimentares de maneira geral. Por que nós comemos o que comemos nos dias de hoje?

A resposta para tal pergunta não reside em apenas um fator, mas em vários.

De acordo com Montanari (2013, p.79) “os comportamentos alimentares são fruto não apenas de valores econômicos, nutricionais, salutar, racionalmente perseguidos, mas também de escolhas (ou de coerções) ligadas ao imaginário e aos símbolos de que somos portadores e, de alguma forma, prisioneiros.”

O contraponto que Montanari (2013) traz de coerções às escolhas é interessante pois gera outra pergunta: até que ponto uma pessoa realmente escolhe de maneira livre o que quer comer? Há uma imposição de gostos, costumes e consumo orientados pelo processo civilizatório em curso? De acordo com o mesmo autor (2013, p.15) “os valores de base do sistema alimentar não se definem em termos de *naturalidade*, mas como resultado e representação de processos culturais que preveem a domesticação, a transformação, a reinterpretação da natureza” (grifo do autor). Ao longo da história moderna da sociedade, tais processos foram orientados, em grande medida, pelo modo de produção capitalista, de maneira que a conformação de nossos hábitos alimentares atende às expectativas culturais engendradas por este modo. É certo que há fatores de ordem mais exata influenciando a alimentação da população, tais como características climáticas e do solo, variedade genética de cultivares alimentares, tecnologia e mão de obra disponíveis para a atividade da agricultura. Entretanto, a interação de todos esses elementos também está subordinada à processos culturais.

Aspectos dos mais diversos interferem nos costumes alimentares de uma população e estão em constante transformação no tempo e no espaço. O movimento dinâmico, próprio da realidade, contribui para compreendermos a alimentação também como cultura e não apenas como algo natural e estático, à parte desse movimento.

Woortmann (2007) afirma que a medida que desnaturalizamos a comida e a comensalidade, podemos observar que elas expressam meios de sociabilidade e sugerem distinções. Tais distinções são relevantes pois conformam grupos sociais: é possível identificar a origem, a nacionalidade de grupos ao observar, por exemplo, seus hábitos alimentares.

O alimento, em nossa sociedade, também apresenta essa finalidade: além de nutrir, é utilizado como fator de diferenciação social de maneira que “o modo de se alimentar *deriva* de determinado pertencimento social e ao mesmo tempo o *revela*” (MONTANARI, 2013, p.125, grifos do autor), afirmação que também é corroborada por Chagas¹ (2014, p.156) quando diz que “saber por que maneira um povo come é penetrar na sua vida íntima, conhecer o seu gosto, apreciar o seu caráter. Hoje em dia, comer já não é como outrora – alimentar-se. Comer é revelar-se”.

A alimentação é de tal maneira indissociável da identidade social que a magreza e a obesidade, para além de uma consequência da combinação de ingestão de alimentos e metabolismo corporal, implicaram (e ainda implicam) determinados *status* sociais a depender da época em questão. No período do renascimento, por exemplo, a obesidade era sinônimo de riqueza e sucesso (POULAIN, 2006; MONTANARI 2013), consequência da abundância de comida que só nobres podiam desfrutar. A transição do feudalismo para o capitalismo tem implicações no significado de ser gordo ou magro na sociedade. Por parte daqueles que exaltavam o modelo capitalista, a magreza se torna modelo de estética por refletir a dedicação à atividade (exaustiva) do trabalho (MONTANARI, 2013). No entanto, os críticos a tal modo de produção chamavam a atenção para o estereótipo da magreza só que por um viés diferente: em vez da apologia ao trabalho, denunciavam a exploração feita através deste. Como consta em Poulain (2006) “a figura do gordo será mobilizada para denunciar, ao mesmo tempo, o ‘capitalista’ explorando seus operários e os países do Norte superalimentados que, através das organizações econômicas coloniais ou pós-coloniais ‘provocam a fome’ nos países do Sul (grifos do autor)” de maneira que, segundo o autor, magreza passa a ser também sinônimo de integridade moral.

Na Europa, ao longo da idade média, o prestígio estava associado ao consumo de produtos raros, sobretudo das especiarias que, como o próprio nome sugere, não eram algo trivial. Porém, conforme aumentou a oferta, tais produtos passaram a ser mais acessíveis, de

¹ O texto foi escrito originalmente em 1897.

maneira que as elites procuraram novas formas de se distinguirem pela comida (MONTANARI, 2013), um movimento que, pode-se dizer, perdura até os tempos atuais. No Brasil, como já citado, o consumo do arroz passa a ser um elemento de distinção social a partir do momento em que a elite aqui presente, representada pela coroa portuguesa e seus mais próximos, passaram a consumi-lo; descartaram inicialmente o milho e a mandioca, base alimentar da população até então, pois, além de serem alimentos abundantes, ou seja, não raros, eram consumidos por escravos e indígenas, o que indicava certo desprestígio.

No Brasil, o desprezo por determinados alimentos não ocorreu apenas pelo fato do consumo estar associado a classes mais pobres; a origem dos alimentos também exerceu sua influência de maneira que “durante muito tempo as comidas de azeite [dendê] sofreram restrições devido a sua origem negra” e “ainda hoje² há muito baiano que não suporta o azeite de cheiro por uma evidente questão de preconceito social e racial” (VIANNA, 2014, p.43).

Prestígio, poder, *status*, preconceitos; todos esses e ainda outros aspectos podendo ser revelados pela alimentação. Instiga-se a vontade de compreender a realidade por esse prisma, será possível? Chagas (2014) ensaiou uma analogia entre a maneira como um menu foi redigido em um restaurante no Rio de Janeiro e, como o próprio autor denominou, o sistema de civilização de um país, no caso, o Brasil:

[...] tentei conceber o sistema da sua civilização, a sua organização política e civil, o Estado, o lar doméstico, o cidadão, e pareceu-me que em tudo existiria, como nessa lista de restaurante, desordem, confusão, anarquia. No estatuto fundamental de um país que assim redige os seus *menus*, deve forçosamente haver tumulto. A sua administração deve ser má; o lar, o cidadão, turbulentos (CHAGAS, 2014, p.160)³.

É certo que não se trata de um texto acadêmico e pode ser que tenha sido redigido, inclusive, para ser provocativo dado o contexto em que foi escrito, na segunda metade do século XIX quando instaurava-se a república no Brasil, e o autor, uma figura política e defensor da república. Afinal, aplicar tal analogia para compreender o funcionamento de uma sociedade consistiria em um reducionismo extremo, sendo menos incômodo entender o texto como uma divagação, um exercício do pensamento que teria como desafio explicar a realidade a partir de apenas um fator ao alcance das mãos, naquele momento, um *menu*.

A compreensão do que comemos e por quê exige a articulação de várias dimensões relevantes na determinação de nossa alimentação. Estabelecer um elo entre o consumo dos alimentos e sua produção é importante uma vez que essa relação tende a ser invisibilizada no sistema alimentar atual. Ao fazermos o percurso do alimento desde sua produção, nas

² O texto foi escrito originalmente no ano de 1963.

³ O texto foi escrito originalmente no ano de 1897.

esferas agrária e agrícola, até a sua comercialização, em redes de supermercados, mercearias e feiras, podemos encontrar diversos atores que desempenham um papel nessa cadeia alimentar compondo, dessa forma, um sistema alimentar ou agroalimentar, pode-se dizer.

Voltar a atenção para o que se ingere, relacionando o alimento com a existência de um sistema de produção desses alimentos é um avanço no sentido de eliminar a alienação que cerca algo que nos é tão íntimo, a comida. A falta de diversidade em uma dieta está diretamente relacionada ao modelo de produção agrícola incentivado pela expansão do modo capitalista de produção no campo, que é a monocultura: à esta corresponderia uma monoalimentação (POULAIN, 2006).

Além da clara relação estabelecida entre modelo produtivo e comida, esta última também é determinada, em grande medida, pelos procedimentos que o ser humano aplica nos alimentos, transformando-os. Montanari (2013) afirma que a cozinha é o local onde se aplica sobre os alimentos os conhecimentos acumulados por um povo até determinado momento histórico. Para Woortmann (2013) é a mediação da cozinha e dos saberes culinários que faz o alimento se transformar em comida propriamente dita. Essa transformação, que ocorre a partir do ato de cozinhar, só pode ser realizada pelo ser humano diferenciando-o, portanto, dos animais que podem, no limite, consumir alimentos ofertados pela natureza (MONTANARI, 2013). Tal feito é identificado por Marx (2014) enquanto trabalho, responsável pela diferenciação do homem enquanto ser social de todos os outros seres da natureza; é o meio pelo qual o homem transforma a natureza de acordo com suas necessidades e interesses (MARX, 2014). O ato humano de se alimentar pode ser considerado, portanto, uma dessas necessidades.

Todos temos a necessidade de nos alimentarmos. Como diria Cascudo (1983, p.395), “depois da respiração, a primeira determinante vital é o alimento.” No entanto, a percepção humana do que é comida varia no tempo e no espaço, bem como a percepção do que é fome (WOORTMANN, 2007).

Mas será que algo tão palpável como a fome possa ser assim tão relativo? O que explica tal relativismo, segundo a autora é que “nem tudo o que é nutricionalmente comestível é socialmente concebido como comível” (WOORTMANN, 2007, p.184). Como exemplo, a autora cita a percepção que os camponeses do nordeste brasileiro têm da fome: é quando, diante da escassez de comida, eles são obrigados a ingerir alimentos, à princípio, destinados à alimentação dos animais, como a palma⁴, por exemplo, ainda que este apresente um equivalente nutricional satisfatório para a saída da condição de fome. Contudo, como afirma Cascudo (1983, p. 405) é “inútil pensar que o alimento contenha *apenas* os elementos

⁴ A palma é uma planta da família das cactáceas, da qual se nutrem animais como bodes e cabras.

indispensáveis à nutrição. Contém substâncias imponderáveis e decisivas para o espírito, alegria, disposição criadora, bom humor” (grifo do autor).

Ou seja, a construção social em torno do que é considerado comida apresenta uma relação direta com o que é considerado fome.

Mas há outros determinantes, tanto sociais quanto físicos, para a fome. O início do trabalho humano para suprir essa necessidade data de dez mil anos antes da nossa Era, e tinha como desafio a apropriação do processo de domesticação de plantas e animais. Antes, a alimentação do ser humano dava-se como a de qualquer outro animal, sujeito ao que a natureza ofertava, levando-o a um deslocamento constante em função da disponibilidade de alimentos. A atividade da agricultura para suprir as necessidades energéticas, caracterizada enquanto trabalho humano, consistiu na domesticação de plantas e animais, ou seja, espécies que antes eram selvagens passaram a ser cultivadas e criadas pelo ser humano, muitas delas persistindo até os dias de hoje em nossa alimentação como, por exemplo, a cevada, a ervilha, a lentilha e o grão-de-bico, cujas datas de domesticação remontam à nove mil anos antes de nossa era (MAZOYER; ROUDART, 2010). Só o quiabo, de acordo com Cascudo (1983, p.396) mereceria um *tratado de evocação erudita*: “comeram-no os faraós antes das pirâmides, conquistadores árabes, sobas⁵ africanos, brasileiros de quatrocentos anos. Quem o vê, anônimo e perdido na vulgaridade do uso, não lhe presta a merecida homenagem.”

A estabilidade e a previsibilidade proporcionadas pela atividade da agricultura resultaram no aumento das concentrações populacionais (MAZOYER; ROUDART, 2010). A necessidade de nutrir um número cada vez maior de pessoas demandou o planejamento produtivo da atividade agrícola. O constante desenvolvimento das forças produtivas permitiu, também à agricultura, o aumento da produção de riquezas, no caso, alimentos, nos conduzindo até o atual momento onde possuímos os mais altos índices de produtividade agrícola convivendo com o terceiro ano consecutivo do aumento do número de pessoas que passam fome no mundo, 821 milhões de acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura⁶ (FAO).

Como pode a fome conviver com a produção de tanta riqueza?

Essa deve ter sido uma das perguntas que Josué de Castro se fez quando estava estudando a fome no Brasil. O autor é reconhecido, tanto nacionalmente quanto internacionalmente por, na década de 1960, apresentar a fome enquanto um produto de fatores socioculturais, para além de fatores de natureza geográfica. A seca no Nordeste não mais serviria de álibi para esconder a contraditória dinâmica do capital.

⁵ Título de representantes dos poderes locais de algumas regiões africanas.

⁶ Dados referentes ao ano de 2017. Informação disponível em: <https://nacoesunidas.org/fao-fome-aumenta-no-mundo-e-afeta-821-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 16 set. 2018.

Compreender a fome enquanto produto de fatores socioculturais, a delimita no tempo e no espaço; contudo, é o mesmo autor que afirma que “toda a terra dos homens tem sido também até hoje terra da fome” (CASTRO, 1984, p.56). Ou seja, a fome é tão antiga quanto a história. Ela é o instinto que mantém a vida; sem alimento as funções vitais não ocorrem e o corpo humano colapsa, mas, além de agir sobre a carne, a fome “também age sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral. Nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e num sentido tão nocivo quanto a fome (CASTRO, 2007, p. 156)”.

São essas as razões que fazem da alimentação uma das necessidades mais básicas do ser humano.

O caminho da pesquisa

É possível dizer que a preocupação com a alimentação e com a produção de alimentos na sociedade atual foram os aspectos que motivaram essa pesquisa. A compreensão da alimentação enquanto um direito humano me levou a buscar um programa de pós-graduação que se aprofundasse no debate de políticas públicas. Ao longo do meu percurso acadêmico, eu já havia me aproximado um pouco dessa temática: durante o mestrado realizado no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), investiguei de que maneira o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) auxiliava na reprodução camponesa, em um estudo de caso da Associação Comunitária Rural Alvorada (ACRA), localizada no município de Americana, no interior de São Paulo. Mesmo diante das dificuldades constatadas para a situação analisada, como a necessidade de regularização fundiária⁷ da área ocupada e a existência de poucos canais de comercialização para os alimentos produzidos, foi verificada a importância do programa para a continuidade da ACRA, uma vez que a venda para o PNAE era responsável por 90% do volume de alimentos produzidos. A renda obtida a partir dos contratos estabelecidos contribuiu para o retorno dos jovens para trabalharem na terra, caracterizando a socialização camponesa⁸ (CASTRO, 2014).

Na tentativa de compreender melhor o caráter contraditório desta política, concretizado no estudo feito no mestrado onde me deparei com o PNAE contribuindo para a reprodução camponesa mas, ao mesmo tempo, colocando em risco a autonomia desses agricultores pois,

⁷ A área ocupada pela ACRA desde o final de década de 1980 pertence ao Instituto de Zootecnia do Estado de São Paulo. Um contrato de concessão de uso da terra foi feito no início da década de 1990, mas, desde 1995, não ocorre a regulamentação da documentação (CASTRO, 2014).

⁸ Tavares dos Santos (1978) menciona alguns elementos que caracterizam o processo de produção camponesa sendo a socialização camponesa um deles. Os outros são a divisão sexual do trabalho, a força de trabalho familiar e a propriedade dos meios de produção.

caso o programa acabasse, a associação não tinha outra fonte de renda, ingressei no Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília (UnB) no ano de 2015.

Como consta no próprio nome do programa, durante o período do doutorado foi possível aprofundar os estudos em Política Social que, de acordo com (PEREIRA, 2009), está contida na categoria Política Pública. A palavra social delimita uma área de abrangência desse tipo de política que diz respeito às necessidades da sociedade englobando, conseqüentemente, as necessidades humanas. O fato de pertencer ao gênero das políticas públicas sinaliza a universalidade dessas necessidades, convocando o Estado a garantir a participação tanto de atores governamentais quanto não governamentais na construção e implementação das mesmas. Contrariando o senso comum de que o tema da política pública é área de atuação exclusiva do Estado, Pereira (2009) ressalta a importância do controle democrático na relação que se estabelece entre política pública e Estado, reiterando que “toda política pública compromete sim o Estado, na garantia de direitos; mas compromete também a sociedade na defesa da institucionalidade legal e integridade dessa política” (PEREIRA, 2009, p. 174).

A interpretação apresentada por Pereira (2009) é interessante na medida em que possibilita compreender a política social enquanto uma relação dinâmica entre as demandas da sociedade e a atuação do Estado. Considerando que os sujeitos envolvidos nessa relação nem sempre apresentam objetivos semelhantes, tal interação é marcada por uma tensão constante que pode, ora motivar conquistas sociais, ora retrocessos. Ou seja, a política social é fruto de uma relação contraditória, por que simultaneamente recíproca e antagônica, que se estabelece entre Estado e Sociedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2012).

A análise das políticas sociais a partir do movimento contraditório da realidade foi o aprendizado mais significativo que pude obter do PPGPS-UnB e a presente pesquisa reflete esse aprendizado; contudo, interpretar e compreender a realidade a partir do seu movimento contraditório e dialético é um desafio, de maneira que deslizes serão encontrados ao longo do trabalho. A abordagem crítica fundamentada nos pilares da história e da dialética permearam as disciplinas cursadas, que não foram poucas, ao longo dos dois primeiros anos do doutorado. O fato da minha formação inicial ter se dado em engenharia florestal e não em serviço social, área de conhecimento em que se insere o programa, demandou dedicação a temas e discussões até então desconhecidos por mim. O resultado foi gratificante e me proporcionou desvelar uma nova dimensão da política pública.

O método adotado nesta pesquisa foi o materialismo histórico-dialético com base na contribuição da tradição marxista. Tal método, proposto por Marx, consiste em “situar e analisar fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e

reprodução, determinado por múltiplas causas (...) e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa” (BEHRING; BOSCHETTI, 2012, p. 38). No caso do estudo das políticas sociais, a abordagem se faz precisa pelo fato da mesma realizar uma “análise das políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias, que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capital” (BEHRING; BOSCHETTI, 2012, p. 36).

A pesquisa iniciada no ano em que ingressei no doutorado exibia contornos diferentes destes finalmente apresentados, acontecimento que não é raro no percurso acadêmico. No entanto, algumas noções centrais permaneceram como, por exemplo, as políticas públicas e a alimentação.

A vontade de compreender melhor o debate de Circuitos Curtos de Comercialização (CCC), conceito que relaciona alimentação e políticas públicas e que será devidamente apresentado ao longo da pesquisa, já me acompanhava desde o mestrado e pôde ser contemplada através de um intercâmbio realizado no terceiro ano do doutorado proporcionado pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) da CAPES. Foram seis meses (de julho a dezembro de 2017) acompanhando a pesquisadora Claire Lamine, do Instituto Nacional de Pesquisa Agronômica (INRA⁹) da França, que desenvolve trabalhos nas áreas de sistemas alimentares territoriais, práticas alimentares e transição agroecológica. A experiência foi rica e instigante, e me fez redefinir o projeto de pesquisa para que se centrasse na temática dos sistemas alimentares.

O exame de qualificação que ocorreu em março de 2018, sinalizou, contudo, que esse projeto ainda estava incipiente na forma em que foi apresentado e que necessitaria de mais tempo para ser executado do que eu dispunha para finalizar o doutorado. A qualificação já estava sendo feita com um certo atraso em relação ao período ideal sugerido para este exame (final do segundo e início do terceiro ano de doutorado), fato que pode ser explicado, dentre outras questões, pelo intercâmbio realizado e pela mudança de orientação que ocorreu de maneira concomitante ao período de intercâmbio. A indisponibilidade súbita do então orientador me levou a procura de uma nova orientação que foi tão bem preenchida pela Profa. Sílvia Cristina Yannoulas. A Profa. não mediu esforços me acolhendo, tranquilizando e orientando ao longo do último ano do doutorado, em que foi possível reconstruir o objeto de estudo a partir do que já era sólido na minha pesquisa e estabelecer novas conexões com a área de estudo da orientadora, a educação.

⁹ Sigla em francês para Institut National de la Recherche Agronomique.

O novo objeto de estudo passou a ser o DHAA no Programa de Alimentação Escolar do DF¹⁰ (PAE-DF) a partir da aquisição de alimentos orgânicos. O caminho que nos levou a esse objeto foi o de retomar as temáticas que eu tinha interesse em estudar, como a alimentação, direitos humanos e as políticas públicas, e aquilo que eu já possuía certo acúmulo, como o PNAE. Muitos trabalhos acadêmicos foram feitos nos últimos anos relacionando esses três elementos, de maneira que buscamos estabelecer novas conexões entre eles. Ao mesmo tempo, durante minha vivência em Brasília, que se iniciou um pouco antes do doutorado, me chamou a atenção o grande número de feiras que ocorrem na cidade que, além de ofertarem alimentos convencionais, ofertam também alimentos orgânicos. Tal cenário se configurou para mim como um indicativo de acessibilidade a alimentos saudáveis para a população do DF. Além disso, ao longo da investigação, me deparei com a informação de que os habitantes do DF têm 86% mais chances de consumirem alimentos orgânicos do que o morador de qualquer outro estado do país. (GONÇAVES et al, 2016). Tal informação me levou a seguinte indagação: será possível encontrar crianças e jovens da rede pública do ensino básico consumindo esse tipo de alimento?

A reflexão inicial de investigar a presença de alimentos orgânicos no PAE-DF como forma de verificar a efetivação ou não do DHAA para o público de direito dessa política, os estudantes da rede pública de ensino básico, gerou a seguinte questão de partida: o PAE-DF realiza a aquisição de alimentos orgânicos?

Como parte da metodologia da pesquisa elencamos interlocutores estratégicos (APÊNDICES A, B, C, D, E, F, G), gestores do PNAE tanto no DF quanto em âmbito nacional, visando aprofundar algumas questões e esclarecer informações que não estavam claras em documentos oficiais.

Na primeira interlocução com a gestora do PAE-DF da Secretaria de Estado da Educação (SEE-DF), foi possível saber que, oficialmente, o PAE-DF nunca adquiriu produtos orgânicos. Tal informação nos levou, então, ao problema da pesquisa: por que o PAE-DF não adquiriu alimentos orgânicos?

Para responder essa pergunta central da pesquisa foram elaboradas duas hipóteses: a primeira delas é que a compra não ocorreu devido ao preço elevado dos alimentos orgânicos; a segunda é que a compra não ocorreu devido à falta de produção desse tipo de produto na região.

O objetivo geral da pesquisa foi reforçar o necessário vínculo existente entre alimentos orgânicos e DHAA, e entre DHAA e política social. Configuraram-se objetivos específicos:

- i. Estabelecer correlações entre os princípios do DHAA e o modelo de produção orgânica;

¹⁰ O PAE é o nome que o PNAE assume quando partimos para o âmbito municipal, no caso, distrital.

- ii. Sistematizar as principais políticas de alimentação da história recente do país (últimos cem anos) e verificar de que maneira elas dialogam com os princípios do DHAA;
- iii. Realizar um levantamento, nos mesmos moldes do ponto anterior, específico para o PNAE;
- iv. Estabelecer correlações entre o PNAE, pobreza e DHAA;
- v. Coletar dados sobre a participação dos alimentos orgânicos no PNAE, em âmbito nacional;
- vi. Levantar informações sobre a realidade agropecuária do DF, bem como sobre a execução financeira do PAE-DF de 2009 a 2018.

A necessidade de limitar o objeto de estudo tanto no espaço, o DF, quanto no tempo, nos levou a optar pelo período de 2009 a 2018. O início do período remete ao ano de criação da Lei nº 11.947, reconhecida por trazer avanços significativos para o PNAE ao estabelecer um elo entre a educação e a agricultura familiar (TRICHES; SCHNEIDER, 2010), além de promover a universalização do programa (PEIXINHO, 2013). Estabeleceu-se, dessa forma, o ano de 2009 para início do período a ser estudado, indo até o ano de 2018, último ano de realização da pesquisa, configurando um total de dez anos.

Apesar do tempo relativamente curto para a realização da pesquisa depois da reformulação final do projeto, que ocorreu após a qualificação, os estudos apontaram resultados interessantes que poderão ser observados nas próximas páginas.

Compuseram os procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica sobre temas pertinentes ao objeto de pesquisa sendo estes: necessidades humanas, DHAA, Política Social, alimentos orgânicos e PNAE. A partir desses temas foram criadas equações de buscas relacionando os termos entre si, e também associando-os à expressão DF, território de estudo em questão. As equações foram utilizadas no Portal de Periódicos da Capes e em repositórios institucionais como o da UnB. Além da consulta à artigos, foram consultados também livros consistentes com as principais temáticas abordadas. Em relação ao PNAE, foram consultadas as normas legislativas que regem o programa, tanto no nível nacional quanto no DF. Buscou-se também situar, ainda que de maneira breve, outras políticas públicas da alimentação que foram relevantes para o avanço do DHAA no Brasil, o que nos levou, em alguns casos, a consultar os dispositivos legais destas leis. Para melhor compreender a realidade em questão, foi feita a busca por documentos oficiais, sobretudo do GDF, em relação à produção agropecuária, consumo de alimentos e educação, a maioria deles disponíveis em meio eletrônico. As pesquisas nacionais realizadas no Brasil como o Censo Agropecuário e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), ambas feitas pelo IBGE, contribuíram tanto para detalhar a realidade do DF como também para situá-lo no contexto nacional, contribuindo para

estabelecer relações entre a parte estudada e o todo. Por fim, como já mencionado acima, estabelecemos interlocução¹¹ com alguns agentes importantes para a implementação do PNAE no DF, como forma de complementar a compreensão da realidade em questão, uma vez que a percepção dos gestores públicos que realizam o exercício cotidiano de executar o programa pode agregar novos elementos para a análise.

A tese está organizada em cinco capítulos, acrescidos das considerações finais. No primeiro tratamos da relação que se estabelece entre necessidades humanas, alimentação e pobreza, que nos leva a compreensão da alimentação do ponto de vista do DHAA. Como ameaça a garantia desse direito temos as necessidades do capital, que passaram a imperar de maneira cada vez mais contundente a partir do processo da globalização do mesmo, que caracteriza hoje a produção de alimentos no modo de produção capitalista; ao final do capítulo abordamos a discordância existente entre a forma dominante de se produzir alimentos nos dias de hoje e o DHAA, estabelecendo um diálogo entre este e o modelo de produção orgânica.

No segundo capítulo procuramos compreender como se configura o atual cenário de consumo de alimentos no Brasil, quais são os alimentos mais consumidos e os impactos que eles apresentam para a saúde humana. Considerando que, para que um alimento seja consumido ele precisa ser produzido, levantamos informações sobre quais são os principais agentes responsáveis pela produção de alimentos em nosso país.

No terceiro capítulo são apresentadas, de maneira breve, as principais políticas de alimentação no Brasil desde o século XX, e de que maneira elas contribuíram para o avanço do DHAA no país. Tal retrospectiva histórica permitiu estabelecer relações entre educação, trabalho e alimentação escolar mediadas pelos aspectos da condicionalidade e focalização das políticas públicas. O capítulo também apresenta uma retrospectiva histórica específica para o PNAE, sua interlocução com o DHAA e com as noções de intersetorialidade, centralização e descentralização do programa, bem como com a noção de territorialização.

No quarto capítulo podemos conhecer um pouco mais a realidade agropecuária do DF e quais são os determinantes históricos que levaram a esse cenário. A produção de alimentos orgânicos também é investigada, bem como sua forma de comercialização e quem são os habitantes que consomem este tipo de alimento no DF.

O capítulo cinco é destinado à análise da evolução do PNAE no DF, desde a criação da capital federal até os dias atuais, com destaque para o período de análise da pesquisa, de 2009 a 2018. Analisamos dados orçamentários fornecidos pela SEE-DF sobre a aquisição de

¹¹ A opção metodológica pela interlocução e não pela entrevista se deu, sobretudo, devido ao curto tempo disponível para realizar esta ação na pesquisa; a opção pela entrevista nos colocaria a necessidade de submeter o projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) não havendo tempo hábil para tal procedimento.

alimentos, verificando a aquisição da agricultura familiar e investigando a participação dos alimentos orgânicos.

Na parte das considerações finais da pesquisa, retomamos os principais pontos apresentados em cada capítulo como forma de tentar responder à questão principal da pesquisa: por que o PAE-DF não adquire alimentos orgânicos? Ao final constam as referências bibliográficas utilizadas, apêndices e anexos citados ao longo do texto.

Capítulo 1 Necessidades humanas, pobreza e a alimentação

A categoria necessidades humanas é muito bem apresentada na obra de Pereira (2008) que se fundamenta em alguns estudos de referência nessa área para compreender tal categoria diante da realidade brasileira. Um desses estudos é aquele feito pelos autores ingleses Doyal e Gough (1991) que indica a existência de dois grupos de necessidades: as necessidades humanas básicas e as necessidades intermediárias, sendo que estas últimas viabilizam as primeiras.

As necessidades humanas básicas são objetivas e universais, sendo assim classificadas por serem identificáveis em qualquer sociedade e a qualquer tempo histórico (PEREIRA, 2008).

Seria a alimentação uma necessidade básica?

Pereira (2008), fundamentada na obra dos autores ingleses, afirma que as necessidades humanas básicas podem ser agrupadas, essencialmente, em dois conjuntos: a saúde física e a autonomia. A alimentação tomada isoladamente, apesar de sua indiscutível relação com a saúde, não se configura enquanto necessidade básica pelo fato de sua satisfação variar em função de fatores culturais. Temos, dessa forma, a alimentação enquanto uma necessidade intermediária. Doyal e Gough (1991) agruparam as necessidades intermediárias¹² em onze categorias sendo elas: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; segurança do planejamento familiar, na gestação e no parto, observando que essa disposição não reflete uma hierarquização das necessidades uma vez que são interdependentes para o alcance do objetivo de garantir as necessidades humanas básicas (PEREIRA, 2008, p. 76).

Interessante notar que boa parte dessas categorias estão presentes em estudos voltados à pobreza. A segurança econômica, ou a renda, é o aspecto mais utilizado para o estabelecimento das chamadas linhas de pobreza, estando presente na metodologia que o Banco Mundial utiliza para dimensionar o fenômeno no mundo. De acordo com essa organização, é considerado extremamente pobre quem apresenta rendimento diário abaixo de US\$1,90. Em relação a pobreza, o valor varia de acordo com o país em questão: para aqueles considerados de renda média-baixa pela organização, são pobres as pessoas que apresentam rendimento diário inferior a US\$3,20; em países considerados de renda média-

¹² Os autores também utilizam como sinônimo de necessidades intermediárias o termo *satisfadores* (*satisfiers*) *universais*; afirmam ainda que para minorias sociais, grupos e comunidades que apresentem necessidades específicas deve haver *satisfadores específicos* (PEREIRA, 2008).

alta, são pobres aqueles que apresentam rendimento diário inferior a US\$5,50 (WORLD BANK, 2018). O Brasil se enquadra nesta segunda categoria de países e apresentava, no ano de 2017, 26,5% da população em situação de pobreza, o que equivale a 54,8 milhões de pessoas nesta situação¹³.

Pereira e Amorim (2010), apresentam duas metodologias que são empregadas para dimensionar a pobreza: as que levam em conta o salário mínimo¹⁴, portanto, também construída em função da renda, e a que avalia as necessidades nutricionais. De acordo com a primeira considera-se pobre aquela pessoa que possui uma renda domiciliar mensal *per capita* igual ou inferior à meio salário mínimo, e extremamente pobres aqueles para os quais esse valor equivale a ¼ do salário mínimo ou menos. A aferição da pobreza a partir das necessidades nutricionais determina a linha de pobreza extrema ou de indigência, e indica que uma pessoa não dispõe de renda suficiente para comprar os alimentos básicos responsáveis pela ingestão calórica mínima necessária ao longo de um mês (ROCHA, 2000), não sendo considerada a ingestão de proteínas, vitaminas e minerais. O valor dessa ingestão mínima apresenta variações que não são significativas, com valor médio de 2.200 calorias (ROCHA, 2000). Através desse parâmetro de mensuração, a pobreza não se associaria diretamente com a alimentação, mas indiretamente, através da mediação da renda disponível para comprar os alimentos. Rocha (2000) afirma que a íntima relação que se estabelece entre linha de pobreza e necessidades nutricionais ocorre pelo simples fato de existirem parâmetros que apontam para níveis mínimos de consumo diário de calorias, o que não acontece para os itens de vestuário, habitação, transporte e saúde, não havendo também, segundo a autora, um procedimento direto para estimar a despesa mínima com tais itens.

Monteiro (2003), em estudo sobre a dimensão da pobreza, fome e desnutrição no Brasil, alerta para a diferença que existe entre esses três problemas arriscando dizer que, dentre eles, a pobreza talvez seja o mais fácil de definir. Apesar de alegar a diferença, o autor admite que os conceitos se aproximam, sobretudo o conceito de pobreza e desnutrição infantil¹⁵ pois “o bom estado nutricional da criança pressupõe o atendimento de um leque abrangente de necessidades humanas, que incluem não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também a diversificação da dieta, condições salubres de moradia, o acesso à educação e a serviços de saúde, entre outras” (MONTEIRO, 2003, p.08), alguns aspectos

¹³ Informação disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>.

¹⁴ No ano de 2018 o salário mínimo no Brasil era de R\$ 954,00.

¹⁵ De acordo com o autor se prioriza essa faixa etária pois “por serem biologicamente mais vulneráveis a diversas deficiências nutricionais, as crianças são habitualmente escolhidas como grupo indicador da presença de desnutrição na população, admitindo-se que o percentual de crianças com retardo de crescimento, uma das primeiras e mais precoces manifestações de desnutrição na infância, propicie uma excelente indicação do risco de deficiências nutricionais a que está exposta uma coletividade” (MONTEIRO, 2003, p.09).

coincidentes com as categorias apontadas enquanto necessidades intermediárias por Doyal e Gough (1991). Após apresentar alguns números que contribuem para dimensionar os problemas da pobreza, desnutrição e da fome no Brasil, Monteiro (2003) afirma em suas conclusões que tais problemas possuem naturezas distintas, no entanto, em nenhum momento o autor sinaliza quais seriam essas naturezas.

Qual seria então a natureza desses problemas? Seriam de fato diferentes ou é possível encontrar uma causa comum?

Ao se analisar um problema é preciso ir a fundo para investigar suas raízes e determinantes. Evidente que os números sobre a porcentagem de uma população que se encontra em situação de desnutrição são importantes para apresentar o problema, mas, por si só, não o explica. Aliar a análise conjuntural à uma análise estrutural pode contribuir para contextualizar o problema no tempo e no espaço e verificar que ele está intimamente atrelado com o modo como a humanidade vem produzindo suas riquezas e se reproduzindo.

Garcia (2012), em seu estudo sobre o fenômeno da pobreza, diferentemente de Monteiro (2003), afirma que definir a pobreza consiste em tarefa extremamente difícil, mas necessária de ser realizada. Difícil pois pode levar em consideração inúmeras variáveis e perspectivas e, sobretudo porque ela é histórica, ou seja, sua compreensão muda no tempo e no espaço.

As linhas de pobreza estipuladas nas análises que visam seu dimensionamento delineiam dois cenários, a pobreza absoluta e a pobreza relativa. Enquanto a primeira “está diretamente relacionada à sobrevivência física, à satisfação de mínimos sociais necessários à reprodução da vida com um mínimo de dignidade” (PEREIRA, 2008, p.233), a segunda é relativizada de acordo com as necessidades derivadas do grau de desenvolvimento das forças produtivas de uma sociedade, fazendo com que a pobreza seja definida muitas vezes de maneira arbitrária devido a um certo grau de subjetivismo presente nesta definição (PEREIRA, 2006), o que faz com que o número de pobres no Brasil oscile entre 10 e 50 milhões a depender da linha adotada para a análise (PEREIRA; AMORIM, 2010). No entanto, a linha adotada não muda a realidade concreta de privação de direitos em que se encontra parte considerável da população, apenas a esconde.

A concordância que existe em torno da definição de pobreza é que ela é necessariamente a falta de algo que pode ser material, mas pode também residir em outras esferas como a política e a falta de cidadania (GARCIA, 2012). Para Pereira e Amorim (2010), a pobreza está intimamente relacionada com a destituição de direitos sociais que vão além de uma renda mínima e cesta básica, implicando também na falta de acesso a serviços essenciais como saúde, educação e cultura.

Garcia (2012) traz a reflexão de que a utilização do termo necessidades básicas ou mínimas "possibilita que, à medida que o nível socialmente definido seja atingido, a sociedade tire de suas costas o peso do não provimento do que é de sua responsabilidade" (GARCIA, 2012, p.134) legitimando as condições de vida pautadas pela penúria (PEREIRA; AMORIM, 2010).

Para Garcia (2012), se é o grau de desenvolvimento das forças produtivas que determina o que é considerado mínimo para uma vida digna, na sociedade atual esse mínimo vai muito além da renda e da alimentação. Para o autor, em um mundo onde as ações e informações são cada vez mais mediadas pela tecnologia, uma vida digna implicaria acesso universal a telefones portáteis e computadores; se já dispomos de meios para construção de moradias capazes de oferecer conforto para as pessoas, todas deveriam ter essa necessidade suprida, sendo redundante apontar a mesma lógica para a alimentação. De acordo com Ziegler (2013, p.321)

[...] o tempo em que as necessidades irredutíveis dos homens se confrontavam com uma quantidade insuficiente de bens para satisfazê-las está hoje superado. O planeta está saturado de riquezas. Portanto, não há nenhuma fatalidade. E se um bilhão de indivíduos padecem de fome, não é por causa de uma produção alimentar insuficiente, mas do açambarcamento, pelos mais poderosos, dos frutos da terra.

O que Garcia (2012) faz é elevar o patamar das necessidades básicas sugerindo, inclusive, a utilização de um outro termo, o de *necessidades histórica e socialmente construídas*.

Entretanto, na ordem social vigente, as necessidades histórica e socialmente construídas parecem perder espaço para um outro conjunto de necessidades, as necessidades do capital (GOMES JR; PEREIRA, 2013).

Para Gomes Jr. e Pereira (2013), o capital necessita realizar a expansão contínua de seu valor através da produção e circulação de mercadorias, de maneira que "o domínio das necessidades do capital resulta no estranho entendimento de que ser cidadão é ser livre para exercer o direito de consumir aquilo que o mercado 'democraticamente' oferece como sendo necessário a sua vida" (GOMER JR; PEREIRA, p. 60, grifo dos autores). Entretanto, como os próprios autores apontam, as noções de necessidade, liberdade e democracia envolvidos nesse domínio são *falaciosos*. Isso porque as necessidades em questão não são aquelas objetivas e universais, mas sim as subjetivas compreendidas como preferências individuais, não sendo, portanto, equiparáveis aos direitos humanos. A liberdade abordada é a do direito de consumir; no entanto, o consumo de mercadorias está atrelado ao poder aquisitivo dos indivíduos, logo, só consome quem dispõe de renda para fazê-lo, não sendo todos os indivíduos que usufruem desse direito no atual momento do capitalismo.

A noção de autonomia que PEREIRA (2008) aborda é completamente diferente da noção de liberdade que vigora com as necessidades do capital; para ela, a autonomia em questão compreende aquela que “não descambe para o individualismo e subjetivismo (...). No horizonte dessa noção de autonomia está, em última instância, a defesa da democracia como recurso capaz de livrar os indivíduos não só da opressão sobre as liberdades (de escolha e de ação), mas também da miséria e do desamparo” (PEREIRA, 2008, p.70).

A noção de autonomia em questão é bem completa e complexa, afastando qualquer possível diálogo com a rasa liberdade burguesa muitas vezes adotada como sinônimo de autonomia. Para Marx (2010) a liberdade na sociedade burguesa é a exacerbação do indivíduo em detrimento do coletivo, pois, ao afirmar que esta equivale ao “limite dentro do qual cada um pode mover-se de modo a não prejudicar o outro (...) do mesmo modo que o limite entre dois terrenos é determinado pelo poste da cerca”, acaba por fazer com que “cada homem veja no outro homem não a realização, mas, ao contrário a restrição de sua liberdade” (MARX, 2010, p. 49). Ou seja, o direito à liberdade, veementemente reafirmado nesta sociedade é, na verdade, limitado, de maneira que necessidades humanas e necessidades do capital são noções concorrentes e irreconciliáveis (GOMES JR; PEREIRA, 2013).

1.1 O Direito Humano à Alimentação Adequada

A preocupação em torno da alimentação é uma constante na história. Cascudo (1983, p. 395) afirma: “nenhuma outra atividade será tão permanente na história humana (...) Qualquer concepção de conjunto social no plano econômico ou metafísico, implica necessariamente o desenvolvimento dos processos aquisitivos da alimentação.” Tal afirmação situa a alimentação enquanto uma necessidade humana que, justamente por se configurar dessa forma, deve ter seus requisitos assegurados para não comprometer a existência humana. Devido ao risco à integridade, reprodução física e autonomia do ser humano que se estabelece quando ocorre a privação alimentar, é importante que a definição de necessidades humanas não seja desvinculada da noção de direitos (PEREIRA, 2013), de maneira que é “a compreensão de que as necessidades humanas são sociais (...) que sustenta a ideia de que o seu atendimento adequado pertence à esfera dos deveres do Estado” (GOMES JR., PEREIRA, 2013, p.55). É a compreensão de que as necessidades humanas são que configuram tais direitos enquanto direitos sociais.

A qualificação do que vem a ser um direito e de como ele compõe a noção de cidadania é importante de ser retomada, ainda que de maneira breve, para elucidar melhor como a alimentação se insere neste debate.

Marshall (1967), em estudo referência sobre o conceito de cidadania, aponta para a conformação de três categorias de direito ao longo da história recente da humanidade: os civis, os políticos e os sociais. Os direitos civis dizem respeito à garantia da liberdade individual do ser. Os direitos políticos seriam aqueles associados ao exercício da atividade política e participação no poder. Já os direitos sociais abordam as necessidades humanas mais básicas como, por exemplo, a saúde, a educação, a moradia e a própria alimentação. Apesar de o autor fazer uma separação cronológica no que diz respeito à construção desses direitos, é mais interessante observar esta elaboração de um ponto de vista onde as três categorias de direitos foram se construindo mutuamente ao longo da história, evitando dessa forma uma compartimentalização que, na maioria das vezes reforça a “ênfase numa abordagem de caráter particularista, voltada à defesa dos interesses de determinados segmentos, em detrimento de uma análise fundada na perspectiva de totalidade” (SANTOS, 2009, p. 31).

Apesar da relação intrínseca que se estabelece entre necessidades e direitos, Lazaretti e Olsson (2017, p. 576) alertam para uma diferença que, a princípio pode parecer banal: “as necessidades humanas estão localizadas dentro dos seres humanos, enquanto os direitos humanos estão localizados entre estes seres humanos.” Tal distinção é interessante pois faz pensar que o primeiro, por estar dentro do ser humano o acompanha desde que este surge no mundo como afirmou Cascudo, enquanto o segundo apenas passa a existir a partir de um certo nível de sociabilidade, mediada pelos modos de produção transcorridos ao longo da história.

De fato, a elevação da alimentação à categoria de direito humano ocorre na vigência do modo de produção capitalista, mais precisamente na segunda metade do século XX, período em que o problema da fome e a preocupação com a disponibilidade e acesso aos alimentos passam a mobilizar diversas instituições das mais variadas áreas do conhecimento, a ponto de construir uma ciência própria, composta de teorias e conceitos (MALUF, 2011). Essa conjunção de fatores, de acordo com o autor, ocorreu no continente europeu, no contexto final das duas grandes guerras mundiais e determinou a criação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que, até os dias de hoje, permanece em constante construção.

O momento que sucedeu a II Guerra Mundial (GM), ao mesmo tempo que revelou a fragilidade da ordem social vigente quando refém dos dispositivos que ela mesma engendra para superar as crises do capital, ou seja, as guerras, foi também fecundo para a reconstrução de uma dinâmica social que levasse em conta necessidades humanas como a alimentação, a educação e a saúde. Os trinta gloriosos anos, ou os anos dourados do capitalismo, como muitos autores se referem ao período pós II GM até o início da década de 1970, é reconhecido

pelos avanços apresentados no plano dos direitos humanos. A menção ao conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada é contemporânea desse período, afirmado pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 para ser efetivamente forjado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o PIDESC, em 1966.

Nota-se que a evolução dos conceitos de SAN e DHAA ocorre, ao longo da história, de maneira concomitante e complementar.

Para Burity et al (2010, p.11), durante a I GM pode ser identificada a preocupação com a segurança alimentar em “estreita ligação com o conceito de segurança nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação”, enquanto que na II GM, a noção de segurança alimentar “foi hegemonicamente tratada como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos”, o que requisitava políticas de incentivo a produção e a distribuição dos mesmos.

De acordo com Belik (2003), a produção e a quantidade dos alimentos são pontos norteadores da noção de segurança alimentar, estando presentes no debate existente no cenário internacional. A incorporação da dimensão nutricional ao conceito é uma característica do contexto brasileiro, sendo considerada um avanço no marco teórico que acaba por ter, também, implicações práticas. Um dos princípios que pode ser associado à dimensão nutricional é a qualidade dos alimentos no sentido de que estes devem apresentar teores mínimos de calorias, proteínas e outros nutrientes capazes de satisfazer essa necessidade humana com vistas a proporcionar a saúde física e autonomia dos indivíduos.

Para Maluf (2011), o conceito de SAN é subordinado tanto ao princípio do DHAA, como à um outro princípio, o de soberania alimentar. De acordo com o autor, soberania alimentar pode ser compreendida como “o exercício soberano de políticas relacionadas com os alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil restrita – isto é, regulação privada” (MALUF, 2011, p.22). Importante ressaltar que ainda que o autor coloque o conceito de SAN como subordinado ao de soberania alimentar, a elaboração deste último, em termos conceituais, é recente na história, podendo ser localizada temporalmente no final do século XX e atribuída, sobretudo, aos movimentos sociais de luta pela terra (MALUF, 2011).

De acordo com a Via Campesina Internacional, existem diferenças entre a soberania e a segurança alimentar: “não é apenas uma questão de assegurar que uma quantidade suficiente de alimentos seja produzida nacionalmente e disponibilizada para todos. O problema de qual alimento é produzido, como ele é produzido e em que escala é igualmente importante” (DESMARAI, 2013, p. 41).

Moruzzi-Marques (2010, p.79) chama a atenção de que, por trás da bandeira da segurança alimentar é possível encontrar tanto “medidas de proteção das agriculturas locais quanto estratégias favoráveis à liberalização do comércio internacional de alimentos” que

contrariam a noção de soberania alimentar e pactuam com a racionalidade do sistema de mercantilização de direitos.

Essa polarização na forma de como efetivar a alimentação, mediada pela concepção dos direitos humanos ou pelas necessidades do capital, se apresenta de maneira nítida já no período pós II GM e perdura até os dias atuais. Como afirmam Burity et al (2010, p.11):

[...] no seio das recém-criadas organizações intergovernamentais já se podia observar a tensão política entre os organismos que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano (FAO e outros), e alguns que entendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial, dentre outros)

Naquele momento histórico, a produção de alimentos em quantidade suficiente para nutrir a todos bem como sua distribuição eram imprescindíveis não somente para garantir a sobrevivência das pessoas, mas garantir também a reestruturação do modo de produção vigente “sob pena de pôr em risco o processo de reconstrução econômica e social das nações” (CAVALCANTI; DIAS, 2013, p.255).

O fator disponibilidade de alimentos é tão importante que se traduz em outro princípio orientador do conceito de SAN, além da quantidade e da qualidade (BELIK, 2003). A disponibilidade diz respeito ao acesso aos alimentos tanto do ponto de vista econômico quanto físico, ou seja, alimentos de qualidade devem apresentar preços acessíveis para serem consumidos por todos, independente da renda. A acessibilidade física diz respeito se uma determinada área, região ou território apresentam condições como terras agricultáveis, mão de obra e implementos para a produção de alimentos ou ainda, a presença de equipamentos de distribuição e abastecimento de alimentos, evitando a formação dos chamados desertos alimentares. Tal fenômeno vem ocorrendo com cada vez mais frequência¹⁶, sobretudo, nos centros urbanos e consiste na inexistência ou dificuldade de acesso por parte da população à alimentos frescos e saudáveis devido à falta de equipamentos públicos e privados de distribuição desse tipo de produto (DURAN, 2013).

De modo similar, o DHAA é composto de duas dimensões indivisíveis (BURITY et al, 2010): o direito de estar livre da fome e da má nutrição, e direito à alimentação adequada.

Tomemos a primeira dimensão. Castro (2007, p. 155) afirma que existem duas maneiras de morrer de fome: “não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim, ou comer de maneira inadequada e entrar em um regime de carências ou deficiências específicas, capaz de provocar um estado que pode também conduzir à morte”. A primeira situação qualifica o que o autor denomina de fome aguda e é o reflexo mais imediato da

¹⁶ Mais informações em <https://tab.uol.com.br/deserto-comida/#saara-de-pedra>.

desnutrição total, de não conseguir suprir, do ponto de vista energético, as necessidades fisiológicas. A segunda situação é identificada pelo autor enquanto fome crônica ou oculta e é reflexo do comer de forma inadequada, ou seja, ainda que a pessoa atinja a quantidade ideal de calorias, ela não ingere uma diversidade mínima de nutrientes que garanta o pleno funcionamento do organismo. Para Castro (2007, p.155), “mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo”. Tanto é que Jean Ziegler, relator especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação de 2000 a 2008, prefere chamar esse tipo de fome de *fome invisível*, pelo fato de passar despercebida até mesmo ao olhar médico (ZIEGLER, 2013). O autor dá vários exemplos do impacto das carências de algumas vitaminas; por exemplo, a falta de vitamina A provoca cegueira, de forma que “no mundo, a cada quatro minutos, um ser humano perde a visão, torna-se cego, na maioria dos casos por deficiência alimentar” (ZIEGLER, 2013, p. 57); a falta de ácido fólico, indispensável para as mulheres grávidas, pode impactar as crianças recém-nascidas sendo que, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a cada ano, 200 mil crianças nascem mutiladas devido à ausência desse micronutriente (ZIEGLER, 2013).

A segunda dimensão que compõe o DHAA trata-se do direito à alimentação adequada. A adequação considera, sobretudo, o respeito aos hábitos e peculiaridades dos diversos grupos sociais tais como os indígenas e quilombolas; é levar em consideração, por exemplo, questões religiosas e étnicas quando da elaboração de uma política nacional de alimentação. A adequação também diz respeito à presença de substâncias adversas dentro dos limites estabelecidos por lei como, por exemplo, toxinas, resíduos de agrotóxicos, drogas veterinárias, hormônios, etc (BURITY et al, 2010).

Temos, dessa forma, que os principais conceitos empregados na definição de DHAA são “disponibilidade de alimentos, adequação, acessibilidade e estabilidade do fornecimento” (BURITY et al, 2010, p.30)

Ainda que as dimensões e os princípios associados ao DHAA e à SAN tenham apresentado avanços significativos em sua elaboração, a concretização dos mesmos ainda deixa a desejar. E não é porque permanece um enigma a solução para o problema da fome. De acordo com Ziegler (2013, p. 111)

[...] a erradicação da fome é de responsabilidade dos homens – nesse terreno, não existe nenhuma fatalidade. O inimigo pode ser vencido: basta implementar um determinado número de medidas concretas e coletivas para tornar efetivo e objeto de justiça o direito à alimentação.

Colocado dessa forma, a solução para o problema da fome parece simples. No entanto, atender a necessidade humana da alimentação é confrontar a efetivação das necessidades do capital. Estas, para serem satisfeitas, se valem dos mais diversos meios.

O autor cita que em uma das reuniões da ONU realizada no ano de 2000, chefes de Estado que estiveram presentes calcularam que, para acabar com os principais flagelos que atingem a humanidade, estando a fome em primeiro lugar, “seria necessário mobilizar, durante quinze anos, um montante anual de investimentos de cerca de 80 bilhões de dólares” (ZIEGLER, 2013, p. 323). Para conseguir essa quantia bastaria, segundo o autor, recolher um imposto anual de 2% sobre o patrimônio dos 1.120 multimilionários que existiam no mundo no ano de 2010¹⁷.

Tal medida, que contribuiria para a superação do problema da fome no mundo, não foi tomada, levando Ziegler (2013, p.326) a concluir que “o que falta, sobretudo, é a vontade dos Estados”. É necessário, contudo, lembrar que estes não agem de maneira independente ao funcionamento do mercado, tanto é que o próprio autor afirma serem as sociedades transcontinentais privadas dominantes do mercado agroalimentar as que decidem, de fato, quem vai morrer e quem vai viver (ZIEGLER, 2013, p. 322).

Tais sociedades, identificadas enquanto empresas, corporações e conglomerados transnacionais passam, sobretudo a partir da década de 1970, a serem as porta-vozes das necessidades do capital.

1.2 A globalização e a alimentação

A circulação de alimentos ao redor do globo não é característica apenas da contemporaneidade, ainda que hoje ela tenha adquirido características peculiares.

A palavra globalização é utilizada em associação à várias dimensões como, por exemplo, a econômica, a cultural e a tecnológica para caracterizar aspectos da realidade e explicá-la. Também é possível encontrar o termo associado a alimentação. Mas em que consiste esse processo? Quando se fala de globalização, o que é que está sendo globalizado?

Tendemos a pensar que o que se globaliza são costumes, valores, hábitos quando, na verdade, para além destes aspectos, o que está em questão é a reprodução de um modo de produção. A globalização é o movimento de expansão do capital necessário para a sustentação do mesmo. Nas palavras de Ianni (2008, p.53 e 54):

[...] o capitalismo expande-se continuamente pela geografia e a história das nações e continentes, atravessando mares e oceanos. Integra e reintegra progressiva e ciclicamente os mais diversos espaços, as mais diferentes formas sociais de vida e trabalho. Revolucionaria continuamente ou periodicamente as condições sociais, econômicas, políticas e culturais de povos e civilizações não capitalistas ou não ocidentais. Desde as grandes navegações iniciadas no século XV, até o presente, em fins do século XX, o capitalismo provoca

¹⁷ De acordo com levantamento citado pelo autor, em 2010 existiam no mundo 1.120 miliardários com um patrimônio acumulado de 4,5 bilhões de dólares (ZIEGLER, 2013).

constantes e periódicos surtos de expansão, de tal maneira que se revela simultaneamente nacional e internacional ou propriamente global.

Logo, é possível dizer que o processo de globalização é tão antigo quanto o desenvolvimento do próprio modo capitalista de produção.

Há quem reconheça o processo de globalização não somente vinculado ao capitalismo. Para Sposati (1997, p.44) “a globalização não é necessariamente uma modernização ou uma ideia ‘pós-queda do muro de Berlim’. A cristianização das sociedades foi um primeiro grande movimento na direção da globalização. No caso, sem dúvida, pela expansão da fé cristã” (grifos da autora) que legitimou a conquista de territórios e riquezas.

Acreditamos que o que é importante de diferenciar quando falamos da presença de um processo globalizante antes e depois do desenvolvimento do capitalismo é o caráter estrutural que a globalização apresenta para este último. É possível dizer que a cristianização das sociedades assumiu uma perspectiva de expansão global em determinado momento da história; no entanto, a sobrevivência do cristianismo não está ameaçada sem esse movimento: se o cristianismo não se expande, ele ainda sim sobrevive. Já o capitalismo necessita dessa expansão para sobreviver, se produzir e reproduzir.

A expansão capitalista por muito tempo se deu através do espaço, sobretudo, a partir da expansão das fronteiras físicas com a conquista e colonização de novos territórios por parte daquelas nações onde o capitalismo se desenvolveu de maneira mais avançada como, por exemplo, Inglaterra, França, Espanha e Portugal. A ação expansiva desses países acabou por conferir-lhes o atributo de imperialistas, não somente pelo caráter de dominação territorial, mas também econômica e cultural que exerciam nas novas áreas conquistadas, revelando a essência do fenômeno do imperialismo que, segundo Borón (2007) é seu caráter explorador, opressivo e predatório. Para o autor, a expressão globalização utilizada para caracterizar uma nova etapa do desenvolvimento capitalista é apenas um eufemismo, um recurso linguístico utilizado pelos meios de comunicação para atenuar o fenômeno real que é o imperialismo. Isso devido ao *selvagem processo de mercantilização universal* que ocorre uma vez esgotadas as possibilidades de expansão territorial, quando as fronteiras nacionais cedem lugar às fronteiras imateriais que “são cenários nos quais se travam batalhas sem quartel na corrida para apropriar-se das empresas públicas dos países da periferia mediante privatizações; e converter antigos direitos em rentáveis mercadorias” (BORÓN, 2007, p.508).

Atualmente é possível observar vários indícios *deste selvagem processo de mercantilização universal* que, pode-se dizer, inicia-se com maior intensidade a partir do período neoliberal do capitalismo, quando ocorre a generalização das forças do mercado em âmbito global (IANNI, 1996). Ainda que, como afirma Almeida (1997) o neoliberalismo faça uma apologia da globalização, é preciso verificar o que de fato está sendo globalizado e para

quem. Estaria ocorrendo o processo de globalização de valores éticos em relação aos direitos humanos o que, de acordo com Sposati (1997) seria uma *globalização positiva*, ou estaria em curso a *globalização da diferença* com a desregulamentação da força de trabalho, achatamentos dos salários e aumento do desemprego (SPOSATI, 1997)?

Santos (2001) utiliza a expressão *globalização perversa* para qualificar este movimento do capital:

De fato, para a grande maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades. O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção (SANTOS, 2001, p.10).

A realidade contada a partir das palavras de Santos é também qualificada por Ianni (2008) como um *holocausto* devido à maneira destruidora com que o capitalismo avança no espaço e no tempo, acometendo formas sociais de vida e de trabalho, modos de ser, coletividades, povos e culturas.

Todos os elementos citados acima podem ser encontrados na contemporaneidade. Seria isso o sinônimo de globalização? Caso seja, o que temos é, de fato, uma globalização perversa ou negativa. A realidade, entretanto, é complexa e contraditória, e nos exige o exercício constante de desvelar aparências e encontrar potencialidades que residem mesmo nos processos mais cruéis.

Santos (2001) nos chama a atenção alertando para dois processos paralelos que existiriam na globalização: “de um lado, dá-se a produção de uma materialidade, ou seja, das condições materiais que nos cercam e que são a base da produção econômica, dos transportes e das comunicações. De outro há a produção de novas relações sociais entre países, classes e pessoas.” (SANTOS, 2001, p.32)

Esses processos não são apenas paralelos, são complementares. São as condições materiais que oferecem a base de sustentação das relações sociais. A inovação das relações sociais está diretamente relacionada com uma mudança nessa base da produção econômica. A materialidade não se produz apenas a partir da esfera econômica, sendo possível encontrar aspectos positivos do processo de globalização na interação e intercâmbio entre as múltiplas dimensões que compõe a realidade:

Os indivíduos, os grupos, as classes e todos os outros setores sociais adquirem distintas possibilidades de se desenvolverem e se expressarem. Diante de horizontes abertos, insuspeitados, uns e outros podem visualizar

múltiplas perspectivas. Uns e outros deixam de estar vinculados a somente, ou principalmente, uma cultura, história, tradição, língua, religião, ideologia, utopia. O desenvolvimento que acompanha a formação e o funcionamento da sociedade global põe uns e outros, situados em diferentes lugares e distintas condições socioculturais, diante de novas, desconhecidas e surpreendentes formas e fórmulas, possibilidades e perspectivas (IANNI, 2008, p.103).

Acima, constam aspectos potencialmente positivos do fenômeno da globalização, onde novas possibilidades e horizontes podem aparecer diante do desenvolvimento do fenômeno da globalização, sugerindo que a superação de barreiras físicas intercontinentais leve a outras superações. Através do intercâmbio cultural proporcionado por esse fenômeno, não poderíamos ter aprendido a respeitar a diversidade cultural e religiosa ao invés de reforçar atitudes e pensamentos intolerantes? Como explicar que a circulação cada vez maior de informações, também consequência da globalização, ao invés de aplacar a ignorância, alimenta o conservadorismo?

Se Ianni tivesse que responder essas questões ele provavelmente explicaria tais inconvenientes como *surtos autoritários com ingredientes facistas* que surgem vez ou outra em regimes liberais-democráticos. Nas palavras dele

[...] seria ilusório esquecer que alguns ingredientes da cultura nazifascista germinam todo o tempo, contínua ou ciclicamente, no bojo da sociedade burguesa. No limite, a generalização dos requisitos da razão instrumental, como exigência do contraponto mercado e monopólio, ou a lógica do capital, sempre incute elementos autoritários ou propriamente nazifascistas na sociedade (IANNI, 2008, p.29).

Autoritarismo e violência parecem ser partes estruturais do sistema.

Para Santos (1994, p.27)

[...] a causa essencial da perversidade sistêmica é a instituição, por lei geral da vida social, da competitividade como regra absoluta, uma competitividade que escorre sobre todo o edifício social. O *outro*, seja ele empresa, instituição ou indivíduo, aparece como um obstáculo à realização dos fins de cada um e deve ser removido, por isso sendo considerado uma coisa. Decorrem daí a celebração dos egoísmos, o alastramento dos narcisismos, a banalização da guerra de todos contra todos, com a utilização de qualquer que seja o meio para obter o fim colimado, isto é, competir e, se possível, vencer. Daí a difusão, também generalizada, de outro subproduto da competitividade, isto é, a corrupção. (...) Incluam-se também, nessa lista dos processos característicos da instalação do sistema da perversidade, a ampliação das desigualdades de todo gênero: interpessoais, de classes, regionais, internacionais. Às antigas desigualdades, somam-se novas (grifo do autor).

Para o autor, a combinação dessa competitividade com o dinheiro em estado puro somados à potência, ou ao poder, levaria ao surgimento de totalitarismos que, na era globalizante, estariam mais para *globalitarismos*, para usar as palavras do autor.

Não seria exagero o uso desta palavra para explicar a realidade atual pois, como nos recorda Mézaros (2013), estamos vivendo em uma sociedade que apresenta um dos maiores arsenais bélicos da história.

Todo esse poderio será colocado em ação para assegurar as necessidades do capital que, apesar de escolher o mercado como sua arena privilegiada de ação, necessita do Estado para se reproduzir. Segundo Harvey (2004), o Estado se configura enquanto agente fundamental da dinâmica do capitalismo global, o que pode soar como um contrassenso da etapa neoliberal do capitalismo, onde os estados-nação perdem espaço para as corporações na determinação das ações prioritárias. Entretanto, vale lembrar a observação feita por Santos (2001, p.33): “não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante.”

Nesse cenário, acentua-se o processo de mercantilização selvagem de direitos, como afirmou Borón (2007). O autor cita alguns exemplos do que seria o custo social desse processo: “cem mil mortos por dia devido à fome ou a enfermidades perfeitamente passíveis de prevenção e cura é a cifra que, segundo o PNUD, custa sustentar a globalização neoliberal, e a acelerada destruição de bosques e florestas, assim como a contaminação do ar e da água e o esgotamento de estratégicos recursos não-renováveis constituem o saldo negativo do ecocídio que requer o capitalismo contemporâneo” (BORÓN, 2007, p.519).

A destruição da natureza e o comprometimento de suas funções básicas como a regulação do clima, por exemplo, vem assumindo feições cada vez mais preocupantes. O fenômeno do aquecimento global é considerado uma consequência da intensificação do processo de industrialização para a produção de mercadorias com o objetivo de atender a necessidade de consumo irrefreável criada pelo capital. A destruição ambiental, oriunda desse processo, sem medidas compensatórias¹⁸, bem como o aumento da emissão dos gases de efeito estufa, têm contribuído para elevar a temperatura média do planeta, e tal fenômeno impacta também na alimentação. O Jornal Valor Econômico¹⁹ publicou uma matéria em que divulgou dados de uma pesquisa realizada por norte-americanos que afirmam que o aumento da quantidade de CO₂ na atmosfera compromete a composição nutricional de determinados alimentos, reduzindo teores de ferro, zinco e proteína. Os pesquisadores estimam que dois bilhões de pessoas podem ser afetadas, a maior parte delas residentes em países mais

¹⁸ Mesmo que houvesse uma preocupação em relação a destruição da natureza, com medidas compensatórias como o reflorestamento, por exemplo, o tempo necessário para que uma floresta atinja seu clímax e venha a desempenhar seu papel no equilíbrio climático é muito maior do que a velocidade com que os recursos estão sendo retirados, de maneira que medidas compensatórias são necessárias mas igualmente importante é a mudança no padrão de consumo da população.

¹⁹ Disponível em <https://www.valor.com.br/agro/5777549/mudancas-climaticas-tendem-afetar-nutrientes-em-alimentos>, acessada em 28/08/2018.

pobres como os da África Subsaariana e a Índia, ou seja, países em que o problema da fome já é uma realidade, têm a previsão de ter esse problema intensificado.

1.3 Produção de alimentos no capitalismo

Quando observamos os produtos alimentícios que ingerimos atualmente, é impossível não nos depararmos com a marca de grandes empresas transnacionais que controlam parte significativa do mercado alimentar no mundo.

Lazaretti & Olsson (2017) relembram que, ainda que o surgimento das corporações transnacionais seja atribuído ao período pós II GM e ao processo de globalização do capital, o aparecimento dessas corporações remete ao século XIX, ocorrendo primeiramente nos países europeus de capitalismo avançado, nos setores produtivos mais desenvolvidos à época tais como o carvão, o aço, a indústria farmacêutica e a própria indústria alimentícia.

Ianni (1996, p.148) define as transnacionais como sendo

[...] corporações simultaneamente localizadas e desterritorializadas. Enraízam-se nos mais diversos e distantes lugares (...) de acordo com a dinâmica das forças produtivas, segundo as exigências da concentração e centralização do capital, concretizando a reprodução ampliada do capital em moldes crescentemente globais.

Ainda segundo o mesmo autor, o movimento de desterritorialização é uma “característica essencial da sociedade global em formação. Formam-se estruturas do poder econômico, político, social e cultural internacionais, mundiais ou globais descentradas sem qualquer localização nítida neste ou naquele lugar, região ou nação” (IANNI, 2008, p.95).

Considerando que “a globalização tende a desenraizar as coisas, as gentes e as ideias” (IANNI, 2008, p.94), é esperado que ela exerça seu poder também sobre a alimentação.

O impacto desse fenômeno pode ser observado, por exemplo, na transformação dos hábitos alimentares. Costumes alimentares tradicionais são cada vez mais substituídos por hábitos ocidentais homogeneizantes que tem como força motriz o que Borón (2007) denomina de *imperialismo cultural* que, por meio de inovações tecnológicas na área do *marketing*, impõe ideias e valores da sociedade estadunidense ao mundo inteiro através do uso de meios de comunicação em massa. O autor é enfático quanto a identidade que se estabelece entre globalização e imperialismo, afirmando que a primeira “consolidou a dominação imperialista e aprofundou a submissão dos capitalismos periféricos, cada vez mais incapazes de exercer um mínimo de controle sobre seus processos econômicos domésticos” (BORÓN, 2007, p.515).

Outra razão para influência dos Estados Unidos na ocidentalização de hábitos é, de acordo com Rial (1996), a correspondência que existe entre noção de modernidade e tais costumes. Ideias como a de avanço tecnológico, poder econômico e praticidade da vida cotidiana são, no imaginário popular, equivalentes à noção de modernidade (GARCIA, 2003).

Para Ianni (1996), não são apenas os padrões estadunidenses que são reproduzidos, mas os de países de capitalismo central, sobretudo os dos países da Europa ocidental. O autor afirma ainda que “a tese da modernização do mundo sempre leva consigo a tese de sua ocidentalização” e que a tradução dessa ideia implica na compreensão equivocada de que “o capitalismo é um processo civilizatório não só ‘superior’, mas também mais ou menos inexorável” (IANNI, 1996, p.77, grifos do autor).

Além da ocidentalização dos costumes, a globalização na alimentação se manifesta também na esfera produtiva. O modelo de produção dos alimentos que está sendo globalizado é centrado em pilares como grandes extensões de terra, monoculturas, uso intensivo de máquinas e insumos agrícolas com precarização do trabalho do campo, quando não provoca a migração dos agricultores. Tais aspectos caracterizam o processo conhecido como Revolução Verde implementado mundialmente após o final da II GM sob o pretexto de acabar com o grave problema da fome em que se encontravam os países arrasados pela guerra mas não só estes. No entanto “a esperança de enfrentamento da fome pelos progressos técnicos trazidos pelo desenvolvimento científico sucumbiu diante da perversidade da nova ordem mundial (SOUZA, 1994, p.24)”, ou seja, antes de resolver o problema da fome, os atores envolvidos nesse processo, como as empresas do setor agrícola e alimentício estiveram mais preocupados em garantir retornos econômicos do que em resolver o problema da fome.

Esteve (2017, p.50) afirma que “a globalização alimentar, na sua corrida para obter benefício, deslocaliza a produção de alimentos” para países onde o custo da mão de obra é mais baixo, contribuindo para a persistência de formas de trabalho extremamente precárias, como são os casos de trabalhos análogos à escravidão encontrados no Brasil²⁰.

A produção de alimentos necessita do espaço geográfico para se viabilizar. Considerando a afirmação de Harvey (2004) que diz que é necessariamente a partir de expansão territorial que o imperialismo se consagra, é inevitável que a manifestação do imperialismo ocorra na atividade da agricultura, atingindo, portanto, a alimentação.

Ploeg (2008) utiliza a expressão *Impérios Alimentares* para qualificar o movimento da globalização atuando na agricultura e alimentação. Para o autor (p.20) “o Império é personificado por uma variedade de expressões específicas: grupos de agronegócio, grandes

²⁰ Para mais informações acessar sítio eletrônico da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos <https://www.social.org.br/index.php/relatorios/relatorios-portugues.html>.

varejistas, mecanismos estatais, mas também leis, modelos científicos, tecnologias, etc” que determinam a produção e a circulação dos alimentos no mundo.

As grandes corporações alimentícias também personificam o que Ploeg (2008) caracteriza como Império, de maneira que é possível dizer que hoje a alimentação global está concentrada nas mãos de algumas grandes corporações transnacionais. Como exemplo temos a empresa brasileira 3G Capital, considerada uma das maiores corporações de alimentos e bebidas do mundo (SANTOS; GLASS, 2018); através do uso de uma *estratégia agressiva de incorporação* de outras empresas do setor, a 3G Capital controla hoje marcas como a Burger King, a Heinz, a Kraft Foods e a Ambev.

A centralização de capitais é uma tendência do desenvolvimento do modo capitalista de produção. Marx (2004, p.701) descreve a centralização enquanto “concentração de capitais já constituídos, supressão de sua independência individual, expropriação de capitalista por capitalista, conversão de muitos capitais menores em poucos capitais maiores.” No decorrer dos últimos vinte anos observamos a intensificação do processo de fusão de empresas do setor alimentício que deram origem a grandes grupos que hoje controlam a alimentação mundial como a Nestlé, que representa cerca de 25 marcas; a JBS, que controla 10; a Mondelez, que controla 18; a Danone, que controla 13; a Unilever, que controla 11 marcas (SANTOS; GLASS, 2018).

Além da esfera da comercialização dos produtos, a centralização também pode ser observada na dimensão produtiva, sobretudo entre as empresas atuantes no ramo da agricultura com produção de sementes, insumos químicos e agrotóxicos. Pat Mooney (2018), pesquisador canadense, afirma que, atualmente, existem quatro empresas no planeta que controlam 68% do fornecimento comercial de sementes; mas elas não se limitam apenas à esse ramo da agricultura: “Não existe mais uma indústria de sementes separada da indústria de pesticidas, e essa, por sua vez, está cada vez menos separada da indústria de fertilizantes, e cada vez menos separada da indústria de máquinas agrícolas” (MOONEY, 2018).

Pelaez²¹ (2010) apresenta dados sobre as fusões realizadas entre os anos de 2000 a 2007 pelas principais empresas produtoras de insumos agrícolas no mundo. Temos que a Monsanto adquiriu nesse período 28 empresas de sementes; a Bayer adquiriu 5 empresas de sementes, 3 empresas de agrotóxicos e 1 empresa que realizava as duas ações; a Syngenta adquiriu 12 empresas de sementes e 1 de agrotóxicos; a Dow adquiriu 8 empresas de sementes, 1 de agrotóxicos e 1 empresa que realizava as duas ações; a DuPont adquiriu 9 empresas de sementes e 1 de agrotóxicos; por fim, a Basf adquiriu 4 empresas de sementes

²¹ Disponível em http://www.saude.ufpr.br/portal/observatorio/wp-content/uploads/sites/12/2015/08/estudo_monitoramento-mercado-de-agrot%C3%B3xicos-2.pdf, acessada em 12/11/2018.

e 1 de agrotóxicos. No ano de 2018, a Bayer adquiriu a Monsanto, configurando a formação da maior empresa de sementes e agrotóxicos do mundo.

Tamanha concentração de capitais em empresas associadas à produção de alimentos certamente oferece riscos para a soberania das populações. De acordo com a pesquisadora Silvia Ribeiro, do grupo ETC²², a concentração corporativa no setor alimentício pode ser considerada uma das grandes responsáveis pela crise dos alimentos, observada de maneira mais intensa, a partir da crise do capital ocorrida no ano de 2008.

As garras das transnacionais sobre o sistema alimentar são a causa profunda da crise. Porque não há nenhuma política pública que possa controlar o preço dos alimentos quando a produção agrícola está em mãos de agentes que só se preocupam com o lucro e nada mais. Então, claro que não vão vender a quem necessite, e sim a quem pague mais²³.

Dessa forma, Machado et al (2016, p. 506) concluem que, para indústria alimentícia, a definição de alimento não é pautada pela noção de direito, e sim “no entendimento do alimento-mercadoria, onde o objetivo maior é a disponibilidade de produtos gerados por meio de alta tecnologia industrial associada aos ingredientes de fácil aquisição e baixo custo”. Tais condições podem até estar de acordo com a acessibilidade financeira prevista no conceito de SAN ao diminuir o preço final dos alimentos, entretanto, é interessante ponderar que essa diminuição não implica, necessariamente, na ampliação do consumo de alimentos uma vez que ela ocorre para possibilitar o acesso a esses produtos por parte daqueles que tiveram o valor da sua força de trabalho diminuído, dinâmica observada na atual fase do capitalismo com a precarização do mundo do trabalho.

Poulain (2006, p.93) aponta que o novo perigo do cenário alimentar atual não é a produção de alimentos em quantidade suficiente para alimentar a população, mas sim a qualidade desses alimentos. Poderíamos acrescentar também como perigo os impactos que a atual produção de alimentos tem na natureza.

De fato, o desenvolvimento do modo capitalista de produção na atualidade está sendo feito à custa da destruição ambiental e humana. Como já dito acima, a priorização das necessidades do capital, posterga as necessidades humanas e restringe o indivíduo à mero consumidor.

²² A uruguaia Silvia Ribeiro é jornalista e diretora para América latina do grupo ETC (grupo de ação sobre erosão, tecnologia e concentração). Residente no México, é colunista do jornal mexicano La Jornada e membro do conselho editorial da revista “Biodiversidade, sustento e culturas”, publicada em sete países latino-americanos. O grupo ETC foi a primeira organização da sociedade civil que chamou a atenção, internacionalmente, sobre os fatores socioeconômicos e científicos relacionados com a conservação e uso de recursos genéticos de plantas, com a propriedade intelectual e a biotecnologia. (informação também disponível no site abaixo.

²³ Informação disponível em <https://www.brasildefato.com.br/node/6733/>, acessada dia 26/09/2018.

A produção de alimentos também é uma atividade que impacta o ambiente e, a depender do modelo produtivo adotado, pode comprometer seriamente os recursos naturais. Hoje, para se produzir um quilo de carne são necessários dezesseis mil litros de água²⁴; somando a isso o desmatamento da Amazônia causado pelo avanço não apenas da fronteira da atividade pecuária mas também agrícola, nos deparamos com a complexidade que revela o fato de termos um bife em nosso prato. Longe de fazer apologia ao vegetarianismo, a redução do consumo de carne é uma necessidade apontada em alguns estudos internacionais para conter e, quiçá, reverter a destruição ambiental. De acordo com o Relatório da Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos²⁵ (2018) que congrega alguns desses estudos, somente mudanças significativas nos hábitos alimentares, tanto em países desenvolvidos quanto emergentes, como a redução das dietas intensivas no consumo de carne, além de alterações no consumo de bens e serviços que envolvem água e energia serão capazes de evitar, reduzir e reverter a degradação ambiental.

O Guia Alimentar para a População Brasileira, elaborado pelo Ministério da Saúde (2014), afirma ainda que a redução no consumo de carne vermelha traz contribuições para a saúde pois contribui para a redução da ingestão de gorduras saturadas que, quando ingeridas em excesso aumentam o risco de doença do coração; além disso o Guia afirma que “há evidências convincentes de que o consumo excessivo de carnes vermelhas pode aumentar o risco de câncer de intestino” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p.82).

Como orientação de uma alimentação de qualidade, o mesmo Guia Alimentar sugere maior ingestão de alimentos de origem vegetal que, como veremos mais a frente, são indicadores de uma alimentação saudável.

No entanto, o que fazer se muitos desses alimentos apresentam resíduos de agrotóxicos?

Dados do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos²⁶ (PARA) de 2010, apontam que um terço dos alimentos de origem vegetal consumidos no dia-a-dia pelos brasileiros está contaminado por agrotóxicos (CARNEIRO et al, 2015). Os alimentos

²⁴ Disponível em <https://super.abril.com.br/blog/planeta/me-ve-16-mil-litros-de-agua/>, acessada em 04/01/2019.

²⁵ O relatório está disponível em https://www.ipbes.net/system/tdf/spm_3bi_ldr_digital.pdf?file=1&type=node&id=28335. O nome em inglês é Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). Essa plataforma é um corpo intergovernamental independente estabelecido por membros de Estados em 2012; seu objetivo é assessorar cientificamente gestores de políticas públicas sobre a importância da biodiversidade e dos ecossistemas para a manutenção da vida humana. Informação disponível em <https://www.ipbes.net/about>, acessada em 04/01/2019.

²⁶ O PARA é uma das ações que compõe o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS). O programa foi criado no ano de 2001 e tem por objetivo avaliar os níveis de resíduos de agrotóxicos em alimentos de origem vegetal consumidos pela população brasileira. A ação, coordenada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), se dá em conjunto com órgãos estaduais e municipais de vigilância sanitária.

que apresentaram os maiores níveis de contaminação nessa pesquisa foram, em ordem decrescente, o pimentão, o morango, o pepino, a alface, a cenoura, o abacaxi, a beterraba e o mamão. A pesquisa mais recente do PARA referente ao período de 2013 a 2015, adicionou mais alguns alimentos a essa lista como a laranja, a couve, a uva e o feijão.

De acordo com informações que constam no sumário executivo do relatório mais recente do programa (ANVISA, 2016), é considerado alimento contaminado aquele que apresenta qualquer resíduo, independente da quantidade, de Ingrediente Ativo²⁷ (IA) que compõe os agrotóxicos. Ou seja, ainda que a ANVISA tolere a presença de quantidades mínimas de IA por amostra, estabelecendo um Limite Máximo de Resíduo²⁸ (LMR), o PARA considera que os alimentos estão contaminados a partir do momento que apresentam qualquer vestígio de IA.

Em 2010, os números revelaram que 63% das amostras de alimentos analisadas estavam contaminadas por agrotóxicos, enquanto apenas 37% delas estavam livres de qualquer resíduo. Das amostras contaminadas, 28% apresentaram IAs não autorizados para o cultivo e/ou ultrapassaram o Limite Máximo de Resíduo (LMR) permitido pela ANVISA; os demais 35% das amostras apresentaram contaminação por agrotóxicos dentro dos limites permitidos. Para o período de 2013-2015, 38,3% das amostras apresentaram resíduos em concentração igual ou inferior ao LMR estabelecido; 16,7% apresentaram IAs não autorizados para a cultura; 1,33% apresentou IAs com resíduos superiores ao estabelecido pelo LMR e 1,68% apresentou tanto IAs não autorizados quanto acima do LMR tolerado, o que totaliza 58,01% das amostras contaminadas (ANVISA, 2016); para esse período 42% das amostras não apresentaram nenhum resíduo.

Ainda que a porcentagem de alimentos contaminados por agrotóxicos para o período de 2013 a 2015 tenha apresentado uma redução em relação ao período anterior, os números não deixam de ser preocupantes, sobretudo, pelo risco à saúde que está em questão.

A intoxicação por agrotóxicos pode ocasionar tanto uma intoxicação aguda, ou seja, aquele que manifesta seus efeitos (dor de cabeça, náusea, vômito, etc) em um prazo de tempo relativamente curto, mais precisamente, em 24 horas após o consumo, como também uma intoxicação crônica, uma vez que os resíduos de agrotóxicos podem se acumular no organismo humano com o passar do tempo, podendo ocasionar vários tipos de cânceres,

²⁷ Não são todos os IAs que são analisados pela ANVISA. No relatório do PARA realizado em 2010, por exemplo, foram pesquisados 235 IAs, havendo ainda cerca de 400 IAs que não foram incluídos na avaliação (CARNEIRO et al, 2015).

²⁸ O LMR compõe uma equação que, juntamente com outras variáveis como o peso corpóreo de uma pessoa e a quantidade de alimento consumida por ela, determina o valor da Ingestão Máxima Diária Teórica (IMDT). Segundo a ANVISA, para que um alimento seja considerado seguro para a saúde do consumidor, esse valor deve ser igual ou menor que o valor da Ingestão Diária Aceitável (IDA) estabelecido para cada ingrediente ativo (ANVISA, 2016).

más-formações congênitas, distúrbios endócrinos, neurológicos e mentais (CARNEIRO et al, 2015).

Abaixo consta a Tabela 1, retirada do Dossiê da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), que demonstra quais os principais efeitos que alguns dos agrotóxicos provocam na saúde humana, tanto no curto como a longo prazo.

Tabela 1: Sintomas agudos e crônicos dos agrotóxicos por grupos químicos

Praga que controla	Grupo químico	Sintomas de Intoxicação aguda	Sintomas de intoxicação crônica
Inseticidas	Organofosforados e carbamatos	Fraqueza, cólicas abdominais, vômitos, espasmos musculares e convulsões	Efeitos neurotóxicos retardados, alterações cromossomiais e dermatites de contato
	Organoclorados	Náuseas, vômitos, contrações musculares involuntárias	Lesões hepáticas, arritmias cardíacas, lesões renais e neuropatias periféricas
	Piretroides sintéticos	Irritações das conjuntivas, espirros, excitação, convulsões	Alergias, asma brônquica, irritações nas mucosas, hipersensibilidade
Fungicidas	Ditiocarbamatos	Tonteiras, vômitos, tremores musculares, dor de cabeça	Alergias respiratórias, dermatites, doença de Parkinson, cânceres
	Fentalamidas	-	Teratogêneses
Herbicidas	Dinitroferóis e pentaclorofenol	Dificuldade respiratória, hipertermia, convulsões	Cânceres (PCP-formação de dioxinas), cloroacnes
	Fenoxiacéticos	Perda de apetite, enjoo, vômitos, fasciculação muscular	Indução da produção de enzimas hepáticas, cânceres, teratogêneses
	Dipiridilos	Sangramento nasal, fraqueza, desmaios, conjuntivites	Lesões hepáticas, dermatites de contato, fibrose pulmonar

Fonte: CARNEIRO et al, 2015, p.59.

As informações da tabela acima não destacam os IAs e sim o grupo químico ao qual eles pertencem, de maneira que os sintomas de intoxicação correspondem a esses grupos químicos. Contudo, a depender do IA em questão é possível observar outros efeitos ainda tais como distúrbios neurocomportamentais, comprometimento das funções reprodutivas de homens e mulheres com alterações nos órgãos reprodutivos (mesmo em se tratando de vida intrauterina), impacto na produção de hormônios sexuais masculinos e femininos, alterações neuromotoras, comprometimento da capacidade de formação de anticorpos, síndrome de Down, entre outros (CARNEIRO et al, 2015). Para alguns IAs do grupo dos organoclorados,

como o Endosulfan, existem evidências que ele pode estar envolvido com o aparecimento do câncer de mama, agindo no desenvolvimento de tumores (CARNEIRO et al, 2015). Todos esses efeitos citados no Dossiê da Abrasco apresentam as respectivas referências bibliográficas dos estudos realizados; chama a atenção que muitos deles não são recentes, uns datando da década de 1960, ou seja, sabe-se há um bom tempo que o uso dessas substâncias é prejudicial à saúde.

Podemos encontrar em Bombardi (2017) os dez IAs²⁹ mais vendidos no Brasil no ano de 2014, ocupando o primeiro lugar em disparado o glifosato, IA do agrotóxico *Roundup* fabricado pela Monsanto. Este herbicida é utilizado desde em cuidados com jardinagem até em grandes lavouras, principalmente, na cultura de soja³⁰, e representa mais da metade dos agrotóxicos comercializados no país. Contudo, para nossa surpresa, o PARA da ANVISA não avalia a contaminação dos alimentos por glifosato alegando que “devido à necessidade de metodologia específica, a análise dessas substâncias sobrecarrega a rotina laboratorial e deve-se, portanto, avaliar em quais casos a pesquisa é efetivamente imprescindível” (ANVISA, 2016, p.21); a mesma justificativa vale para o 2,4-D, o segundo IA mais vendido no país. Partindo do pressuposto que o que determina a necessidade de se realizar uma análise mais rigorosa é o risco que a substância oferece à saúde humana, poderíamos concluir que ambas, o glifosato e o 2,4-D não devem apresentar, portanto, grandes riscos associados ao seu uso.

Contudo, isso não é o que demonstram alguns estudos já realizados. Como exemplo, Bombardi (2017) cita duas publicações relevantes; uma delas é um relatório da OMS publicado em 2015 onde a organização admite que o IA glifosato pode causar câncer em animais tratados em laboratórios, além de ser um potencial causador de alterações na estrutura do DNA humano. O outro documento citado é um parecer técnico, também datado de 2015, elaborado por dois pesquisadores brasileiros, Sonia Hesse e Rubens Nodari, para o Ministério Público Federal. No parecer os pesquisadores citam outros estudos já realizados em diversos países sobre os impactos do glifosato na saúde. Em humanos os efeitos observados nas pesquisas foram a desregulação do sistema endócrino em células hepáticas e proliferação de células de câncer de mama; quando testado em animais, o uso excessivo de glifosato provocou a necrose das células dos testículos de ratos, interferência hormonal, aumento do risco de desenvolvimento de câncer de mama nas fêmeas, danos ao sistema gastrointestinal, rins e fígado, além da redução da expectativa de vida.

²⁹ Em ordem decrescente: Glifosato e seus sais, 2,4-D, Acetato, Óleo Mineral, Clorpirifós, Óleo Vegetal, Atrazina, Mancozebe, Metomil, Diurom (BOMBARDI, 2017).

³⁰ A variedade de soja Roundup Ready foi desenvolvida como sendo tolerante ao glifosato, no entanto, isso não corresponde à realidade uma vez que o uso de glifosato nas plantações de soja segue aumentando (CARNEIRO et al, 2015).

Tais evidências são extremamente preocupantes e deviam provocar o banimento de tal IA nas lavouras brasileiras. No entanto, a ANVISA parece não se chocar com tais informações não dando a devida atenção ao tema; no relatório mais recente do PARA, por exemplo, a menção à palavra glifosato ocorre apenas uma vez em meio a 246 páginas. O uso do glifosato ainda continua permitido pela ANVISA, que sinaliza apenas a vontade de monitorar esse IA nos próximos monitoramentos.

Considerando que o principal uso do glifosato são as plantações de soja (BOMBARDI, 2017; CARNEIRO et al, 2015), poderíamos pensar que apenas estaria exposto ao risco de contaminação quem consome esse alimento³¹. Ainda que a maior parte da soja aqui plantada seja destinada à exportação vale lembrar que ela é ingrediente de composição de parte considerável dos alimentos processados e ultraprocessados, sendo difícil, nos dias atuais, contornar a sua presença.

Para além do risco da contaminação de alimentos com o glifosato, este IA pode estar presente também na água que ingerimos. Isso porque parte do produto que foi aplicado na lavoura penetra no solo atingindo o lençol freático das regiões produtoras, tendo como destino final sistemas de abastecimento de água. Entretanto, o sistema de monitoramento da potabilidade da água que existe hoje no país precisa avançar no que diz respeito aos parâmetros estipulados, uma vez que estes controlam apenas uma pequena parte das substâncias presentes na água consideradas prejudiciais à saúde.

Outro debate importante trazido por Bombardi (2017) é sobre a flexibilidade normativa que existe em relação à toxicidade dos agrotóxicos, a depender do país em questão. A autora comparou os agrotóxicos que são permitidos no Brasil com aqueles aceitos pela União Européia (UE) e chegou à conclusão de que 30% de todos os IA utilizados no Brasil são proibidos na UE. Em números temos que dos 504 IAs permitidos no país, 149 são proibidos na UE; o glifosato, contudo, ainda não foi banido mas alguns países europeus já estipularam um prazo final para o uso desse IA, como é o caso da França que, a partir de 2022 irá acabar com o uso dessa substância (BOMBARDI, 2017). Mais impressionante que esses números é o fato de alguns dos IAs já proibidos na UE estarem na lista dos dez agrotóxicos mais utilizados no Brasil, sendo um deles o Acefato (3º lugar na lista dos mais vendidos) e o outro a Atrazina (7º lugar na lista dos mais vendidos). A Atrazina é utilizada para o cultivo de gêneros alimentícios como abacaxi, cana-de-açúcar e milho, enquanto o acefato é utilizado no cultivo de amendoim, batata, brócolis, citrus, couve-flor, feijão, melão, repolho, soja, tomate dentre outros (BOMBARDI, 2017).

³¹ Sabemos que os trabalhadores responsáveis pela aplicação de agrotóxicos nas lavouras estão altamente expostos a intoxicação, e que isso constitui outro problema igualmente sério; contudo, o foco deste tópico é a presença dessas substâncias nos alimentos.

A pergunta que fica é porque tal flexibilidade se os danos à saúde são os mesmos? Seriam os cidadãos brasileiros mais resistentes a essas substâncias para elas serem toleradas aqui e vetadas por lá? Para Bombardi (2017) esse fenômeno revela a dialética da geografia desigual do uso e dos impactos dos agrotóxicos. Para justificar essa caracterização a autora observa o seguinte movimento: a origem das principais empresas produtoras de agrotóxicos se localiza nos países do hemisfério norte; contudo, os IAs que são proibidos na UE, por exemplo, continuam a serem produzidos para serem utilizados em países onde essa permissividade é maior, como é o caso dos países do hemisfério sul, dentre eles o Brasil. Parte dos alimentos consumidos nos países do norte são importados de países do hemisfério sul. Como principais exemplos Bombardi (2017) cita as exportações de café, laranja e soja para a UE que, juntas, nos últimos anos, somam de 20 a 30% de IAs que são permitidos no Brasil mas são proibidos na Europa. Ou seja, as substâncias outrora proibidas voltam a estar presentes na forma do alimento importado, sendo inevitável, portanto, os danos à saúde; todavia, os danos ao meio ambiente e à saúde das pessoas que trabalham nas lavouras aplicando esses venenos ocorrem apenas nos países do sul, totalizando um ônus maior para estes.

1.4 O DHAA, uso de agrotóxicos e alimentos orgânicos

Após uma análise, ainda que breve, do perigo que os agrotóxicos representam para a saúde humana e para a natureza, fica simples compreender por que os alimentos produzidos de modo convencional, ou seja, com o uso dessas substâncias não estão de acordo com a noção de DHAA.

O princípio da adequação que compõe o DHAA é orientado pela noção de que um alimento é considerado adequado quando não apresenta resíduos de substâncias tóxicas além do permitido por lei. Como já vimos acima, a ANVISA estabelece Limites Máximos de Resíduos (LMRs) para os IAs nos alimentos, e são esses LMRs que não podem ser ultrapassados para cumprir o princípio da adequação. Contudo, o PARA considera que um alimento está contaminado a partir do momento em que ele apresenta qualquer vestígio de resíduo. Tal divergência no que se considera contaminado pode interferir no que se considera adequado, demonstrando a contradição presente no órgão responsável por garantir a segurança dos alimentos. Os danos dos agrotóxicos na saúde humana, contudo, vão ocorrer independente do que se estabeleça como adequado uma vez que os efeitos crônicos e agudos dos mesmos estão sendo cada vez mais comprovados em pesquisas científicas, demonstrando que o DHAA vem sendo sistematicamente violado.

A alternativa que existe à produção de alimentos com o uso de agrotóxicos é a produção orgânica de alimentos, sendo possível, portanto, estabelecer uma relação entre alimentos orgânicos e DHAA. No Brasil, esta produção passa a ter subsídios legais a partir da lei nº 10.831, de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 6.323, em 2007, que dispõe sobre a agricultura orgânica.

Consta enquanto diretriz para a produção orgânica de alimentos a "oferta de produtos saudáveis, isentos de contaminantes, oriundos do emprego intencional de produtos e processos que possam gerá-los e que ponham em risco o meio ambiente e a saúde do produtor, do trabalhador ou do consumidor" (BRASIL, 2007). Ainda que não exista a menção a palavra agrotóxicos, estes são, com certeza, exemplos de contaminantes que colocam em risco a saúde tanto de quem produz os alimentos quanto de quem os consome.

Apesar da ausência de substâncias contaminantes ser uma característica importante dos alimentos orgânicos, Azevedo (2003) afirma ser reducionismo associá-los apenas à ausência de agrotóxicos, uma vez que são múltiplas as dimensões que se associam a esse tipo de alimento.

Ao observar as diretrizes para este tipo de produção é possível observar preocupações com a sustentabilidade, a preservação da diversidade biológica, o incentivo ao desenvolvimento local, o cumprimento à legislação ambiental, relações de trabalho pautadas na justiça, dignidade e equidade cumprindo a legislação trabalhista, o estímulo à aproximação entre produtor e consumidor, o uso saudável do solo, da água e do ar, além do bem-estar animal (BRASIL, 2007).

A dimensão nutricional também está contemplada na produção orgânica de alimentos. Para muitos, a afirmação de que os alimentos orgânicos são mais ricos do ponto de vista nutricional do que os convencionais ainda é polêmica; contudo, os benefícios que os alimentos orgânicos trazem para a saúde das pessoas é inegável (SILVA; SILVA, 2016). A alegação de que os alimentos orgânicos teriam mais nutrientes que os convencionais se sustenta em princípios físico-químicos do solo; este, por ser a fonte onde as raízes das plantas se nutrem, gerando os alimentos, é tratado com especial atenção em um modelo de produção orgânica. A proibição do uso de agrotóxicos que, além de deixarem resíduos nos alimentos, também matam os microrganismos do solo que trabalham na assimilação dos nutrientes pelas plantas é uma medida que contribui para a manutenção da fertilidade do solo; outra ação que também contribui para essa finalidade é o plantio diversificado de culturas como forma de manter o sistema produtivo equilibrado contribuindo para o controle biológico de pragas. Ambas são práticas incentivadas pela agricultura orgânica. Azevedo (2003) cita como uma das evidências da maior presença de nutrientes em alimentos orgânicos o aumento do teor de matéria seca em relação a quantidade de água; para a autora "isso explicaria, também, o aumento na

durabilidade dos orgânicos, pois havendo menor humidade e menor teor de água livre no alimento, haverá menor grau de proliferação bacteriana e de deterioração precoce de alimento (AZEVEDO, 2003, p.54)". Em relação ao aumento do teor nutricional em alimentos de origem animal, Silva e Silva (2016) citam um estudo³² feito por ingleses que concluiu que o rebanho leiteiro criado em sistemas orgânicos produziu leite com teores maiores de ácidos graxos poli-insaturados, ômega-3 e ômega-6 quando comparado ao leite produzido em sistemas convencionais.

Há quem utilize o princípio da disponibilidade alimentar, ou seja, da necessidade de haver produção de alimentos baratos e em quantidade suficiente para abastecer toda a população como meio para justificar o uso de agrotóxicos, alegando que é impossível ter grandes plantações sem fazer o uso de tais substâncias³³. Tal afirmação, de acordo com o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC, 2018), não passa de um mito. Existem inúmeros exemplos de produção em grande escala de alimentos a partir do modelo orgânico; a produção de arroz orgânico feita pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no sul do país é um deles, considerada a maior deste tipo na América Latina³⁴. Além da produção orgânica ocorrer em estabelecimentos familiares, como é o caso do exemplo citado, ela ocorre também em propriedades maiores que igualmente contribuem para aumentar o volume de produção. A produção orgânica familiar, contudo, dialoga com outros princípios do DHA como sustentabilidade, social, econômica e cultural (BURITY et al, 2010), ao contribuir para a desconcentração da propriedade de terra, o aumento do emprego da mão-de-obra no campo e a reprodução camponesa.

Nos marcos legais não há nenhum condicionamento da produção orgânica apenas à agricultura familiar. Contudo, em 2003, tínhamos 90% da produção orgânica do país proveniente de pequenas propriedades familiares (AZEVEDO, 2003). Mais recentemente é possível encontrar no Brasil cerca de 15 mil propriedades certificadas e em processo de transição, sendo que 75% pertencentes a agricultores familiares³⁵.

³² Butler G, Stergiadis S, Seal C, Eyre M, Leifert C. Fat composition of organic and conventional retail milk in northeast England. *Am. Dairy Sci. Assoc.* 2011;94(1):24-36.

³³ No ano de 2011 a Senadora Kátia Abreu (DEM-MT), em audiência pública que debatia os mecanismos de controle do uso de agrotóxicos fez a seguinte afirmação: "(...) milhares e milhares de brasileiros, que ganham salário mínimo ou que não ganham nada, e que, portanto, precisam comer comida com defensivo sim, porque é a única forma de se fazer o alimento mais barato". Essa afirmação constrange quem estuda e trabalha com outros modelos produtivos para o campo brasileiro que não o convencional, por saberem que existe outras formas de produzir alimentos baratos e saudáveis. Além disso, a afirmação da Senadora faz um claro recorte de classe, determinando que, se alguém tem que comer alimentos com venenos, são os pobres e não os ricos, em uma desconcertante discriminação de grupos sociais e, conseqüentemente, de raça e gênero.

³⁴ Mais informações em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39775504>.

³⁵ Informação disponível em <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-mercado-para-os-produtos-organicos-esta-aquecido.5f48897d3f94e410VqnVCM1000003b74010aRCRD>, acessada em 10/08/2018.

Os números sugerem que a quantidade de estabelecimentos que não são familiares e que estão praticando a agricultura orgânica está aumentando.

De fato, não faltam destaques para o crescimento deste setor da atividade agropecuária. De acordo com reportagem publicada no Jornal Estadão³⁶, a agricultura orgânica vem apresentando nos últimos anos um crescimento médio anual de 20%, movimentando cerca de 3 bilhões de reais por ano, o que a coloca como um dos setores que mais crescem no país. Tais cifras se devem tanto a circulação interna desses produtos, mas também, a atividade exportadora para países da América do Norte e da Europa, que movimentou cerca de 160 milhões de dólares em 2015³⁷.

A comercialização de alimentos para a exportação, sejam eles orgânicos ou não, configura o que pode ser chamado de circuito longo de comercialização, caracterizado pela grande distância que o alimento percorre para chegar à mesa do consumidor. É uma das marcas do sistema alimentar agroindustrial vigente que, em números totais comercializa muito mais preparações alimentícias que apresentam alto grau de processamento via procedimentos industriais, do que alimentos *in natura* ou até mesmo orgânicos.

Como contraponto aos circuitos longos de comercialização de alimentos, existem os circuitos curtos de comercialização, onde a distância percorrida entre a produção do alimento e o consumidor é menor, sendo a proximidade um importante atributo neste tipo de comercialização. Tal proximidade pode ser compreendida tanto do ponto de vista físico, de distâncias percorridas para que o alimento chegue do produtor ao consumidor, quanto do ponto de vista relacional, de interação entre esses atores. Uma das ideias centrais mobilizada pelos circuitos curtos é a noção de autonomia, tanto de consumidores quanto de produtores (DAROLT et al, 2015; 2013). Para consumidores a autonomia está associada a livre escolha ou escolha consciente de alimentos para o consumo; para os produtores, a autonomia pode residir no fato do agricultor escolher o que irá plantar levando em conta seus saberes e vontades, para além das determinações do mercado.

A dinâmica dos circuitos curtos de comercialização conforma um sistema alimentar diferente do agroindustrial, podendo também ser chamado de sistema alimentar territorial. Este pode ser entendido como o conjunto de atores envolvidos com a alimentação bem como a relação que estabelecem entre si em um determinado território. Os atores são todos aqueles envolvidos com a alimentação em um território: agricultores, intermediários, instituições públicas e privadas de abastecimento, indústrias de beneficiamento, centrais de venda, instituições públicas e privadas envolvidas com a pesquisa para a área da agricultura, os

³⁶ Informação disponível em <https://emails.estadao.com.br/blogs/comida-de-verdade/setor-de-organicos-cresce-cerca-de-20-ao-ano-no-pais/>, acessada em 10/08/2018.

³⁷ Informação disponível em <http://www.organicnet.com.br/2016/01/exportacao-de-organicos-cresce-em-2015-e-chega-a-us-160-mil/>, acessada em 11/08/2018.

órgãos de assistência técnica, os gestores de políticas públicas e os conselhos da sociedade civil ligados à temática da alimentação e saúde (LAMINE et al, 2016; LAMINE, 2015; 2012).

Schmidt (2001) afirma que, nos anos iniciais do movimento da agricultura orgânica no Brasil, que pode ser situado nas décadas de 1980 e 1990, tais alimentos eram comercializados, preferencialmente, em circuitos curtos; contudo, para o autor, os circuitos curtos dificilmente darão conta de abarcar a expansão da venda de produtos orgânicos se houver um aumento no número de produtores, sendo necessário “aprender a trabalhar com as sinergias entre os circuitos curto e longo (SCHMIDT, 2001, p. 65) conformando o que Lamine (2015) chama de sistema alimentares híbridos.

De fato, é possível observar o movimento de expansão da oferta de alimentos orgânicos tanto nas grandes redes de supermercados, como em feiras locais. O aumento dessa oferta sugere o aumento do consumo desses produtos; contudo, este consumo é condicionado pelo preço que o consumidor pode pagar por este tipo de produto.

Como veremos mais adiante, o preço dos alimentos orgânicos varia muito em função do canal de comercialização em que ele é vendido, sendo os maiores preços praticados nos supermercados. Temos, dessa forma, a violação ao princípio da acessibilidade financeira que norteia o DHAA, pois o acesso a alimentos saudáveis está comprometido.

Muitas são as motivações alegadas para o sobrepreço encontrado nos alimentos orgânicos. A própria legislação brasileira prevê que a venda desse tipo de produto pode ser feita com um acréscimo de até 30% sobre o valor dos demais produtos (BRASIL, 2004). O porquê dessa porcentagem, contudo, permanece um mistério. Em conversa com os gestores públicos para a realização desta pesquisa, ninguém soube explicar a origem desse número. Contudo, em nosso levantamento bibliográfico encontramos, em um dos primeiros estudos sobre o perfil de consumidores de produtos orgânicos, uma possível explicação; o estudo foi realizado na cidade de São Paulo e apontou que aproximadamente um terço dos entrevistados afirmou estar disposto a pagar até 30% a mais para acessarem produtos orgânicos (CERVEIRA; CASTRO, 1999).

Para Azevedo (2003), a margem de 20 a 50% a mais no valor desses produtos tem origem na lei da oferta e da procura, sendo a baixa demanda uma das razões pela qual o produto orgânico ainda não se faz competitivo. Esta opinião também é abordada por Silva e Silva (2016) que, além da baixa procura, citam fatores adicionais para explicar o alto preço tais como o intenso uso de mão de obra e margem de lucro superfaturada dos estabelecimentos que comercializam estes produtos.

Outro custo que os agricultores orgânicos apresentam e que, conseqüentemente, repassam para o valor final do produto, é o gasto com a certificação orgânica. De acordo com as normativas que regem a produção orgânica no Brasil, a certificação é uma exigência para

comercialização dos produtos. É importante destacar que existem certificações que não implicam em custos para o produtor, como é o caso das Organizações de Controle Social (OCSs) e dos Organismos Participativos de Avaliação de Conformidade Orgânica (OPACs); contudo, esses sistemas participativos de certificação permitem apenas a comercialização direta dos produtos, seja no local onde ocorre a produção, seja em feiras, entregas à domicílio ou via compras institucionais. Já a certificação por auditoria, ao mesmo tempo em que envolve custos para o agricultor, permite que os alimentos sejam comercializados em uma gama maior de canais de comercialização, sendo essa a razão pela qual muitos agricultores procuram este tipo de certificação.

Um fator que a produção orgânica não tem a seu favor é a da isenção de impostos que comumente é dada aos agricultores convencionais. De acordo com o IDEC (2018), apenas em 2017, o governo brasileiro renunciou a 1,3 bilhões de reais ao isentar Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de produtores de alimentos convencionais e de commodities. Esse dinheiro, de acordo com o instituto, poderia ter sido utilizado para incentivar a produção orgânica de alimentos.

A pergunta mais pertinente de todas para explicar o sobrepreço dos alimentos orgânicos foi respondida em uma pesquisa conduzida pelos Institutos Kairós e Terra Mater no ano de 2015 (RETIÈRE; IZIDORO, [201?]). A pergunta feita foi a seguinte: produtos sem veneno são sempre mais caros?

Como resposta, constatou-se que “o sobrecusto dos alimentos orgânicos - quando houver - varia muito em função do canal de venda e não necessariamente se explica apenas pelas diferenças no sistema de produção” (RETIÈRE; IZIDORO, [201?], p.05).

A hipótese inicial das pesquisadoras era de que os produtos orgânicos são mais caros em supermercados do que quando ofertados em circuitos curtos de comercialização. Como forma de confirmar ou não a hipótese levantada, elas compararam o preço da venda de alimentos orgânicos em diferentes canais de comercialização³⁸. O resultado obtido foi que para 14 dos 17 itens analisados, o preço dos produtos orgânicos foi significativamente menor quando comercializados através de Grupos de Consumo Responsável (GCR). Tais grupos são formados por consumidores que se organizam para acessarem um alimento mais saudável; eles estabelecem o contato direto com um ou mais produtores de confiança que produzem alimentos orgânicos ou estejam no caminho de transição para tal³⁹.

Comparando o gasto que o consumidor teria com uma cesta composta pelos 17 itens analisados, ela custaria R\$ 144,00 se fosse vendida em supermercado, R\$ 98,00 se fosse vendida em feira, e R\$ 69,00 se comercializada nos GCR (RETIÈRE; IZIDORO, [201?]).

³⁸ A metodologia mais detalhada pode ser verificada em <https://institutokairos.net/wp-content/uploads/2016/04/Pesquisa-Completa.pdf>.

³⁹ Existe no Brasil a Rede Brasileira de GCR, formada no ano de 2011.

A hipótese das pesquisadoras foi confirmada, e levou-as a concluir que “as iniciativas de venda direta e de GCR oferecem alternativas para tornar acessíveis alimentos de qualidade, sem danos à saúde” (RETIÈRE; IZIDORO, [201?], p. 46), contribuindo com acessibilidade financeira prevista no DHAA.

Arantes e Recine (2018) chegaram a uma conclusão parecida para a realidade do Distrito Federal (DF). Os pesquisadores identificaram que uma cesta contendo 16 alimentos orgânicos custava R\$200,00 nos supermercados, R\$108,00 em feiras e R\$97,00 quando adquirida diretamente da agricultura familiar. Os pesquisadores também concluíram que os alimentos orgânicos podem ser mais baratos dependendo do canal de comercialização, sendo que os preços mais acessíveis são praticados em canais de venda direta.

Sposito e Abreu (2017), estudando a comercialização de produtos orgânicos na região metropolitana de Vitória (ES), observaram que para todos os alimentos orgânicos avaliados (36 itens) na pesquisa apresentaram preço maior quando vendidos em supermercados, sendo o menor preço encontrado nas feiras orgânicas.

Neste capítulo analisamos um pouco as principais características e determinantes da produção de alimentos em nossa sociedade atual. Tendo em conta que a alimentação apresenta múltiplas determinações tais como biológicas, culturais, e econômicas, partimos da homogeneização observada na alimentação nos dias de hoje, sua relação com o modelo produtivo que pratica a monocultura e utiliza venenos na produção de alimentos, para entendermos a importância da produção orgânica de alimentos e de que forma ela dialoga com o DHAA.

Identificamos também entraves importantes para a democratização do acesso a este tipo de alimentos, sendo um deles o sobrepreço, praticado, majoritariamente quando vendidos em redes de supermercados.

Verificamos que esse tipo de alimento é mais acessível quando disponibilizado em outros canais de comercialização como as feiras e os GCR. No entanto, sabemos que os canais convencionais de comercialização de alimentos como os supermercados continuam sendo hegemônicos, vendendo grande parte dos alimentos consumidos.

A seguir, iremos saber um pouco mais quais são esses alimentos, quem os produz e de que maneira contribuem para a efetivação do DHAA no Brasil.

Capítulo 2 Consumo e produção de alimentos no Brasil nos dias atuais

A dieta básica do brasileiro é caracterizada pelo consumo, além de café e pão de sal, de arroz, feijão e carne bovina, pela presença de sucos, refrescos e refrigerantes e pouca participação de frutas e hortaliças (SOUZA et al, 2013, p. 196).

Para entender melhor a nocividade e os benefícios dos alimentos para a saúde humana, pesquisadores e profissionais da área da nutrição costumam agrupá-los de acordo com o grau de processamento que apresentam. Existem diversas proposições, mas a que usaremos aqui é a apresentada pelo Guia Alimentar para a População Brasileira (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014), justamente pelo caráter que o material apresenta, que é o de divulgar e popularizar as informações de maneira a contribuir para a construção de hábitos alimentares saudáveis para a população brasileira.

Este Guia Alimentar divide os alimentos em quatro categorias (ANEXO I). A primeira delas contempla os alimentos *in natura* ou minimamente processados. Por alimentos *in natura* compreende-se aqueles que não passaram por nenhuma alteração para serem consumidos, tais como hortaliças e frutas; uma pequena alteração na condição de certos alimentos tais como processos de moagem de grãos, cortes em carnes e pasteurização do leite configuram alimentos minimamente processados. A segunda categoria é composta por alimentos que a maioria dos brasileiros conhece como tempero. Eles são provenientes de alimentos *in natura* ou extraídos diretamente da natureza tais como os óleos vegetais, a banha animal, o sal e o açúcar. Na terceira categoria figuram alimentos *in natura* ou minimamente processados que tiveram a adição de sal ou açúcar para a sua conservação tais como legumes, queijos, frutas em calda e pães. Por fim, a quarta categoria diz respeito aos alimentos processados e ultraprocessados que são “essencialmente formulações da indústria, parcial ou totalmente feitos a partir de ingredientes e contendo pouco ou nenhum alimento integral” (Martins et al, 2013, p.657). Tais ingredientes podem ser provenientes de produtos naturais tais como óleos, gorduras, açúcares, amido e proteínas, ou sintetizados em laboratório como os corantes, aromatizantes e realçadores de sabor usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 (IBGE, 2011), as maiores médias de consumo diário *per capita* para a população brasileira foram para o feijão, arroz, carne bovina, suco, refrigerante, café e pão de sal. O arroz, o feijão, o café e o suco, desde que natural sem adição de açúcar ou outras substâncias, juntamente com a carne bovina (resfriada ou congelada) podem ser classificados no primeiro grupo alimentar caracterizando os alimentos minimamente processados. O pão de sal, quando decorrente da

mistura de farinha de trigo, leveduras, água e sal, pode ser considerado um alimento processado. No entanto, os demais pães industrializados como os de pães de forma, para hambúrguer, cachorro quente e outros produtos panificados são considerados alimentos ultraprocessados devido à formulação industrial dos mesmos, por apresentarem parte de substâncias extraídas de alimentos e sintetizadas em laboratório para a elaboração desses produtos alimentícios. O mesmo vale para o refrigerante.

Nota-se que a maior parte dos itens consumidos são aqueles classificados enquanto alimentos *in natura* ou minimamente processados. A orientação tanto do Guia Alimentar quanto de nutricionistas e profissionais da saúde é que a ingestão desse tipo de alimentos seja a que predomine para se obter uma alimentação saudável. A combinação equilibrada dos diversos alimentos que compõe esse grupo pode proporcionar isso. A única ressalva feita é quanto à ingestão em grande quantidade de alimentos de origem animal por serem calóricos e conterem quantidade significativa de gorduras saturadas que podem favorecer o risco às doenças crônicas não transmissíveis como obesidade e doenças do coração (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

Acabamos de constatar que a maior parte dos alimentos consumidos pela população brasileira são aqueles classificados enquanto *in natura* ou minimamente processados. Haveria, dessa forma, motivos para preocupação com a alimentação dessa população?

A análise dos dados antropométricos da POF 2008-2009 (IBGE, 2010c) indica o excesso de peso e a obesidade, juntamente com a desnutrição nos primeiros anos de vida, como grandes problemas de saúde pública do Brasil. Ainda que para este último os dados indiquem uma redução progressiva nos últimos anos, o excesso de peso e a obesidade vêm crescendo continuamente em todas as faixas etárias (à partir dos cinco anos de idade) e em todos os grupos de renda. Entre adolescentes, “nos 34 anos decorridos de 1974-1975 a 2008-2009, a prevalência de excesso de peso aumenta em seis vezes no sexo masculino (de 3,7% para 21,7%) e em quase três vezes no sexo feminino (de 7,6% para 19,4%)”, já entre adultos, para o mesmo período, “a prevalência de excesso de peso aumenta em quase três vezes no sexo masculino (de 18,5% para 50,1%) e em quase duas vezes no sexo feminino (de 28,7% para 48,0%)” e “a prevalência de obesidade aumenta em mais de quatro vezes para homens (de 2,8% para 12,4%) e em mais de duas vezes para mulheres (de 8,0% para 16,9%)” (IBGE, 2010c).

Os dados são preocupantes. São apontados como causas desse quadro crítico a redução da prática de atividades físicas e, evidentemente, alterações nos hábitos alimentares da população, com o aumento do consumo de produtos ultraprocessados na dieta dos brasileiros. Tais produtos são nutricionalmente desbalanceados, contendo muito sódio e/ou altos índices de açúcares e gorduras (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014). Confeccionados a

partir de processos industriais, boa parte deles é vendida pronta para o consumo, o que exige que os produtos contenham elevados teores de conservantes que prolonguem sua durabilidade; apresentam também compostos sintéticos que exacerbam o sabor do produto, criando uma sensação de falsa satisfação do apetite. Esses dois aspectos dos produtos ultraprocessados, o da praticidade e da alta palatabilidade, contribuem para a redução da ingestão de produtos *in natura* ou minimamente processados. Contudo, “as ingestões alimentares não são somente decisões individuais, mas também o resultado de uma série de situações e de pressões sociais” (POULAIN, 2006, p.136).

Como já apresentado acima, a dinâmica do modo capitalista de produção tem um papel fundamental na conformação dos hábitos alimentares atuais. O fenômeno da globalização, ainda que potencialmente possa contribuir para uma dieta cada vez mais variada no sentido do intercâmbio cultural de práticas alimentares, restringe a alimentação da população a alimentos ultraprocessados, prontos para serem consumidos, uma vez que o tempo dedicado ao preparo das refeições está ficando cada vez mais escasso cedendo lugar à intensificação do trabalho e ao deslocamento necessário para o mesmo, condição que, segundo Magalhães (2016) é mais severa para as mulheres que, além de destinarem tempo ao trabalho, o destinam também para a realização dos afazeres domésticos.

Rial (1996) afirma que anteriormente, as ocorrências alimentares serviam para pontuar a jornada, separando o período de trabalho do de repouso, divisão essa que já não existe mais no mundo atual: “come-se trabalhando (...), come-se lendo ou escrevendo, assiste-se a televisão comendo” (RIAL, 1996, p.95).

Poulain (2006), estudando as mudanças recentes observadas na alimentação dos franceses nota que, ao mesmo tempo em que ocorre a simplificação das refeições⁴⁰, estas estão deixando de serem consumidas nos restaurantes para serem consumidas no próprio lugar de trabalho (no escritório ou sala de reunião) sob a alegação de se ganhar tempo ao evitar deslocamentos ou filas, de maneira que é no local de trabalho que também o ocorre a maior parte das tomadas alimentares⁴¹.

É possível inferir, pelo menos para a realidade brasileira, que essas tomadas são compostas, sobretudo, por produtos industrializados que apresentam alto grau de

⁴⁰ A simplificação das refeições observada pelo autor diz respeito à estrutura das refeições que, na realidade francesa, é composta por subconjuntos alimentares como entrada, prato principal com acompanhamento, e sobremesa; Poulain (2006) observou uma simplificação, sendo a refeição completa (composta por todos os subconjuntos) substituída pela ingestão de apenas um desses componentes ou da combinação entre dois deles. A razão para isso, segundo o autor é a dinâmica da vida urbana, sobretudo, o aumento do tempo gasto com deslocamento entre a residência e o trabalho, sendo que, para a realidade estudada, a renda não foi um fator que apresentou influência nessa prática.

⁴¹ Poulain (2006) difere as tomadas alimentares das refeições pois aquelas não são regidas por regras sociais tão precisas como um horário ou local convencionado para serem ingeridas sendo exemplo desses itens bolos, biscoitos, frutas, café.

processamento, o que pode acabar por comprometer da saúde dos indivíduos a médio e longo prazo.

Martins et al (2013) ao estudarem a evolução do consumo desse tipo de alimento nas duas últimas séries históricas da POF (2002-2003 e 2008-2009) constataram um aumento da participação calórica de produtos ultraprocessados de 20,8% para 25,4%; além disso verificou-se, para o mesmo período, uma redução da participação calórica dos alimentos *in natura* ou minimamente processados de 41,8% para 40,2%. Ou seja, o hábito alimentar da população brasileira está se transformando ao longo dos anos.

O aumento do consumo de alimentos ultraprocessados não é uma característica única do Brasil ou de países subdesenvolvidos. De acordo com Martins et al (2013), a substituição de alimentos *in natura* ou minimamente processados por produtos prontos para o consumo pode ser observada também em países desenvolvidos no decorrer do século XX. Para Garcia (2003) a similaridade da dieta *affluente*, ou seja, composta de alimentos de grande densidade energética tanto em países ricos quanto em países pobres é um reflexo do processo da globalização da economia e dos avanços tecnológicos observados na indústria alimentícia e na agricultura. A autora, fundamentada em relatórios e pesquisas, afirma que a mudança dos hábitos alimentares para esse viés seria um indicativo de prosperidade econômica. Martins et al (2013) verificaram a associação entre aumento do consumo de produtos de alta densidade energética e o aumento da prosperidade econômica no Brasil e afirmaram que “o aumento da participação de produtos prontos para consumo inclusive entre as camadas mais pobres da população brasileira pode ser explicado por aumentos reais no nível de renda das famílias, em particular das famílias de baixa renda” (Martins et al, 2013, p.663).

Ainda que tenha ocorrido um aumento na renda, o consumo de produtos *in natura* como frutas e hortaliças ficou aquém do esperado de acordo com as prescrições da Organização Mundial da Saúde (OMS)⁴².

Levy-Costa et al (2005), analisando os dados da POF 2002-2003 verificaram uma relação direta entre renda e o consumo de determinados tipos de alimentos como carnes, leite e derivados, frutas, verduras e legumes, bebidas alcoólicas, condimentos e refeições prontas. De acordo com os autores, a participação desses alimentos aumentou de maneira uniforme com o nível de rendimento familiar. Ferraz et al (2018) em estudo que buscou responder à questão: Deve haver preocupação com a escolha alimentar que os pobres têm feito?, analisaram determinantes do consumo alimentar domiciliar para os dados da POF 2008-2009. As conclusões dialogaram com o trabalho de Levy-Costa et al (2005), ou seja, também indicaram que a probabilidade de um domicílio adquirir frutas, legumes e verduras, tubérculos

⁴² A OMS sugere a ingestão de 400 gramas por dia de frutas, legumes e verduras para compor uma alimentação saudável.

e raízes, aumenta quanto maior a renda apresentada; contudo, por mais que o consumo desses alimentos seja maior entre os ricos, ele ainda não atingiu o mínimo recomendado pela OMS (FERRAZ et al, 2018).

O consumo de alimentos fora do domicílio⁴³ também é um índice que apresentou aumento na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 (IBGE, 2011). Os gastos destinados à aquisição desse tipo de alimentação representaram a porcentagem de 31,1%, contra 24,1% da POF 2002-2003 (IBGE, 2010c).

Bezerra et al (2013), analisando os dados da POF 2008-2009 (IBGE, 2011) sobre o tema, apontam que o consumo de alimentos fora do domicílio foi citado por 40% dos entrevistados e que, de maneira geral, “a alimentação fora do domicílio está inversamente relacionada à idade, é maior entre os homens do que entre as mulheres, mais frequente na área urbana do que na rural e aumenta conforme a renda” (BEZERRA et al, 2013, p.207).

Ainda que o consumo de alimentos fora do domicílio não esteja necessariamente relacionado a uma dieta de má qualidade, a pesquisa aponta que os itens mais consumidos fora do domicílio, responsáveis por aproximadamente 16% da ingestão calórica total (IBGE, 2011), foram bebidas alcoólicas, salgados fritos e assados, salgadinhos industrializados, pizza, refrigerantes e sanduíche (BEZERRA et al, 2013; IBGE, 2011), sendo verificada uma variação da predominância desses alimentos a depender da faixa etária, do sexo, da região em questão e das classes de renda. Tais alimentos, juntamente com biscoitos recheados, doces são considerados marcadores de consumo não saudável (IBGE, 2011) devido ao alto teor de gorduras, açúcar, sódio e baixa quantidade de fibras, estas últimas encontradas mais em alimentos *in natura* e minimamente processados. Considerando que há uma tendência do consumo de alimentos fora do domicílio aumentar conforme aumenta a renda (CLARO et al, 2014; IBGE, 2011, 2010), é possível encontrar a presença mais expressiva de tais marcadores nas dieta das classes de renda mais alta, enquanto que nas classes de renda mais baixa observa-se a predominância de alimentos *in natura* e minimamente processados, considerados marcadores de uma dieta saudável (IBGE, 2011). Isso não significa que as pessoas que compõem o estrato de baixa renda não estejam consumindo alimentos fora do domicílio; elas os consomem, porém menos que as pessoas com poder aquisitivo maior. Para Claro et al (2014, p.1423), “esse cenário se explica possivelmente pelo maior custo direto da alimentação fora do domicílio (devido a despesas adicionais com preparo, armazenamento e comercialização dos alimentos), um importante impeditivo para o aumento desse comportamento em famílias de baixa renda”. Além da renda, o nível de escolaridade também

⁴³ Por alimentação fora do domicílio entende-se a ingestão de alimentos preparados e consumidos fora de casa.

apresentou uma relação direta com o consumo de alimento fora do domicílio (ANDRADE et al, 2018; CLARO et al, 2014).

Interessante observar que, de maneira geral, de acordo com a POF 2008-2009 (IBGE, 2011), o consumo de alimentos considerados marcadores de uma alimentação saudável (*in natura* e minimamente processados) é maior, em termos de quantidade, pela população de baixa renda quando comparado à população de renda mais alta. Contudo, não são todos os grupos de alimentos⁴⁴ que são consumidos pela população de poder aquisitivo mais baixo, sendo verificado um maior consumo apenas para a batata-doce, a farinha de mandioca e o milho, o que não é representativo da diversidade de alimentos *in natura* existente. O consumo de alimentos que compõem os grupos de frutas e verduras, por exemplo, que apresentam preço de venda mais elevado no mercado, ainda é preponderante nos estratos de renda mais alta.

Borges et al (2015) fizeram o primeiro estudo no Brasil para saber quanto custa para um cidadão se alimentar de maneira saudável. Os autores elegeram por saudável as orientações que estão contidas no Guia Alimentar para a População Brasileira (versão 2006), que recomenda a ingestão diária de, aproximadamente, 2.000 kcal, distribuídas de maneira balanceada entre oito grupos alimentares⁴⁵. Para a análise os autores utilizaram os dados contidos na POF 2008-2009 e, a partir deles, classificaram a população em duas categorias: famílias que apresentavam renda *per capita* de até R\$74,00 mensais e famílias que apresentavam renda *per capita* de até R\$415,00⁴⁶.

A conclusão do estudo é que para atender a tais recomendações, “os domicílios em piores situações de renda (R\$ 71,40/mês) necessitariam aumentar sua despesa real com alimentos em 58,1%”, de maneira que “tal incremento no gasto com a alimentação comprometeria a renda atual dessas famílias em 145,8%, ou seja, nesse patamar de rendimentos, esses domicílios estariam impossibilitados de comprar a quantidade de alimentos ideal para o consumo” (BORGES et al, 2015, p.142).

Tal conclusão, a da impossibilidade de executar as orientações do Guia Alimentar para uma alimentação saudável, se aplicaria a boa parte os brasileiros uma vez que, para o ano de 2009, tinha-se 23,3% da população recebendo até ½ salário mínimo e 27,2% recebendo de ½ à 1 salário mínimo (BORGES et al, 2015).

⁴⁴ A POF 2008-2009 (IBGE, 2011) estipulou 21 grupos de alimentos: cereais; leguminosas; verduras; legumes; raízes e tubérculos; frutas; oleaginosas; farinhas e massas; panificados; bolos; biscoitos; carnes; ovos; laticínios; doces; óleos e gorduras; bebidas; sopas e caldos; pizza, salgados e sanduíches; molhos e condimentos; preparações mistas.

⁴⁵ Os grupos alimentares estipulados pelo Guia Alimentar são diferentes daqueles estabelecidos na POF (IBGE, 2011), sendo eles (i) Cereais, tubérculos, raízes e derivados; (ii) Feijões; (iii) Frutas e sucos de frutas naturais; (iv) Legumes e verduras; (v) Leites e derivados; (vi) Carnes e ovos; (vii) Óleos, gorduras e sementes oleaginosas; (viii) Açúcares e Doces.

⁴⁶ Valor de um salário mínimo em 2009, ano em que a POF foi sistematizada.

Um dos principais impeditivos para a alimentação saudável apontado no estudo é a ingestão desequilibrada dos grupos alimentares devido, entre outros fatores, ao preço que eles apresentam. Os grupos dos feijões e cereais, tubérculos e raízes não tem sua ingestão comprometida, podendo ser considerada até acima do recomendado, assim como os alimentos do grupo óleos, gorduras e sementes oleaginosas; no entanto, o consumo excessivo dos itens desse último grupo pode acarretar problemas de saúde. Um consumo aquém do esperado foi observado para o grupo das frutas e sucos naturais e legumes e verduras, sendo que este último é o que apresentou um dos maiores preços observados na pesquisa. Carnes e ovos, apesar de apresentarem um preço relativamente elevado, foram mais consumidos que os dois últimos grupos citados.

Verifica-se que a relação renda e preço dos alimentos é um dos determinantes para o consumo de alimentos saudáveis.

O aumento real na renda verificado nos últimos vinte anos que explicou a maior participação do consumo de alimentos ultraprocessados e fora do domicílio em todos os estratos de renda e que poderia contribuir para a aquisição de mais alimentos considerados saudáveis (MARTINS et al, 2013; CLARO et al, 2014) não deve ser observada para o próximo período.

O atual contexto de crise em que se encontra o país, de cortes orçamentários e congelamento de gastos destinados a áreas como saúde, educação e assistência tem consequências na prática de consumo dos cidadãos, alterando inclusive hábitos alimentares.

Borges et al (2015, p.145) afirmam, com base em outros estudos, que “quando os orçamentos familiares encolhem rapidamente, as pessoas mudam suas escolhas alimentares, adquirindo itens mais baratos e com alta densidade energética” e eliminando ou reduzindo a aquisição de alimentos saudáveis.

Muitas são as notícias⁴⁷ veiculadas em diversos meios de comunicação que alertaram para o retorno do Brasil para o Mapa da Fome da FAO. De acordo com o diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o brasileiro José Graziano, esse mapa é construído a partir de pesquisas nacionais feitas pelo IBGE e que a análise preliminar de dados recentes pela equipe da FAO indica que o Brasil retrocedeu em termos de segurança alimentar nos últimos anos e que pode sim voltar a compor o mapa da fome. As razões para isso, segundo Graziano, são a recessão econômica vigente desde 2015,

⁴⁷ Como exemplo temos <https://oglobo.globo.com/economia/fome-volta-assombrar-familias-brasileiras-21569940>; <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/03/brasil-pode-voltar-ao-mapa-da-fome-onu-faz-campanha-pela-seguranca-alimentar>; <https://www.brasil247.com/pt/247/rio247/353046/%E2%80%9CBrasil-de-volta-ao-mapa-da-fome-Est%C3%A1-caminhando-a-passos-largos%E2%80%9D.htm>.

o desemprego crescente e cortes nos gastos governamentais associados às políticas sociais⁴⁸.

A saída do Brasil do Mapa da Fome da FAO ocorreu no ano de 2014 e foi um feito reconhecido tanto nacionalmente quanto internacionalmente. O Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo, (FAO, 2014) afirmava que o país

[...] reduziu de forma muito expressiva a fome, a desnutrição e subalimentação nos últimos anos. O Indicador de Prevalência de Subalimentação, medida empregada pela FAO há cinquenta anos para dimensionar e acompanhar a fome em nível internacional, atingiu nível abaixo de 5%, o limite estatístico da medida, abaixo do qual se considera que um país superou o problema da fome (FAO, 2014, p.06).

A saída do Brasil do mapa da fome da ONU no ano de 2014 foi um marco importante, sobretudo, para as políticas públicas de alimentação implementadas no país nesse período, mas está longe de significar que o país superou o problema da fome.

Superar o problema da fome seria se o país não apresentasse mais nenhum cidadão nessa condição. Como convencer uma pessoa em situação de insegurança alimentar que o problema da fome está superado no Brasil? Indagaria ela, superado para quem? A fome é tão visceral que é difícil admitir sua extinção com base em estatísticas. Ziegler (2013, p.54) afirma:

Quando se adota um outro ponto de vista, quando não se considera a criança que morre como uma simples unidade estatística, mas como o desaparecimento de um ser singular, insubstituível, vindo ao mundo para viver uma vida única e irrepetível, então a perpetuação da fome aniquiladora num mundo transbordante de riquezas e capaz de “assaltar a lua” aparece como ainda mais inaceitável (grifos do autor).

No marco do planejamento público, seria possível considerar o problema da fome superado se o país apresentasse políticas sociais bem estruturadas a fim de promover o DHAA e a extinção do problema da fome.

Tais políticas existem, só que estão à mercê da correlação de forças que se estabelece entre necessidades humanas e necessidades do capital conforme alterações nos planos de governo. Ainda que as primeiras nunca vão exercer uma hegemonia na sociedade capitalista, há momentos em que elas ganham mais espaço, fruto, sobretudo, de exigências da sociedade civil organizada.

Episódios da história recente do país como o golpe jurídico-parlamentar-midiático (SANTARELLI et al, 2017) ocorrido no ano de 2016, provocou retrocessos nas conquistas sociais e, conseqüentemente, para o DHAA. A aprovação da Emenda à Constituição nº 95 de pelo governo de Michel Temer ainda no ano de 2016, congelou os gastos públicos nas áreas

⁴⁸ Informação contida em entrevista concedida ao Jornal do Brasil, disponível em <http://www.vermelho.org.br/noticia/313979-1>.

de saúde, educação, cultura e agricultura familiar, por um período de 20 anos, dando preferência para o pagamento de juros da dívida, numa clara sinalização para a hegemonia das necessidades do capital. O início do governo do novo presidente da república, Jair Bolsonaro, já sinaliza a piora desse cenário; dentre os inúmeros retrocessos impostos pela Medida Provisória nº 870 de 02 de janeiro de 2019, consta a extinção do CONSEA que, certamente, terá graves implicações para o avanço do DHAA no país.

Em relação à produção de alimentos no país atualmente, tanto a agricultura familiar quanto a não familiar, bem como as grandes empresas alimentícias são responsáveis pela produção da maior parte dos alimentos que consumimos. Enquanto a primeira se destaca pela produção dos alimentos básicos consumidos pelos brasileiros, as segundas comercializam majoritariamente produtos processados e ultraprocessados.

No que diz respeito à produção feita pela agricultura familiar, ela é assim caracterizada quando obedece, concomitantemente, as condições estabelecidas pela lei nº 11.326 de 2006. Para isso, é preciso que o agricultor:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
 - II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
 - III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
 - IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família
- (BRASIL, 2006)

Este marco legal vem para normatizar o acesso às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar; como exemplo destas temos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criado no ano de 1995. Um dos documentos que passou a ser exigido do agricultor para que o mesmo pudesse participar do programa foi a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); tal documento determina até os dias de hoje a participação dos agricultores não somente no PRONAF mas também em outras políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O censo agropecuário (IBGE, 2010) afirma que existia no Brasil no ano de 2006⁴⁹, 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar e 807.587 estabelecimentos não familiares. Apesar de mais numerosos, os estabelecimentos da agricultura familiar ocupavam

⁴⁹ Alguns resultados preliminares do novo censo agropecuário do IBGE com dados referentes ao ano de 2017 já estão disponíveis; contudo, ainda nada consta sobre o levantamento da realidade da agricultura familiar no país. De acordo com Santarelli et al (2016), essa nova versão do censo apresenta alterações metodológicas que resultaram em cortes de algumas questões do questionário relacionadas a agricultura familiar o que, de acordo com os autores, acarretará em prejuízos para a análise da produção da agricultura familiar uma vez que não será possível comparar os dados obtidos com as séries históricas anteriores.

apenas 24,3% da área total destinada ao cultivo no país, enquanto os estabelecimentos não familiares ocupavam a maior parte das terras, perfazendo 75,7%. Tal dado demonstra a brutal concentração de terras que existe no país.

De acordo com o Atlas do Agronegócio produzido pela Fundação Heinrich Boll e pela Fundação Rosa Luxemburgo em 2018 (SANTOS; GLASS, p.14) “se formassem um país, os latifúndios brasileiros seriam o 12º maior território do planeta, com 2,3 milhões de km², área maior que a Arábia Saudita”.

Os agricultores familiares, por sua vez, mesmo ocupando reduzida área produzem uma parte importante dos alimentos básicos sendo que, em 2006, eram responsáveis por 83,2% da mandioca produzida no país, 76,2% do feijão preto, 45,6% do milho em grão, 38% do café em grão e 33% do arroz em casca (IBGE, 2012).

Considerando que arroz, feijão e carne bovina, juntamente com o café e o pão de sal são os alimentos mais consumidos pelos brasileiros (SOUZA et al, 2013), evidente que a produção da agricultura familiar contribui para fazer chegar à mesa esses alimentos, porém, a produção agropecuária realizada nos estabelecimentos não familiares também tem grande contribuição para a alimentação da população, sobretudo no que diz respeito a carne, ao arroz e ao pão de sal.

De acordo com o IBGE (2010), a pecuária foi a principal atividade econômica desenvolvida pelos estabelecimentos, tanto não familiares quanto familiares. No entanto a produção dos primeiros superou e muito a dos segundos: enquanto os estabelecimentos não familiares produziram em torno de 120 milhões de cabeças de gado, os agricultores familiares produziram em torno de 52 milhões de cabeças. Uma observação importante de ser feita aqui é que parte considerável da produção agropecuária dos estabelecimentos não familiares é destinada à exportação, não contribuindo, necessariamente, para a alimentação do brasileiro. Outro aspecto relevante é que, muitas vezes, nem alimento se cultiva nessas grandes extensões de terra, que são utilizadas para a produção de etanol, por exemplo. Já para a produção de leite de vaca, a agricultura familiar voltou a se destacar com 57,6% do volume total. Vale lembrar que aspectos como área disponível para a produção, inovações tecnológicas e política de crédito rural interferem nesses resultados, sendo que, historicamente, os agricultores familiares se encontram em situação de desvantagem em relação aos não familiares nesses quesitos.

O consumo de alimentos industrializados vem aumentando com o passar dos anos no Brasil (MARTINS et al, 2013; CLARO et al, 2014; GARCIA, 2003), o que coloca em destaque o papel que as indústrias alimentícias têm desempenhado em nutrir a população. De acordo com Santos e Glass (2018, p.30), no Brasil, “entre 60 e 70% das compras de uma família são produzidas por dez grandes empresas, entre elas Unilever, Nestlé, Procter & Gamble, Kraft e

Coca-Cola”. Isso demonstra a intensa concentração de capitais que existe no setor alimentício. Para se ter uma ideia, sob a chancela da Unilever estão marcas como Kibon, Hellmans, Becel, Knorr e Maizena, além de outras que não dizem respeito a mercadorias alimentícias como a Omo, a Rexona e a Dove. Ou seja, a diversidade de marcas e produtos disponíveis em supermercados escondem uma monopolização do setor alimentício, deixando o consumidor refém das grandes e poucas corporações alimentícias existentes. Além disso, a composição dos alimentos industrializados pode ser reduzida a poucos ingredientes tais como o milho e a soja.

A homogeneização alimentar está intimamente relacionada a um modelo produtivo monocultor, enquanto a diversidade alimentar pressupõe uma diversidade produtiva e, ainda mais, “a depender de suas características, o sistema de produção e distribuição dos alimentos pode promover justiça social e proteger o ambiente; ou, ao contrário, gerar desigualdades sociais e ameaças aos recursos naturais e à biodiversidade” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p.18).

Enquanto a monocultura é uma prática associada a agricultores não familiares que dispõe de grandes extensões de terra, a diversidade produtiva é uma característica presente nas práticas da agricultura familiar. Whitaker (2009, p.44) afirma que “pesquisas na assim chamada área de Estudos Rurais, que se torna cada vez mais transdisciplinar, reafirmam há décadas que a produção de alimentos é mais intensa na pequena propriedade rural”.

As políticas públicas têm um papel importante em estimular ou não essa diversidade. O PNAE, por exemplo, por ser uma política que se propõe a oferecer uma alimentação equilibrada para escolares, preza pela diversidade de alimentos e, conseqüentemente, pela diversidade produtiva. Já os programas vinculados a produção de *commodities*, privilegiam a concessão de créditos quanto maior for o volume produzido por item em questão. De acordo com Bombardi (2017), quando o alimento é transformado em *commodity*, ele passa a ser um tipo de mercadoria que, para além de sua característica enquanto alimento, permite que seja negociada no mercado global como uma mercadoria qualquer: “ao se transformar em *commodity*, e mesmo em energia, o alimento tem destituído (ou deslocado do primeiro plano) o seu valor de uso enquanto forma de alimentação humana” (BOMBARDI, 2017, p.23).

A seguir conheceremos um pouco mais sobre a evolução das iniciativas governamentais para a alimentação na história recente do Brasil e de que maneira elas contribuíram para efetivação do DHAA.

Capítulo 3 DHAA e as Políticas Sociais de alimentação no Brasil

O direito à alimentação consta na constituição de 1988 representando um dos muitos avanços concebidos nesta carta magna; de toda maneira, nesse momento, ele ainda não se apresentava em sua forma complexa, correlacionando as várias dimensões que são inerentes ao mesmo, tais como a cultura, a produção, o consumo, a economia e o ambiente. A concepção de direito à alimentação que se apresentava ainda era restrita, estando vinculada à noção de salário mínimo⁵⁰ e ao contexto do dever do Estado para com a Educação⁵¹, enquanto Programa Suplementar ao Ensino de maneira que “a omissão quanto à oferta desses programas ou sua oferta irregular configura crime de responsabilidade da autoridade competente” (OPA, 2006).

Foi somente no ano de 2010, por meio da promulgação de uma emenda constitucional ao artigo 6º da Constituição Federal, que a alimentação se estabeleceu enquanto um direito nos moldes do que prevê o DHAA, fato que, com certeza pode ser considerado um avanço, ainda que restrito aos instrumentos legais. Ações, também no âmbito legal, visando garantir uma alimentação saudável já podem ser observadas nos anos que antecederam esse marco. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que data de 2006, representou um passo importante nesse sentido por determinar a criação de um sistema intersetorial para tratar a questão, denominado Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Esse sistema estabeleceu a criação da Política Nacional de SAN (PNSAN) que ocorreu no ano de 2010⁵²; esta, por sua vez, estabeleceu parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN (PLANSAN)⁵³. Ambos, o plano e a política, são atribuições da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), uma instância que integra o SISAN, e é composta por dezenove ministérios que, de alguma forma, se relacionam com a temática da alimentação. Os ministérios envolvidos são: Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Saúde,

⁵⁰ Artigo VII, inciso IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

⁵¹ Art. 208. 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.

⁵² Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.

⁵³ Já foram elaborados dois Planos, o primeiro deles sendo executado no período de 2012-2015 e o segundo ainda está em execução, referente ao período de 2016-2019.

Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério da Integração Nacional, Ministérios das Relações Exteriores, Ministério da Pesca e Aquicultura, Casa Civil, Secretaria de Política para as Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Geral da Presidência da República⁵⁴.

A quantidade de ministérios e secretarias que compõe a CAISAN é notável.

A presença desses diversos setores em uma Câmara que tem atribuições de elaborar e coordenar a execução da política e do plano nacional de segurança alimentar e nutricional para o país, demonstra a complexidade inerente à alimentação e sugere reais esforços no sentido da intersectorialidade das ações.

O marco da intersectorialidade nas ações de SAN no Brasil é reconhecido tanto nacional quanto internacionalmente pela importância que tem ao engendrar uma nova dinâmica de construção, planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas para a alimentação.

A noção de intersectorialidade pode ser construída de diversas formas sendo este um conceito polissêmico (PEREIRA, 2014). Tal polissemia se deve a complexidade representada pelas diversas dimensões que o conceito mobiliza. Para Pereira (2014), o fato de a política social também ter uma determinação complexa é que explica a afinidade existente entre política social e intersectorialidade.

A autora chama a atenção para a etimologia da própria palavra, união do prefixo *inter* com a palavra setor, que pode sugerir uma compreensão equivocada da realidade uma vez que esta não é passível de ser subdividida em setores; ela é, na verdade, um todo complexo. A divisão da realidade em setores é um artifício burocrático para melhor organização e planejamento das ações, mas não se pode esquecer da totalidade na qual estão contextualizadas as ações sociais, correndo o risco de abordar problemas complexos da realidade a partir de ações fragmentadas.

A autora nos lembra ainda que o prefixo *inter* indica a relação dialética contida na palavra, relação essa que “não redunde em um amontoado de partes, mas em um todo unido, no qual as partes que o constituem ligam-se organicamente, dependem umas das outras e condicionam-se reciprocamente” sendo este último um princípio muito importante pois “é pela reciprocidade que diferentes aspectos da realidade prendem-se por laços necessários e cooperantes”, diferindo da ideia contida nos prefixos *multi* e *pluri* onde os setores apenas se justapõem mas não se interpenetram (PEREIRA, 2014, p.33).

⁵⁴ Os ministérios listados têm como referência o período anterior ao golpe jurídico-parlamentar-midiático ocorrido em 2016. Após esse acontecimento, algumas pastas foram unificadas e outras foram extintas.

A alimentação, assim como a intersetorialidade e a política social, também é um termo carregado de complexidade. Ela pode ser muito exata se nos atermos apenas a sua dimensão nutricional, sendo possível estabelecer uma ingestão mínima de calorias para qualquer ser humano independente da região do globo, com o objetivo de manter a vida. Porém, a concepção de alimento varia a depender do lugar em que nos encontramos, bem como dos hábitos alimentares e culturais que condicionam a alimentação.

De acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p.08)

A alimentação adequada e saudável é um direito humano básico que envolve a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve estar em acordo com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer; e baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis.

É precisamente a concepção de alimentação calcada na sua compreensão enquanto um direito humano que demanda ações intersetoriais; uma concepção mais restrita do que seja a alimentação necessariamente culmina em ações pontuais, fragmentadas e superficiais. No Brasil a concepção de DHAA vem sendo construída historicamente, recebendo subsídios do debate existente em torno do conceito de SAN.

Burlandy (2014, p.108) faz uma colocação importante a respeito da evolução do conceito de SAN no Brasil:

[...] a confluência de processos e iniciativas de promoção da intersetorialidade, que já vinham sendo gestados na área da agricultura e no setor da saúde favoreceram a constituição do campo da SAN no Brasil. A agricultura, que lida com questões referentes aos alimentos e conforma a dimensão alimentar. A saúde, que além de aspectos referentes a alimentação aborda mais de perto os aspectos nutricionais e a correlação entre alimentos, alimentação, práticas e consumo alimentar. Esses dois movimentos foram essenciais para conjugar a dimensão alimentar e nutricional e conformar o campo da SAN tal qual ele foi delineado no Brasil, sem, naturalmente, desconsiderar o papel que outros setores institucionais exerceram neste processo, como a educação, a assistência social dentre outros.

A trajetória da evolução desses conceitos se concretiza na formulação de diversos planos e programas voltados à alimentação ao longo da história recente do país.

Uma das primeiras iniciativas do Estado para com a alimentação pode ser observada no governo de Getúlio Vargas⁵⁵ com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação (SCA) que, em 1940 se transformou em Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). O objetivo era fornecer alimentação para os trabalhadores em restaurantes populares ou das próprias empresas. Outras ações também eram desenvolvidas por este serviço tais como o auxílio alimentar, por um período de trinta dias, para trabalhadores enfermos, além do desjejum para os filhos dos trabalhadores que, de acordo com Silva (2014), pode ser considerado o embrião da merenda escolar.

Tais ações contribuíram para a construção de um plano⁵⁶ que, pela primeira vez na história do país, objetivou intervenções em aspectos sociais (KOWARICK, 1970). Conhecido como Plano SALTE, de 1946, tinha a intenção de intervir nas áreas de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia e, ainda que contemplasse de maneira mais enfática aspectos sociais, a real motivação de tais ações era a econômica. Ao mesmo tempo em que o Plano SALTE é reconhecido pela relevância dada a problemas sociais, também é marcante sua duração efêmera e desarticulada, sendo criado entre os anos de 1946/47, aprovado em 1950 e encerrado em 1951, no final do governo do presidente Eurico Gaspar Dutra⁵⁷.

Ainda no ano de 1945 havia sido instituída a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação (PNA), em 1952. Esse plano tinha como objetivo a assistência alimentar e nutricional, prioritariamente, do grupo materno-infantil, e em segundo lugar dos escolares e trabalhadores, podendo ser considerado o embrião do planejamento nutricional brasileiro (LEMOS; MOREIRA, 2013). Nota-se nesse período a concepção nutricional da alimentação.

O Plano de Metas formulado por Juscelino Kubitschek⁵⁸, representou o principal instrumento de política econômica do então governo (IANNI, 2009), e foi reconhecido por apresentar certo grau de articulação e diálogo entre os diferentes setores, também tendo a alimentação como uma das prioridades na esfera do planejamento público, juntamente com energia, transporte, indústrias de base e educação. No que diz respeito à alimentação, as ações estavam mais voltadas para a modernização da agricultura através do incentivo a mecanização e ao uso de fertilizantes, meta que também contribuía para o fortalecimento das indústrias de base, prioridade do governo. Além do desenvolvimento da agricultura, também

⁵⁵ O Presidente Getúlio Vargas governou de 1930 a 1945, e depois, de 1951 a 1954.

⁵⁶ A noção de plano aqui adotada é aquela utilizada no âmbito do planejamento público. De acordo com Teixeira (2009), planos, programas e projetos referentes a uma determinada área temática apresentam diretrizes e orientações comuns, mas que correspondem a diferentes níveis de agregação de decisões e, a depender do instrumento, maior ou menor grau de detalhamento das operações de execução, de forma que um está contido no outro sendo o último, o projeto, a menor unidade do processo de planejamento.

⁵⁷ O Presidente Eurico Gaspar Dutra governou de 1946 a 1951.

⁵⁸ O Presidente Juscelino Kubitschek governou de 1956 a 1961.

estava prevista a construção de infraestrutura específica para o setor como armazéns e frigoríficos (HOCHMAN, 2009). Vemos nesse período a preocupação com a alimentação se manifestando na esfera produtiva dos alimentos, com ações mais voltadas para a agricultura brasileira.

O Plano Trienal, elaborado por João Goulart⁵⁹, proposto para ser executado entre os anos de 1963 e 1965 “foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos os formulados até então pelos diversos governos no Brasil (...) e correspondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceitual e analítica” (IANNI, 2009, p.196). Precedido pelo breve governo de Jânio Quadros⁶⁰, caracterizado por ter adquirido “caráter anárquico, pelas ambiguidades das medidas adotadas e pelas contradições ideológicas em que se envolveu” (IANNI, 2009, p. 189), o Plano Trienal não se consolidou de maneira integral, sendo interrompido pelo golpe militar que se instaurou no país no ano de 1964. É possível dizer que, dentre outras razões, o golpe militar foi uma resposta à política de governo então vigente que tinha nas reformas de base o principal eixo motriz de suas ações. Tais reformas acometeriam principalmente as áreas fiscal, educacional, agrária e bancária e representavam uma opção política de desenvolvimento que contrariava as orientações que o centro do capitalismo mundial, leia-se Estados Unidos da América, tinha para o Brasil (IANNI, 2009).

O que se colocou em curso nos vinte anos de regime ditatorial acentuou a concentração de terras e o êxodo rural imputando características peculiares para a realidade agrária brasileira com implicações diretas para a produção de alimentos no país.

Mais do que antes, a técnica da planificação foi apontada como extremamente importante para o desenvolvimento nacional. O caráter economicista deste desenvolvimento era declarado e consonante com os interesses do capital internacional de liberalismo econômico.

Uma das ações de destaque do governo militar para com a alimentação foi a criação, em 1972, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde que veio para substituir a CNA. Ele subsidiou a criação, em 1973, do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), composto por doze subprogramas e que envolveu diversas estruturas do governo (SILVA, 2014), o que sugere que uma interpretação intersetorial do problema alimentar já se fazia presente nessa década. Contudo, irregularidades fiscais e dificuldade de operacionalizar o programa fizeram com que ele fosse encerrado ainda no ano de 1974. Um segundo PRONAN é colocado em prática a partir do ano de 1976, apresentando o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) como um de

⁵⁹ O Presidente João Goulart governou de 1961 a 1964.

⁶⁰ O Presidente Jânio Quadros governou de 31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto de 1961, renunciando ao cargo nessa data.

seus desdobramentos, responsável até os dias atuais pela alimentação básica de trabalhadores assim como o SAPS fez até o ano de 1967.

O II PRONAN, diferente do primeiro, pode ser considerado “um marco na política de alimentação e nutrição do país, por ser o primeiro a enfatizar a importância de se utilizar alimentos básicos nos programas alimentares, em detrimento dos produtos industrializados que eram adquiridos nos programas anteriores” (SILVA, 2014, p.19).; esta prática, contudo, não se alterou de imediato, de maneira que programa servia como um instrumento clientelista para o favorecimento de elites políticas regionais (SILVA, 2014). De acordo com este autor, o II PRONAN também sinalizou para a importância do incentivo à produção da agricultura familiar, em contraponto com a política de produção de *commodities* para a exportação, que comprometia a produção de alimentos para abastecimento interno, política que também, apesar da crítica, continuou a existir e se faz presente até os dias de hoje. Nota-se, portanto, que o princípio da soberania alimentar começa a ser questionado para a realidade brasileira.

De acordo com Silva (2014), a preocupação com a criação de um mercado institucional, onde o governo adquirisse produtos da agricultura familiar para programas de assistência alimentar como a merenda escolar, por exemplo, está presente no II PRONAN. Ainda que ações não tenham sido concretizadas no sentido de sanar essa preocupação, a constatação da importância de resgatar os agricultores familiares como forma de contribuir com a sua reprodução e com a SAN da população, representa um avanço na concepção das políticas alimentares.

A redemocratização do país, que tem início a partir da metade da década de 1980, introduz a concepção neoliberal nos novos planos de governo. Redução de gastos e do tamanho do Estado passaram a ser objetivos perseguidos pelos governantes. Silva (2014) traz um dado que exemplifica muito bem essa situação: o autor afirma que em 1992, último ano do curto mandato de Fernando Collor⁶¹, o programa nacional de alimentação escolar funcionou apenas 38 dias dos 200 dias letivos que deveria ter vigorado, e que o PAT teve sua equipe reduzida para apenas um técnico.

No ano de 1993, contudo, a pauta da alimentação ganha força diante da constatação da existência de 32 milhões de pessoas vivendo em situação de miséria no Brasil; esse número foi resultado do Mapa da Fome elaborado pelo IPEA (LEMOS; MOREIRA, 2013) e alterou o cenário da política alimentar no país incitando duas iniciativas: a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o lançamento do Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM), ambas as medidas sancionadas pelo então presidente Itamar Franco⁶². O CONSEA é considerado por Burlandy (2014, p.110) “o primeiro espaço

⁶¹ O Presidente Fernando Collor de Mello foi afastado da presidência da república a partir de um processo de *impeachment*, governando apenas de 1990 a 1992.

⁶² O presidente Itamar Franco governou o país de 1993 a 1995.

político institucionalizado no país com potencial para promover o diálogo intersetorial sobre as questões de alimentação e nutrição” sendo um marco na construção do DHAA no Brasil, que passa a incorporar o princípio da participação social nesse processo.

Contudo, assim que Fernando Henrique Cardoso⁶³ (FHC) assume o poder, o CONSEA é extinto, sob a alegação que suas funções passariam a ser incorporadas no Programa Comunidade Solidária (PCS), criado com o intuito de combater a miséria e a fome. Esse programa possuía o Conselho Comunidade Solidária composto tanto por ministros como por membros da sociedade civil, a diferença é que estes últimos eram indicados pelo presidente da república, o que eliminava a possibilidade de escolha democrática da participação social. Silva (2014, p.27) considera que ações levadas a cabo pelo PCS não agiram de maneira estruturante no combate à pobreza, sendo elas

[...] basicamente de cunho emergencial e preventivo às causas da perpetuação da pobreza, constituindo-se em experiências fragmentadas e esparsas no território nacional, orientadas pelo princípio neoliberal da focalização e seletividade da intervenção pública, oposto à universalização.

FHC apresentou um Plano Diretor da Reforma do Estado que Behring (2003) estudou em detalhes. Como o próprio nome sugere, identificava-se que a crise pela qual o país vinha passando nos últimos anos era, na verdade, uma crise de Estado “que se desviou de suas funções básicas” (BEHRING, 2003, p. 177); a solução proposta passou a ser a de “fortalecer a ação reguladora do Estado numa economia de mercado” (BEHRING, 2003, p. 177) que, na prática, significou a transferência de determinados serviços sociais como saúde e educação para iniciativas privadas por meio de parcerias e subsídios, processo também denominado de descentralização. Ou seja, ao mesmo tempo em que se proclama a necessidade do planejamento, declara-se que o papel do Estado, principal órgão capaz de realizá-lo necessitava ser reformulado de maneira a descentralizar as ações. Para IANNI (2009), a capacidade de planejamento estatal está diretamente relacionada ao grau de centralidade das ações de maneira que, para o autor, soa um contrassenso sugerir o aperfeiçoamento do planejamento através de ações descentralizadoras.

A descentralização de políticas públicas é um processo que se faz presente no país desde a elaboração da CF de 1988, adentrando a década de 1990 com desdobramentos tanto positivos quanto negativos. A descentralização pode implicar na maior autonomia dos entes federativos e da sociedade civil na construção de políticas públicas que sejam mais apropriadas para a realidade em questão. Contudo, a descentralização financeira, quando sinônimo de extinção do repasse federal de verbas para determinadas políticas, pode representar uma sobrecarga de gastos orçamentários para os entes federados que, diante da

⁶³ O Presidente FHC governou o país de 1995 a 2002.

situação, passam a alegar falta de recursos para a realização das ações. A descentralização financeira pode significar também apenas a descentralização da gestão dos recursos, estando a federação ainda obrigada a repassar o orçamento que, agora, será gerido pelos estados e municípios; a incorporação de uma função que antes não era realizada pelos entes federados pode resultar em sobrecarga de trabalho em realidades que não tem à sua disposição recursos humanos para executá-lo. Outra consequência da descentralização das políticas públicas é a desresponsabilização do Estado em questões que, a princípio, exigiam sua participação ativa como, por exemplo, os direitos humanos e as necessidades sociais básicas. De acordo com Salvador e Teixeira (2014), o movimento de descentralização de políticas, observado sobretudo a partir do governo FHC, acarreta o aumento da responsabilidade financeira dos entes federados, principalmente nos gastos das políticas consideradas universais, como a saúde e a educação. Tal processo nada mais é do que a expansão da lógica de acumulação capitalista transformando em mercadoria o que até então era direito ou, como afirma Mota (2008) transformando serviços sociais em negócios.

Um movimento que acompanha a descentralização das políticas é o da territorialização das mesmas. Uma vez descentralizadas, algumas políticas passam a privilegiar a dimensão do território para desenvolver as ações. Esse movimento é alvo de crítica de alguns autores como Pereira (2014, p.26) que afirma que nesse processo “conceitos totalizantes são substituídos por outros, mais restritos, como quando, em lugar de espaço público, isto é de todos, que está na base das políticas universais, fala-se de *territorialização* como *locus* biofísico com o qual um coletivo social se identifica e por ele se responsabiliza (exemplo: a escola).”

Mas quando se fala de território, se fala do quê?

A palavra território também é polissêmica, sendo utilizada pelas mais diversas áreas do conhecimento. Para alguém do campo das ciências biológicas, por exemplo, o território será conformado por fatores físicos, químicos e biológicos (animais e plantas) do espaço em questão. Para as ciências políticas, o debate de território está intimamente atrelado ao papel do Estado, ocorrendo muitas vezes uma sobreposição da noção de Estado com a de território nacional. Os exemplos poderiam continuar, mas o destaque vai para a concepção que compreende o território como uma relação de poder. Para Andrade (1994, p.213) “deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas.”

Uma boa explicação para tal enfoque é encontrada em Souza (2000, p.96) quando afirma:

[...] sempre que houver homens em interação com um espaço, primeiramente transformando a natureza (espaço natural) através do trabalho, e depois criando continuamente valor ao modificar e retrabalhar o espaço social, estar-se-á também diante de um território, e não só de um espaço econômico: é inconcebível que um espaço que tenha sido alvo de valorização pelo trabalho possa deixar de estar territorializado por alguém. Assim como o poder é onipresente nas relações sociais, o território está, outrossim, presente em toda a espacialidade social – *ao menos enquanto o homem também estiver presente* (grifos do autor).

As relações sociais que se estabelecem em um território tendem a transformá-lo de acordo com a correlação de forças existente. Andrade (1994) reconhece um movimento dialético próprio desse processo uma vez que a ocupação do território, ao mesmo tempo em que promove a ampliação da territorialidade de determinado tipo de relação social, provoca a desterritorialidade dos grupos prejudicados com a forma e a violência com que ela foi feita; como exemplo o autor cita comunidades indígenas frequentemente desalojadas de suas terras devido a interesses econômicos naquele território.

Fica clara, a partir da afirmação acima, que a territorialização em questão não pode se restringir apenas ao *locus* biofísico; ela é muito mais ampla, refletindo processos históricos e relações de poder, de maneira que, o que se territorializa, em essência, são relações sociais e não espaços.

De acordo com Monnerat e Souza (2014, p.50) a territorialização também dialoga com a intersectorialidade na medida em que a “intervenção sobre problemas complexos se associa fortemente à noção de território” e que, por esta razão, “a definição de um território comum para ação das diferentes políticas setoriais é condição primeira para promover a intersectorialidade.”

Essas duas características, intersectorialidade e territorialidade, podem ser observadas nas políticas de alimentação implementadas a partir do século XXI no Brasil, a primeira presente de maneira mais estruturante, e a segunda ainda em processo de incorporação.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁶⁴, no ano de 2003, restituiu o CONSEA e lançou como principal ação o Programa Fome Zero⁶⁵ (PFZ). Este programa também surge com o propósito de resolver o problema da fome e da miséria; de acordo com um diagnóstico realizado pelo próprio programa, o país apresentava, no ano de 1999, 44 milhões de pessoas vivendo em situação de insegurança alimentar, que correspondia à 27,8% da população⁶⁶ (TOMAZINI; LEITE, 2016).

⁶⁴ O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva governou o país de 2003 a 2010.

⁶⁵ A criação da proposta do PFZ é um processo longo que se inicia nos anos 1990 indo até início dos anos 2000. Nesse processo estão envolvidas ONGs (como o Instituto Cidadania, por exemplo), atores da sociedade civil (como Herbert José de Souza, o Betinho). Essa história é apresentada de maneira mais detalhada em Maluf (2009) e Gomes Jr. (2015).

⁶⁶ Tomazini e Leite (2016) ressaltam que havia uma discordância metodológica entre a equipe do PFZ e os profissionais do IPEA sobre como chegar nesse número; os primeiros utilizavam o conceito de

A intersectorialidade foi um princípio que orientou as ações do programa, elaboradas a partir de uma articulação interministerial para terem resultados a curto, médio e longo prazo, envolvendo todas as instâncias da administração pública, federal, municipal e estadual. No entanto, como afirma Silva (2014, p.32), “ações dessa natureza exigem um complexo arranjo de coordenação política e pactuação social”, e foram justamente esses os desafios enfrentados pelo programa.

Tomazini e Leite (2016) em artigo onde estudaram o que denominaram de *crise do PFZ*, encontraram, a partir das entrevistas que realizaram, os seguintes conflitos: dificuldade por parte dos gestores sobre a forma de operacionalizar o programa; divergências internas sobre a forma de implementar o benefício, se via transferência direta de renda ou cartão para uso exclusivo para aquisição de gêneros alimentícios; divergências internas sobre a atuação da sociedade civil no programa via os comitês gestores; divergências conceituais sobre a noção de segurança alimentar e pobreza que tinha implicações na metodologia de delimitação do público alvo do programa.

Para as autoras, uma das razões pela qual o PFZ foi paulatinamente abandonado é o fato da temática da SAN ter sido considerada de maneira marginal para resolução do problema da pobreza, dando-se mais centralidade para as ações de transferência de renda, agora unificadas em apenas um benefício, o Programa Bolsa Família (PBF).

A conclusão apresentada pelas autoras parece um contrassenso quando pensamos que a priorização de ações de SAN não ocorre justamente quando um dos principais problemas da realidade brasileira é a fome. Entretanto, a escolha por ações de transferência de renda é, em última instância, a predominância dos interesses econômicos, disponibilizando dinheiro para a aquisição de mercadorias, dentre elas os alimentos, de maneira a perpetuar a reprodução do capital via produção e circulação de mercadorias.

A predominância da esfera econômica na determinação de políticas públicas voltadas à alimentação é apontada por outros autores. Silva (2014, p.18) afirma que ao longo da segunda metade do século XX

[...] os rumos que as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil tomaram indicaram muito bem seu papel marginal em termos de objetivo de governo, estando sempre subjugadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor.

Para Gomes Jr. (2015, p.26) a explicação para o fracasso dos diversos planos e programas alimentares em alcançarem suas metas, desde a década de 1970 até o PFZ, é a “subordinação imposta pelas diretrizes econômicas do governo sobre as metas sociais

segurança alimentar, considerado amplo, para determiná-lo, enquanto o segundo tinha critérios mais restritivos.

anunciadas”, sinalizando a predominância das necessidades do capital diante das necessidades humanas básicas (GOMES JR; PEREIRA, 2013).

De acordo com Pereira (2009, p.35), “o básico é direito indisponível (isto é, inegociável) e incondicional de todos, e quem não o tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse déficit pelo próprio sistema”, o que nos traz às políticas de renda mínima.

Oliveira e Duarte (2005, p.280) afirmam que “no Brasil os programas de renda mínima surgiram com uma estreita vinculação com os programas educacionais e voltados para os estratos mais pobres da população”. Segundo as autoras, eles começam a ser implementados a partir da metade da década de 1990 em alguns municípios do país, e no Distrito Federal, e o recebimento de uma renda mínima por parte dessas famílias estava vinculado à matrícula e a frequência das crianças na escola.

Podemos ver presente nessa modalidade de política pública aspectos como o da focalização e da condicionalidade. Tais aspectos passam a se vincular a políticas sociais a partir do momento em que os Estados se veem diante da impossibilidade da cobertura universal de alguns serviços e, inclusive, de alguns direitos. É possível observar esse processo mundialmente, a partir da década de 1970 e, no Brasil, a partir da década de 1990 com o avanço do processo de globalização e do neoliberalismo.

O Programa Bolsa Família (PBF) citado acima fez a opção por focalizar como público alvo as famílias pobres e extremamente pobres⁶⁷, além de apresentar a condicionalidade escolar como pré-requisito para receber o auxílio. De acordo com Oliveira e Duarte (2005), essa vinculação entre o benefício e a condicionalidade ocorre pela compreensão de que educação guarda estreita relação com oportunidades de trabalho, logo, a frequência das crianças e adolescentes nas escolas contribui para quebrar o ciclo de pobreza das gerações futuras. Entretanto, como afirmam Yannoulas e Garcia (2017), nem a universalização da educação, com toda a qualidade que ela deve apresentar, pode erradicar a pobreza, visto que ela é intrínseca ao funcionamento da sociedade de classes atual, de maneira que “os mecanismos estruturais que geram a pobreza continuam operando, mesmo que as políticas sociais consigam amenizar ou compensar parcialmente essas desigualdades” (YANNOULAS; SOUZA, 2016, p.106). Há que se lembrar também que a pobreza é um fenômeno complexo que apresenta múltiplas determinações, sendo que não cabe apenas às políticas educacionais a amenização desse problema. Em todo caso, a educação básica tem seu lugar

⁶⁷ Os valores vigentes no ano de 2018 consideravam como extremamente pobres famílias que recebiam até R\$89,00 por mês e pobres aquelas que apresentavam renda mensal entre R\$89,01 e R\$178,00 que tenham crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. Informações disponíveis em <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona> acessado em 08/12/2018.

na formação dos cidadãos, além de ser considerada um direito humano, tendo o Estado o dever de fornecê-la.

A condicionalidade adotada pelo PBF faz com que os beneficiários considerem tal direito enquanto obrigação, sob a pena de perderem o auxílio. Pereira (2009, p.34) traz uma reflexão interessante em torno da condicionalidade das políticas para os pobres e extremamente pobres:

[...] espera-se, quase sempre, que os beneficiários dessa provisão deem o melhor de si e cumpram exemplarmente seus deveres, obrigações e responsabilidades. Em nenhum momento os defensores da provisão mínima admitem cumprimentos mínimos de compromissos ou obrigações sociais, equivalentes a proteção efetivamente prestada, pois isso configuraria uma atitude moralmente condenável. Dos pobres, portanto, exige-se, sistematicamente, o máximo do trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o tal mínimo de provisão como direito devido; e qualquer deslize cometido por eles lhes será fatal, sob todos os aspectos. É que, diferentemente do rico, o pobre tem que “andar na linha” e aceitar qualquer oferta de serviço e remuneração, pois sua condição de pobreza continua sendo vista como um problema moral e individual (grifos da autora).

Essa reflexão é interessante pois traz uma discussão latente que existe na sociedade em torno dos auxílios que, na maioria das vezes, são (mal)compreendidos mais pelo viés da moral do que dos direitos. É compreensível que, em uma sociedade capitalista, o auxílio na forma de uma renda mínima seja mais condenável do que um auxílio alimentação, ainda que, de acordo com Zimmermann (2006 apud YANNOULAS; GARCIA, 2017, p.32), “o PBF seja um dos principais instrumentos de combate à fome e de garantia do direito humano à alimentação no Brasil.”

Considerando que o PNAE prevê a alimentação escolar de maneira a suprir parte das necessidades nutricionais dos estudantes da educação básica da rede pública de ensino, é possível dizer que as crianças em situação de pobreza que recebem o auxílio do PBF, devido à condicionalidade imposta por essa política, são alvo de, pelo menos, duas políticas de SAN.

A alimentação escolar, entretanto, é ofertada de maneira universal a todos os estudantes, não estando atrelada a nenhum grau de focalização ou condicionalidade. Ou seja, todos os estudantes, estando ou não em situação de pobreza, recebem a alimentação escolar, um direito previsto na CF de 1988.

Todavia, quando em situação de pobreza extrema, crianças e jovens muitas vezes deixam de frequentar a escola em busca de atividades que resultem em alguma remuneração com que possam contribuir com a renda da família. Ao mesmo tempo, existem muitas crianças que frequentam a escola, sobretudo, para garantirem alguma refeição ao dia. Martinez e Pinho (2016) mencionam em seu artigo um relatório elaborado no ano de 1960 pelo Instituto de

Nutrição da Universidade do Rio de Janeiro que desenvolveu uma pesquisa nessa mesma cidade relacionando a frequência escolar e a alimentação escolar. O trecho do relatório que as autoras destacaram informa que, à época, 70% dos alunos frequentavam as escolas municipais motivados pela alimentação⁶⁸.

É dessa forma que um benefício com tal condicionalidade pode contribuir tanto para a manutenção de crianças e jovens na escola, como para a garantia de condições mínimas de SAN para aqueles em situação de pobreza.

Mas qual será a dimensão dessa população?

Duarte (2013), pesquisando sobre a relação entre educação e pobreza, afirma que, para o ano de 2009, só no ensino fundamental, o número de crianças beneficiárias do PBF nas escolas públicas representava quase metade do total de matriculados, ou seja, trata-se de um público significativo.

Até aqui realizamos uma retrospectiva, de maneira breve, dos principais planos e programas de governos brasileiros que trataram da alimentação⁶⁹. Apesar da apresentação ter seguido uma linha do tempo, a

[...] política [social] jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe. Na realidade ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória (PEREIRA, 2009, p.166).

Agora, apresentaremos de maneira mais detalhada de que forma o PNAE se inseriu nos diversos contextos analisados.

⁶⁸ Essa não é uma condição presente apenas na realidade brasileira. Ziegler (2013), dentre os inúmeros exemplos de violação ao DHAA nos países mais pobres do mundo, relata um episódio que tem como origem a mesma condição de fome, mas cujo desfecho é diferente. Em uma escola do país asiático de Bangladesh, ele observou uma criança de cerca de sete anos que se recusava a comer a merenda. Quando indagou ao professor do porque dessa atitude, soube que o menino se recusava a comer pois queria levar a refeição para sua família, que também passava fome. No entanto, diante da situação de fome generalizada no país e poucos recursos para viabilizar o benefício, não há formas de se oferecer alimentação suplementar para que os estudantes levem para casa, sendo obrigatória sua ingestão no ambiente escolar.

⁶⁹ Por se caracterizar enquanto uma política mais associada à esfera produtiva, não mencionamos no texto a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) criada em 2012 e que instituiu o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), vigente de 2012 a 2015. Esse plano é reconhecido pelos avanços no campo produtivo, tendo contribuído para o processo de transição agroecológica de muitas propriedades no país no período da sua vigência e contribuído, dessa forma, para a oferta de alimentos saudáveis para a população brasileira (TROVATTO et al, 2017).

3.1 Educação, trabalho e a alimentação escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pode ser considerado uma das primeiras políticas públicas brasileiras voltadas à garantia do direito à alimentação. Os contornos iniciais do programa surgem entre os anos de 1930 e 1940, período marcado no contexto internacional pela II Guerra Mundial que, como já vimos, teve implicações tanto para a construção do conceito de segurança alimentar e nutricional quanto do DHAA.

Assim como ocorreu nos países europeus ao longo da idade média, e também moderna, a preocupação com a satisfação das necessidades básicas da população no Brasil no final do século XIX e início do século XX, sobretudo dos mais carentes, foi assumida por instituições privadas de caráter filantrópico, corroborando, portanto, com uma visão assistencialista da questão. Carvalho (2009) cita que uma das primeiras instituições desse tipo no Brasil surgiu no Rio de Janeiro no ano de 1880 denominada Instituto de Proteção e Assistência à Infância (IPAI), e tinha por objetivo investigar as condições de vida das crianças pobres. No ano de 1935, tal instituto, juntamente com o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MINESP⁷⁰) contribuiu para a criação da Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC) que dava subsídios para a instituição da alimentação escolar no âmbito nacional enquanto uma obrigação estatal; o foco dessa campanha eram as crianças, pelo fato delas serem mais vulneráveis e não terem meios para garantirem sua alimentação caso seus responsáveis não a providenciassem (CARVALHO, 2009), ou seja, não podiam se inserir no mundo do trabalho.

De acordo com a autora, o início do debate da universalização X focalização do direito à alimentação escolar já pode ser observado nesse período, uma vez que as ações eram realizadas nas escolas públicas, à época, frequentadas tanto por alunos pobres como por aqueles mais abastados, de maneira que instaurou-se uma discussão sobre se estes, uma vez que tinham melhores condições financeiras, deveriam levar suas refeições enquanto aqueles seriam atendidos pela alimentação a ser fornecida pelas escolas. Diante da escassez de recursos, priorizava-se os mais pobres, sobretudo, da região nordeste do país, uma das mais vulneráveis à fome.

A partir da leitura de Martinez e Pinho (2016) é possível conhecer que uma das primeiras iniciativas de oferta de alimento com recursos federais em ambiente escolar ocorreu no ano de 1909 com a criação das Escolas de Aprendizes de Artífices. Tais escolas podem ser consideradas o marco inicial de uma política nacional de ensino de ofícios por parte do governo federal (SOARES, 1982). Concebidas para atender a demanda por qualificação

⁷⁰ O MINESP foi criado no governo provisório de Getúlio Vargas, de 1930 a 1934.

profissional de crianças e jovens desfavorecidos da fortuna⁷¹, havia, em 1910, dezenove escolas desse tipo localizadas nas principais capitais (SOARES, 1982). No entanto o orçamento para prover a alimentação desses estudantes parece ter sido escasso, de maneira que no início da década de 1920 recorreu-se as Caixas Escolares para obter o dinheiro que compraria a alimentação para as crianças. Essas caixas consistiam em uma reserva de dinheiro proveniente da ajuda de pais, professores e pessoas da comunidade que tivessem condição de contribuir com a causa (CARVALHO, 2009; MARTINEZ; PINHO, 2016).

É possível perceber um entrosamento entre educação, alimentação e mundo do trabalho. Na situação descrita acima, que se passa no início do século XX no Brasil, a carência de mão de obra impulsiona o Estado para agir no âmbito da educação. Evidente que se trata, antes de tudo, de uma educação voltada para a formação de trabalhadores e não de uma educação emancipadora. Ainda assim, ela passa a levar em consideração algumas necessidades humanas, como é o caso da alimentação.

A primeira iniciativa estatal de atendimento parcial das necessidades nutricionais das crianças se deu através do Serviço Central de Alimentação (SCA), criado em 1939 e vinculado ao Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio (CARVALHO, 2009). Tal serviço foi substituído, em 1940, pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS); ele oferecia um desjejum para os filhos e filhas dos trabalhadores; estes últimos começavam a ser empregados pelas indústrias que surgiam no país e também usufruíam do benefício. Ou seja, ainda que a alimentação das crianças em idade escolar possa estar intimamente associada ao ambiente escolar, é devido a jornada de trabalho exercida pelos pais que elas passaram a recebê-la.

As primeiras iniciativas de oferecimento da alimentação escolar se aproximavam mais de um lanche, configurando o que pode ser chamado de merenda⁷²; eram compostas, basicamente, de um copo de leite e de sopas, ainda que seja mencionado nos diversos estudos sobre o tema, variações a depender da região em questão. Tem-se os exemplos de pão recheado com carne vermelha, frango, ovo ou queijo e alguma fruta para a região sudeste, e garapa de cana com pão recheado com doce e até baião de dois ofertados no estado do Piauí (CARVALHO, 2009). Nota-se, portanto, uma preocupação com a regionalização da alimentação que nunca deixou de estar presente, apenas os meios para garanti-la é que foram

⁷¹ Essa expressão é a utilizada no decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909 para qualificar o público alvo. Esse decreto dispõe sobre a criação nas capitais dos estados da República Escolas de Aprendizes de Artífices para o ensino profissional primário e gratuito.

⁷² A distinção entre os termos merenda e alimentação existe e é muito frisada, sobretudo na área da saúde e do direito; enquanto a primeira remete a um lanche, ou seja, ingestão mínima de calorias em um tempo breve, a segunda já apresenta a preocupação em suprir grande parte das necessidades nutricionais diárias de uma pessoa a partir da ingestão de alimentos saudáveis (MIRANDA; BAHIA, 2016). Conforme o arcabouço legal que rege o PNAE foi sendo incrementado, é possível observar uma evolução da noção de merenda para a de alimentação se concretizando nas refeições oferecidas.

sendo aperfeiçoados. A diversidade de hábitos alimentares encontrada no Brasil é uma realidade e levar isso em consideração na preparação da alimentação escolar é ser mais assertivo na aceitação do cardápio por parte dos estudantes evitando desperdícios.

No ano de 1945 foi instituída a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), vinculada ao então Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), responsável, dentre outras coisas, por assessorar tanto o governo na elaboração de uma política nacional de alimentação, como as indústrias privadas na área de tecnologia dos alimentos (CARVALHO, 2009).

No início da década de 1950 a CNA estabeleceu um convênio com FAO, fato que possibilitou a participação de agentes internacionais na merenda escolar brasileira por meio de ações de ajuda alimentar provenientes, sobretudo, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (CARVALHO, 2009). O principal alimento doado era o leite em pó. Tal ajuda nada mais era do que uma forma encontrada pelos EUA de escoar seu excedente produtivo e ainda ganhar dinheiro com isso pois, por mais que se configurasse enquanto uma doação, o país recebia benefícios na forma de subsídios agrícolas. De acordo com McMichael (2016, p.19), o programa norte-americano de ajuda alimentar pode ser considerado uma arma geopolítica uma vez que

[...] os excedentes alimentares eram resultantes de políticas agrícolas subsidiadas, impulsionando um programa de apoio a alimentos de baixo custo que subsidiava o trabalho assalariado em nações selecionadas do Terceiro Mundo, garantindo lealdade anticomunista e mercados imperiais.

Uma informação que comprova esse interesse é que o tabaco era um dos alimentos que os EUA doavam para os países considerados em situação de fome (STEFANINI, 1997 APUD CARVALHO, 2009); fica a pergunta: mas o tabaco sacia a fome? O que nos leva a outro objetivo que estava por trás dessa ajuda alimentar, também ressaltado em Carvalho (2009) e que remonta a um importante papel que o alimento desempenha na sociedade, o de apaziguar os ânimos, no caso, dos países subdesenvolvidos frente a possíveis revoltas de cunho socialista diante do início da guerra fria.

Em 1955 é criada, por meio de decreto presidencial ⁷³, a Campanha da Merenda Escolar (CME) que, no ano seguinte, tem o nome alterado por meio de outro decreto⁷⁴ para Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME), reforçando o amplo caráter que a política deveria assumir, passando a ser coordenada pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC). Apesar de estar prevista para alcançar o território nacional, no início da campanha os

⁷³ Decreto nº37.106, de 31 de março de 1955, assinado pelo então Presidente João Café Filho; institui a Campanha da Merenda Escolar.

⁷⁴ Decreto nº39.007, de 11 de abril de 1956, assinado pelo então Presidente Juscelino Kubitschek; dá nova redação ao arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955.

principais estados atendidos eram os da região nordeste (SIQUEIRA et al, 2014), por apresentarem condições mais precárias.

O caminho que a alimentação escolar percorreu até ficar sob a coordenação de um órgão vinculado à educação, sinaliza qual a concepção de alimentação escolar que motivou esta iniciativa para cada período em questão. Inicialmente vinculada ao ministério do trabalho, evidenciava a clara relação que existia entre a educação e sua formação para o mundo do trabalho, além da escola ser um lugar em que os trabalhadores e trabalhadoras podiam deixar seus filhos e filhas, estando mais disponíveis para o trabalho. Quando a alimentação escolar passa a estar atrelada ao ministério da educação, adiciona-se a preocupação com rendimento escolar e a garantia do bom aproveitamento pelos estudantes do conteúdo ofertado nas escolas, contribuindo para diminuir os déficits de atenção e frequência que a fome poderia ocasionar. Evidente que todo o problema da educação, o baixo desempenho dos alunos, altos índices de repetência e evasão não podem ser atribuídos apenas a qualidade da alimentação oferecida nas escolas.

A partir do ano de 1961, a UNICEF deixa de ser a principal fornecedora de leite em pó para o Brasil e Agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional (USAID) passa a ocupar esse lugar. O fornecimento é estremecido durante o governo do presidente João Goulart devido à suspeita de influências de forças comunistas, mas logo é retomado após o golpe militar de 1964.

Nem todos os alimentos utilizados na merenda escolar eram provenientes de doações externas, apesar delas se configurarem parte significativa do programa. O governo nacional contribuía com a chamada multimistura, que consistia em uma farinha de leguminosas e cereais como o arroz, o milho e o trigo (CARVALHO, 2009).

Estudos que pesquisaram o histórico da alimentação escolar no Brasil relatam uma alta taxa de rejeição dos produtos formulados por parte das crianças, seja por questões relacionadas ao paladar, seja por questões culturais, onde esses alimentos não pertenciam aos hábitos alimentares locais (NOGUEIRA et al, 2016; CARVALHO, 2009; DANELLON, 2007). Pesquisas atuais permitiram concluir que tais formulações alimentares podem ser prejudiciais à saúde. Azevedo (2003) afirma que o processo de desidratação dos alimentos feito em leite e sopas, favorece o aparecimento de compostos nitrogenados carcinogênicos, além de produzir o ácido glutâmico livre, um composto tóxico ao sistema nervoso⁷⁵.

No ano de 1965, a Campanha Nacional da Merenda Escolar muda seu nome para Campanha Nacional de Alimentação Escolar⁷⁶ (CNAE) e, junto a essa mudança, são criadas

⁷⁵ A autora faz referência a SAMUELS, J.L. MSG Dangers and Deceptions. Health and healing wisdom, price-pottenger nutrition foundation, 1998, para subsidiar sua afirmação.

⁷⁶ Decreto nº 56.886 de 1965, assinado pelo então Presidente Castello Branco; modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação.

oito representações estaduais com o objetivo de capilarizar as ações da campanha no território nacional (CARVALHO, 2009). Com o passar dos anos mais escritórios regionais são criados; no entanto, a distribuição de alimentos para todo o país a partir de um ponto central de coordenação e execução do programa ainda se configurava um dos principais problemas para a efetivação nacional da política, de maneira que a centralização operacional do programa começa a impor limites.

Na década de 1970 o governo militar passa a incentivar financeiramente as indústrias brasileiras a produzirem os alimentos formulados, em virtude da extinção das doações americanas que ocorre nesse período, fazendo com que a maior parte da merenda escolar passasse a ser composta por produtos brasileiros (CARVALHO, 2009). A relação entre merenda escolar e as indústrias alimentícias passa a ser tão intrínseca que no ano de 1974 ocorreu o I Encontro CNAE/MEC e as indústrias de alimentação (CARVALHO, 2009). Esse evento é um indicativo do que alguns estudos apontam hoje ter sido um processo de favorecimento das indústrias alimentícias que existiam no Brasil, caracterizando, inclusive, um *cartel de vendedores* (SILVA, 1996). Nogueira et al (2016) afirmam que o setor das indústrias alimentícias do país definitivamente interferiu no curso do programa, ao priorizar os aspectos técnicos da produção de alimentos sem levar em consideração a dimensão social que tal política deveria desempenhar. Outro impacto oriundo dessa interferência se deu na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Como já citado acima, o II PRONAN (1976-1979) previa o incentivo à aquisição da produção agrícola desse público, mas, de acordo com Silva (1996) a compra não chegou a ser efetivada devido ao grau de influência que as indústrias do setor alimentício tinham na determinação de algumas ações da política.

No ano de 1978, ainda que a coordenação do programa permanecesse centralizada, é delegada às representações regionais a aquisição de alguns alimentos básicos tais como açúcar, farinha e óleo com dinheiro que era repassado da União, permanecendo como atribuição da administração central a compra de alimentos formulados (CARVALHO, 2009).

Em 1979 o programa passa a ter o nome que é utilizado até os dias atuais: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Apesar de consistir em uma política nacional, já surgem iniciativas de descentralização da gestão do programa.

Em 1981 ocorre a transferência da execução do PNAE para os estados e no ano de 1982 atribui-se a operacionalização administrativa exclusivamente às secretarias de educação, resultando na criação de Programas Estaduais de Alimentação Escolar⁷⁷ (PEAE).

No início da década de 1980 se inicia a transição do regime militar para o reestabelecimento da democracia no país; tal momento é marcado por debates nas mais

⁷⁷ Decreto nº 6.037 de 19 de janeiro de 1983, assinado pelo então Presidente João Figueiredo; institui o PEAE.

diversas áreas, e também na educação. A vinculação desta com o direito à alimentação dos escolares se concretiza na Constituição Federal de 1988, quando se associou à educação programas suplementares como o da própria alimentação escolar, além do transporte e do material escolar.

Para Nogueira et al (2016), a maneira como o programa foi coordenado nos anos da ditadura militar refletem o trabalho de um Estado autoritário, sendo que a centralização da política e a industrialização da alimentação escolar, fruto do incentivo dado ao desenvolvimento do setor agroindustrial no país, são exemplos desse trabalho.

A experiência da municipalização⁷⁸ da merenda escolar pode ser observada no ano de 1986, quando foram estabelecidos 81 convênios com os municípios, nem todos exitosos pois apresentaram falhas que deveriam ser melhoradas caso o destino da política fosse, de fato, a descentralização. A falta de um controle do orçamento e das ações, bem como a vinculação da oferta da alimentação enquanto um favor político que teria como moeda de troca o voto, demonstraram como o programa ainda apresentava pontos frágeis quando levado à esfera municipal.

A CF de 1988 previa a descentralização administrativa e financeira de algumas políticas, dentre elas o PNAE. Tal processo sinalizava um potencial benefício para o programa ao facilitar a aproximação entre os fornecedores de alimentos, sendo estes agricultores ou empresas alimentícias da região, e os compradores, no caso as secretarias de educação. Ou seja, a descentralização operacional do programa pode proporcionar uma aproximação física entre os consumidores e produtores, resultando em produtos mais frescos para alimentação escolar, bem como na incorporação de hábitos culturais e práticas alimentares específicas de cada região.

Uma nova tentativa de municipalização é feita em 1993, dessa vez com a adesão de 311 municípios. Já foi mencionado aqui a importância do CONSEA na construção de planos e programas alimentares de maneira a incorporar a noção de SAN e DHAA. Este conselho também teve um papel importante no processo de descentralização do PNAE; em algumas situações as instâncias locais do conselho auxiliaram as prefeituras no processo de formulação dos cardápios, aquisição dos produtos e prestação de contas (CARVALHO, 2009).

Em 1994 é promulgada a Lei nº 8913, de 12 de julho que municipalizou de fato a merenda escolar. Essa mesma lei vinculou a descentralização à criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como forma de garantir um maior controle social do orçamento destinado à merenda; o objetivo era evitar que o programa se transformasse em palco de troca de favores políticos. Carvalho (2009) traz alguns números para esse período que

⁷⁸ Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro foram os primeiros a municipalizarem a merenda escolar, ainda no ano de 1945 (NOGUEIRA et al, 2016; CARVALHO, 2009).

permitem verificar a alta adesão ao processo de descentralização do programa. No ano de 1994, 1.532 municípios haviam aderido à municipalização do programa; em 1995 o número é de 3.380 municípios aderidos; em 1998 tem-se 4.314 municípios no programa, o que representava mais de 70% dos municípios do país.

Em 1998, é criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que passa a gerir o programa; o recurso é repassado diretamente para os municípios sem a necessidade de se estabelecer convênios, o que confere agilidade ao processo.

A obrigatoriedade do gasto de, no mínimo, 70% do recurso com produtos básicos⁷⁹ é estabelecida no ano de 2001⁸⁰. De acordo com Saraiva et al (2013), essa medida juntamente com a descentralização do programa foram determinantes para melhorar a qualidade da alimentação, e também para estabelecer a participação da agricultura familiar no PNAE. Isso porque o fato de condicionar mais da metade do recurso para a compra de produtos básicos, gera uma reflexão em relação à origem dos produtos, de que maneira é feita essa produção, etc.

A aquisição de produtos da agricultura familiar começa a se efetivar de fato com a promulgação da lei nº 11.947 de 2009. Nos mesmos moldes da medida provisória de 2001, ela também estabelece uma porcentagem mínima do recurso para ser gasto, desta vez, com a aquisição de produtos da agricultura familiar:

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

Essa lei é reconhecida como um marco para o PNAE pois, além de estabelecer o elo entre educação e agricultura, também universalizou o oferecimento da alimentação escolar a toda a rede pública de educação básica, atendendo desde a educação infantil, os ensinos fundamental e médio, além da educação de jovens e adultos (PEXINHO, 2013). No ano de

⁷⁹ A Resolução CD/FNDE nº15, de 16 de junho de 2003, que estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, também define no anexo IV uma lista com 72 produtos considerados alimentos básicos para fins da alimentação escolar.

⁸⁰ Medida Provisória nº 2.178, de 28 de junho de 2001, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1977, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências.

2015 (último ano com dados sistematizados), o programa atendeu 41,5 milhões de escolares⁸¹.

É a partir desse momento que o programa dá um salto de qualidade no sentido de garantir cada vez mais a efetivação do DHAA para os escolares.

A seguir veremos comais detalhes de que forma o DHAA se faz presente no PNAE.

3.2 O PNAE e o DHAA

Siqueira et al (2014) analisaram de que maneira o DHAA está incorporado ao desenho institucional do PNAE, sobretudo a partir da lei nº 11.947 e da Resolução do FNDE nº 38⁸², ambas de 2009. Para isso levaram em consideração os princípios centrais presentes na LOSAN (2006), no Comentário Geral nº12 da FAO/ONU (1999) e no Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos⁸³. Os princípios analisados foram o da não discriminação, justiça, adequação, sustentabilidade, responsabilidade, participação e empoderamento.

A não discriminação ocorre a partir do momento em que todas as pessoas podem ter acesso à uma alimentação adequada e saudável, independente de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, propriedade, nascimento, ou qualquer outra condição social (CONSEA, 2009). A universalização do programa que ocorreu com a Resolução CD/FNDE nº38 de 2009 incorpora este princípio (SIQUEIRA et al, 2014) pois passa a prever o atendimento de todos os alunos matriculados na rede pública da educação básica, que contempla a educação infantil, o ensino fundamental e médio, e a educação de jovens e adultos.

O princípio da justiça é abordado por Siqueira et al (2014) do ponto de vista da equidade que, segundo as autoras, “está associada ao atendimento de cada um segundo as suas necessidades. Equidade não é sinônimo de igualdade, mas a ela deve conduzir, pelo reconhecimento da igualdade de direitos para todos os cidadãos, respeitando-se, contudo, as diferenças individuais de cada um” (SIQUEIRA et al, 2014, p.305). Para as autoras o princípio

⁸¹ Informação disponível em <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>.

⁸² A Resolução do CD/FNDE nº 26 de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE, revogou a Resolução nº 38 de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no PNAE; contudo, os princípios analisados permaneceram na nova resolução.

⁸³ Esse guia foi elaborado pela Comissão Permanente de DHAA (CP4) do CONSEA no ano de 2009. A CP4 surge em 2004 e “tem como missão analisar políticas e programas públicos relacionados à SAN, a partir da ótica dos direitos humanos, emitindo recomendações aos organismos governamentais e monitorando a incorporação das mesmas” (CONSEA, 2009, p.6 – nota de rodapé). A CP é composta de uma coordenação, uma vice coordenação e uma relatoria, todos representantes da sociedade civil.

da equidade está contemplado no PNAE a partir do momento em que a legislação prevê um valor diferenciado por modalidade de ensino, pela localização da escola e pelo tempo que se passa em sala de aula. A lei mais recente que dispõe sobre os preços *per capita* pagos pelo FNDE é de 2017 e estipula os seguintes valores:

Tabela 2: Valor *per capita* em R\$ repassado pelo FNDE para estados, municípios e DF

Creches	1,07
Pré-escola	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,64
Ensino fundamental e médio	0,36
Educação de jovens e adultos	0,32
Ensino integral	1,07
Programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral	2,00
Alunos que frequentam o atendimento educacional especializado no contraturno	0,53

Fonte: site do FNDE, disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae> acessado em 06/11/2018; Brasil (2017).

No entanto, a equidade aqui proposta considera apenas as diferenças que o próprio sistema educacional criou para gerir o ensino e não as necessidades individuais. Na realidade, consta na legislação que rege o programa o atendimento a necessidades nutricionais específicas, tais como diabetes, hipertensão, intolerância à lactose, doença celíaca, obesidade e etc. (BRASIL, 2009); ou seja, caso algum indivíduo apresente uma das restrições mencionadas, em tese, ele deve receber uma alimentação adequada às suas necessidades. O que se quer chamar a atenção aqui é para as diferenças entre os indivíduos que estão além da sala de aula, como a questão do acesso aos alimentos, sobretudo, por meio da renda. Suponhamos que em uma mesma modalidade de ensino existam indivíduos que se encontrem em situação de insegurança alimentar e outros não. De acordo com o princípio da equidade vigente, eles receberão a mesma alimentação. Até que ponto tal medida está respeitando as diferenças individuais de cada um?

O princípio da sustentabilidade, de acordo com os documentos norteadores utilizados pelas autoras, deve ser contemplado no espaço e no tempo, ou seja, deve haver terras disponíveis para o cultivo do alimentos próximas às localidades onde eles precisam ser consumidos e, quando não houver terras disponíveis, deve estar previsto o abastecimento dessas localidades; tais condições remetem à noção da acessibilidade física aos alimentos que, juntamente com a acessibilidade financeira norteiam o conceito de DHAA. Além disso, o abastecimento de alimentos deve se estender no tempo, não devendo ser uma preocupação apenas imediata e sim a longo prazo (ONU, 1999; SIQUEIRA et al, 2014). Nota-se que noção de sustentabilidade aqui presente pouco tem a ver com a ideia de sustentabilidade ambiental que leva em consideração práticas agropecuárias que não sejam prejudiciais ao ambiente e

aos seres humanos. A sustentabilidade em questão diz respeito muito mais a durabilidade da ação de produzir e distribuir alimento ao longo do tempo.

Siqueira et al (2014) afirmam que o princípio da sustentabilidade passa a estar presente no PNAE a partir do artigo 14 da Lei nº 11.947 de 2009, mencionado acima que prevê que, pelo menos, 30% do orçamento repassado pelo FNDE aos entes federados sejam gastos com a aquisição de produtos da agricultura familiar, quilombola, indígena e da reforma agrária do município. A expectativa das autoras é que a inclusão produtiva dos agricultores familiares locais reduza o preço dos alimentos devido à proximidade entre produtor e consumidor, além de proporcionar maior oferta de alimentos *in loco*, contribuindo para a acessibilidade física e financeira prevista no DHAA. No entanto, é conhecida a dificuldade dos agricultores familiares em fornecer alimentos de maneira periódica. Siqueira et al (2014) inclusive citam um manifesto que foi redigido por movimentos sociais do campo e organizações da sociedade civil quando estava em trâmite a criação da lei 11.947, alertando para essa dificuldade e que, justamente por esse motivo e outros mais, a compra da agricultura familiar não deveria estar atrelada a qualquer condicionalidade. A lei, contudo, foi aprovada com as condicionalidades sendo uma delas a garantia do fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios, além de exigir que o agricultor arque com os custos de entrega dos produtos, logística que nem sempre depende dele, como é o caso das localidades mais distantes que apresentam, muitas vezes, estradas em condições intrafegáveis. Logo, ainda é cedo para identificar essa lei com o princípio da sustentabilidade do DHAA, ainda que ela potencialmente o contenha. Sem dúvida, a compra institucional é uma forma de garantia para a venda dos produtos da agricultura familiar, gerando renda ao agricultor e permitindo-o realizar um planejamento mais a longo prazo que contribua de fato para a disponibilidade alimentar perene no tempo e no espaço.

Para a realidade brasileira, ainda levará um tempo para que a associação entre o princípio da sustentabilidade e a agricultura familiar seja uma relação sólida, tanto do ponto de vista da acessibilidade física e financeira, quanto ambiental. As práticas estabelecidas pela agricultura familiar hoje no país não são sinônimo de agricultura orgânica, nem de uma preocupação com o ambiente, basta ver que, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006, 27% dos estabelecimentos da agricultura familiar utilizaram agrotóxicos para a produção (BOMBARDI, 2011). Não podemos esquecer que a maior parte dos agricultores familiares do país é pobre, e passou por processos como o da Revolução Verde que, ainda que tenha proporcionado o aumento da produtividade de alguns cultivos, não implicou necessariamente no fim da fome no país, deixando um “rastros de destruição ambiental e uma profunda deterioração na qualidade dos alimentos disponíveis e, além disso, a exclusão social,

econômica e cultural de uma parcela significativa da população rural” (BEZERRA; SCHNEIDER, 2012, p.40).

O modelo produtivo disseminado por tais práticas se faz presente até os dias atuais no campo brasileiro, onde podemos encontrar dois extremos de situações que compõe a realidade agrícola do país: uma agricultura altamente mecanizada que faz uso intensivo de insumos agrícolas representada pelos agricultores capitalizados, e uma agricultura de subsistência praticada por agricultores pobres que, reféns desse modelo agrícola dominante, se veem obrigados a adquirir insumos para garantir um mínimo de produção⁸⁴; para isso, contraem dívidas junto à bancos que, via de regra, não conseguem pagar, sendo este um dos principais motivos para a alta taxa de suicídio encontrada entre camponeses no Brasil (BOMBARDI, 2011). A pesquisadora afirma que o endividamento é motivo de extrema vergonha entre estes agricultores, levando-os a darem um fim à própria vida utilizando o instrumento de trabalho que dispõe, os agrotóxicos. Para se ter uma ideia, no período de 1999 à 2009 “foram notificadas 25.350 tentativas de suicídio através do uso de agrotóxicos, isto significa uma média de 2.300 tentativas de suicídio por ano, ou seja, uma média de seis tentativas de suicídio por dia, com a utilização de agrotóxicos” (BOMBARDI, 2011, p.10); tais números revelam que a intoxicação por agrotóxico é uma forma de violência no campo e consiste em uma arma silenciosa contra os direitos humanos (BOMBARDI, 2013) de maneira que, se ainda temos essa realidade presente no campo brasileiro, ela nos distancia do DHAA.

Outro princípio que sustenta o DHAA é a adequação, ou seja, os alimentos ofertados e ingeridos devem estar de acordo com os hábitos culturais das diversas comunidades como, por exemplo, as indígenas e quilombolas, e ainda atenderem as restrições alimentares já citadas acima; o não oferecimento de determinados produtos com alto teor de açúcar e gordura como, por exemplo, refrigerantes e frituras também é uma medida prevista na regulamentação do programa e que está de acordo com o princípio da adequação. Para Siqueira et al (2014) as mesmas razões que justificam o princípio da equidade, justificam também o da adequação, ou seja, está contemplado no fato de o número de refeições realizadas bem como a qualidade das mesmas levarem em consideração o tempo de permanência no ambiente escolar.

O princípio da adequação estabelece também que os alimentos devem estar livres de substâncias adversas, tais como toxinas, drogas veterinárias e agrotóxicos em níveis superiores ao permitido por lei (BURITY et al, 2010). Ainda que exista um Programa de Análise

⁸⁴ O uso de insumos agrícolas somado à prática monocultora cria uma dependência dos cultivos ao uso dessas substâncias; os agrotóxicos, além de prejudiciais à saúde humana, matam a vida no solo, e as monoculturas eliminam a biodiversidade do sistema agrícola criando uma situação de desequilíbrio ecológico que reflete no aparecimento das chamadas pragas agrícolas; para combater-las aplica-se mais agrotóxicos levando a um ciclo vicioso de destruição ambiental e humana.

de Resíduos de Agrotóxicos nos Alimentos (PARA), não se tem notícia de que um monitoramento específico seja feito para a alimentação escolar; contudo, como vimos acima, os dados apontam para uma situação preocupante.

Os princípios da responsabilidade e participação andam juntos na medida em que Siqueira et al (2014) entendem que o CAE é a instância que hoje possibilita colocar em prática esses princípios. A obrigatoriedade da criação de um conselho, não apenas para concluir os repasses financeiros, mas monitorar e aprovar as contas do programa data de 1994, por meio da mesma lei que promoveu a descentralização do programa. O movimento de descentralização das políticas públicas, que teve mais espaço a partir da década de 1990, ao mesmo tempo em que potencializa a participação social, também desresponsabiliza o Estado na garantia de direitos que, legalmente, são de sua responsabilidade. Esse aspecto contraditório do processo de descentralização é citado pelas autoras, que também lembram o papel que todos os membros da sociedade, organizados ou não, têm na garantia do DHAA e de outros ainda. Contudo, isso não isenta o Estado para com suas obrigações, ainda mais se tratando do DHAA, ratificado pelo Brasil em tratados internacionais.

A participação social potencializada pelo CAE é um caminho para o empoderamento dos atores da sociedade civil organizada. Porém, na visão de Siqueira et al (2014, p.308) o marco legal que compõe o PNAE “não prevê em seu corpo normativo nenhuma medida de empoderamento nem para os portadores de obrigações nem para os titulares de direito”, fato que, de acordo com as autoras, pode retardar para a incorporação do DHAA ao programa.

3.2.1 A aquisição de alimentos orgânicos da agricultura familiar

A resolução CD/FNDE nº38 e a Lei nº 11.947, ambas de 2009 contém os principais avanços do programa nos últimos anos. O elo estabelecido com a agricultura familiar representa tanto um potencial para geração de renda aos agricultores familiares, como também uma potencial mudança na qualidade da alimentação oferecida nas escolas.

Em meio à avanços, Bonduki (2016) interpreta a lei que prevê a participação da agricultura familiar como um retrocesso no que diz respeito ao processo de descentralização do programa. Para o autor, “é um movimento que tem um aspecto contraditório, pois ao mesmo tempo que reforça a importância de que o PNAE funcione como um vetor de inclusão produtiva no que valoriza a diversidade do nível local, o faz “de-cima-para-baixo”, denotando centralização” (BONDUKI, 2016, p.59). A determinação da obrigação do uso de, no mínimo, 30% dos recursos destinados à merenda para a compra da agricultura familiar para todos os municípios, representa uma centralização normativa que, para o autor, nunca deixou de existir no programa. Um cenário diferente desse seria se os estados e municípios pudessem ter

escolhido qual a melhor porcentagem de compra da agricultura familiar para cada realidade, ou pudessem ter mais flexibilidade no momento da implantação da lei vigente, fazendo-a de maneira gradual, visando uma adaptação da administração pública local bem como dos produtores. Esse processo, que Bonduki (2016) caracteriza como recentralização, se aproxima mais do que o autor chama de uma “coordenação coercitiva” do que de uma “coordenação cooperativa”, sendo urgente, de acordo com o autor, a construção de um espaço de governança federativa para esta política.

Este pode ser um dos motivos que explica a vagareza da adesão dos municípios à lei⁸⁵. Além disso, diversas publicações que optaram por estudar o programa vem apontando para desafios comuns tais como melhorar a acessibilidade e divulgação das chamadas públicas para os agricultores; elaborar cardápios que incorporem a realidade produtiva do local bem como considerem a sazonalidade da mesma; encontrar saída para a falta de documentação exigida dos agricultores para a participação nas chamadas públicas (MALINA, 2012; CHAIM; BELIK, 2012).

Ainda assim é possível observar uma evolução progressiva no percentual de compras da agricultura familiar feitas pelos municípios ao longo dos últimos anos. De acordo com Bonduki (2016), em 2011, em torno de 10% dos recursos repassados pelo FNDE eram destinados à aquisição da agricultura familiar; em 2014 esse percentual aumentou para 22,7%⁸⁶.

Quando fazemos um recorte para verificar a aquisição de alimentos orgânicos a partir da lei 11.947 de 2009, inexistem uma fonte de dados perene que possibilite acompanhar, em âmbito nacional, a sua evolução no tempo.

Durante interlocução com responsáveis pelo programa do FNDE, foi solicitada essa informação. A resposta obtida é que esses dados até existem, mas não estão sistematizados. O que ocorre é que as informações referentes às compras da agricultura familiar, bem como se os alimentos são ou não orgânicos, são declaradas pelos municípios, por meio da nota fiscal da compra. O FNDE aceita essas informações, sem fazer nenhum tipo de verificação mais aprofundada⁸⁷ a respeito. Outra questão relatada na conversa é a confusão conceitual que ocorre em torno do que vem a ser um alimento orgânico. Segundo as responsáveis,

⁸⁵ Vale dizer que há municípios que já avançaram nesse sentido, muitas vezes alcançando e até superando o percentual de 30% estabelecido por lei. De acordo com Bonduki (2016, p.20) “em 2014, dentre os 5524 estados e municípios que entregaram a prestação de contas ao PNAE, 77% declararam formalmente estar realizando compras de agricultores familiares em algum percentual e 39% declararam haver alcançado o mínimo de 30% estipulado em lei.”

⁸⁶ Para chegar a tais conclusões o autor analisou as informações disponíveis no sítio eletrônico do FNDE referentes a um total de 4.992 municípios.

⁸⁷ Uma verificação mais aprofundada seria fazer um balanço financeiro do dinheiro declarado pelo município para compra da agricultura familiar com as entradas verificadas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da organização da agricultura familiar em questão.

muitos dos gestores locais não têm clareza do que é um alimento orgânico, associando esse adjetivo quando se trata de um alimento *in natura* ou menos processado, ignorando o modelo produtivo adotado como determinante desse tipo de alimento. Essa situação sinaliza para a necessidade da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) para todos os profissionais envolvidos com a alimentação escolar, e não apenas para os escolares. De acordo com o Marco de Referência de EAN⁸⁸, esta deve considerar não apenas os aspectos do consumo dos alimentos e os impactos na saúde, mas também a dimensão da produção e abastecimento de alimentos, de maneira que existe uma íntima relação entre EAN e a realização do DHAA (BRASIL, 2012).

O FNDE solicitadamente disponibilizou em uma tabela as informações sistematizadas sobre a aquisição, em nível nacional, de alimentos orgânicos referentes aos anos de 2014 e 2015. Na tabela constam informações como o ano de referência, a unidade da federação, o município, a razão social (prefeitura municipal ou secretaria da educação), o grupo dos alimentos em questão (açúcares e doces, bebidas, carnes e derivados, cereais e derivados, frutas e derivados, gorduras e óleos, hortaliças e derivados, leguminosas e derivados, leites e derivados, oleaginosas, ovos e derivados, pescados e frutos do mar, preparações prontas e outros gêneros alimentícios), qual item específico foi adquirido, valor total da aquisição e se a origem é ou não da agricultura familiar.

Um olhar mais atento à tabela fornecida permite desconfiar da falta de cautela no momento da declaração das informações, sugerindo certa confusão em relação ao conceito do que é um alimento orgânico. Como exemplo de alimentos declarados enquanto orgânicos temos óleo de soja, proteína texturizada de soja, salsichas de diversos sabores, *catchup*, etc. Não significa que esses alimentos não possam existir em sua forma orgânica; a desconfiança vem apenas do fato de, por exemplo, 90% da soja plantada no Brasil ser transgênica, o que automaticamente a exclui de compor um alimento que seja orgânico, restando apenas 10% para isso; ou ainda produtos ultraprocessados serem considerados orgânicos, uma vez que eles são compostos majoritariamente por compostos artificiais.

De acordo com as informações fornecidas, para o ano de 2014, a aquisição de alimentos orgânicos da agricultura familiar correspondeu a um valor de R\$ 60.114.376,84; para 2015 esse valor foi de R\$ 64.571.646,52. Na tabela 3 abaixo, comparamos esses montantes com o total de recursos destinados ao programa pelo FNDE para os anos em questão.

⁸⁸ O Marco de Referência de EAN para as políticas públicas foi criado no ano de 2012, fruto de um trabalho conjunto realizado entre MDS, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, CONSEA, Associação Brasileira de Nutrição, Conselho Federal de Nutricionistas e UnB (Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição).

Tabela 3: Recursos destinados a aquisição de produtos orgânicos da agricultura familiar nos anos de 2014 e 2015, em R\$ (reais)

	2014	%	2015	%
Total de recurso destinado ao PNAE	3.693.000.000,00	100	3.759.000.000,00	100
Recurso destinado ao cumprimento da lei nº 11.947 de 2009	1.107.900.000,00	30	1.127.700.000,00	30
Recurso efetivamente gasto com a lei nº 11.947 de 2009	719.384.367,45	19,48	858.570.675,64	22,84
Recurso utilizado para compra de alimentos declarados como orgânicos e da agricultura familiar	60.114.376,84	1,63	64.571.646,52	1,72

Fonte: FNDE (2018).

Os dados da tabela acima revelam como a aquisição de produtos orgânicos da agricultura familiar representa um percentual muito baixo diante da aquisição total de alimentos. Nota-se também, como já informado por Bonduki (2016), que o percentual de produtos adquiridos em conformidade com a lei nº 11.947 de 2009, sejam eles orgânicos ou não, aumentou de um ano para outro, e pode indicar uma progressão rumo aos 30% estabelecidos por lei.

A tabela fornecida pelo FNDE (2018) também informava as aquisições de alimentos orgânicos feitas de agricultores não familiares. Vale lembrar que o orçamento condicionado pela lei 11.947 de 2009 se aplica apenas para produtos da agricultura familiar, de maneira outras aquisições não contabilizam para alcançar este percentual, ainda que sejam alimentos orgânicos. Para o ano de 2014, o montante destinado a aquisição de produtos orgânicos da agricultura não familiar foi de R\$ 52.452.229,92, que correspondeu à 1,42% do recurso total do FNDE para o PNAE; para 2015 o valor foi de R\$ 33.009.325,03, equivalente à 0,88% do total do recurso. Há, inclusive, a menção da aquisição de cenouras orgânicas pela SEE-DF para o ano de 2014 no valor de R\$ 580,81 de agricultor não familiar.

Essas informações proporcionam uma reflexão interessante. Nota-se que o percentual gasto com a compra de alimentos orgânicos da agricultura familiar, sobretudo para o ano de 2014, foi muito próximo daquele gasto com produtos orgânicos não familiares. A opção pela compra da produção orgânica não familiar ao invés da produção familiar pode ter várias razões. Uma delas pode ser o fato dos agricultores familiares de determinada localidade não produzirem de maneira orgânica certos produtos requeridos para a alimentação escolar. A forma de aquisição de produtos da agricultura não familiar também pode ser um dos motivos,

uma vez que esta ocorre através de pregão eletrônico, processo com o qual os gestores públicos, muitas vezes, estão mais familiarizados do que a chamada pública feita para a aquisição de produtos da agricultura familiar.

De toda forma, é preciso atentar para o fato de que os agricultores familiares que produzem alimentos orgânicos estão disputando recursos com agricultores não familiares que também fazem esse tipo de produção. Ainda que a lei 11.947 de 2009 destine parte do recurso para aquisição apenas de agricultores familiares, estes podem estar em situação de desvantagem quando está em questão a escala e o volume de produção, por exemplo. Agricultores não familiares que produzem orgânicos dispõem de uma área produtiva maior que os familiares, o que resulta em maior quantidade de produtos que pode, inclusive, contribuir para baixar o preço final de venda dos produtos.

De toda forma, a aquisição de alimentos orgânicos para o PNAE em âmbito nacional ainda representa um desafio. Além do preço superior ser colocado muitas vezes como um empecilho para a compra, a disponibilidade desse tipo de produto em escala para atender a demanda das escolas também é apontada como um entrave, de maneira que priorizar a aquisição de alimentos orgânicos demanda uma ação integrada de todos os atores envolvidos com o programa, inclusive do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) na orientação do processo de transição para a produção orgânica.

Mesmo diante de adversidades, algumas iniciativas podem ser observadas no sentido de impulsionar a compra de alimentos orgânicos para o PNAE.

É o caso do município de São Paulo que, no ano de 2015, aprovou a lei nº 16.140 que obriga a inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica, prioritariamente da agricultura familiar, na alimentação escolar no âmbito do sistema municipal de ensino. Um Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar foi elaborado pelo poder executivo do município e pela sociedade civil organizada em 2017 para orientar a maneira como essa inclusão deveria ser feita. Dessa forma, ficou estabelecida a inclusão progressiva dos alimentos orgânicos no PAE-SP, com a meta de 3% do total gasto com a alimentação escolar para o ano de 2017, 5% em 2018, 10% em 2019 e 20% em 2020⁸⁹.

Em uma consulta rápida a portais eletrônicos de busca, como o *google*, é possível encontrar algumas iniciativas nesse sentido como, por exemplo, projetos de lei que propõem a inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar nas cidades de Manaus (AM) e

⁸⁹ Informação disponível em <https://idec.org.br/em-acao/em-foco/idec-quer-compromisso-da-prefeitura-de-sp-com-incluso-de-organicos-na-merenda>, acessada em 03/01/2019. Para obter informações mais detalhadas dessa execução consultar <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Chamadas-Publicas-para-aquisicao-de-generos-da-agricultura-familiar-de-2018>.

Marechal Cândido Rondon (PR), além de ações que propõe a obrigatoriedade de orgânicos para PAEs de estados inteiros com é o caso da Bahia.

Nesse capítulo foi possível conhecer algumas das principais iniciativas governamentais em torno da alimentação realizadas no período mais recente da história do país. Percebemos que o aprimoramento das noções de SAN e DHAA se reflete nas políticas construídas, ainda que nem sempre resulte em ações efetivas. A relação entre alimentação, pobreza e educação é indissociável na história brasileira e permeada por medidas contraditórias que, ao mesmo tempo que preveem a universalização da educação, focalizam e condicionam o DHAA.

Yannoulas e Garcia (2017) afirmam que a garantia do acesso da população pobre à escola por meio da universalização do acesso, não foi acompanhada das condições necessárias para sua permanência, muito menos garantida a qualidade dessa educação. Yannoulas e Souza (2016) entendem que uma educação qualificada implica um trabalho multidisciplinar, multiprofissional e intersetorial difícil de ser concretizado nas escolas brasileiras por diversos motivos, dentre eles a assincronia estrutural e a falta de uniformidade administrativa presentes no sistema pedagógico brasileiro.

A educação, a fome e a pobreza constituem problemas complexos, sendo o princípio da intersetorialidade fundamental na formulação, implementação e condução das políticas, por permitir a compreensão desses problemas a partir de suas múltiplas determinações e, como afirmam Yannoulas e Souza (2016), potencializar a ação governamental.

No capítulo a seguir conheceremos um pouco mais da história e das condições atuais do DF, realidade em que se insere o objeto de estudo desta tese.

Capítulo 4 Brasília: a preocupação com o abastecimento alimentar da criação até os dias de hoje

O Distrito Federal apresenta seus limites territoriais bem definidos no mapa do Brasil, destoando das linhas orgânicas que delimitam as demais unidades da federação. O que explica a demarcação dessa área retangular localizada à leste do estado de Goiás é sua concepção para ser a capital administrativa do país. Tal proposta já vinha sendo discutida desde o século XIX quando uma expedição oficial foi enviada à região no período de 1892 a 1896 com objetivo explorar e coletar informações da área cotada para ser a capital federal. Um dos resultados dessa expedição foi a demarcação do *quadrilátero Cruls*⁹⁰, área de 14.400 km² onde, no centro, seria construída Brasília (CAPELLO, 2010).

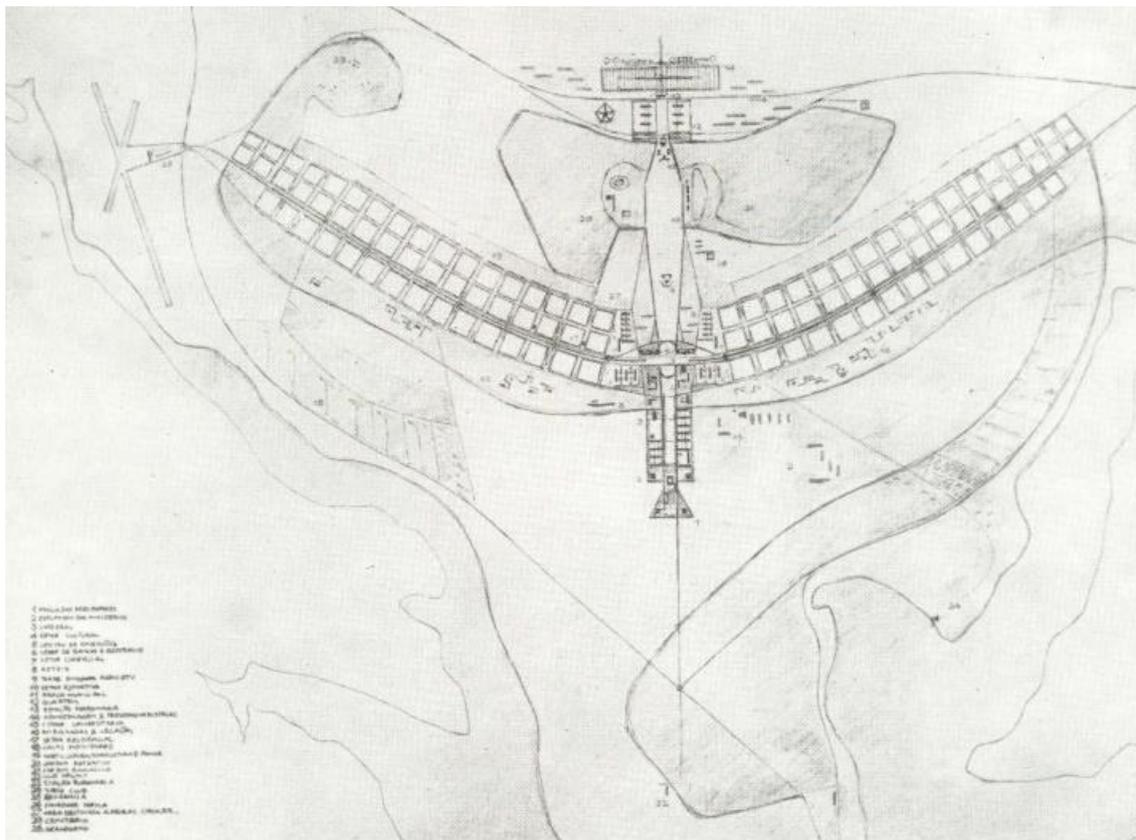
É somente no século XX, ao longo do governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), que se inicia a construção de Brasília, capital federal do Brasil, inaugurada no dia 21 de abril de 1961. O marco regulatório que rege o DF impede que essa área seja dividida em municípios; ao invés deles, o DF apresenta, nos dias de hoje, trinta e uma regiões administrativas (RAs). Brasília já foi o nome de umas delas, a RA I. No entanto, o nome dessa RA já se alterou algumas vezes ao longo da história, ora sendo chamada de Plano Piloto, ora de Brasília. Desde que foi lançado o Decreto nº 1.648 de 1997 essa RA chama-se Plano Piloto, sendo composta pelas asas sul e norte, além de áreas de preservação e parques. De acordo com a lei orgânica do DF, Brasília também remete a capital da República Federativa do Brasil e sede do governo do DF.

O fato de o DF ter sido planejado tem, até os dias atuais, implicações para a ocupação do solo e, conseqüentemente, para a produção de alimentos para a região.

O desenho inicial feito para a capital previa áreas de produção de alimentos para o abastecimento local.

⁹⁰ O nome quadrilátero Cruls faz referência aos irmãos Cruls que, juntamente com outras pessoas, participaram da expedição organizada pela Presidência da República denominada de Missão Cruls que, de 1892 a 1896 que tinha como objetivo fazer estudos do planalto central do país (BRASÍLIA, 1957).

Figura 1: Croqui do Plano Piloto de Brasília elaborado por Lúcio Costa em 1957

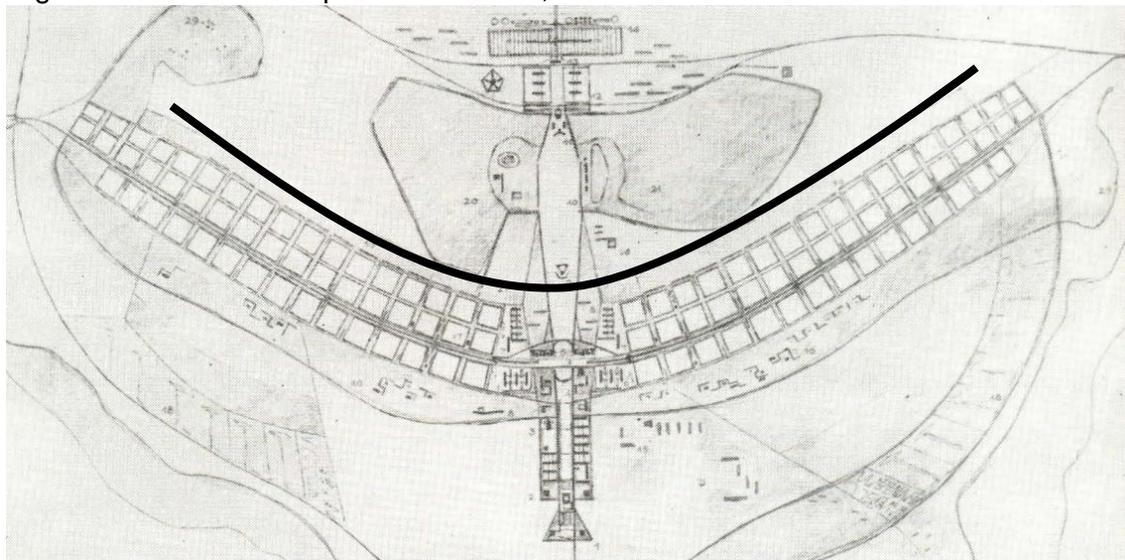


Fonte: NOVACAP (1957a), p. 08.

A definição da figura não permite ver claramente e com detalhes todos os setores previstos. Porém, na legenda que acompanha a publicação original consta identificada enquanto número 19 o setor de Horticultura, Floricultura e Pomares, localizado no que são hoje as quadras 500⁹¹. Abaixo temos a mesma figura ampliada com destaque para esse setor:

⁹¹ As quadras de número 500 se localizam na Região Administrativa I, denominada Plano Piloto. A forma dessa RA remete à um avião onde temos dois eixos principais se cruzando, um representando o corpo do avião, e o outro representando as asas. As asas são compostas por quadras, sendo as que ficam à leste identificadas com numeração que se inicia pelos números pares 200, 400 e 600, e as que ficam à oeste identificadas com numeração que se inicia pelo números ímpares 100, 300, 500, 700 e 900.

Figura 2: Croqui do Plano Piloto de Lúcio Costa com destaque para o setor 19, originalmente destinado para Horticultura, Floricultura e Pomares.



Fonte: NOVACAP (1957a)

Áreas destinadas à produção de alimentos foram previstas para estarem presentes tanto no plano piloto quanto nas regiões administrativas mais afastadas, criadas para desempenharem o papel de um cinturão verde. Foram, inclusive, trazidos para a região já no ano de 1957 imigrantes japoneses⁹² *rigorosamente selecionados* com especialidade em hortas e pomares, para cuidarem destas áreas (NOVACAP, 1957a). No entanto, assim como vieram para a região pessoas das mais diferentes áreas do país para trabalhar na construção da capital, também tinham diversas origens aqueles que estavam dispostos a realizar a produção agropecuária na região.

Havia normas para a ocupação das áreas destinadas a esse tipo de produção e a intenção inicial era limitar o tamanho dessas áreas por proprietário evitando, dessa forma, a concentração de terras. Porém, normas e resoluções⁹³ editadas à época flexibilizaram as condições de ocupação da terra possibilitando seu acesso a pessoas jurídicas, sem limites rígidos para o tamanho das propriedades e permitindo o estabelecimento de grandes projetos agropecuários, de maneira que a distribuição de terras no DF já surgiu com a marca da concentração, sendo que hoje a estrutura fundiária do Distrito Federal pode ser considerada uma das mais concentradas do País, apesar de sua concepção de origem buscar um modelo socioeconômico equilibrado. (CODEPLAN, 2015; BRASÍLIA, 2017b)

⁹² Essas famílias já residiam no Brasil; algumas vieram de Goiânia-GO, outras de Belém-PA e São Paulo-SP. Informação disponível em <http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL419857-9980,00-BRASILIA+IMPORTOU+JAPONESES+PARA+IMPULSIONAR+AGRICULTURA.html> acessada em 29/11/2018.

⁹³ Resolução nº44 da NOVACAP de 1966 e o Decreto do GDF nº1052 de 1969, que disciplina o uso de áreas rurais.

Além dessa característica, é importante ressaltar quais eram os modelos produtivos que estavam sendo adotados nessas ocupações. Tomemos como exemplo o Programa de Assentamento Dirigido do DF (PAD-DF), criado no ano de 1977. O programa, que foi um marco na ocupação agrária e agrícola da região, disponibilizou uma área total de 61.000 hectares⁹⁴, que foram divididos em subunidades cujo tamanho poderia variar de 200 até 5.000 hectares denominados de núcleos rurais, colônias agrícolas e agrovilas (CODEPLAN, 2015; GUESTI, [s.d.]⁹⁵). O modelo produtivo que predominava na maior parte das áreas do PAD era aquele centrado na intensa mecanização e uso de insumos agrícolas com o objetivo de aumentar a produtividade de grãos, principalmente soja, milho e feijão na região (CODEPLAN, 2015). Tais características condiziam com as ações que estavam sendo colocadas em prática pela Revolução Verde, recém-chegada ao Brasil no início da década de 1970.

De acordo com matérias veiculadas pelo Correio Braziliense em 2017⁹⁶, é devido a esse projeto de assentamento que o DF apresenta hoje um dos melhores resultados agrícolas do Brasil, sendo considerado campeão nacional em produtividade de soja. Por mais que a área utilizada para o plantio não seja tão extensa quando comparada e de outros estados que também lideram a produção do agronegócio, a produtividade obtida nos plantios do DF chegou a 3,3 toneladas por hectare no referido ano, número que se iguala aos dos estados como Mato Grosso e Paraná⁹⁷. As notícias mencionam ainda que das 215 mil toneladas colhidas de soja no DF em 2017, 115 mil foram destinadas para a exportação para a China, não esquecendo que o Brasil é o maior exportador de soja do mundo.

Entretanto, outros modelos produtivos foram adotados nas áreas destinadas ao PAD-DF. Como exemplo temos o que hoje constitui a Fazenda Malunga, uma das referências nacionais de produção orgânica no país. Inicialmente o proprietário da área havia apostado no modelo produtivo convencional, mas, depois de não ter obtido o retorno esperado com a produção e ter passado por um episódio de intoxicação por agrotóxicos considerado leve, ele optou pela produção orgânica.

Logo, nota-se que o desenvolvimento do capitalismo na área rural do DF não ocorreu de maneira homogênea ainda que possam ser identificadas práticas que foram majoritariamente adotadas, fazendo com que as alternativas ao modelo hegemônico se

⁹⁴ 1 hectare equivale à 10.000 m².

⁹⁵ Disponível em <http://www.coopadf.com.br/o-pad-df> acessado em 30/11/2018.

⁹⁶ Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/especiais/made-in-brasil/2017/04/21/noticia-especial-madeinbrasil,590044/conheca-os-produtores-de-graos-do-distrito-federal.shtml>,

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/06/12/internas_economia,601828/districto-federal-e-campeao-nacional-em-produtividade-de-soja.shtml, acessadas em 26/10/2018.

⁹⁷ O sítio da Embrapa apresenta números referentes à área plantada e produtividade da soja para alguns estados do Brasil, para os EUA e no mundo. Disponível em <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>, acessado em 26/10/2018.

tornassem verdadeiras ilhas. É possível dizer que, hoje, a Fazenda Malunga é uma dessas ilhas em meio aos plantios de soja e milho que a circundam, fazendo inclusive com que o produtor de orgânicos tenha que construir estufas para o cultivo fechado de determinadas espécies que estavam sendo atacadas por pragas das monoculturas vizinhas⁹⁸.

4.1 A realidade agropecuária do DF e suas diversas sistematizações

Atualmente, o Distrito Federal possui um território total de 5.779,99 km², sendo que desses 4.213,52 km² equivalem a área rural (CODEPLAN, 2015). Ou seja, praticamente 73% do território é rural. No entanto, das 2.570.16⁹⁹ pessoas que habitam essa região, tem-se 2.482.210 habitantes, vivendo na zona urbana e 87.950 vivendo na zona rural.

O fato de o DF ser a unidade federativa com menor área do país facilmente já poderia sugerir uma alta concentração demográfica. De acordo com a CODEPLAN (2015), o DF apresenta uma das densidades demográficas mais altas do país, com algo em torno de 440 habitantes/km². No entanto, se considerarmos a desproporção que existe entre tamanho da área urbana e número de habitantes que nela habitam, a concentração populacional para essa área é ainda maior, com algo em torno de 1.580 habitantes/km².

Diante de tão poucas pessoas ocupando a área rural do DF, interessa saber de que maneira ela é ocupada.

Vale lembrar que parte dessa área rural é composta por unidades de conservação que tem por finalidade a preservação do cerrado e recursos naturais presentes no bioma do cerrado, sobretudo, a água. No ano de 1994 foi criada uma lei distrital que instituiu a Reserva da Biosfera do Cerrado no DF; esta reserva ocupa cerca de 230 mil hectares o que representa em torno de 40% do território (BRASÍLIA, 2017a).

É pertinente lembrar que os dados disponíveis sobre a produção agropecuária são coletados e sistematizados por distintas instituições, e acabam por exprimir as informações de formas diferentes ainda que a intenção seja contribuir para a compreensão de uma mesma realidade. Tanto o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) quanto o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sistematizam os dados e geram informações; considerando a realidade do DF, existe uma terceira fonte de sistematização de dados que é a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-DF). A EMATER-DF é uma empresa pública vinculada à Secretaria de Agricultura (SEAGRI-DF), que tem como

⁹⁸ Informação disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/25515179/parceria-com-fazenda-malunga-sera-fortalecida> acessada em 30/11/2018.

⁹⁹ Esse número consta no Censo Agropecuário do IBGE realizado no ano de 2010. Para o ano de 2018 a população estimada pelo instituto é de 2.974.703 de habitantes. Informação disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama> acessada dia 23/10/2018.

objetivo promover o desenvolvimento rural sustentável e a segurança alimentar¹⁰⁰. Veremos que, a depender da instituição considerada, os números apresentam variações significativas.

O IBGE trabalha com a noção de estabelecimento agropecuário que diz respeito à toda unidade de produção, independentemente do tamanho, forma jurídica ou localização (área urbana ou rural) que esteja sob uma única administração (produtor ou administrador) e que desenvolva, seja na área integral ou apenas em uma parte dela, atividades agropecuárias, incluindo o uso florestal e aquícola, seja para a subsistência ou para a venda dos produtos (IBGE, 2012). Os estabelecimentos agropecuários são agrupados por classes de tamanho, sendo que o levantamento feito no Censo Agropecuário de 2006 optou por uma estratificação maior dos grupos de áreas menores (IBGE, 2012). Isso pode ser um aspecto positivo pois quer dizer que se tem mais informações e detalhes sobre os estabelecimentos menores; porém, a estratificação para áreas maiores diminui o que implica dizer que se tem menos informações sobre as grandes propriedades que, apesar de menos numerosas são as que ocupam a maior parte das terras do país. A classificação do IBGE divide os estabelecimentos agropecuários entre aqueles que são da agricultura familiar e aqueles não familiares. Para isso, leva em conta a Lei nº 11.326 de 2006 que caracteriza a agricultura familiar no Brasil como aquela praticada em estabelecimentos de até quatro módulos fiscais¹⁰¹.

O módulo fiscal é composto por hectares, mas essa equivalência varia de acordo com as condições naturais do local (disponibilidade de água e solo), as condições para a produção agropecuária, infraestrutura, disponibilidade tecnológica e a dinâmica de mercado (EMBRAPA¹⁰², 2012) sendo que municípios que apresentam restrições para acessar tais condições necessitam de uma área maior, resultando em um módulo fiscal também maior.

Dessa forma, de acordo com o Sistema Nacional de Cadastro Rural¹⁰³, enquanto um módulo fiscal no município de Corumbá, Mato Grosso do Sul, equivale à 110 hectares, um módulo fiscal em Brasília, Distrito Federal, equivale à 5 hectares. Essas são as maiores discrepâncias que existem no valor do módulo fiscal, sendo que qualquer outro valor para qualquer outro município se situa entre eles.

Dessa forma, para um estabelecimento ser considerado da agricultura familiar em Corumbá, ele poderia ter o tamanho de até 440 hectares, já no DF esse tamanho seria de até 20 hectares.

¹⁰⁰ Informação disponível em <http://www.emater.df.gov.br/a-emater-df/>, acessada em 17/12/2018.

¹⁰¹ Essa não é a única exigência para um agricultor ser considerado da AF, existindo outros critérios para isso; no entanto, como o IBGE está utilizando o tamanho da propriedade para classificá-la, utilizou apenas esse critério.

¹⁰² Disponível em <http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2013/11/variacao-Geografica-do-Tamanho-dos-Modulos-Fiscais-no-Brasil-Embrapa.pdf>, acessado em 21/11/2018.

¹⁰³ Disponível em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf, acessado dia 21/11/2018.

De acordo com o Censo Agropecuário do IBGE (2010), o DF apresentava para o ano de 2006, um total de 3.955 estabelecimentos rurais que ocupavam uma área de 251.320 hectares. Destes, 1.824 estabelecimentos eram considerados da agricultura familiar, ocupando uma área de 10.867 hectares, enquanto os 2.131 estabelecimentos não familiares ocupavam uma área de 240.453 hectares. Para ficar mais fácil a visualização, elaboramos a tabela abaixo.

Tabela 4: Classificação dos estabelecimentos agropecuários – Distrito Federal - 2006 - IBGE

	nº estabelecimentos	%	Área ocupada (ha)	%
Agricultura familiar	1.824	46,12%	10.867	4,32%
Agricultura não familiar	2.131	53,88%	240.453	95,68%
Total	3.955		251.320	

Fonte: elaboração própria com dados do Censo Agropecuário (IBGE, dados disponíveis sítio eletrônico).

Chama a atenção a desproporção existente entre a área ocupada pelos estabelecimentos da agricultura familiar diante daquela ocupada pela agricultura não familiar, o que certamente tem consequências para a produção de alimentos por parte de cada um desses atores.

O INCRA adota a noção de imóvel rural. Este também pode estar localizado tanto em área rural quanto urbana e deve desenvolver atividade agropecuária ou a extração vegetal, florestal e/ou agroindustrial. Sua sistematização leva em consideração a matrícula do imóvel de maneira que se há dois imóveis contíguos em nome de um mesmo detentor (proprietário ou posseiro) que desenvolvam o mesmo tipo de exploração, ele será contabilizado como uma unidade apenas¹⁰⁴. O INCRA faz a classificação dos imóveis rurais em um número maior de estratos de área do que o utilizado pelo IBGE. São estabelecidas quatro categorias, de acordo como a lei nº 8.629 de 1993 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos institucionais relativos à reforma agrária, sendo elas: os minifúndios, que apresentam área inferior à 1 módulo fiscal; as pequenas propriedades, cujo tamanho não ultrapassa 4 módulos fiscais; as médias propriedades, que podem apresentar área entre 4 e 15 módulos fiscais; e as grandes propriedades, que são os imóveis rurais que possuem área superior à 15 módulos fiscais.

Utilizando essa classificação para a realidade do DF, teríamos como um minifúndio os imóveis com até 4 hectares e uma pequena propriedade teria o tamanho de, no máximo, 20 hectares. Para ser considerado um imóvel de tamanho médio, a propriedade pode possuir até 75 hectares, sendo que se passar desse tamanho é considerada uma grande propriedade.

¹⁰⁴ Informação disponível em <http://www.incra.gov.br/o-que-e-imovel-rural-nos-termos-da-legislacao-agraria>, acessada em 25/10/2018.

Tabela 5: Classificação dos imóveis rurais de titularidade particular* - DF – 2014 - INCRA

Categoria de imóvel rural	nº imóveis	%	Área do imóvel (hectares)	%
Minifúndio (menor 1 MF)	6.848	61,55	17.760,96	5,06
Pequena propriedade (maior que 1 MF e menor que 4 MF)	2.342	21,05	24.998,99	7,13
Média propriedade (maior que 4 MF e menor que 15 MF)	1.245	11,19	48.239,87	13,76
Grande propriedade (maior que 15 MF)	691	6,21	259.668,54	74,05
TOTAL	11.126		350.668,36	

Fonte: SNCR (2014)

Disponível em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/estat-sticas-de-im-veis-rurais-cadastro_imoveis_rurais_df_geral_pub_e_priv.pdf

MF: módulo fiscal

*A classificação feita pelo INCRA também faz o recorte entre imóveis de detenção pública e imóveis de detenção particular. Optou-se aqui por trazer apenas as informações referentes às detenções particulares para dialogar com as classificações feitas pelos outros órgãos que contabilizam apenas os imóveis particulares. De toda forma, o número de detenções públicas é pouco expressivo, com 9 imóveis rurais ocupando uma área de 25.732,43 hectares.

Aqui, como na tabela anterior, é possível observar como os maiores imóveis rurais, apesar de menos numerosos, ocupam a maior parte das terras agrícolas do DF.

É possível estabelecer uma interlocução entre a classificação adotada pelo IBGE e pelo INCRA se quisermos investigar a agricultura familiar no DF. Assim, os estabelecimentos da agricultura familiar apontados pelo IBGE (tamanho de até 4 módulos fiscais) equivalem a soma dos minifúndios (menos de 1 módulo fiscal) e pequenas propriedades (até 4 módulos fiscais) adotados pelo INCRA.

Dessa forma temos que, para o IBGE, o DF apresenta 1.824 estabelecimentos da agricultura familiar ocupando uma área de 10.867 hectares, enquanto, para o INCRA, o mesmo distrito apresenta 9.190 imóveis nessa condição ocupando uma área de 42.759,95 hectares. Os números são muito diferentes. É certo que diferença temporal que existe entre as duas apurações tem alguma influência nessa discrepância. Porém, nem as informações preliminares mais recentes do censo agropecuário do IBGE para o ano de 2017, com um total de 5.246 estabelecimentos agropecuários (agricultura familiar e não familiar) se aproximam dos números sugerido pelo INCRA.

Ao considerarmos a classificação da EMATER-DF, nos deparamos com um terceiro cenário. Essa entidade trabalha com o termo propriedades rurais, sendo estas as unidades produtivas assessoradas pela instituição e que têm a figura do empreendedor (agricultor familiar, patronal ou trabalhador rural) como referência (CODEPLAN, 2015). Apesar de não utilizar o tamanho das propriedades para classificá-las, foi possível encontrar uma tabela que

está presente tanto no relatório do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE-DF) (BRASÍLIA, 2017b) quanto no da CODEPLAN (2015) onde a entidade faz uma estratificação das mesmas por classes de área. Em ambos os documentos é mencionado que a tabela apresenta dados referentes ao ano de 2013.

Tabela 6: Número de propriedades – DF – 2013 - EMATER

Estrato de área (hectares)	nº de propriedades	%
Até 2	4.622	25,24
2 – 5	8.121	44,36
5 – 20	3.064	16,73
20 – 75	1.582	8,64
75 – 100	384	2,10
100 – 300	352	1,92
300 – 500	107	0,58
Mais de 500	77	0,42
Total	18.309	100

Fonte: elaboração própria com dados da CODEPLAN (2015) e ZEE (BRASÍLIA, 2017b).

A tabela acima não traz a área ocupada respectivamente por cada estrato, o que implica em uma perda na análise. No entanto, é possível observar que a maior parte das propriedades (86,33%) ocupam o estrato de área de até 20 hectares, ou seja, podem ser consideradas pequenas propriedades ou agricultores familiares por ocuparem uma área reduzida.

Da mesma forma, aqui é possível estabelecer uma interlocução entre as classes de área adotadas pela EMATER-DF na tabela acima e as classificações do IBGE (2010) e do INCRA (SNCR, 2014). Considerando que um módulo fiscal no DF equivale a 5 hectares, e que 4 módulos fiscais é o limite de área para a agricultura familiar (BRASIL, 2006), temos um total de 15.807 propriedades da agricultura familiar no DF (soma dos três primeiros estratos).

Nas informações agropecuárias mais recentes do DF, divulgadas pela EMATER para o ano de 2017, temos a seguinte situação:

Tabela 7: Número de agricultores familiares e patronais atendidos pela EMATER-DF em 2017

Ano	Tipo de agricultura	Agricultor familiar	Agricultor patronal
2017	Público assistido	7.627	5.087
	Público atendido	83.172	39.099
Total		90.799	44.186

Fonte: EMATER (2017a) disponível em <http://www.emater.df.gov.br/informacoes-agropecuarias-do-distrito-federal/>

Concluimos, analisando essas informações juntamente a outras disponíveis no relatório de atividades agropecuárias realizadas no ano de 2017 (EMATER, 2017b), que a empresa não considera o número de agricultores equivalente ao número de propriedades, havendo muito mais agricultores do que propriedades, de maneira que não é possível dizer que existam no DF 90.799 propriedades da agricultura familiar.

Não constam nesses relatórios mais recentes nenhuma informação sobre o número total de propriedades da agricultura familiar nem patronal; também não consta o número total de agricultores familiares e patronais. As informações são fragmentadas a depender do tema que o relatório aborda, por exemplo, na parte de cursos, cita-se quantos agricultores foram capacitados, mas não se sabe qual a porcentagem do todo que esse número representa. Ou seja, a maneira como as informações são apresentadas pela EMATER não contribuem para a compreensão clara da realidade agropecuária do DF, no que diz respeito à caracterização das propriedades rurais.

Uma vez apresentadas as informações disponibilizadas pelas diferentes entidades, é possível perceber como elas caracterizam uma mesma realidade de maneiras distintas:

Tabela 8: número de agricultores familiares no DF de acordo com IBGE, INCRA e EMATER

Instituição	nº agricultores familiares
IBGE (2010)	1.824
INCRA (2016)	9.190
EMATER (2013)	15.807
EMATER (2017*)	90.799

Fonte: organização própria

*lembrando que, para o ano de 2017, a classificação da EMATER-DF não considera equivalente o número de propriedades rurais ao número de agricultores; para todas as outras classificações, mesmo a feita pela EMATER em 2013, essa correlação é verdadeira.

Tal discrepância entre as informações fornecidas revela que existe uma diferença na interpretação da realidade agropecuária do DF. Tal diferença terá implicações no momento da atuação estatal e governamental para com os agricultores e na elaboração de políticas públicas para esse público.

Uma constatação, entretanto, parece ser consenso entre essas três entidades, as pequenas propriedades rurais (EMATER), ou estabelecimentos agropecuários (IBGE) ou imóveis rurais (INCRA) do DF são mais numerosas que as grandes propriedades ou estabelecimentos não familiares. As sistematizações do IBGE e do INCRA permitem concluir ainda que, por mais que sejam os mais numerosos, esses estabelecimentos ocupam uma área reduzida do território de maneira que “a questão fundiária constitui um dos maiores desafios do Distrito Federal (...) Esta concentração é indevida, uma vez que a terra é utilizada em desacordo com o princípio da função social da propriedade rural, comprometendo a democratização de seu acesso” (BRASÍLIA, 2017b, p.04).

Como exemplo do não cumprimento da função social da terra, o relatório da CODEPLAN (2015) cita, fundamentada em dados cadastrais do INCRA, que o DF apresentava no ano de 2013, 448 grandes propriedades consideradas improdutivas¹⁰⁵ (de um total de 681 grandes propriedades). A área ocupada por essas propriedades era de 204.304,9 hectares. No mesmo relatório a Companhia indica que, para o mesmo período, a área ocupada por todos os estabelecimentos agropecuários de detenção particular no DF era de 366.624,74 hectares, de forma que é possível estimar a relevância que a área improdutiva teria se incorporada às demais áreas produtivas.

4.2 A produção agropecuária no DF

O relatório da CODEPLAN (2015, p.52) traz os dados que a EMATER sistematizou sobre a distribuição do uso do solo no espaço rural do DF para o ano de 2013. De acordo com esse levantamento, o DF apresentava para o mencionado ano 155,44 mil hectares destinados às culturas em geral (lavouras, hortaliças e silvicultura); 1,36 mil hectares às frutíferas; 144,10 mil hectares às pastagens e o restante, às reservas legais e às áreas de preservação, abrangendo respectivamente 90,44 mil e 43,29 mil hectares.

Na tabela abaixo é possível verificar a evolução da área plantada, da produção e do rendimento para grandes culturas, horticultura e fruticultura no DF, de 2003 a 2013.

¹⁰⁵ O INCRA considera uma propriedade improdutiva aquela que, podendo ser cultivada, permanece total ou parcialmente inexplorada. Nessas condições, a área pode ser desapropriada para fins de reforma agrária como recomenda a Constituição brasileira.

Tabela 9: Evolução da área plantada, da produção e do rendimento para grandes culturas, horticultura e fruticultura no DF, de 2003 a 2013

	Área ocupada (hectares) em 2003	Área ocupada (hectares) em 2013	Produção (toneladas) em 2003	Produção (toneladas) em 2013	Rendimento médio (ton/ha) em 2003	Rendimento médio (ton/ha) em 2013
Grandes culturas*	98.614	143.255	382.012	842.609	3,87	5,88
Horticultura	6.636	8.506	109.807	248.600	16,55	29,23
Fruticultura	1.865	1.709	34.975	37.118	18,75	21,72

*soja, milho, feijão, trigo e outras

Fonte: organização própria com base em CODEPLAN (2015)

A classificação não discrimina se as atividades são executadas em propriedades familiares ou não. No entanto, de acordo com a CODEPLAN (2015) a horticultura é uma atividade predominantemente familiar no DF, da mesma maneira que as grandes culturas são praticadas em áreas de maior extensão, ou seja, grandes e médias propriedades, imóveis e estabelecimentos rurais não familiares. A análise da tabela 9 acima permite apreender que, em dez anos, enquanto a área destinada aos plantios de grandes culturas teve um aumento em torno de 45% da área ocupada em 2003, a área destinada a horticultura aumentou apenas 28% para o mesmo período (CODEPLAN, 2015).

O levantamento do IBGE sobre a Produção Agrícola Municipal (PAM) apresenta dados mais atuais para a área ocupada, tanto pelas lavouras temporárias quanto permanentes. A área total destinada a lavouras permanentes no ano de 2017 no DF foi de 1.952 hectares, número que não é tão expressivo quando olhamos para a área ocupada pelas lavouras temporárias. Destacamos nessa tabela apenas as principais culturas das lavouras temporárias no DF.

Tabela 10: Produção Agrícola Municipal – DF – Principais culturas - Lavouras Temporárias – 2017

	área plantada (hectares)	quantidade produzida (toneladas)	rendimento (kg/ha)	valor da produção (mil reais)
soja (grão)	70.000	241.500	3.450	249.549
milho (grão)	65.334	460.740	7.052	215009
feijão (grão)	14.954	44.625	2.984	89.771
trigo	1.083	5.706	5.269	3.528
mandioca	1.059	17.400	16.431	14.790
total	152.430	769.971	-	572.647

Fonte: organização própria com dados de IBGE (2017).

Considerando que, para o ano de 2017, o total da área plantada somando todas as culturas temporárias (na tabela destacamos apenas as principais), foi de 160.942 hectares (IBGE, 2017), temos as culturas de soja e milho responsáveis pela ocupação de 84% dessa área. É importante lembrar que parte considerável da produção de soja é destinada à exportação e boa parte do milho é vendido para o estado de Goiás para ser usado como ração¹⁰⁶.

Logo, pode-se concluir que uma parte significativa das terras agricultáveis do DF não é utilizada para o plantio de produtos que irão proporcionar a segurança alimentar da população local.

É sabido que a região Centro-Oeste é uma das principais expressões do agronegócio no país e nota-se que o perfil de ocupação agrária e agrícola do Distrito Federal também contribui para essa realidade. De acordo com o relatório da CODEPLAN (2015), há um *abismo social e econômico* que separam a agricultura familiar da agricultura empresarial aqui no DF.

4.3 Demanda de alimentos para consumo interno

Atualmente, o DF importa de outras regiões aproximadamente 70% dos alimentos que consome¹⁰⁷.

Garcia e Recine (2014) chamam a atenção de que a produção de alimentos básicos no DF difere do padrão apresentado no país. Enquanto no Brasil temos a maior parte dos alimentos básicos sendo produzidos pela agricultura familiar, para o DF essa realidade se altera. Abaixo segue uma tabela sistematizando os dados que as autoras trazem do Brasil e do DF, de acordo como Censo Agropecuário (IBGE, 2010), em que consta as porcentagens da produção da agricultura familiar em relação à produção total de alguns alimentos.

¹⁰⁶ Informação disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/correiodebate/agonegocio-df/2017/05/16/noticias-agronegocio-df,595265/brasil-tem-producao-de-sobra-para-abastecimento-e-exportacao.shtml>, acessada em 03/12/2018.

¹⁰⁷ Essa informação foi divulgada por um profissional da CEASA-DF, responsável pelo setor de estatística, em um seminário realizado no final do ano de 2018 pela EMATER-DF. Tal informação também é mencionada em CODEPLAN (2015).

Tabela 11: Porcentagem de produtos básicos produzidos pela agricultura familiar no Brasil e no DF – IBGE (2010)

Produtos	Brasil	DF
Feijão preto	76,8%	1,2%
Feijão fradinho	83,8%	8,1%
Mandioca	86,7%	43%
Café	55%	11%
Leite de vaca	58%	17,4%
Leite de cabra	67%	6,1%
Aves	50%	5%
Suínos	59%	7,6%

Fonte: Garcia e Recine (2014).

De fato, a produção de alimentos básicos pela agricultura familiar do DF destoa daquela observada em âmbito nacional. Isso faz com que a agricultura familiar do DF seja responsável por apenas 11% do valor bruto da produção agropecuária (IBGE, 2010), enquanto a agricultura não familiar é responsável pela maior parte.

Em publicação elaborada no ano de 2017 para subsidiar o Zoneamento Ecológico Econômico do DF, afirma-se que “à exceção das hortaliças, dos grãos (feijão, milho e soja) e das carnes, (porco e galinha), o DF encontra-se descoberto em relação ao atendimento da demanda por alimentos, nos demais itens alimentares, considerando a pauta de consumo da população” (BRASÍLIA, 2017b, p.25).

Abaixo temos a tabela fornecida na publicação, que apresenta a produção alimentar no DF para o ano de 2012. A demanda alimentar foi calculada com bases nos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar para o DF de 2009. Na tentativa de atualizar essa tabela, acrescentamos uma coluna referente à produção de alimentos em 2017 (EMATER, 2017a). Considerando que não há uma publicação mais recente da pesquisa que gerou as informações sobre a demanda alimentar, a comparação para cálculo do superávit/déficit alimentar para o ano de 2017 foi feita com os dados da POF 2009.

Tabela 12: Produção e Demanda de Produtos Agropecuários no DF - 2012/2017

Produto (ton.)**	POF (IBGE, 2009)	2012		2017*	
	Demanda (ton)	Produção (ton)	Superávit/ Déficit (ton)	Produção (ton)	Superávit/ Déficit (ton)
Hortaliças	69.592,22	233.578,68	163.986,46	233.186,26	163.594,04
Frutas	98.845,78	38.479,32	-60.366,46	37.174,08	-61.671,70
Feijão	22.141,93	49.382,00	27.240,07	42.313,54	20.171,61
Milho***	1.318,49	403.111,00	401.792,51	495.693,97	494.375,48
Soja***	108.235,86	176.160,00	67.924,14	203.567,53	95.331,67
Carne	35.822,89	4.618,92	-31.203,97	3.424,594	-32.398,30
Suíno	8.779,67	15.301,50	6.521,83	19.087,603	10.307,93
Aves	26.518,91	84.349,85	57.830,94	112.502,940	85.984,03
Leite	113.315,78	24.570,10	-88.745,68	27.541,988	-85.773,79

*Para o ano de 2017, a maior parte da produção agropecuária do DF esteve concentrada nas RAs de Planaltina, Brazlândia, Paranoá, São Sebastião, Gama, Sobradinho e Núcleo Bandeirante.

**todas as quantidades apresentadas estão em toneladas, à exceção do leite, que apresenta a produção e demanda em litros.

*** Contabilizado somente o consumo humano, de grãos.

Fonte: elaboração própria com dados da EMATER (2017a); BRASÍLIA (2017b); estimativa de demanda calculada pela POF/IBGE - 2009, dados organizados pela CODEPLAN.

Mesmo na ausência de dados mais atuais sobre a demanda alimentar no DF, é possível inferir que ela tenha aumentado de 2009 até os dias atuais, considerando o aumento demográfico ocorrido nesse período. De acordo com o IBGE¹⁰⁸, a população estimada para o DF no ano de 2018 era de 2.974.703 habitantes enquanto no censo referente ao ano de 2006, a população era de 2.570.160 pessoas.

Os documentos consultados apontam que

Analisando a tabela acima é possível notar que os alimentos que apresentavam um déficit de produção no ano de 2012, permaneceram na mesma situação no ano de 2017, alguns, inclusive, tendo essa situação agravada. A produção de frutas em 2017, por exemplo, foi menor que em 2012, o mesmo ocorrendo com a produção de carne bovina. O leite foi o único dos produtos, dentre os deficitários, que apresentou um aumento na produção no ano de 2017, ainda assim, insuficiente para atender a demanda.

Itens como as hortaliças e o feijão, apesar de se apresentarem superavitários, merecem atenção uma vez que tiveram suas produções diminuídas no período analisado. A soja e o milho, por sua vez, tiveram um incremento produtivo mais significativo, juntamente com a produção de suínos e de aves.

Para a CODEPLAN (2015, p.65),

¹⁰⁸ Informação disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/panorama>, acessada em 04/12/2018.

[...] o problema do autoabastecimento do DF com alimentos saudáveis para suprir as necessidades de sua população não reside na suposta falta de titularidade ou dominialidade da terra, equacionável mediante a concessão de direito real de uso, nem na falta de investimentos etc., mas sim no modelo produtivo adotado que tem como elementos basilares a concentração excessiva da terra e a produção voltada para exportação que se fazem acompanhar da elevada incorporação de crédito, tecnologia e insumos modernos.

A disponibilização de terras para a produção de alimentos, sobretudo daqueles que se encontram em déficit, é uma medida que, de fato, teria um impacto na segurança alimentar e nutricional da população. Contudo, se a proposta é a mudança do modelo produtivo, tal ação isolada não surtiria muito efeito, havendo a necessidade do acompanhamento dos agricultores pelos órgãos técnicos responsáveis pela assistência técnica com o objetivo de orientar novas práticas. De acordo com CODEPLAN, tal disponibilização teria que ser feita de maneira a evitar a concentração de terras, que já é grande no DF, e ser seguida por investimento em tecnologias voltadas para a agricultura familiar

A falta de investimento acarreta, por exemplo, na baixa produtividade observada de produtos que não são alvo central do agronegócio. Enquanto as olerícolas não apresentaram uma evolução significativa na produtividade no período analisado acima, o milho e a soja se destacaram. Uma das razões para isso é o investimento financeiro e tecnológico que existe para o desenvolvimento dessas culturas.

Dessa forma, o cenário de déficit de alguns produtos centrais na alimentação da população do DF que obriga a importação de alimentos, somado a baixa participação da agricultura familiar na produção agropecuária do DF, apontam para a necessidade de reestruturação de novos modelos produtivos descentralizados para o DF e entorno (GARCIA; RECINE, 2014).

4.4 A produção de alimentos orgânicos no DF

De acordo com o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO), o DF apresentava ao final do ano de 2018, 304 produtores de orgânicos¹⁰⁹. A planilha disponibilizada no site do MAPA informa a localização de cada produtor. De acordo com essas informações temos para o DF 2 produtores de orgânicos em Taguatinga e 2 em Ceilândia; 3

¹⁰⁹ Consulta feita ao CNPO disponível em <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>, acessado em 17/12/2018. Vale dizer que outras consultas foram feitas ao longo do ano 2018, de maneira que foi possível observar que o número de produtores de orgânicos para o DF variou no período. Em uma consulta feita no mês de Abril, por exemplo, o número de registro era de 326 produtores.

em São Sebastião, 3 em Santa Maria, 3 no Paranoá e 3 no Gama; 6 em Sobradinho; 9 em Brazlândia; 16 em Planaltina e 257 produtores em Brasília. Uma rápida verificação permitiu concluir que essa localização fornecida não está correta uma vez que temos, por exemplo, a OCS Planaltina identificada como localizada em Brasília. Este é um exemplo de como a divisão territorial do DF pode confundir e atrapalhar na organização dos dados. A rigor, todos os produtores listados como localizados em Brasília, deveriam estar dispostos no que é Região Administrativa do Plano Piloto; sabemos, conforme apresentado acima, que essa é a região administrativa que concentra a menor parte das propriedades rurais do DF. Diante da imprecisão dessa informação contida no CNPO, não a usaremos.

A EMATER-DF é o órgão que presta o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos agricultores da região. Entretanto, poucos são os dados sobre produção orgânica do DF disponibilizados no sítio eletrônico da empresa.

Informações mais detalhadas constam no relatório de atividades¹¹⁰ realizadas em 2017 pela empresa (EMATER, 2017b, p.15) onde “registra-se que 210 propriedades certificadas pela EMATER-DF produziram 8.200 toneladas de hortaliças orgânicas no curso do exercício de 2017”. Essa caracterização gera dúvidas pois sabemos que a EMATER não é um organismo de certificação de orgânicos. No DF, os principais mecanismos presentes são as Organizações de Controle Social (OCSs), os Organismos Participativos de Avaliação de Conformidade Orgânica (OPACs) e as certificações por auditoria. Para as duas primeiras está prevista a participação da EMATER como entidade que apoia o processo de cadastramento através de ações de ATER contribuindo para a organização dos produtores e para a regularização da produção orgânica (JUNIOR; CARNEIRO, 2017); deve ser nesse sentido que a EMATER atribui as certificações a ela própria. No que diz respeito à certificação por auditoria, duas empresas prestam esse serviço no DF, a ECOCERT Brasil e o Instituto Biodinâmico (IBD Certificações).

Em CODEPLAN (2015) podemos encontrar dados sobre a produção orgânica do DF para o referido ano, tendo como uma das fontes de informação o CNPO. Comparando esses dados com a atualização feita em 2018 temos o seguinte cenário:

¹¹⁰ Disponível em <http://www.emater.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/rel2017.pdf>, acessado em 17/12/2018.

Tabela 13: Modalidade de certificação dos produtores orgânicos no DF - 2015 e 2018

	2015	2018
OCS	64	96
OPAC	20	130
Auditoria	26	78
nº total de produtores orgânicos no DF	110	304

Fonte: organização própria com dados do MAPA e CODEPLAN (2015)

Os dados sinalizam para uma evolução do cenário de orgânicos no DF, que pode ser percebida no aumento do número total de produtores orgânicos certificados. A análise da evolução de cada modalidade de certificação também permite chegar a conclusões interessantes. O tipo de certificação que apresentou maior incremento nesse período foi o OPAC, passando de 20 organismos em 2015 para 130 em 2018.

Os OPACs reúnem grupos de 8 a 12 agricultores que, juntamente com outros colaboradores, podendo estes serem organizações públicas ou privadas, ONGs, organização de consumidores, realizam uma auto certificação, ou seja, eles mesmos monitoram se a produção está de acordo com a legislação que regulamenta a produção orgânica no Brasil. Para isso fazem um planejamento conjunto das ações que envolvem visitas a todas as propriedades que pertencem ao OPAC e também à outros OPACs como forma de possibilitar troca de informações e criação de parâmetros para verificação se a produção está em conformidade com a legislação vigente. Os OPACs podem usar um selo de certificação que permite a comercialização de seus produtos tanto de maneira direta como em feiras e compras institucionais, como também para terceiros como supermercados, sacolões, restaurantes, etc.

As possibilidades de comercialização dos produtos para os OPACs são maiores que as oferecidas pela OCS. Notamos que, no ano de 2015, os produtores pertencentes à OCS representavam um pouco mais da metade do número total de agricultores orgânicos no DF; no ano de 2018 esse tipo de certificação passou a representar um terço dos produtores. O reconhecimento enquanto uma OCS permite apenas a comercialização direta dos produtos, seja no local onde ocorre a produção, seja em feiras, entregas em domicílio ou via compras institucionais. Os agricultores não possuem um selo, apenas uma declaração de que estão cadastrados no CNPO. OCSs são formadas por grupos de agricultores que também fazem a auto certificação, no entanto, os únicos colaboradores são entidades públicas como é a EMATER, no caso do DF.

O número de certificações por auditoria também apresentou uma evolução, saindo de 26 produtores certificados em 2015 e indo para 78 em 2018. Este é o tipo de certificação que oferece mais possibilidades de comercialização, sendo também a que apresenta maiores custos para os produtores. Enquanto nas duas primeiras as avaliações de conformidade com as práticas orgânicas não envolvem custos e são feitas pelos próprios agricultores, o que

confere a caracterização de certificações participativas, na certificação por auditoria a avaliação é feita por uma empresa contratada para esta finalidade. Os custos envolvidos nesse processo variam de acordo com a certificação, mas representam um valor que pode ter impactos no orçamento dos produtores, sobretudo nos menos capitalizados.

A certificação por auditoria constitui, de fato, em custos adicionais para o agricultor. A fase de transição para a produção orgânica também é um momento delicado pois, além do gasto com a certificação, a entrada de recursos que o agricultor outrora possuía é interrompida pois a área produtiva está passando por readequações. Conforme a área se torna apta para a produção orgânica, o agricultor passará a ter novas receitas.

Por volta do ano de 2011 ou 2012 foi estabelecido um convênio entre o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a ECOCERT e o Sindicato dos Produtores Orgânicos do DF (SINDIORGÂNICOS); esse convênio firmou o compromisso do SEBRAE arcar com 70% dos custos da certificação por auditoria enquanto os agricultores pagariam apenas os 30% restantes desde que estes fossem filiados ao sindicato (CODEPLAN, 2015). De acordo com a CODEPLAN, essa medida foi importante para impulsionar a conversão de um maior número de produtores a aderirem à agricultura orgânica.

É importante dizer que a agricultura orgânica não é praticada apenas por agricultores familiares. De acordo com o relato de um dos gestores públicos da EMATER, uma das principais referências de produção orgânica no DF hoje é uma propriedade não-familiar. Foi solicitado à empresa quantas propriedades rurais se encontram nessa situação no DF, porém, não obtivemos resposta.

Como já citado, as ações no sentido de promover a agricultura orgânica no DF são desenvolvidas pela EMATER, tanto para agricultores familiares quanto não familiares. No relatório de atividades desenvolvidas pela empresa em 2017 há um breve tópico intitulado *Desenvolvimento da Agroecologia e Agricultura Orgânica*, que traz outros números interessantes de conhecer sobre a realidade do DF: foram atendidos pela empresa, no ano de 2017, 1.714 agricultores e agricultoras em atividades de ATER, em 1.192 propriedades rurais (EMATER, 2017b).

Está em curso no DF uma iniciativa extremamente importante para o cenário da produção orgânica na região, a Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica¹¹¹ (PDAPO), regulamentada no final do ano de 2017¹¹². O decreto que a regulamentou também instaurou a Câmara Setorial de Agroecologia e Agricultura Orgânica (CAO-DF), responsável por elaborar um planejamento das ações a serem tomadas. Essa Câmara é vinculada à SEAGRI-DF, e composta por representantes das seguintes entidades:

¹¹¹ A lei que institui a PDAPO é a nº5.801 de 10 de janeiro de 2017.

¹¹² O decreto que regulamenta a CAO é o de nº 38.618 de 16 de novembro de 2017.

Tabela 14: Composição da CAO-DF

I	Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (SEAGRI-DF)
II	Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA-DF)
III	Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal (SEDESTMIDH-DF)
IV	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER-DF)
V	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
VI	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)
VII	Sindicato dos Produtores Orgânicos do Distrito Federal (SINDIORGÂNICOS)
VIII	Cooperativa dos Produtores do Mercado Orgânico de Brasília (COOPERORG)
IX	Associação dos Produtores Orgânicos do Bioma Cerrado (AGRO-ORGÂNICA)
X	Associação de Agricultura Ecológica (AGE)
XI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Distrito Federal e Entorno (FETRAF-DFE)
XII	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Distrito Federal (SEBRAE-DF)
XIII	Instituto Federal de Brasília (IFB)
XIV	Cooperativa de Trabalho e Desenvolvimento da Agricultura Camponesa (CODESTAC)

Fonte: Decreto Distrital nº 38.618 de 16 de novembro de 2017.

Um dos principais objetivos da CAO-DF é a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Agroecologia e Produção Orgânica do Distrito Federal, que está em fase de construção.

Nos dias 08 e 09 de novembro de 2018 foram realizadas oficinas para a construção de propostas para subsidiar este plano. As temáticas contempladas foram redução do uso de agrotóxicos, formação e inovação em agroecologia, comercialização de produtos, sistemas produtivos de base agroecológica e pagamentos por serviços ambientais. Participaram da atividade representantes das entidades que compõe a CAO, bem como agricultores, pesquisadores, movimentos sociais e gestores públicos¹¹³. As propostas elaboradas por cada um desses grupos de trabalho foram sistematizadas para serem apresentadas ao novo governador que irá assumir o GDF a partir do ano de 2019 e apresentam medidas que buscam avançar nas temáticas abordadas. A implementação das medidas, contudo, depende de diversos fatores como disponibilidade orçamentária, atuação das diversas entidades envolvidas de maneira coordenada e cooperativa, além de vontade política dos envolvidos mais diretamente com a implementação do plano.

Outra iniciativa importante de destacar para a realidade do DF é a existência do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (PDSAN). Esse plano é um desdobramento da adesão do DF ao SISAN, que foi feita no ano de 2011. O DF já elaborou dois planos, sendo

¹¹³ Uma das pessoas da EMATER responsáveis pela organização das oficinas era a minha interlocutora e me convidou para participar, sendo que estive presente nos dois dias de trabalho, mas não foi possível participar da discussão de todos os temas pois eles ocorreram de maneira paralela.

que as ações do I PDSAN estiveram vigentes de 2012 a 2015 e as ações do II PDSAN se iniciaram em 2016 e estão previstas para finalizarem em 2019. O I PDSAN apresentava como diretrizes a garantia do acesso à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; a promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica de produção, extração, processamento, distribuição e comercialização de alimentos; e a instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada (CAISAN-DF, 2013). O II PDSAN é composto por 183 metas que também contemplam as diretrizes mencionadas¹¹⁴. A vigência dos PDSANs é concomitante ao Plano Plurianual de Governo (PPA), de maneira que procura-se convergir as ações de ambos no que diz respeito à SAN, para que o orçamento das mesmas esteja garantido pelo PPA.

4.5 Compras institucionais no DF

Uma das possibilidades para a comercialização dos produtos convencionais e orgânicos da agricultura familiar é a compra institucional. No DF ela ocorre por meio de três programas diferentes: o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (PAPA), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Enquanto esses dois últimos são programas do governo federal, o PAPA é um programa do GDF, criado no ano de 2012¹¹⁵, com a finalidade de “garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, *in natura* ou manufaturados, e de artesanato produzidos por agricultores ou suas organizações sociais rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária” (GDF, 2012).

A existência dessa iniciativa, por si só, já pode ser considerada um avanço no sentido de fortalecimento da agricultura familiar na região. Um decreto de 2017¹¹⁶ condicionou que as unidades que compõe a estrutura da administração pública do poder executivo do DF devem destinar, no mínimo, 30% do orçamento anual para a compra de gêneros alimentícios via o PAPA-DF, medida que, definitivamente, impulsiona ainda mais o programa. Não foi

¹¹⁴ Informação disponível em <http://www.sedest.df.gov.br/ii-plano-de-seguranca-alimentar-nutricional/>, acessada em 17/12/2018.

¹¹⁵ Lei nº 4.752, de 07 de fevereiro de 2012.

¹¹⁶ Decreto nº 38.551, de 10 de outubro de 2017, acrescenta dispositivos ao artigo 6º do Decreto nº 33.642, de 02 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 4.752, de 07 de fevereiro de 2012, que cria o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura - PAPA/DF.

estabelecida, no entanto, uma porcentagem mínima para a aquisição exclusiva de produtos orgânicos.

O destino principal dos produtos orgânicos adquiridos pelo PAPA-DF é a Cesta Verde, uma iniciativa da SEAGRI-DF em conjunto com a SEDESTMIDH que visa a distribuição de alimentos¹¹⁷ para famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. De acordo com dados da EMATER¹¹⁸ entre os anos de 2012 a 2018 foram estabelecidos contratos com 52 agricultores familiares num valor total de R\$ 2.246.847,08.

Para o período mencionado o PAPA foi o programa que movimentou o maior volume de recursos para a aquisição de alimentos orgânicos da agricultura familiar. Uma das razões para isso pode ser o fato de o limite do valor contratado por agricultor ser maior que o estabelecido pelos outros programas. No PAPA, os contratos podem chegar ao valor de até R\$ 120.000,00 por DAP¹¹⁹ por ano.

Para o PAA, os limites para a aquisição de produtos dependem da modalidade¹²⁰ em questão com valores que variam entre R\$ 4.500,00 a R\$ 8.000,00 por DAP por ano. De acordo com a EMATER-DF, a venda de produtos orgânicos para o PAA entre os anos de 2014 e 2018 envolveu 105 agricultores familiares orgânicos movimentando um montante de recursos no valor de R\$ 1.076.954,86.

A venda de alimentos orgânicos dos agricultores para o PNAE-DF será apresentada com mais detalhes no próximo capítulo. Por ora vale dizer que, no ano de 2018, ela movimentou um valor de R\$ 1.167.759,93 e envolveu duas organizações de agricultores familiares. Lembrando que o limite de aquisição para este programa é de R\$ 20.000,00 por DAP por ano.

Outra possibilidade para a comercialização de alimentos da agricultura familiar é a venda para o abastecimento dos Restaurantes Comunitários (RC), um tipo de Equipamento Público de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) que tem como objetivo disponibilizar refeições por um preço mais barato a fim de proporcionar a SAN para pessoas em situação de pobreza. De acordo com a CODEPLAN (2018), o DF conta com 14 RCs que atendem diariamente cerca de 13.500 usuários. No entanto, foi informado pelos responsáveis pelos

¹¹⁷ Os alimentos que compõe a cesta verde são frutas, legumes e verduras; existe também a cesta seca, que fornece alimentos não-perecíveis.

¹¹⁸ Esses dados foram apresentados nas Oficinas de construção de propostas para a agroecologia e produção orgânica do DF, por uma servidora da EMATER-DF.

¹¹⁹ A DAP existe em sua forma física e jurídica. Cada agricultor individualmente pode possuir uma DAP física e as organizações (associação, cooperativa), uma DAP jurídica. Quando a compra é feita de uma organização, o limite máximo passa a ser o valor somado das DAPs individuais dos agricultores que a compõe.

¹²⁰ As modalidades do PAA são Doação Simultânea, Compra Direta, Incentivo à Produção e ao Consumo de leite (PAA Leite), Apoio à Formação de Estoque, Compra Institucional e Aquisição de Sementes. Informação disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf acessa em 19/12/2018.

contratos de compra de alimentos que, até o momento, não havia sido registrado nenhuma aquisição da agricultura familiar, muito menos de alimentos orgânicos.

A venda de produtos orgânicos por meio das compras institucionais, além de beneficiar os agricultores familiares que a praticam, também beneficia quem consome estes alimentos. O público contemplado pelos programas citados são famílias que estão em condição de pobreza ou extrema pobreza, e que, em decorrência dessa circunstância, se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional. Dessa forma, além da garantia da ingestão mínima de nutrientes necessários para a manutenção da vida, essas famílias também estão consumindo alimentos orgânicos, livres, portanto, de substâncias tóxicas à saúde e oriundos de um modelo produtivo que não agride o meio ambiente.

Como já abordado ao longo desse texto, um dos fatores mais limitantes para o consumo de alimentos orgânicos é o preço. Compras institucionais de alimentos orgânicos proporcionam que as famílias em condição de pobreza, bem como entidades socioassistenciais que são atendidas por esses programas, tenham acesso a um tipo de produto que dificilmente poderiam comprar em supermercados, contribuindo para aumentar a acessibilidade a alimentos saudáveis e sustentáveis, convergindo com princípios do DHAA. Schmitt e Grisa (2013, p.248) afirmam que:

Ao promover o consumo de alimentos da agricultura familiar e agroecológica nas escolas, em instituições socioassistenciais, em restaurantes populares, em espaços político-institucionais ou por meio da distribuição direta para populações em situação de vulnerabilidade social, contribui-se para a conformação de um consumo político que reconhece e valoriza a agricultura familiar e preocupa-se com a forma como o alimento foi produzido e seus valores intrínsecos.

A seguir será abordado um pouco mais sobre o consumo de alimentos orgânicos no DF.

4.6 Consumo de alimentos orgânicos no DF

De acordo com um relatório elaborado por Barbosa e Santos (2016) intitulado *Aspectos da SAN no DF*¹²¹, esta é a unidade da federação que apresenta o maior percentual da população do país, 52,5% dos habitantes com 18 anos ou mais, consumindo o nível

¹²¹ Relatório elaborado a partir de dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS-2013), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2013) e da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PENSE-2012), todas realizadas pelo IBGE.

recomendado¹²² de frutas e hortaliças. O consumo desses alimentos é um dos indicadores de uma alimentação saudável. Tal alimentação pode ser considerada ainda mais saudável se composta por alimentos orgânicos.

Estaria a maior parte da população do DF consumindo alimentos orgânicos?

Gonçalves et al (2016) afirmam que um morador do DF tem 86% mais chance de consumir alimentos orgânicos do que o morador de qualquer outro estado do país.

Abaixo conheceremos um pouco do perfil de quem consome alimentos orgânicos no DF.

4.6.1 Perfil dos consumidores

A porcentagem de 86% encontrada no trabalho de Gonçalves et al (2016) é alta e o relatório merece uma leitura mais detalhada. Para se chegar a esse número, o estudo considerou a renda como um fator determinante para o acesso a esse tipo de alimento, uma vez que os produtos orgânicos são, normalmente, mais caros que os alimentos convencionais. Além da renda considerou-se também como determinante aspectos como nível de escolaridade, idade, o sexo da pessoa de referência e se ela possui ou não filhos.

Os autores adotaram como referência a POF 2008-2009, utilizando desta apenas os dados daquelas famílias que declararam consumir orgânicos para calcularem a elasticidade na renda do consumo de produtos orgânicos a partir de uma regressão logarítmica. Através desse percurso metodológico, chegaram à conclusão que o aumento de 1% na renda das famílias elevou em 0,12% o consumo de orgânicos, sendo esta a determinante mais significativa. A determinante *anos de estudo* foi a segunda mais influente. Uma vez estabelecido o grau de influência das determinantes, recorreu-se às PNADs de 2008 e 2013 (IBGE) para captar os valores de rendimento médio mensal das famílias do DF.

Verificou-se, para o DF, que o aumento da renda está associado a um aumento do consumo de produtos orgânicos, independente da classe de rendimento que esse aumento ocorra. Como exemplo, o estudo cita que “o valor do rendimento médio mensal das famílias que recebem até um salário mínimo cresceu 27% em relação a 2008, refletindo, portanto, uma elevação esperada de 3,2% no consumo de orgânicos (CODEPLAN, 2016, p.16).”

Vale notar que esse aumento no consumo de orgânicos é esperado, mas não quer dizer que se concretize. Isso porque existem outros fatores condicionantes do consumo de orgânicos que não apenas a renda. O estudo em questão cita alguns deles para justificar a elevada probabilidade do consumo desse tipo de produto no DF: a característica

¹²² A PNS considera como ideal a ingestão de 400 gramas de frutas e/ou hortaliças por dia, o que corresponde à ingestão de 5 porções diárias desses alimentos.

eminentemente urbana, a distribuição e comercialização facilitadas pelas reduzidas dimensões do território e a presença de entidades governamentais comprometidas com a produção orgânica (EMBRAPA, EMATER, SEBRAE) são fatores que contribuem para esse cenário.

Encontramos outros trabalhos sobre a temática de alimentos orgânicos no DF, que tem a preocupação em caracterizar o perfil de consumidores de orgânicos neste distrito.

Magalhães (2004) e Versianni (2016) realizaram a pesquisa na CEASA do DF, pelo fato deste ser um lugar de referência para a compra de produtos orgânicos na região¹²³. Um relatório de 2017 elaborado por Almeida et al (2017) que reúne informações sobre o perfil de consumidores de alimentos orgânicos (hortaliças) referente aos anos de 2004, 2008 e 2011 também realizou entrevistas nos principais pontos de comercialização de orgânicos da região central¹²⁴ do DF, sendo estes supermercados, hipermercados e feiras. Tal relatório aponta que a seleção do público foi um fator limitante da pesquisa pois acabou por restringir a amostra, não sendo ela representativa de toda a população do distrito uma vez que os habitantes da região central do DF se destacam por apresentarem uma renda maior em comparação com os habitantes das localidades mais periféricas. Considerando que a renda é um fator que apresenta grande influência no consumo de produtos orgânicos, não é possível generalizar as conclusões desse estudo para todo o território do DF.

As três pesquisas mencionadas acima apresentaram a mulher como principal compradora de alimentos orgânicos. Considerando que Brasília, a capital do país, é uma cidade cosmopolita, as pesquisas de Versianni (2016) e de Almeida et al (2017) indagaram aos entrevistados a respeito de suas regiões de origem. Como resposta, as duas pesquisas apresentaram a região Sudeste como sendo a origem da maioria dos entrevistados, seguida pela região Centro-Oeste e Nordeste.

Em relação a faixa etária predominante no consumo desse tipo de alimento, os resultados das pesquisas variaram¹²⁵. Para Magalhães (2004) a faixa etária predominante foi dos 36 aos 45 anos. No levantamento realizado por Almeida et al (2017), a predominância

¹²³ O Mercado Orgânico é uma iniciativa que ocorre aos sábados na CEASA desde o início dos anos 2000. Inicialmente a venda dos produtos era feita em barracas montadas pelos produtores no estacionamento; atualmente os produtores dispõem de uma estrutura apropriada para comercialização dos produtos, que fica ao lado da CEASA.

¹²⁴ Os pontos de comercialização contemplados localizavam-se na Asa Sul, Asa Norte, Lago Norte, Lago, Sul, Cruzeiro, Setor de Indústria e Abastecimento (SIA), Setor de Mansões Park Way (SMPW), Taguatinga e Vicente Pires

¹²⁵ Vale dizer que as pesquisas não utilizaram a mesma periodização etária. Magalhães (2004) trabalhou com faixas de 25 a 35 anos, 36 a 45, 46 a 55, 56 a 65 e mais de 65 anos. Já Versianni (2016) estabeleceu de 20 a 30 anos, de 30 a 40, de 40 a 50, de 50 a 60 e acima de 60 anos. Almeida et al (2017) estabeleceram as seguintes faixas etárias: menos de 20 anos, entre 20 e 30 anos, de 31 a 40 anos, de 41 a 50, de 51 a 60, mais de 60 e não informou.

média obtida nos três períodos de coleta foi a idade de 31 a 50 anos. Já para Versianni (2016) a faixa etária que predominou em seus estudos foi a de 50 a 60 anos.

Nas três pesquisas foi possível verificar que os consumidores de alimentos orgânicos apresentaram um alto nível de escolaridade. Magalhães (2004) e Versianni (2016) constataram a predominância do ensino superior completo dentre os consumidores. A pesquisa de Almeida et al (2017), por mais que não tenha incorporado no questionário a categoria de resposta 'nível superior completo', obteve predominância de consumidores com, pelo menos, o terceiro grau completo.

Em relação à renda desses consumidores, Magalhães (2004) constatou que 60% dos consumidores que ele entrevistou apresentavam uma renda familiar de mais de dez salários mínimos. Considerando que, no ano de realização da pesquisa, o valor do salário mínimo era de R\$260,00, os consumidores obtinham uma renda de, pelo menos, R\$2.600,00. Se tomarmos apenas os dados referentes ao ano de 2004 da pesquisa feita por Almeida et al (2017)¹²⁶, temos que 54,3% dos entrevistados apresentavam uma renda familiar superior a R\$2.200,00. Para os anos de 2008 e 2011, pelo menos 59% e 47% respectivamente, dos consumidores apresentaram uma renda familiar maior que R\$5.000,00. A pesquisa de Versianni (2016) feita mais recentemente apresentou como nível de renda familiar predominante entre os consumidores de alimentos orgânicos o valor de, pelo menos, R\$10.000,00, relatado por 39% dos entrevistados, seguido por 22% daqueles que recebem entre R8.001,00 e R\$10.000,00.

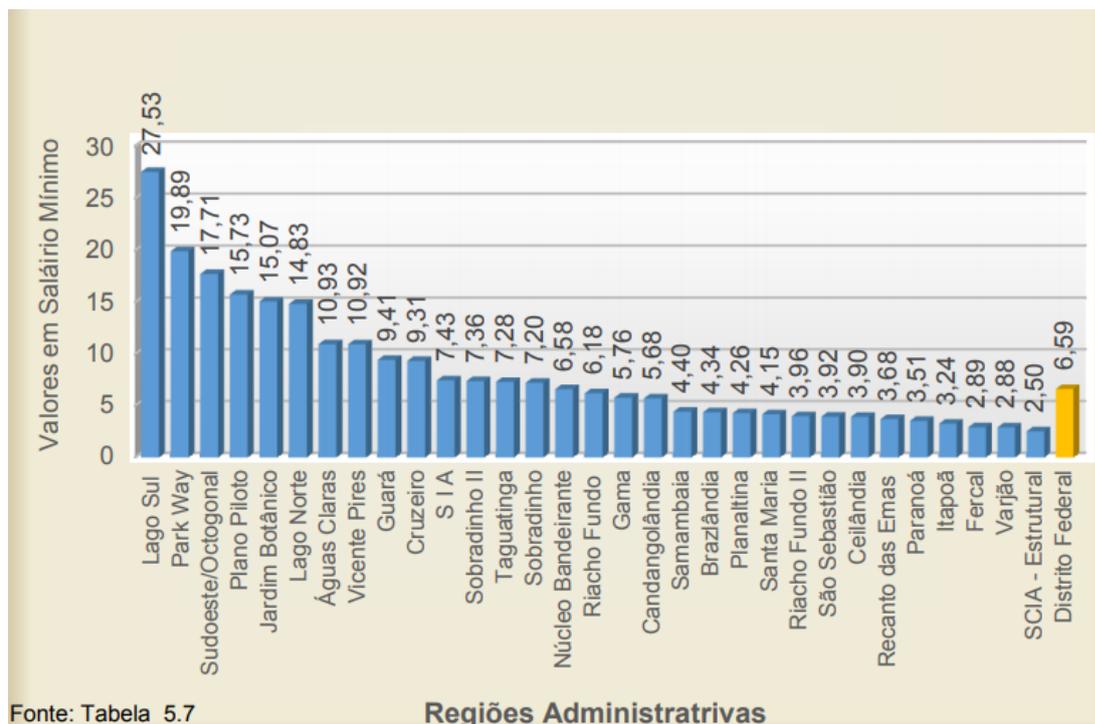
Como já foi dito anteriormente, a região central do DF apresenta um rendimento mensal familiar que destoa da maior parte da renda das pessoas que habitam as demais regiões do distrito.

A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) realizada em 2015 encontrou como renda domiciliar média do DF o valor de R\$ 5.192,38 (6,59 Salários Mínimos - SM). No entanto, como o próprio relatório alerta, "embora em termos de renda média o Distrito Federal detenha valor elevado, ao desagregar os dados por Região Administrativa, um novo contexto aparece, evidenciando o elevado nível de desigualdade interna existente no DF (CODEPLAN, 2015)". A RA que apresentou maior renda domiciliar foi o Lago Sul com 27,53 SM, e a RA com menor renda domiciliar foi a Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) - Estrutural com 2,5 SM. A diferença entre as rendas domiciliares é uma afronta.

Abaixo temos um gráfico que permite visualizar as classes de renda do DF e sua distribuição pelas regiões administrativas.

¹²⁶ Almeida et al (2017) informaram que muitos entrevistados optaram por não responder essa pergunta, sobretudo para os anos de 2008 e 2011.

Gráfico 1: Renda domiciliar média mensal segundo as RAs – DF – 2015



Fonte: Tabela 5.7

Fonte: PDAD (2015)

O gráfico acima revela que as RAs em que foram feitas as pesquisas de perfil de consumidor citadas acima apresentam uma renda domiciliar maior do que a renda média do DF.

De acordo com a PDAD (2015), a maior parte da população residente no DF, que equivale a 37,71%, apresenta uma renda domiciliar média entre 2 e 5 salários mínimos¹²⁷, seguida de 19,36% da população com rendimento entre 5 e 10 SM. Uma parcela de 17,43% da população apresenta renda entre 1 e 2 SM; 13,29% da população tem renda entre 10 e 20 SM; 6,29% recebem mais de 20 SM e 5,92% tem renda de até 1 SM.

Somando as parcelas da população que recebem até 5 SM temos 61,06% da população com uma renda abaixo da renda domiciliar média apresentada na PDAD de 2015, que era de 6,59 SM.

Considerando que “a renda da população desempenha papel fundamental no aumento do consumo de hortaliças orgânicas, pois o preço destes produtos ainda é considerado alto” (ALMEIDA et al, 2017, p. 27), é possível inferir que não é a maioria da população do DF que consome alimentos orgânicos.

Mesmo assim, a perspectiva para esse tipo de mercado é promissora de acordo como a SEAGRI-DF; segundo a secretaria “o mercado de produtos orgânicos do Distrito Federal

¹²⁷ No ano de 2015 o valor do salário mínimo era R\$ 788,00. Informação disponível em <https://www.tabeladeirrf.com.br/tabela-do-salario-minimo.html>.

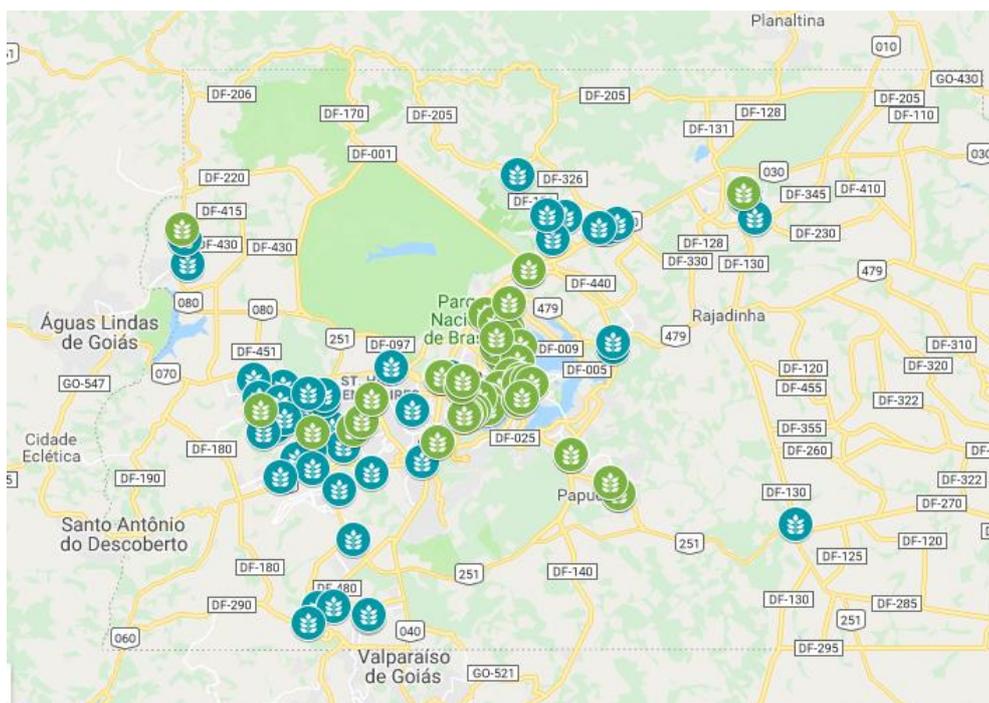
não para de crescer. A produção estimada de hortaliças e frutas orgânicas é de 8.200 toneladas, por ano, o que representa um crescimento médio anual de 34%.¹²⁸

Mas onde será que esses alimentos são comercializados? Como a população do DF pode acessar esse tipo de alimento?

Em 2015, de acordo com dados da Superintendência Federal de Agricultura do DF, havia 140 postos de comercialização de orgânicos, sendo que destes 60 eram lojas de redes de supermercado privado, 30 eram estabelecimentos especializados e sacolões, e 24 eram feiras orgânicas (CODEPLAN, 2015).

O número de feiras apresentou um aumento de 2015 para cá. A figura 3 abaixo retrata a localização tanto das feiras que vendem produtos orgânicos como as que vendem produtos convencionais no DF.

Figura 3: Distribuição espacial das Feiras no DF



Fonte: <http://www.emater.df.gov.br/feiras-organicas/> acessado em 17/12/2018.

Os pontos em verde representam as feiras orgânicas enquanto os pontos em azul, as feiras que comercializam produtos convencionais. É possível perceber que as feiras orgânicas se concentram na região central do DF enquanto as regiões periféricas abrigam a maior parte das feiras convencionais. No total tem-se 55 feiras convencionais e 47 feiras orgânicas.

¹²⁸ Informação disponível em <http://www.seagri.df.gov.br/feiras-organicas-do-distrito-federal/>, acessado em 20/12/2018.

Há uma divergência em relação ao número de feiras orgânicas apresentadas nessa figura e o que consta no relatório da EMATER-DF (2017b). De acordo com o relatório, no ano de 2017, o número de feiras orgânicas havia aumentado de 51 para 59. Mesmo que a informações disponíveis se desencontrem, é possível dizer que o número de feiras orgânicas no DF gire em torno de 50 unidades.

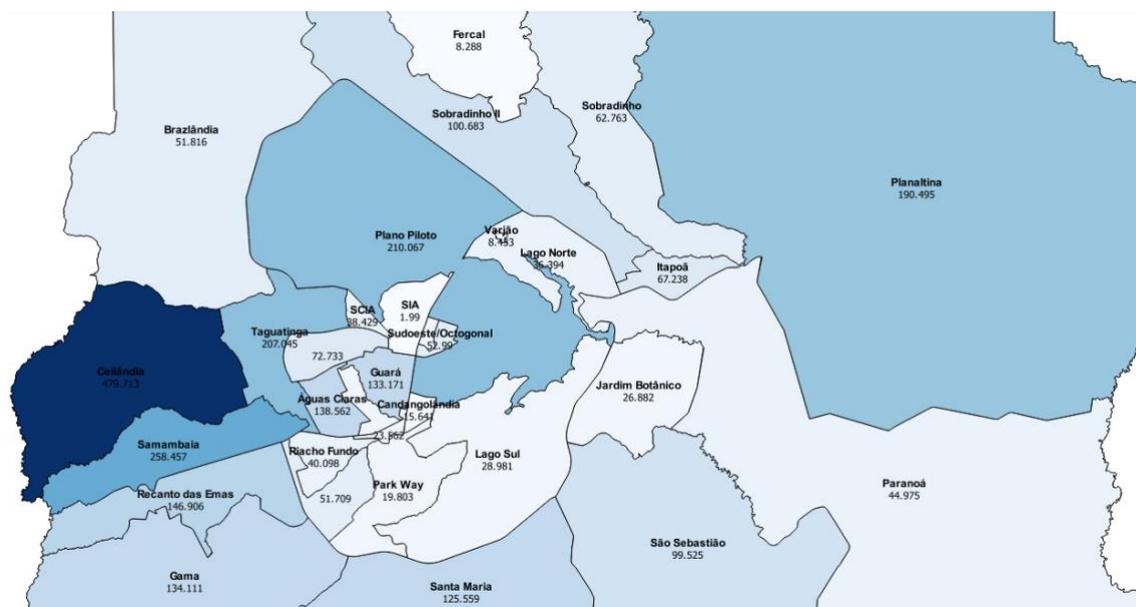
Considerando as reduzidas dimensões que o DF apresenta diante da extensão territorial de outros estados, a quantidade de feiras livres que aqui ocorrem passa a ser significativa. Independentemente se estas feiras vendem produtos orgânicos ou não, tal instrumento de comercialização apresenta vantagens diante de outros como supermercados, por exemplo. As feiras proporcionam trocas e proximidades que não são observadas nesses últimos estabelecimentos, dialogando com a noção de DHAA e SAN (SPOSITO; ABREU, 2017; ROVER; LAMPA, 2013).

Contudo, como já afirmamos algumas vezes aqui nesse trabalho, os alimentos orgânicos se aproximam ainda mais dessas noções pois representam um alimento seguro, livre de substâncias que são prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.

Podemos perceber, observando a figura acima, que a maioria das feiras de alimentos orgânicos estão concentradas da região central do DF, região onde reside a população que apresenta um rendimento maior que o da média da população do DF, como já visto. As regiões administrativas mais periféricas, que concentram um número maior de habitantes, não dispõem de feiras orgânicas ou, quando existem, estas ocorrem em menor número.

Abaixo temos uma figura que apresenta a distribuição da população do DF por região administrativa. Interessante comparar esta figura com a anterior para perceber quais são as localidades que dispõe de feiras orgânicas, e quais ainda não tem acesso a esse tipo de alimento.

Figura 4: Distribuição da População do DF por Região Administrativa



Fonte: PDAD (2015)

As cinco RAs mais populosas do DF, de acordo com o levantamento da PDAD (2015) são Ceilândia, Samambaia, Plano Piloto, Taguatinga e Planaltina.

De acordo com os registros consultados, Ceilândia conta com uma feira de orgânicos, Samambaia não apresenta nenhuma, Taguatinga conta com uma e Planaltina também apresenta uma feira de orgânicos. O Plano Piloto apresenta, pelo menos, 20 feiras.

Uma informação pertinente de ser apresentada aqui é que os Restaurantes Comunitários (RCs) que apresentaram, no ano de 2016¹²⁹, maior volume de clientela diária foram, respectivamente, os localizados em Ceilândia, Gama¹³⁰, Planaltina e Samambaia. São as regiões mais populosas e onde também podem ser observadas as menores rendas por domicílio. Dados da II Pesquisa de Identificação e percepção social dos usuários dos RCs do DF (CODEPLAN, 2018) revelam que a alimentação ofertada nesse tipo de Equipamento Público de SAN (EPSAN) proporciona uma alimentação saudável para seus usuários, sendo que alguns indicadores superaram os encontrados para o DF como um todo. O consumo regular de frutas e hortaliças, por exemplo, foi relatado por 63% dos usuários dos RCs enquanto, para o DF, esse número foi de 49,8%; os valores de sobrepeso e obesidade também foram menores entre os usuários dos RCs (CODEPLAN, 2018). Contudo, indicadores como hipertensão, diabetes e o consumo de refrigerantes foram maiores entre esses usuários que os números apresentados para o DF (CODEPLAN, 2018). A pesquisa apurou ainda que, 70% dos usuários se interessariam em participar de palestras sobre alimentação saudável e

¹²⁹ A II Pesquisa de Identificação e percepção social dos usuários dos RCs do DF foi feita nos meses de outubro a dezembro de 2016.

¹³⁰ De acordo com a PDAD (2015), Gama era a sétima RA mais populosa do DF.

68% participariam de eventos culturais como teatro, música e exposições, o que sinaliza a importância desse tipo de EPSAN não apenas para a realização do DHAA para a população do DF, mas como um ponto de acesso à cultura (CODEPLAN, 2018). A realização de feiras de produtos orgânicos nesses espaços também poderia ser considerada como uma iniciativa para aumentar a disponibilidade e acessibilidade a esse tipo de produto.

Uma iniciativa recente do GDF pode ser destacada no sentido de promover a comercialização de alimentos orgânicos. A SEAGRI, juntamente com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA) e o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) lançaram, no ano de 2018, um edital para que produtores de alimentos orgânicos pudessem vendê-los nos parques públicos do DF. Para o segundo semestre de 2018 três organizações¹³¹ participavam em três parques públicos: o Parque Águas Claras, o Parque Bosque do Sudoeste e o Parque Olhos D'Água¹³².

Além do número considerável de feiras orgânicas que ocorrem no DF, sobretudo na região central, o distrito conta também com um número grande de Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSAs).

Esse tipo de comunidade se originou nos Estados Unidos adotando o nome de Community Supported Agriculture (CSA) que, em português obteve a tradução acima.

No Brasil, o movimento das CSAs, como é chamado, surgiu no ano de 2011, tendo como objetivo contribuir para a reprodução da atividade camponesa e, também, melhorar a alimentação dos consumidores. A dinâmica de funcionamento das CSAs é a seguinte: um grupo de consumidores se compromete, pelo período de um ano normalmente, a cobrir as despesas anuais que o agricultor tem para a produção de uma certa variedade de alimentos. As cestas contêm, em geral, dez itens de produtos diversos que não são os mesmos ao longo do ano, ficando a cargo da prática do produtor e das condições edafoclimáticas, a determinação do que será plantado. Em algumas CSAs os consumidores podem, inclusive, opinar no planejamento produtivo que se busca fazer em conjunto, o que leva o movimento a denominar os consumidores de co-agricultores¹³³.

Esse esquema proporciona vantagens para os dois lados. Os agricultores dispõem de uma renda para realizarem o planejamento produtivo de, pelo menos, um ano, o que é sinônimo de segurança financeira para o mesmo; um agricultor descapitalizado que antes não faria um plantio anual passa a fazê-lo. Para os consumidores, a vantagem é a qualidade dos

¹³¹ As organizações são Associação dos Produtores Orgânicos do Bioma Cerrado, Associação de Produtores Agroflorestais e Cooperativa dos Produtores do Mercado Orgânico de Brasília.

¹³² Informação disponível em <http://mds.gov.br/caisan-mds/noticias/2018/junho/parques-do-distrito-federal-terao-feiras-de-produtos-organicos-aos-sabados> acessa em 05/12/2018.

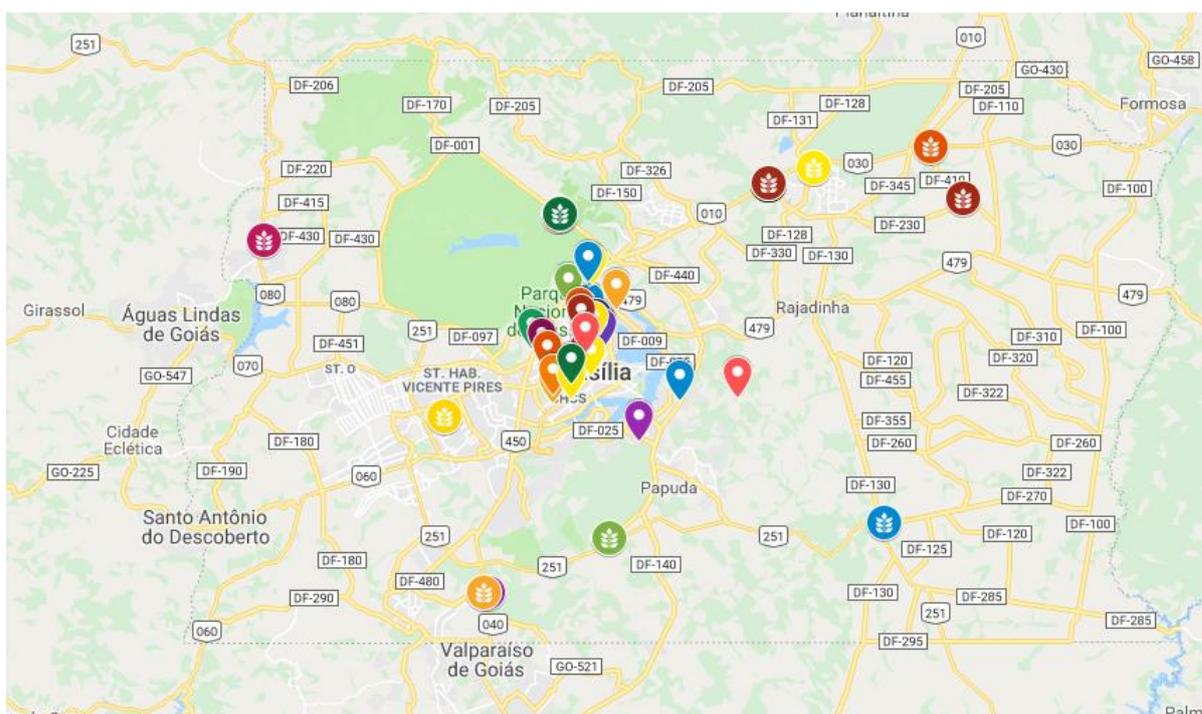
¹³³ Para mais informações <http://www.csabrasil.org/csa/>.

alimentos que estão frescos e sem substâncias prejudiciais à saúde¹³⁴. Outro aspecto positivo desse encontro é a proximidade entre produtor e consumidor, contribuindo para a desalienação que existe no universo da comida, melhorando a compreensão dos consumidores da dimensão produtiva dos alimentos, bem como as dificuldades inerentes à atividade agrícola.

No DF algumas conversas iniciais sobre a possibilidade de se implantar uma CSA foram iniciadas no ano de 2012 para, no ano de 2015 serem criadas as duas primeiras organizações do DF: CSA Barbeta e CSA Toca da Coruja. No ano de 2018 existiam 32 CSAs no DF. Tal crescimento impressionou tanto os membros das CSAs no DF quanto o movimento nacional de CSAs, pois esse aumento se deu em uma velocidade muito rápida, movimento que não foi observado em nenhuma outra unidade da Federação.

Abaixo é possível ver uma figura com as CSAs do DF.

Figura 5: Distribuição espacial das Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSAs) no DF



Fonte: <https://csabrasilia.wordpress.com/csabrasilia/comunidades/>

A figura apresenta tanto os Pontos de Convivência (PC), que são os locais onde ocorre a entrega dos produtos para os consumidores, como também as propriedades e assentamentos rurais onde são produzidos os alimentos. Na consulta realizada¹³⁵, o DF

¹³⁴ A produção totalmente orgânica não é um pré-requisito para se iniciar uma CSA, ainda que muitos produtores sejam orgânicos. O que ocorre é um incentivo à conversão ecológica daqueles produtores convencionais que desejam fazer parte da comunidade.

¹³⁵ A consulta foi feita no dia 05/12/2018.

apresentava 32 CSAs e 22 locais de produção, lembrando que alguns locais de produção também funcionam como ponto de convivência.

O movimento das CSAs se mostra dinâmico no DF e certamente contribui para ampliar a oferta e o consumo de alimentos orgânicos. No entanto, observamos que essa oferta continua concentrada na região central do DF, assim como ocorre com as feiras orgânicas.

Uma das diferenças entre a CSA e as feiras diz respeito ao preço praticado em cada uma delas. De acordo com a pesquisa realizada pelos institutos Terra Mater e Kairós (RETIÈRE; IZIDORO, [201?]), os GCR são os que praticam os preços mais baixos para os produtos orgânicos; a CSA pode ser considerada um tipo de GCR.

Um dos desafios tanto para os agricultores que fazem parte das CSAs, quanto para os produtores de orgânicos do DF como um todo, é saber o real custo da sua produção. Diferentes gestores bem como membros de CSAs locais afirmaram que uma das razões da dificuldade na formação de preço dos alimentos orgânicos existe pelo fato dos produtores não saberes suas reais despesas.

A EMATER-DF vem desenvolvendo ações nesse sentido, como capacitações¹³⁶ na temática de contabilidade rural para os agricultores. A apropriação de noções de contabilidade por parte dos agricultores contribui para que o processo de formação de preço ocorra de maneira justa, remunerando o trabalho do produtor e os gastos com insumos, podendo resultar em um preço final de venda mais acessível para os consumidores.

De acordo com o relato de um dos agricultores que participou das Oficinas de construção de propostas para a agroecologia e produção orgânica do DF realizadas no final de 2018 pela EMATER, o preço dos alimentos orgânicos está baixando. Para Marcos Rochinski, membro do CONSEA, a ideia de que a agricultura orgânica e agroecológica é mais cara que a agricultura convencional é um mito: “É possível produzir alimento saudável em grande quantidade sem agrotóxicos. É possível produzir alimento mais barato sem transgenia e outras tecnologias semelhantes. É possível conviver de forma harmoniosa com a natureza”¹³⁷. De fato, é possível produzir alimentos saudáveis sem o uso de agrotóxicos em quantidade suficiente para abastecer um grande contingente populacional; e essa produção, sem dúvida, pode ser feita de maneira que resulte em um preço acessível para os consumidores e respeitando a natureza. Tanto o modelo de produção orgânica quanto os alimentos que resultam dele não devem ser elitizados e, quando o são, refletem o movimento

¹³⁶ A iniciativa que foi citada por um dos gestores entrevistados foi o Programa Empreender e Inovar.
¹³⁷ Informação disponível em http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018/copy6_of_mai/seminario-promovido-pela-comissao-do-pnara-mostra-que-producao-agroecologica-e-viavel-em-escala-nacional/view, acessada em 20/12/2018.

de apropriação do capital de processos que deveriam atender, exclusivamente, os interesses sociais.

Podemos concluir que, para haver uma democratização do consumo de alimentos orgânicos no DF, duas medidas são fundamentais: a redução do preço dos mesmos e o aumento da oferta tanto em quantidade quanto no número de estabelecimentos que comercializam estes produtos.

Quando nos deparamos com a afirmação encontrada em Almeida et al (2017, 24, p.45) de que “é possível inferir portanto que os consumidores de Brasília têm certa facilidade de encontrar produtos orgânicos, em particular, hortaliças orgânicas, quando comparados com os consumidores de outras cidades do Brasil”, sabemos, agora que não são todos os consumidores que tem essa facilidade, e sim, aqueles que habitam a região central do DF.

É preciso aumentar a oferta de alimentos orgânicos para as regiões administrativas mais periféricas, que são as que concentram a maior parte da população do DF.

Temos, no DF, a maior parte da população consumindo alimentos possivelmente contaminados por resíduos de agrotóxicos. Além disso, as populações que habitam a RAs responsáveis pela maior parte da produção de soja e milho do DF, como é o caso de Brazlândia, Ceilândia, Gama, Paranoá e Planaltina (EMATER, 2017a), estão especialmente mais vulneráveis a esses venenos, seja porque trabalham nessas lavouras aplicando os produtos, ou por estarem em área de pulverização aérea de agrotóxicos. Em março de 2018, sete trabalhadores rurais que estavam em uma plantação de soja localizada entre a RA do Paranoá e Planaltina foram levados ao hospital por haverem se intoxicado com agrotóxicos; a suspeita é que a intoxicação tenha sido causada por um inseticida classificado como extremamente tóxico e que, justamente por isso, requeria um tempo de não contato com a plantação por um período de 48 horas, orientação que não foi dada aos trabalhadores.¹³⁸

Nas oficinas de construção de propostas para a agroecologia e produção orgânica do DF, realizadas no final de 2018 pela EMATER, havia um grupo de trabalho específico para tratar a questão dos agrotóxicos. O panorama da situação passado pelos gestores públicos da SEAGRI foi desanimador: a rigor, a regulamentação do uso dessas substâncias no DF bem como a fiscalização dos resíduos é feita de maneira muito precária, faltam funcionários e informações consistentes, tanto é que consta no relatório do PARA 2013-2015 (ANVISA, 2016) a sugestão que o DF implante um programa de monitoramento estadual para esse assunto. O mesmo relatório menciona que o DF possui um Fórum Estadual de agrotóxicos e que o CONSEA-DF formou um Grupo de Trabalho sobre o tema; ambos serão requisitados para a elaboração do programa.

¹³⁸ Informação disponível em <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/trabalhadores-rurais-sao-intoxicados-por-agrotoxico-em-plantacao-de-soja-no-df.ghtml>, acessada em 07/01/2018.

Após descobrirmos um pouco mais sobre a realidade agropecuária do DF, bem como sobre a produção e o acesso aos alimentos orgânicos, além do perfil de consumidores desse tipo de alimento, desvendaremos a seguir se os estudantes das escolas públicas do DF têm acesso à alimentos orgânicos via o PNAE-DF.

Capítulo 5 O PNAE no DF: A alimentação escolar no início da construção da nova capital

Em 1960 foi inaugurada a cidade de Brasília, que passa a ser a nova capital federal do país, localizada nos limites do Distrito Federal (DF). Nesse ano, o programa de alimentação escolar, então Campanha Nacional da Merenda Escolar, comemorava cinco anos de existência e já contava com iniciativas dispersas em algumas regiões do país. O DF também contava com registros nesse sentido. Planaltina e Brazlândia já eram cidades consolidadas na região sendo que a primeira delas contava com um sistema de ensino particular subordinado à Secretaria de Educação do Estado de Goiás, e a segunda apresentava apenas uma escola primária¹³⁹. Não se tem informações, contudo, se essas escolas ofereciam alimentação para seus alunos uma vez que a distribuição de leite em pó feita pela CNME tinha como prioridade a região nordeste (CARVALHO, 2009).

O início da construção da capital federal se deu no ano de 1957, e a chegada dos trabalhadores com suas famílias para a realização dessa tarefa, impôs a necessidade de oferecer educação, bem como alimentação, para os filhos desses trabalhadores por meio da construção de escolas por parte da administração local.

O fato de o trabalho ser o eixo motriz que originou a demanda por educação é uma característica interessante da história do DF que também esteve presente na trajetória da educação do país e que vinculou, nos anos iniciais da Campanha, a alimentação escolar ao SAPS. Além do mais, a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (CASEB), criada para propor e coordenar ações na área da educação na nova capital surge apenas no ano de 1960 e não tinha como responsabilidade direta a oferta da alimentação escolar. Dessa forma, no período de 1957 a 1963, o atendimento parcial das necessidades nutricionais dos filhos e filhas dos trabalhadores, estudantes das escolas públicas ficou a cargo do SAPS, sendo transferido no último ano do período mencionado para a recém-criada Fundação Educacional do DF (FEDF).

De acordo com um periódico da época, o restaurante do SAPS que se localizava no acampamento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), fornecia diariamente em torno de 1500 refeições para os trabalhadores, além de garantir o desjejum composto por leite ou *toddy* e pão com manteiga para cerca de 80 crianças, filhos e filhas dos trabalhadores (NOVACAP, 1957b). As refeições são assim descritas de acordo com o periódico:

¹³⁹ Carvalho (2009) cita as escolas e as datas de criação de maneira que é possível ver que elas remetem a muitos anos antes da capital se instalar na região como, por exemplo, o Grupo Escolar Brasil Caiado, criado em 1929 e que atualmente se chama Escola Classe 01 de Planaltina.

A comida é limpa e farta. Abundante água corrente, encanada, serve o restaurante e deve assinalar-se uma particularidade: não há moscas no ambiente, pois o Serviço Médico procede periodicamente à desinsetização local. Para os acampamentos das demais companhias construtoras que trabalham na área de Brasília, as refeições são enviadas em grandes marmitas térmicas modernas e fechadas. (NOVACAP, 1957b, p.12)

Tal descrição difere, e muito, de outra encontrada no livro de Edson Beú (2012). Intitulado *Expresso Brasília: uma história contada pelos candangos*, o livro relata a época da construção da capital com base nas memórias de trabalhadores entrevistados pelo autor. Em um dos capítulos, denominado *Domingo de Carnaval*, Beú relata alguns episódios envolvendo a comida que era oferecida nos refeitórios da NOVACAP:

Falta de apetite maior sentiam os peões na hora de pegar a boia na cantina. A comida causava revolta, não apenas pelo gosto intragável, mas também pela falta de higiene. Achava-se de tudo nas panelas – rato, barata, percevejo e outros tipos de sujeira. As diarreias eram constantes. Alguns candangos ainda se lembravam do surto de infecção intestinal que ganhou contornos de verdadeira epidemia. Com medo de o mal se alastrar pelos demais acampamentos e comprometer o andamento das obras, as autoridades orientaram a distribuição em massa de um medicamento, que seria usado pelos operários antes das principais refeições. (BEÚ, 2012, p.82)

A diferença entre as situações narradas é gritante. Nota-se, pelo último relato, que essas ocasiões não eram raras. O nome do capítulo, inclusive, denuncia um outro episódio que viria a ocorrer em um domingo de carnaval de 1959, que teve como estopim as condições precárias das refeições oferecidas, culminando em espancamento e massacre de trabalhadores que se revoltaram com a comida por parte da Guarda Especial de Brasília (GEB), a força policial que atuava na construção da capital.

Voltemos à alimentação escolar.

Nos anos seguintes, período da vigência do regime militar no país, a alimentação escolar no DF seguiu a dinâmica nacional com forte centralização, tanto das ações quanto da gestão financeira. De acordo com Carvalho (2009), no ano de 1985 já pode ser identificada uma tentativa de regionalização dos cardápios. A Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), órgão criado em 1983, vinculado ao Ministério de Educação e Cultura (MEC) e responsável pelo PNAE em âmbito nacional, autorizava o órgão municipal, estadual ou distrital, no caso a FEDF a inserir alimentos básicos, condizentes com os hábitos locais nos cardápios; a aquisição, porém, ainda era centralizada e a FEDF não era autorizada a fazer as compras.

A descentralização financeira dessa política só vem a ocorrer de fato no ano de 1994, com a municipalização do programa.

As peculiaridades no que diz respeito às normas legais que regem o DF tiveram e ainda têm impacto na implementação da política de alimentação escolar nesse distrito. Uma observação interessante feita por Carvalho (2009) é que o processo de descentralização dessa política, também chamado de municipalização da merenda, teve, para a realidade do DF, de ser chamado de escolarização uma vez que a CF 1988 não permite a divisão do distrito em municípios. Para além de um problema de nomenclatura, a proibição da municipalização do DF tem implicações tanto no momento do repasse financeiro feito pelo Fundo Nacional de Alimentação Escolar (FNDE), quanto no momento da compra da agricultura familiar.

De acordo com Carvalho (2009), a falta de autonomia política das Regiões Administrativas que compõe o DF e o atraso nos repasses financeiros foram empecilhos à escolarização do Programa, que havia sido iniciada no ano de 1996 em caráter experimental. Dessa forma, no ano de 1998 reestabeleceu-se a gestão centralizada do programa, que é chamado também de Programa de Alimentação Escolar (PAE) e desde aquele momento até os dias atuais ela é feita pela Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEE-DF).

De toda forma, o processo de descentralização do programa teria limites para a realidade do DF. De acordo com as normas legais, podem ser Entidades Executoras (EEx) do PNAE as secretarias estaduais de educação, as prefeituras ou as escolas federais. Como as atuais 31 regiões administrativas (ANEXO 2) que compõe o DF não equivalem a prefeituras pois não tem o status de município, as únicas entidades executoras possíveis de assumirem essa função no DF são a secretaria de educação e as escolas federais¹⁴⁰. A descentralização poderia ser feita apenas no nível da gestão dos recursos, caso a secretaria de educação optasse por passar essa atribuição para as escolas do distrito. Em interlocução com uma das gestoras do programa no DF, foi colocada a questão sobre o porquê não descentralizar a gestão do programa. A principal razão apontada que reforça a centralização foi a falta de recursos humanos para lidar com a prestação de contas que seria necessária caso fosse feita a descentralização financeira; a inexistência de um sistema informacional dificulta ainda mais essa tarefa.

A configuração da SEE-DF como entidade executora impõe limites no momento da compra da agricultura familiar.

A legislação atual vigente estabelece o valor máximo de R\$20.000,00 por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) por EEx por ano (BRASIL, 2015). Logo, como o DF possui apenas uma Entidade Executora, que é a Secretaria de Educação, os agricultores familiares e suas organizações, uma vez que tenham alcançado esse limite no ano, não podem vender mais

¹⁴⁰ No ano de 2018 o DF apresentava 11 escolas federais; a gestão da alimentação escolar nessas escolas também é feita pela SEE-DF.

para o PAE-DF. De acordo com os gestores locais, esse é um fator de desestimular os agricultores a venderem para o programa. Caso essa legislação fosse alterada, aumentando o limite da venda ou, tendo em conta a especificidade do DF, permitindo que essa cota de venda fosse por escola ao invés de ser por Entidade Executora, poderia impulsionar a maior participação dos agricultores familiares e possibilitar maior estabilidade financeira para os mesmos.

5.1 As escolas públicas do DF

A SEE-DF não utiliza a divisão do distrito em regiões administrativas para a implementação e execução das políticas de educação; para isso, a secretaria dividiu o DF em 14 Coordenações Regionais de Ensino (CRE) que abarcam as 31 regiões administrativas existentes na atualidade. As coordenações são: Brazlândia, Ceilândia, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Plano Piloto, Recanto das Emas, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Taguatinga.

De acordo com informações disponíveis no sítio eletrônico da SEE-DF¹⁴¹ retiradas do censo escolar de 2018, o distrito possui 792 unidades escolares, sendo que dessas, 601 estão localizadas na zona urbana e 79 na zona rural. Existem também 54 centros de educação da primeira infância e 60 creches conveniadas.

O número de estudantes atendidos era de 450 mil estudantes de acordo com o censo de 2015 e, para o ano de 2018, o número é de 459.935.

Assim como Duarte (2013) concluiu que 44% dos alunos do ensino fundamental da rede pública eram beneficiários do PBF, retratando uma situação de pobreza ou extrema pobreza de praticamente metade dos alunos, Soares (2011, 2013) estudou essa relação para o DF. Sua análise se deteve sobre a ação Bolsa Escola do Programa Vida Melhor no Distrito Federal que, como a autora explica, consiste em um programa do GDF que, no ano de 2011 iniciou um movimento de migração dos seus beneficiários para o PBF. A autora analisou três RAs, sendo duas delas, Ceilândia e Samambaia, as que juntas representavam, no ano de 2009, 51,6% dos beneficiários do programa no DF, e a RA Plano Piloto que representava, à época, a região com menos beneficiários.

Uma das conclusões importantes no trabalho de Soares (2011) é a constatação de que o direito à educação no DF não é oferecido de maneira homogênea para toda a população ali residente, sendo que índices estudados pela autora, como o número de matrículas, taxa de aprovação, taxa de reprovação e taxa de abandono indicam uma desigualdade entre as

¹⁴¹ <http://www.se.df.gov.br/unidades-escolares/> acessado em 06/12/2018. Consta que as informações disponíveis nesse sítio foram retiradas do Censo Escolar de 2015.

RAs mais periféricas e as RAs mais centrais do DF. Para o primeiro índice, por exemplo, enquanto a RA de Samambaia, a quarta mais populosa à época do estudo¹⁴², apresentava uma taxa de matrícula de 10.336 alunos para 35 escolas do ensino fundamental, a RA Plano Piloto apresentava uma taxa de 2.825 alunos para 66 escolas (SOARES, 2013). As taxas de abandono e de reprovação também eram maiores nas RAs periféricas quando comparadas com a RA Plano Piloto; em relação à taxa de aprovação, ela era maior da RA Plano Piloto do que nas RAs periféricas em questão.

Além da constatação da desigualdade na oferta do serviço da educação, Soares (2013) verificou, para as famílias beneficiárias do PBF, que a

[...] a estratégia da gestão da pobreza precisou correlacionar duas necessidades vistas como prioritárias pelas famílias: alimentação e educação. Essa vinculação acaba por posicionar o pobre em uma situação de não escolha, de ausência de autonomia para determinar a valoração a um ou outro direito social. Ambas são necessidades fundamentais e colocadas como inter-relacionadas e pouco atentas para os interesses específicos de cada grupo social (SOARES, 2013, p.105)

Já foram apresentadas mais acima algumas características marcantes do DF como a desigualdade de renda entre as RAs, a concentração de terras na posse de poucas pessoas, a produção de *commodities* em boa parte das terras agricultáveis, a baixa produção de alimentos básicos nessa região; soma-se a esse conjunto, a desigualdade observada no oferecimento da educação na região.

Abaixo, serão apresentados alguns dados sobre os gastos do PAE-DF com aquisição de alimentos para o período de 2009 a 2018. O objetivo da pesquisa não foi o de verificar a qualidade da alimentação oferecida nas escolas, nem fiscalizar o cumprimento do programa nos seus aspectos normativos e jurídicos. A finalidade é investigar a presença de alimentos orgânicos no PAE-DF, como forma de estabelecer um diálogo com o DHAA.

5.2 O PAE-DF de 2009-2018

Boschetti (2009) afirma que a análise de alguns elementos empíricos das políticas sociais permite tirar conclusões sobre a efetivação de determinados direitos, sendo o orçamento um desses elementos que, juntamente com a abrangência da política, a gestão e

¹⁴² Os dados apresentados nesse estudo são de 2008. De acordo com a PDAD de 2015, a RA de Samambaia já era a segunda mais populosa do DF.

o controle social, permitem, segundo a autora, uma aproximação maior com a teoria crítica de análise das políticas sociais.

A análise dos gastos da SEE-DF com a aquisição de alimentos para o PAE contempla apenas uma parte do que seria uma análise orçamentária; contudo já é possível tirar conclusões interessantes a partir desses dados.

Abaixo temos os repasses feitos pelo FNDE ao GDF, em caráter suplementar, para o período estudado.

Tabela 15: Orçamento repassado pelo FNDE para o PAE-DF, período 2009-2018, em reais

ANO	EMPENHADO	EXECUTADO	% EXECUTADO
2009	16.604.225,69	9.093.772,81	54,77
2010	27.580.288,17	21.018.078,13	76,21
2011	8.579.105,84	8.010.831,20	93,38
2012	53.845.673,81	27.107.563,46	50,34
2013	71.260.087,43	42.105.105,04	59,09
2014	73.076.743,94	59.108.159,21	80,89
2015	57.092.669,03	51.517.369,85	90,23
2016	45.148.426,19	41.595.811,49	92,13
2017	48.199.543,40	41.778.519,81	86,68
2018*	4.856.244,14	-	0,00

Fonte: SEE-DF, Ofício SEI-GDF n.º 560/2018 - SEE/GAB.

*As informações para o ano de 2018 estão incompletas. Considerando que o ofício foi respondido no mês de junho de 2018, ainda havia meio ano letivo para a realização das compras públicas que não constavam nos gastos orçamentários. No início de 2019 foi solicitado via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) a atualização dos dados para o ano de 2018; não obtivemos resposta até o fechamento do texto.

Temos na tabela acima dados referentes ao orçamento empenhado e executado do FNDE para o PAE-DF. O primeiro se configura enquanto uma despesa pública do órgão federal (no caso, o FNDE) advinda do dever do Estado para com a educação¹⁴³. O segundo representa o quanto que o órgão público que recebeu esse orçamento, a SEE-DF, conseguiu executá-lo, ou seja, se conseguiu ou não utilizar todo o dinheiro disponível para a finalidade em questão.

De acordo com uma interlocutora de nossa pesquisa gestora do programa, o principal problema que o PAE-DF apresentava nos anos iniciais do período estudado era a baixa

¹⁴³ Lembramos que o repasse é feito com base no número de estudantes matriculados na educação básica; os valores utilizados como referência estão na tabela 2, Cap.4.

execução¹⁴⁴ dos recursos destinados ao programa, situação que melhora, sobretudo, a partir de 2014.

É importante citar que o recurso que é repassado pelo FNDE para a alimentação escolar dos municípios, no caso, o DF, é em caráter suplementar, de maneira que parte da verba utilizada para viabilizar a alimentação escolar deve vir também dos entes federados.

Abaixo temos o valor que o GDF destinou para a alimentação escolar no mesmo período.

Tabela 16: Orçamento repassado pelo GDF para o PAE-DF, período 2009-2018, em reais

ANO	EMPENHADO	EXECUTADO	% EXECUTADO
2009	30.101.028,41	24.907.716,46	82,75
2010	20.018.894,12	19.623.356,02	98,02
2011	33.157.695,61	29.335.023,50	88,47
2012	16.259.012,34	12.554.404,91	77,22
2013	813.520,00	300.124,07	36,89
2014	*	*	
2015	*	*	
2016	8.265.017,79	6.844.872,83	82,82
2017	26.223.763,26	20.149.928,32	76,84
2018	6.676.639,30**	-	-

*os valores para esses anos não foram fornecidos pela SEE-DF.

**As informações para o ano de 2018 estão incompletas. Considerando que o ofício foi respondido no mês de junho de 2018, ainda havia meio ano letivo para a realização das compras públicas que não constavam nos gastos orçamentários. No início de 2019 foi solicitado via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) a atualização dos dados para o ano de 2018; não obtivemos resposta até o fechamento do texto.

Fonte: SEE-DF, Ofício SEI-GDF n.º 560/2018 - SEE/GAB.

Nota-se que o valor repassado pelo GDF, assim como o valor repassado pelo FNDE varia ao longo dos anos.

Vamos fazer uma conta rápida e superficial para termos uma estimativa de quanto de recurso é destinado por dia para cada criança em um ano de baixa execução e um ano de alta execução.

Tomemos como exemplo o ano de 2013, que apresentou o menor repasse e a menor execução do recurso oriundo do GDF para o programa. Neste ano, a execução do recurso repassado pelo FNDE também foi uma das mais baixas observadas para o período de estudo. Somando os dois e dividindo pelos 477.289 alunos matriculados¹⁴⁵ na educação básica da rede pública de ensino, chegamos ao valor de R\$ 0,44 por aluno por dia, considerando 200

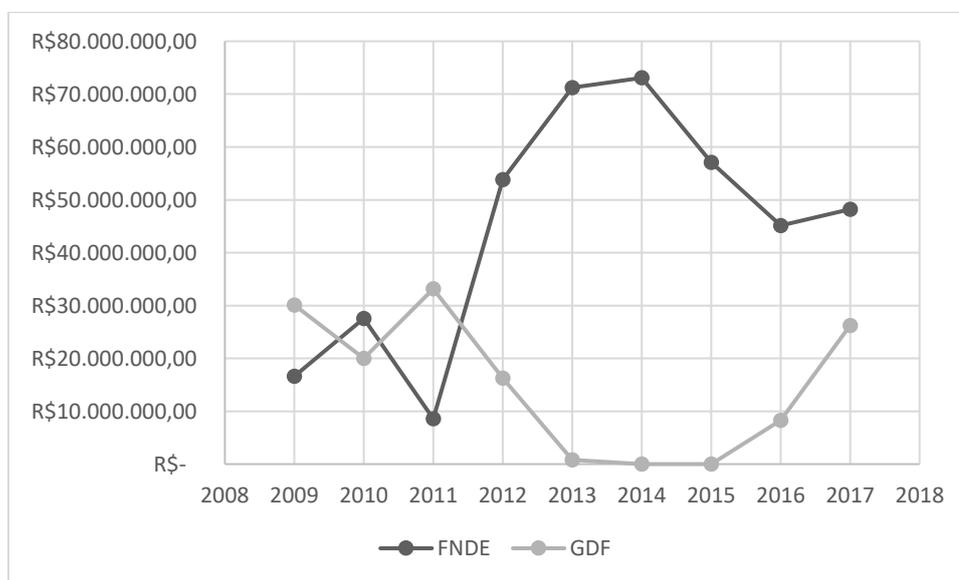
¹⁴⁴ De acordo com uma das gestoras do PNAE-DF, até 30% do recurso que não foi utilizado no ano anterior pode ser reprogramado para ser reutilizado no ano seguinte.

¹⁴⁵ Informação disponível em http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/suplav/caderno_de_matriculas_2013.pdf, acessada em 02/01/2018.

dias letivos, o que não representa um valor expressivo gasto com alimentação. Quando consideramos o ano de 2016, que apresentou uma execução maior tanto do repasse do GDF quanto do FNDE, os valores executados somados e divididos pelos 464.922 alunos matriculados ¹⁴⁶, resultam no valor de R\$ 0,52 gasto por aluno por dia ao longo do ano letivo com alimentação. Um valor um pouco maior que o do ano de 2013, mas ainda sim um valor que pode ser considerado baixo. Esse foi apenas um exercício e pode não estar de acordo com os valores reais que são destinados à alimentação *per capita* dos alunos por estar desconsiderando outras variáveis que o determinam; além disso é necessário lembrar que os valores *per capita* variam de acordo com a modalidade de ensino em questão.

Colocando os dados das tabelas acima em um gráfico, é possível observar uma dinâmica interessante, sugerindo um movimento de complementação, ou até mesmo de compensação entre os recursos destinados ao programa por parte do FNDE e do GDF. Quando o repasse deste primeiro é alto, temos um baixo valor destinado pelo segundo, o contrário também podendo ser observado. Vale lembrar que para os anos de 2014 e 2015 a SEE-DF não informou os valores que foram repassados pelo GDF ao programa; se, de fato, o recurso repassado foi zero, a análise da compensação ainda é válida, caso algum valor tenha sido repassado, a análise pode ser diferente.

Gráfico 2: Orçamento destinado pelo FNDE e pelo GDF para o PNAE-DF, período 2009-2017



Fonte: SEE-DF, Ofício SEI-GDF n.º 560/2018 - SEE/GAB.

*Os dados do orçamento empenhado para o ano de 2018 não foram disponibilizados na íntegra até o final dessa pesquisa, por isso não foram considerados no gráfico.

À parte do recurso utilizado para armazenamento e distribuição, a verba utilizada para a compra dos alimentos ocorre via contratos firmados com empresas alimentícias, sendo pouco o volume destinado para a compra de alimentos da agricultura familiar, como estabelece a lei 11.947 de 2009.

Para o presente estudo não foram levantadas informações mais detalhadas sobre o número de contratos, quais as empresas envolvidas ou os gêneros alimentícios comercializados por elas para o programa. Contudo, Carvalho (2009) fez esse levantamento em sua pesquisa e, ainda que os dados tenham uma defasagem temporal, é válido que eles sejam apresentados aqui pois permitem ter uma noção de como era a situação para os anos de 2005 a 2008¹⁴⁷.

Um fenômeno observado por Carvalho (2009) foi a concentração das compras realizadas em apenas poucos fornecedores, sendo a maior parte indústrias alimentícias de médio e grande porte. De acordo com a pesquisadora, esse fenômeno é comum em situações onde a execução do programa é centralizada, como é o caso do DF. A título de comparação, a autora cita a gestão descentralizada do estado do Mato Grosso que contava com 225 fornecedores, ao passo que o DF apresentava 38 fornecedores. A autora chega a mencionar que tal centralização pode facilitar a formação de cartel na alimentação escolar, como o que ocorreu no estado de São Paulo¹⁴⁸, mas destaca que essa prática pode ocorrer também em gestões descentralizadas.

No período pesquisado por Carvalho (2009) não houve nenhuma aquisição da agricultura familiar, lembrando que a obrigatoriedade da utilização de, pelo menos, 30% dos recursos do FNDE para a compra de produtos da agricultura familiar data do ano de 2009.

No ano de 2016 o Tribunal de Contas do DF realizou uma auditoria para verificar a regularidade do PAE-DF, referente ao exercício do ano de 2014 e primeiro semestre de 2015. A seguir, veremos os principais pontos levantado nessa auditoria.

5.3 Auditoria Tribunal de Contas do DF (TCDF) de 2016

De acordo com o relatório final¹⁴⁹, as questões centrais que orientaram o trabalho da auditoria foram:

¹⁴⁷ Considerando que a universalização do PNAE ocorreu no ano de 2009, é possível presumir que, no período anterior a essa data, o número de crianças e jovens atendidos pelo programa era menor e, por consequência, o volume de alimentos adquiridos também.

¹⁴⁸ Mais informações em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-05/desvio-de-verba-reduz-qualidade-da-merenda-em-30-cidades-paulistas>.

¹⁴⁹ Esse relatório está disponível em <https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/ExecucaoDoProgramaAlimentacaoEscolar.pdf>.

1. O Programa de Alimentação Escolar é supervisionado em conformidade com a legislação vigente?
2. O planejamento das contratações e a seleção dos fornecedores e prestadores de serviços foram realizados de modo regular?
3. A execução e o gerenciamento dos contratos de fornecimento e de distribuição de gêneros alimentícios são realizados em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?
4. Os controles de estoque evitam a ocorrência de desvios e de perdas dos gêneros alimentícios armazenados?

Após a realização do trabalho, o TCDF apontou doze achados de irregularidades que constam abaixo:

1. alocação inadequada de nutricionistas e fragilidade na supervisão do PAE-DF;
2. impropriedades na composição e incipiência na atuação do CAE-DF;
3. irregularidade na realização das pesquisas de preço;
4. inobservância dos requisitos de habilitação técnica previstos nos editais de licitação;
5. aquisição de gêneros alimentícios a preços antieconômicos;
6. fornecimento de gêneros alimentícios sem ordens de serviço e em desacordo com o previsto no planejamento institucional;
7. fornecimento de gêneros em condições impróprias para consumo e irregularidades na realização das reposições;
8. fragilidade no acompanhamento da execução contratual da distribuição de gêneros alimentícios não perecíveis;
9. falhas na fiscalização da execução de contratos;
10. falha no controle de estoque de gêneros alimentícios;
11. condições inadequadas de armazenagem dos gêneros alimentícios nos estoques centrais;
12. falhas de controle de gêneros alimentícios pelas unidades escolares.

Em resposta aos diversos questionamentos que foram feitos fundamentados nos achados, a SEE-DF enviou ao TCDF um volume documental equivalente à 2.800 folhas com diversas informações da secretaria. O Tribunal, em parecer nº 950 emitido em outubro de 2017, avaliou que a documentação não apresentou as informações de maneira consolidada, ou seja, elas foram apenas agrupadas sem uma preocupação em organizá-las de modo a responder as questões apontadas, o que foi interpretado pela instituição como ausência de coordenação gerencial.

Iremos passar brevemente por cada achado, já destacando as considerações feitas pelo parecer¹⁵⁰ mencionado.

A fragilidade na supervisão do PAE-DF apontada no achado 1 é colocada, de acordo com os documentos do processo, como uma atribuição das nutricionistas do programa; a inadequação na locação de nutricionistas também verificada pelo TCDF. A medida tomada pela SEE-DF para resolver essa situação foi a elaboração de uma nova normativa que estabeleça critérios técnicos e objetivos para essas alocações e que oriente o trabalho dessas profissionais. A revogação da normativa anterior e a sugestão de um novo texto estão tramitando, de maneira que o TCDF considerou cumpridas as determinações, com necessidade apenas de monitorá-las. Vale dizer que a legislação que regulamenta o PNAE coloca a profissional nutricionista como central na execução do programa, sendo ela responsável pela elaboração de cardápios que levem em consideração a produção local de alimentos e a oferta de uma alimentação saudável para os escolares. Logo, qualquer cenário em que a atuação desse profissional esteja comprometida, compromete também o DHAA do público alvo do PNAE.

Irregularidades na composição e atuação do CAE são citadas no achado 2. A determinação do Tribunal previa que a SEE-DF passasse a divulgar em sítio eletrônico mais informações sobre o CAE como, por exemplo, sua composição por grupo de representação, sua competência legal, além de disponibilizar as datas e atas das reuniões. O Tribunal considerou que tais medidas foram cumpridas; concluiu também que a composição do conselho está de acordo com a legislação¹⁵¹ e que não houve conflito de interesses¹⁵² em sua composição.

Outra exigência feita pelo TCDF foi a divulgação do montante de recurso aplicado para a execução do programa tanto no sítio eletrônico da secretaria como também para cada escola envolvida no PAE-DF. Tal determinação, de acordo com o Tribunal, não foi cumprida sendo necessária a realização de inspeções nas escolas para monitoramento desta medida.

Lembramos que o CAE é a instância que viabiliza a participação social no PNAE; a falta de transparência nas ações realizadas por este conselho, bem como a verificação de

¹⁵⁰ De acordo com consulta feita no site do TCDF, <https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&nrproc=8920&anoproc=2015>, no dia 14/12/2018, esse foi o último parecer emitido pelo tribunal que fundamentou a decisão nº 5493. Esses são os documentos mais recentes do processo que estão disponíveis ao público para consulta.

¹⁵¹ A legislação que regulamento o PNAE prevê a possibilidade de cada ente federado, a seu critério, ampliar a composição do Conselho, desde que obedecida a proporcionalidade entre as categorias representadas. A legislação que rege o CAE-DF é o Decreto Distrital nº 32.353 de 2010, que ampliou sua composição para o dobro de membros.

¹⁵² É considerado conflito de interesses quando os conselheiros acumulam atribuições relacionadas à execução e à fiscalização do programa.

irregularidades em sua composição ferem o princípio da participação, um dos pilares do programa.

O achado 3 apontou irregularidade na realização das pesquisas de preço tanto para a aquisição de produtos da agricultura familiar como para a aquisição feita de empresas alimentícias. Como determina a Resolução CD/FNDE nº26 de 2013, o procedimento utilizado para a aquisição de produtos da agricultura familiar é a Chamada Pública ao invés da licitação. A utilização desse instrumento, apesar de ser menos burocrático, também requer procedimentos para a sua realização, sendo um deles a pesquisa de preço. A EMATER-DF é o órgão responsável pela realização dessa pesquisa e, de acordo com o Tribunal, nos relatórios anexados aos processos do PAE-DF não foram apresentadas informações sobre quais os estabelecimentos consultados e quais os preços praticados para a formação de preço da Chamada Pública, elementos que prejudicaram a transparência do processo. Apesar da EMATER-DF não ter se manifestado diante do Tribunal, a SEE-DF afirmou em parecer técnico que a empresa passou a fornecer as informações necessárias a partir de 2016; o TCDF, entretanto, julgou necessário monitorar essa ação. No que diz respeito à aquisição feita de empresas alimentícias utilizando o instrumento da licitação, verificou-se que a SEE-DF não levou em consideração preços praticados em outras compras públicas para a aquisição de alguns itens, atribuindo-lhes um valor que chegou a ser até 60% superior ao já praticado para um mesmo produto. Uma das medidas tomadas pela SEE-DF para sanar essa irregularidade foi a assinatura anual de um banco de consultas denominado Banco de Preços que, de acordo com o TCDF pode contribuir para a adequação dos valores praticados.

Nota-se que a dificuldade para a formação de preço dos alimentos não ocorre apenas por parte dos produtores de orgânicos, sendo verificada também na atuação dos gestores públicos. É imprescindível que haja um rigor maior no momento da tomada e elaboração de preços dos alimentos, pois essa pode ser uma medida que contribua para a incorporação de alimentos orgânicos.

O achado 4 diz respeito à inobservância dos requisitos de habilitação técnica previstos nos editais de licitação. As empresas que são contratadas para fornecerem os alimentos devem comprovar que possuem habilidade técnica para tal. A Lei nº 8.666/93 bem como o decreto nº 5.450/2005 subsidiam os editais de licitação que devem estabelecer quais são os quantitativos mínimos que as empresas devem apresentar, a depender do volume e o tipo de alimento fornecido. O relatório final da auditoria afirma que em três procedimentos licitatórios foi possível observar que as empresas contratadas não cumpriram com as exigências em relação ao quantitativo mínimo estabelecido nos editais. Como resposta a tal irregularidade a SEE-DF apenas reitera que havia colocado nos editais quais eram os quantitativos mínimos, para a qual o TCDF afirma ser necessário monitoramento, uma vez que a falha verificada não

foi em não haver esse valor e sim que, mesmo havendo, ele não foi observado no momento da contratação.

O achado 5 trata da aquisição de gêneros alimentícios a preços antieconômicos. Essa prática foi verificada em alguns processos licitatórios analisados pela auditoria¹⁵³. Na lista constam tanto produtos perecíveis quanto não perecíveis, sendo que para os primeiros o valor à mais praticado quando comparado com o mesmo item em outra compra pública chegou a ser de 65,53% para o item bolo alimentício sabor laranja; para os produtos não perecíveis esse valor chegou a ser até 106,14% maior para o item peito de frango¹⁵⁴. Considerando a quantidade de itens contratados, o sobre-preço encontrado em diversos itens soma um valor de R\$13.860.081,86.

Para as chamadas públicas a prática do sobre-preço ocorreu apenas para produtos não perecíveis cujo percentual unitário variou entre 16,15% para o arroz e 149,25% para a farinha de mandioca; a soma do sobrepreço encontrado considerando o volume total contratado foi de R\$5.431.153,39.

Para os contratos feitos através de licitação, o TCDF exigiu que a SEE-DF não prorrogasse os mesmos antes de realizar um estudo que comprovasse a compatibilidade dos preços apresentados. Como resposta, a secretaria afirmou não ter prorrogado alguns dos contratos mas, especificamente para o alimento peito de frango (o que apresentou o maior sobrepreço) alegou a impossibilidade de interromper o contrato uma vez que se tratava de um *gênero alimentício imprescindível à alimentação dos alunos beneficiados pelo PAE-DF*; para os contratos futuros foi observada a tomada de preços corretamente, resultando em preços inferiores aos firmados anteriormente, o que fez o TCDF considerar cumprida a determinação.

Para as compras efetuadas via Chamada Pública, o Tribunal recomendou, além da revisão dos contratos, a realização de uma Tomada de Contas Especial (TCE) para *identificação dos responsáveis e a quantificação do prejuízo objeto dos respectivos contratos*. Fica a indagação do porquê essa TCE foi estabelecida apenas para essa modalidade de compra e não para a licitação, que mobilizou um volume de recursos de sobrepreço substancialmente maior que a primeira, o que acarretaria prejuízo também maior. A SEE-DF não renovou os contratos que estavam vigentes via Chamada Pública, e também não deu providências à TCE, o que fez com que o TCDF reiterasse essa determinação, além de colocá-la sob monitoramento.

¹⁵³ Das onze licitações vigentes em 2014/15, sete foram analisadas pela auditoria.

¹⁵⁴ Este item é considerado não perecível pois trata-se de um produto processado que não precisa de refrigeração apresentando prazo de validade prolongado (TCDF, 2016).

Apesar do Tribunal ter considerado cumprida a determinação acerca dos contratos de aquisição de alimentos, o mesmo não obteve manifestação por parte da SEE-DF sobre a seguinte determinação:

Item III - j) faça constar dos procedimentos licitatórios planilhas estimativas dos valores unitários dos gêneros alimentícios a serem fornecidos diretamente às escolas, segregando os respectivos custos unitários de transporte e as demais parcelas relevantes que compõem os preços finais, exigindo dos licitantes a apresentação de planilhas contendo esse detalhamento e os respectivos memoriais de cálculos (Ministério Público de Contas do DF, 2017)¹⁵⁵.

Diante da ausência de manifestação por parte da SEE-DF, o TCDF reitera seu cumprimento, que também ser monitorado.

O achado 6 constatou “divergências entre o quantitativo previsto para ser entregue e o fornecimento efetivamente realizado pelas empresas” (TCDF, relatório final, p.64, 2016). Duas situações foram constatadas: tanto a situação em que a quantidade entregue pelas empresas superou o pedido da SEE-DF, quanto o contrário, ou seja, a entrega feita foi inferior ao solicitado pela secretaria; para o primeiro caso a quantidade à mais somou um valor de R\$ 465.727,85, e no segundo caso, a quantidade não entregue de produtos correspondeu ao valor de R\$ 383.939,72 (TCDF, 2016). Diante da exigência feita pelo Tribunal para que a secretaria adotasse medidas para viabilizar a distribuição de gêneros alimentícios em concordância com o Plano de Distribuição de Gêneros Perecíveis¹⁵⁶ (PDGP), anexando fisicamente esse documento aos processos de execução e pagamento, a SEE-DF respondeu que a impressão do PDGP para acompanhar cada procedimento de compra *geraria um custo processual muito grande*, tendo a secretaria feito a opção por disponibilizá-los em rede compartilhada, procedimento que, segundo a SEE-DF facilita a consulta por parte dos gestores. O TCDF não pareceu convencido pela explicação, alegando que as informações fornecidas não são suficientes nem satisfatórias para sanar a irregularidade em questão, reiterando o cumprimento da determinação.

O achado 7 apontou o fornecimento de gêneros perecíveis em condições impróprias para consumo e irregularidades na realização das reposições como, por exemplo, reposição em quantia inferior à que necessitava ser substituída. Verificou-se também que o prazo¹⁵⁷ existente para que fosse efetuada a reposição não foi cumprido na maioria dos casos; além

¹⁵⁵ Parecer nº 950/2017. Disponível em:

<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&nrproc=8920&anoproc=2015>.

¹⁵⁶ A obrigatoriedade de elaboração de um PDGP pela Coordenação de Alimentação Escolar (CORAE) consta no Manual da Alimentação Escolar do DF (Portaria SEDF nº167 de 2010).

¹⁵⁷ O prazo máximo para que os fornecedores regularizem as situações, varia de 3 a 10 dias úteis contados do recebimento da correspondência enviada pela CORAE (TCDF, relatório final).

disso, alguns dos gêneros alimentícios que apresentaram necessidade de reposição, tiveram os gastos do transporte até a escola custeados pela SEE-DF, obrigação que, contratualmente, cabe às empresas. A necessidade de uma sistemática de monitoramento dos alimentos foi sugerida pelo TCDF, bem como a elaboração de um plano de ação que apresentasse o cronograma de implementação das ações. Ainda que a SEE-DF tenha indicado a tomada de uma série de medidas para resolver o problema, o Tribunal interpretou que não tem como saber se tais medidas foram efetivamente implementadas, reiterando as determinações e exigindo monitoramento.

Os achados 6 e 7, que dizem respeito à quantidade de alimento disponibilizado bem como a condição do mesmo, alertam para a violação de princípios básicos de SAN que afirmam que o oferecimento de alimentos deve ser feito em quantidade suficiente para suprir os gastos energéticos e que os mesmos devem estar em condições próprias para o consumo.

O achado 8, que indica a fragilidade no acompanhamento da execução contratual da distribuição de gêneros alimentícios não perecíveis levantou observações, sobretudo, a respeito das condições dos veículos utilizados pelas empresas, que não correspondiam às exigências feitas no edital como, por exemplo, capacidade de carga inferior à exigida, dentre outros. Diante de tal situação, o TCDF exigiu que a SEE-DF passasse a formalizar as ordens de serviço destinadas às empresas responsáveis pela distribuição dos alimentos, medida que ainda não foi atendida pela secretaria de acordo como o parecer nº 950 de 2017.

O achado 9, que aponta falhas na fiscalização da execução de contratos, além de abarcar problemas já apresentados nos achados anteriores como irregularidade no transporte e nas substituições dos alimentos quando estas foram necessárias, destaca que alguns dos pagamentos feitos às empresas ocorreram sem a devida comprovação¹⁵⁸ da entrega dos gêneros alimentícios¹⁵⁹. O Tribunal sugeriu a capacitação dos executores de contratos para que tenham mais rigor nos procedimentos em questão. A secretaria afirma que disponibilizou cursos mas que nenhum deles sanou todas as dúvidas dos executores; mesmo assim a SEE afirma que foi possível observar que os executores de contratos passaram a adotar um rigor maior em relação ao cumprimento da execução dos contratos. O Tribunal, no entanto, não entendeu que tal medida tenha sido suficiente e reiterou a determinação bem como seu monitoramento.

Os achados 10, 11 e 12 dizem respeito ao controle e armazenagem dos gêneros alimentícios não perecíveis, seja quando estes são armazenados no estoque central, seja nas próprias escolas. Alguns dos alimentos armazenados no estoque central não apresentaram condições próprias de estocagem, situação que oferece risco uma vez que os alimentos estão

¹⁵⁸ Procedimento estipulado pela Portaria SEDF nº 72 de 2007.

¹⁵⁹ Os gêneros alimentícios em questão foram coxa e sobrecoxa de frango, ovo de galinha, peito de frango, todos adquiridos pela modalidade licitação.

vulneráveis podendo ser alvo de roedores, por exemplo. Outra situação constatada foi a divergência entre o saldo físico de alimentos e o saldo virtual, este regido por um sistema que, de acordo com TCDF e SEE-DF, não é o mais adequado para a realidade em questão. Dessa forma, o TCDF sugeriu a implantação de um sistema informatizado que permita o gerenciamento apropriado da logística de aquisição, distribuição e controle de estoques. A SEE-DF reconhece que a criação de tal sistema é fundamental e contribuiria tanto para solucionar estes achados como os demais já apresentados; relata que o PAE-DF movimenta cerca de quatro mil toneladas de alimentos não perecíveis por ano e que todo esse controle é feito exclusivamente por meio de planilhas eletrônicas do Microsoft Excel, ferramenta útil porém não a mais apropriada para a gestão desse volume de dados. O Tribunal reconheceu o esforço por parte da secretaria em garantir a fidedignidade ao longo do processo, no entanto, reitera a necessidade de criação de um sistema informatizado.

Diante dos breves comentários feitos a respeito dos achados apontados pela auditoria do TCDF no PAE-DF, foi possível apreender que a alimentação escolar é um objeto de investigação que impõe desafios consideráveis. Observou-se que algumas das determinações propostas pelo TCDF para regularização da situação poderiam comprometer a alimentação escolar uma vez que o tempo necessário para sejam cumpridas é diferente do tempo do estômago. Como exemplo temos a orientação para encerramento de contratos que praticassem preços antieconômicos, com especial atenção para peito de frango que, mesmo apresentando um preço fora do comum para este item, não pôde ser cortado sob justificativa de ser essencial para a alimentação dos jovens e crianças.

Ou seja, o caráter essencial que a alimentação possui pode mobilizar tanto medidas emergenciais visando sua satisfação, como também a deixar à mercê de fraudes.

O achado 5, que chamou a atenção para o caráter contraditório das ações que a alimentação pode mobilizar, também despertou outras reflexões. Tal achado relata a prática de preços antieconômicos para a aquisição de gêneros alimentícios. Somando os sobrepreços encontrados nas aquisições feitas por meio de licitação e via Chamada Pública, chega-se a um valor próximo de R\$ 20 milhões de reais. Tal quantia não pode ser ignorada; considerando que, nos dados fornecidos pela SEE-DF consta para o ano de 2014 um repasse do FNDE no valor de R\$73.076.743,94, o montante mencionado acima equivale à 27% do total de recursos destinados para esse ano¹⁶⁰.

O alarde em torno dessa questão se faz importante pois uma das principais alegações dadas pelos atores governamentais envolvidos com o PAE-DF é que os produtos orgânicos

¹⁶⁰ Vale lembrar que a auditoria apurou contratos do ano de 2014 e do primeiro semestre de 2015; como as informações fornecidas pela SEE-DF estão periodizadas por ano, estabelecemos a comparação apenas para o período mais longo (ano de 2014), mas o fato é que os 20 milhões de reais averiguados na auditoria dizem respeito a dois períodos, 2014 e 2015 (TCDF, 2016).

são muito mais caros que os convencionais, de maneira que o gestor não teria como convencer o FNDE, órgão responsável pelo repasse financeiro, de como empregar um montante de dinheiro que, a princípio seria utilizado para comprar determinada quantidade de alimentos convencionais, que se fossem adquiridos na modalidade orgânica implicariam na compra de uma quantidade menor do mesmo alimento. Em alguns casos, os sobrepreços encontrados para certos produtos foram maiores do que aos 30% previstos a mais no caso da compra de produtos orgânicos. No entanto, a prática de preços antieconômicos que foi constatada no período auditado não gerou tal questionamento.

A auditoria em questão levantou algumas irregularidades para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. A seguir, iremos ver mais alguns detalhes dessa modalidade de aquisição de alimentos.

5.4 A lei nº 11.947 de 2009 no DF

Na tabela abaixo temos os dados disponibilizados pela SEE-DF sobre a execução financeira do programa desde o ano de 2009 até 2018, bem como a porcentagem desse orçamento que foi utilizada para compra da agricultura familiar.

Tabela 17: Repasse do FNDE para o PAE-DF em reais, período 2009-2018, com destaque para aquisição da agricultura familiar (Lei 11.947 de 2009)

ANO	REPASSE FNDE	30%	EXECUTADO (LEI 11.947-09)	% EXECUTADO
2009	16.604.225,69	4.981.267,71	11.503,39	0,07
2010	27.580.288,17	8.274.086,45	1.298.972,26	4,71
2011	8.579.105,84	2.573.731,75	200.081,75	2,33
2012	53.845.673,81	16.153.702,14	2.820.579,13	5,24
2013	71.260.087,43	21.378.026,23	2.811.344,78	3,95
2014	73.076.743,94	21.923.023,18	3.027.511,97	4,14
2015	57.092.669,03	17.127.800,71	3.118.987,28	5,46
2016	45.148.426,19	13.544.527,86	2.051.934,76	4,54
2017	48.199.543,40	14.459.863,02	5.215.495,51	10,82
2018	4.856.244,14	1.456.873,24	832.761,76	17,15

Fonte: SEE-DF, Ofício SEI-GDF n.º 560/2018 - SEE/GAB.

As informações para o ano de 2018 estão incompletas. Considerando que o ofício foi respondido no mês de junho de 2018, ainda havia meio ano letivo para a realização das compras públicas que não constavam nos gastos orçamentários. No início de 2019 foi solicitado via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) a atualização dos dados para o ano de 2018; não obtivemos resposta até o fechamento do texto.

A obrigatoriedade prevista por essa lei a partir do ano de 2009 não é simples de ser realizada, e exigiu um processo de reestruturação dos órgãos envolvidos com a alimentação

escolar que ainda está em implementação. Essa pode ser uma razão que explica a baixa execução para as compras da agricultura familiar no ano de 2009, ainda mais considerando que a lei é de junho do referido ano. No entanto, desde a publicação da lei até os dias atuais, não foi verificada para a realidade do DF uma alta execução do orçamento que deveria ser destinado para essa finalidade.

Os dados fornecidos pela SEE-DF destoam daquele disponibilizados no site do FNDE sobre a aquisição da agricultura familiar.

Tabela 18: Repasse do FNDE, em reais, para aquisição de produtos para o PAE-DF via lei 11.947 de 2009, período 2011 – 2016

Ano	valor transferido	valor adquirido	%
2011	33.830.400,00	-	
2012	34.373.196,00	-	
2013	34.663.400,00	-	
2014	28.292.206,40	3.641.403,91	13%
2015	35.897.950,80	3.260.072,70	9%
2016	44.797.501,27	1.890.607,96	4,22%

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>

Os dados sistematizados pelo FNDE contemplam apenas o período de 2011 a 2016 e foram extraídos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SigPC), que passou a funcionar apenas a partir do ano de 2011, de maneira que não existem dados disponíveis para os anos anteriores. Os dados referentes aos anos de 2017 e 2018 não estão disponíveis ainda.

Para os anos de 2011, 2012 e 2013, o FNDE afirma não ter havido nenhuma aquisição da agricultura familiar, diferente do que informou a SEE-DF para o mesmo período. Para o período de 2014 a 2016 os valores anunciados pelas duas fontes divergem tanto no montante total que foi repassado pelo FNDE para o PAE-DF, quanto no percentual executado para a compra da agricultura familiar.

Para fins analíticos tais divergências se configuram enquanto um problema pois temos dados diferentes para uma mesma realidade. Uma das possíveis explicações para a divergência no valor repassado pelo FNDE pode ser a seguinte: como afirmou a gestora do programa da SEE-DF, parte do orçamento que não foi executado em um ano pode ser reprogramada para o ano seguinte, sendo possível que o maior valor do repasse do FNDE declarado pela SEE-DF esteja considerando o valor reprogramado do ano anterior. Perguntamos qual a razão para tais divergências mas não obtivemos resposta. Outras possibilidades para explicar o desencontro de informações podem ser relacionadas a problemas de comunicação, dificuldades na prestação de contas e ausência de um sistema

informativa capaz de organizar os dados. Enquanto o FNDE já apresenta uma plataforma onde é possível inserir os dados das notas fiscais de compra de produtos, a SEE-DF faz o controle manual dessas notas, procedimento que pode acarretar perdas ou distorção das informações. Vale ressaltar, contudo, que, em tese, quem repassa as informações que irão compor o banco de dados do FNDE é a própria SEE-DF.

De toda forma, em nenhuma das fontes consultadas se observou a execução exigida por lei de 30% do orçamento com produtos da agricultura familiar.

A lei nº11.947 de 2009 impõe uma articulação entre os diferentes atores envolvidos na alimentação escolar ainda maior do que esta ação por si só já demandaria, devido a sua natureza intersetorial. A aquisição de produtos da agricultura familiar local exige uma interlocução entre a SEE-DF e a SEAGRI-DF tanto para viabilizar as compras quanto para estimular a produção de alimentos por este segmento.

Como forma de facilitar o processo de aproximação e entrosamento entre os atores, foi instaurada em 2013 uma Portaria Conjunta (SEEDF, SEAGRI e EMATER) que criou o grupo de acompanhamento para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Esse grupo começou a se reunir de fato no ano de 2015 para, em 2016 colocar em prática um Projeto Piloto executado na CRE do Recanto das Emas com o objetivo de investigar os reais entraves para a aquisição de produtos da agricultura familiar no DF. Esse projeto foi avaliado como bem-sucedido pelos gestores locais e auxiliou para a construção, no ano de 2017, de uma chamada pública mais apropriada para a realidade da agricultura familiar, propiciando a participação de mais agricultores. Para se ter uma ideia, no ano de 2016 foram efetuados apenas 3 contratos com a agricultura familiar que já ocorriam nos anos anteriores; para o ano de 2017 participaram 7 cooperativas, perfazendo 7 contratos que contemplaram 6 CRE. De fato, observamos que a execução orçamentária referente aos anos de 2017 e 2018 são as maiores para o período estudado.

Nossa interlocução com os gestores da política no DF relataram também outras ações decorrentes do projeto piloto que contribuíram para o melhor funcionamento do programa como, por exemplo, compartilhar com as organizações de agricultores o calendário detalhado anual das escolas com feriados e dias letivos para que o agricultor possa organizar melhor sua produção, principalmente o aspecto de logística da entrega dos produtos; outro exemplo foi a construção do cardápio das escolas levando em conta a sazonalidade da produção.

Para o ano de 2018 a SEE-DF estabeleceu contratos com 12 cooperativas da agricultura familiar, contemplando 10 CRE. Para o ano de 2019 está previsto que as 14 CREs sejam contempladas com alimentos da agricultura familiar.

5.5 Os alimentos orgânicos na alimentação escolar

Nossa investigação averiguou que desde que foi implementada a lei nº11.947 em 2009, ainda que tenha havido uma evolução na aquisição de produtos da agricultura familiar para o PAE-DF, principalmente nos anos de 2017 e 2018, não houve registros de aquisição de alimentos orgânicos produzidos por agricultores familiares

A principal razão alegada pelos gestores do PAE-DF para a não aquisição de alimentos orgânicos para o programa é o preço elevado desse tipo de produto. Contudo, pudemos observar a partir da análise de artigos e pesquisas realizadas sobre o tema, que os alimentos orgânicos nem sempre custam mais caro, sendo o canal de comercialização o principal determinante na formação desse preço. Pesquisas recentes (ARANTES, RECINE, 2018; RETIÈRE, IZIDORO, [201?]) apontaram que o supermercado é o canal de comercialização que pratica o maior sobrepreço dos alimentos orgânicos. As compras institucionais estão inseridas em uma categoria de canal de comercialização caracterizada pela venda direta, assim como os Grupos de Consumo Responsável (GCR). As pesquisas constataram que nos canais que praticam a venda direta foram observados os menores valores para os alimentos orgânicos. Tais observações, portanto, parecem contradizer a argumentação dada pela SEE-DF.

Outra razão apontada pelos gestores é a falta de escala produtiva de alimentos orgânicos pelos agricultores familiares do DF. Apesar desta produção apresentar crescimento ao longo dos últimos anos, os gestores afirmam que, se todas as escolas passassem a ser abastecidas com alimentos orgânicos, certamente faltaria produto. De fato, tanto a área ocupada quanto a produção orgânica realizada por agricultores familiares ainda são pequenas no DF.

De acordo com os dados analisados temos, para o ano de 2018, 304 produtores orgânicos no DF. Observamos que esse número evoluiu de 2015 para cá, quando existiam apenas 110 propriedades. No entanto, se pegarmos o número total de estabelecimentos da agricultura familiar para o DF que, de acordo como o IBGE (2010) era de 1.824, ou os 9.190 imóveis rurais da agricultura familiar apontados pelo INCRA (2016), ou os 90.799 empreendedores familiares rurais classificados pela EMATER-DF (2017), a agricultura orgânica ainda ocupa um percentual mínimo da área total destinada a produção agropecuária no DF.

Tomemos como exemplo a produção de hortaliças orgânicas, ramo que a agricultura familiar do DF mais se destaca. De acordo com a EMATER (2017), a produção para o ano de 2017 foi de 8.200 toneladas. Contudo, uma estimativa da demanda alimentar do DF (IBGE, 2009) apontava que, para o ano de 2009, a demanda de hortaliças era de 69.592,22

toneladas. Considerando que já se passaram quase dez anos dessa pesquisa, a demanda alimentar deve ter aumentado, aumentando ainda mais a distância que a agricultura familiar deve percorrer rumo a contribuir para a segurança alimentar do DF por meio da produção de alimentos orgânicos e, conseqüentemente, para os estudantes da rede pública de ensino.

Vimos, no capítulo 3, que os dados fornecidos pelo FNDE sobre a compra de orgânicos para o PNAE mencionam a aquisição de cenouras orgânicas pela SEE-DF para o ano de 2014 no valor de R\$ 580,81; essa compra, porém, além de configurar um valor ínfimo, foi feita de agricultores não familiares.

A interlocução que a pesquisa estabeleceu com os gestores do programa, permitiu saber que no ano de 2018 houve a aquisição de uma determinada quantidade de alimentos orgânicos, sobretudo, alimentos *in natura* para algumas escolas do DF. Contudo, como a compra desses alimentos foi feita pelo mesmo preço dos alimentos convencionais, ou seja, não foi aberta nenhuma chamada pública específica para a aquisição de produtos orgânicos da agricultura familiar, não consta nos contratos que os alimentos adquiridos foram orgânicos.

Os alimentos orgânicos foram fornecidos por duas entidades, a Associação de Agricultores Familiares da Eco Comunidade do Assentamento 15 de Agosto (AFECA), localizada na RA de São Sebastião, e pela Associação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar do Assentamento Chapadinha (ASTRAF), localizada na RA de Sobradinho. As quantidades de alimentos contratadas para o ano de 2018 somaram um valor de R\$ 632.180,50 para a AFECA e R\$ 565.257,69 para a ASTRAF¹⁶¹ e beneficiaram, respectivamente a CRE de São Sebastião e a CRE do Guará.

Nota-se, portanto, que no primeiro caso citado, os alimentos orgânicos da AFECA acabaram por beneficiar crianças e jovens que frequentam as escolas da rede pública da mesma região onde os alimentos são produzidos, configurando o que pode ser chamado de um Circuito Curto de Comercialização (CCC). O mesmo não ocorre com os alimentos da ASTRAF que, uma vez produzidos em Sobradinho, percorrem cerca de 50 quilômetros para chegar à CRE do Guará. A quantidade de quilômetros percorridos é uma das maneiras encontradas para definir um CCC. Os Estados Unidos consideram que se o alimento percorreu até 640 quilômetros, ele pode ser configurando como compondo um circuito curto (JOHNSON et al, 2013). Na França, maior importância é dada ao número de intermediários que se apresentam entre a produção e o consumo dos alimentos, de maneira que para caracterizar um circuito curto não pode haver mais de um intermediário no processo. Para

¹⁶¹ O contrato de aquisição de gêneros alimentícios da AFECA está disponível em <http://www.se.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/afeca-17-2018-ct.pdf>; o contrato da ASTRAF está disponível em <http://www.se.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/astraf-14-2018-ct.pdf>.

Darolt et al (2013, p.09) “trata-se de uma definição útil institucionalmente, mas discutível na medida em que um supermercado também poderia comprar diretamente de um produtor, sem oferecer uma comercialização justa”. No Brasil, não se trabalha diretamente com a questão dos quilômetros percorridos e sim com a noção de que produção e consumo dos alimentos sejam feitos em um mesmo território, município, distrito ou região. De qualquer forma a ideia é incentivar que a distância entre produtor e consumidor diminua cada vez mais.

Como pode ser verificado nos contratos estabelecidos com as associações, o preço pago pelos produtos incluiu as despesas com frete, recursos humanos e materiais, como condiciona a Resolução nº26 do FNDE (BRASIL, 2013). No entanto, o gasto com o transporte dos alimentos que a ASTRAF teve provavelmente foi maior que o da AFECA, o que deve ter resultado em ganhos diferentes para as duas organizações.

Em conversa com um dos membros da ASTRAF, foi perguntado porque a associação comercializou produtos orgânicos pelo mesmo preço de produtos convencionais uma vez que a regulamentação do próprio programa (BRASIL, 2013) prevê que este tipo de produto seja vendido por um preço até 30% maior. Como resposta constam duas razões. A primeira é o fato de que, como o valor estabelecido na chamada pública contempla gastos com frete e materiais, este preço já é um pouco maior do que se o agricultor fosse comercializar a produção para o PAA, por exemplo. Outra razão é que a venda para o PAE-DF não é a única via de comercialização dos produtos da associação, de maneira que possíveis perdas com a chamada pública podem ser compensadas na venda em feiras e outros canais de escoamento da produção.

Considerações finais

A presente pesquisa buscou compreender por que o PAE-DF não adquiriu produtos orgânicos da agricultura familiar para alimentar os estudantes da educação básica da rede pública de ensino no período de 2009 a 2018. A opção pela análise da presença de alimentos orgânicos se deve ao entendimento de que estes estabelecem correlações diretas com os princípios que orientam o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A legislação que rege o programa também apresenta diretrizes orientadas pela noção de DHAA, sendo possível citar a universalidade do atendimento do programa, a participação social via os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) e a perenidade do programa ao longo do tempo (SIQUEIRA et al, 2014) como alguns exemplos.

Uma parte desses princípios também pode ser encontrada no conceito de SAN. Vimos que ambas as noções, de SAN e DHAA, caminham juntas ao longo da história do Brasil e do mundo, e afirmam que todo indivíduo tem o direito de estar livre da fome e da má nutrição. Para isso, aspectos como a quantidade e qualidade dos alimentos são importantes bem como a adequação dos mesmos, seja a dietas que apresentam restrições alimentares ou junto às comunidades e povos tradicionais que apresentem hábitos culturais específicos.

O alimento orgânico é assim qualificado por obedecer a um conjunto de práticas que tornam este modelo produtivo mais sustentável do ponto de vista ambiental, podendo ser observada uma maior preocupação com a conservação da diversidade biológica, sobretudo, do solo, e o respeito à legislação ambiental pelo entendimento de que a continuidade de atividades fundamentais para satisfazerem necessidades humanas, como a agricultura, por exemplo, depende da preservação dos recursos naturais. Além disso, as dimensões social e econômica também procuram ser pautadas de maneira diferente do modelo produtivo convencional, buscando-se incentivar relações de proximidade entre o produtor e o consumidor de alimentos, fomentando o desenvolvimento local.

Partindo da informação de que atualmente temos a presença de resíduos de agrotóxicos em um terço dos alimentos de origem vegetal consumidos pela população brasileira (CARNEIRO et al, 2015), a limitação do uso desse tipo de substância na produção orgânica é um dos aspectos fundamentais que caracteriza esse modelo produtivo. Contudo, a exigência apenas ao cumprimento do princípio da adequação na produção de alimentos, garantindo a ausência de substâncias prejudiciais à saúde e exigindo apenas a substituição de insumos na prática agrícola, tende a simplificar a complexidade inerente ao DHAA.

Consideramos que a promoção do DHAA vai além da adequação dos alimentos, demandando ações específicas como a promoção da agricultura familiar, da reforma agrária, de políticas de abastecimento, de vigilância sanitária dos alimentos, etc (BURITY et al, 2010), de maneira que o desafio colocado é o de integrar todas essas ações.

Sabemos que, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006, 27% dos estabelecimentos da agricultura familiar utilizaram agrotóxicos para a produção (BOMBARDI, 2011), sendo muitas as razões que levaram a essa situação. O processo da Revolução Verde, um movimento global que imprimiu mudanças na dinâmica dos setores agrícola e industrial, colocado em prática no Brasil a partir da década de 1970, determinou um modelo produtivo para o campo brasileiro pautado no uso de agrotóxicos, bem como no uso de maquinário e da prática da monocultura. A adoção desse modelo se deu por parte tanto de agricultores capitalizados como não capitalizados, que obtinham por meio do serviço de assistência técnica e extensão rural as orientações para a produção. O uso de tal modelo, sobretudo para este último público, provocou, dentre outros aspectos, seu endividamento e envenenamento, fatores mobilizadores para uma nova prática agrícola. O movimento da agricultura orgânica ganha força nesse contexto, retratando a contradição e a dialética presentes no movimento da história de desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro.

Ainda que seja possível associar o início da agricultura orgânica à agricultura familiar, vemos que hoje essa prática é feita tanto por agricultores que possuem uma grande extensão de terra como por agricultores que cultivam um espaço reduzido, sinalizando que tal modelo produtivo é passível de ser apropriado pelo capital. Ou seja, os alimentos produzidos em grandes propriedades podem, de fato, ser adequados do ponto de vista da ausência de substâncias tóxicas, no entanto, permanecem inalterados aspectos como a concentração fundiária e até mesmo a prática monocultora que implica na simplificação dos sistemas alimentares.

Como já dito, é precisamente a concepção de alimentação calcada na diversidade e na sua compreensão enquanto um direito humano que reflete a complexidade da questão, demandando ações intersetoriais tanto de órgãos governamentais como da sociedade civil na construção de políticas sociais que garantam o DHAA para toda a população.

O PNAE é um exemplo dessas políticas que visa o público escolar, sendo a Resolução CD/FNDE nº 38 e a Lei nº 11.947, ambas de 2009, as determinações legais que mais contribuíram para o avanço da garantia do DHAA no programa nos últimos anos. É por essa razão que o período analisado nessa pesquisa se iniciou em 2009 indo até o ano de 2018, último ano de realização dos estudos do doutorado.

Buscamos os motivos pelos quais o PAE-DF não ofereceu alimentos orgânicos para os estudantes da educação básica da rede pública de ensino para o período mencionado.

A afirmação que consta em Gonçalves et al (2016) de que um morador do DF tem 86% mais chances de consumir alimentos orgânicos do que o morador de qualquer outro estado do país poderia, a princípio, nos deixar animados com a efetivação do DHAA nesse distrito.

Contudo, analisando dados e agregando informações de diversos aspectos sobre a realidade do DF, percebemos que não são todos os moradores contemplados nessa estatística. Isso porque, hipoteticamente, diante de tão alta porcentagem, facilmente nos depararíamos com alunos da rede pública de ensino básico consumindo esse tipo de alimento. A realidade que encontramos foi um pouco diferente.

De fato, ao longo do período estudado, de 2009 a 2018, não houve registro formal da aquisição de alimentos orgânicos nos contratos firmados com a agricultura familiar

Uma das principais dificuldades apontadas pelos gestores públicos do programa para a aquisição de alimentos orgânicos foi o alto preço deste tipo de produto em relação aos alimentos convencionais costumeiramente adquiridos. Tal alegação reforça a hipótese levantada pela pesquisa, de que uma das razões para a não aquisição de orgânicos seria, justamente, devido ao preço elevado.

Algumas informações levantadas ao longo da pesquisa permitiram questionar tal alegação e, portanto, refutar a hipótese.

A primeira delas é em relação a formação de preço dos produtos orgânicos. A partir da interlocução que a pesquisa estabeleceu com alguns gestores do PAE-DF, foi identificado que a maior parte dos agricultores familiares não sabe os reais custos envolvidos na sua produção para sugerir um preço de venda que cubra tais custos, remunere seu trabalho e seja acessível para o consumidor. Algumas iniciativas do GDF foram identificadas no sentido de facilitar a apropriação desse conhecimento por parte dos agricultores, como cursos de capacitação. Essa medida pode contribuir para que a formação de preço dos orgânicos no DF se dê com vistas a democratizar o acesso a esse tipo de alimento.

A segunda informação levantada sobre o preço dos alimentos orgânicos é a de que estes são sempre mais caros. Após a discussão feita subsidiada por diversos documentos, podemos concluir que tal afirmação é um mito, para usar as palavras de um dos membros do CONSEA citadas no capítulo IV. Evidente que o modelo de produção orgânica apresenta custos para o produtor, como a certificação, por exemplo; da mesma forma, a produção convencional implica, sobretudo, gastos com insumos agrícolas. Vimos que a isenção fiscal dada à produtos como os agrotóxicos, contribuem para baratear o preço final desses alimentos, o que pode ser entendido como um subsídio por parte do governo.

Por que não subsidiar a agricultura orgânica de base familiar, facilitando processos de certificação, por exemplo?

Não podemos negar que a venda dos produtos orgânicos via mercados institucionais por um valor até 30% maior que os produtos convencionais, medida prevista na legislação brasileira (BRASIL, 2013), pode ser considerada uma conquista da agricultura familiar. Contudo, a mesma medida acaba por desestimular a aquisição de orgânicos para esse tipo de mercado, uma vez que, como alegam os próprios gestores, o orçamento destinado a aquisição de alimentos permanece o mesmo.

Vale lembrar que no ano de 2017 houve um aumento do orçamento nacional do PNAE que resultou em um maior valor *per capita* destinado à alimentação escolar; entretanto, ainda não temos dados disponíveis para saber se esse aumento implicou na ampliação da aquisição de produtos orgânicos para a alimentação escolar. Essa pode ter sido uma das poucas políticas sociais que teve um aumento no repasse financeiro diante do momento de crise econômica pela qual passa o país, em que as necessidades do capital imperam com uma força cada vez maior diante das necessidades humanas.

Da mesma forma com que foi feita uma resolução para garantir a valorização dos produtos orgânicos, outras medidas poderiam ser construídas com o objetivo de estimular a compra desse tipo de produto. A vinculação de uma porcentagem do orçamento para isso, como está sendo feito no município de São Paulo, pode ser o caminho certo, contanto que haja um aumento no orçamento total destinado ao programa prevendo essas aquisições.

Ao lembrarmos dos riscos à saúde causados pela ingestão dos resíduos de agrotóxicos presentes em parte significativa dos alimentos que consumimos, podemos considerar a aquisição de alimentos livres dessas substâncias para a alimentação de crianças e jovens como uma medida de saúde pública de extrema importância, que deveria ter prioridade na destinação do orçamento público.

Ao mesmo tempo em que a gravidade da situação pede medidas que contornem o sobrepreço desses produtos, vimos que os alimentos orgânicos nem sempre custam mais caro, sendo o canal de comercialização o principal determinante na formação desse preço.

Pesquisas recentes (ARANTES, RECINE, 2018; RETIÈRE, IZIDORO, [201?]) apontaram que o supermercado é o canal de comercialização que pratica o maior sobrepreço dos alimentos orgânicos, enquanto que canais que realizam a venda direta, como os Grupos de Consumo Responsável (GCR) e as compras institucionais, apresentaram os menores valores para esses produtos.

Foi relatado aqui que o DF conta com um grande número de Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSAs) que podem ser consideradas um tipo de GCR. Tais comunidades, contudo, ainda se encontram concentradas na região mais central do distrito, sendo necessário um movimento de expansão em direção às RAs mais periféricas como forma de democratizar o acesso a esse tipo de alimento. Situação semelhante pode ser

encontrada para as feiras orgânicas do DF; ainda que numerosas, elas também ocorrem majoritariamente na região central do distrito o que acaba por limitar o acesso a alimentos orgânicos apenas para os habitantes dessa região. Conforme mostrado em Retière e Izidoro [201?], alimentos orgânicos vendidos em feiras apresentam preço intermediário entre aquele praticado nos supermercados e os praticados nos GCR, sendo uma opção mais acessível que os primeiros.

A realização de feiras e a existência de CSAs, ainda que concentradas em uma parte do território, contribuem para a construção de novos modelos produtivos descentralizados para o DF (GARCIA; RECINE, 2014), pautados nos Circuitos Curtos de Comercialização (CCC) por se tratar de instrumentos de venda direta, conformando o que pode ser identificado como sistemas alimentares territoriais (LAMINE, 2015; 2012).

Políticas públicas como o PAE-DF, PAA e PAPA, abordadas ao longo do texto, também podem ser consideradas canais de venda direta de alimentos, o que permite a prática de preços mais acessíveis para o consumidor quando se trata de alimentos orgânicos. Dessa forma, a não aquisição de orgânicos devido ao preço elevado desses produtos para alimentar os estudantes da educação básica da rede pública de ensino não deveria ser a principal justificativa para a ausência desse tipo de produto na alimentação escolar.

Nenhuma das políticas acima apresenta medidas de incentivo à esfera da produção de alimentos orgânicos; tais medidas residem na esfera da comercialização dos alimentos, quando está previsto, por exemplo, uma remuneração maior para alimentos produzidos de maneira orgânica.

O valor pago aos agricultores pelos programas de compras institucionais citados acima variam, sendo o PAPA-DF o que oferece a maior remuneração por agricultor por ano, o que desperta maior interesse dos produtores em participar deste programa e não do PAE-DF ou PAA. Lembramos que as normas legais estabelecem que o DF está impedido de ser municipalizado; tal medida tem implicações na venda da agricultura familiar para o PAE, de forma que, ainda que o DF seja composto por 31 RAs, os agricultores só podem estabelecer contratos no limite de 20 mil reais por ano com a SEE-DF. Tal situação sugere que uma flexibilização das normas para a realidade do DF poderia ser uma medida interessante de incentivo à agricultura familiar e produção de alimentos saudáveis.

No caso do PAE-DF, ainda que, formalmente, nenhum contrato estabelecido com a agricultura familiar para o período mencione a aquisição de alimentos orgânicos, foi possível saber, a partir da interlocução estabelecida com os gestores do programa, que, no ano de 2018, duas associações de agricultores venderam produtos orgânicos para o PAE; a venda, contudo, foi feita pelo preço de produtos convencionais, de maneira que não constam nas notas ou contratos a menção a aquisição desse tipo de produtos. O que explica tal situação é

que a SEE-DF não realizou uma chamada pública específica para a aquisição desse tipo de alimento como sugere a legislação que rege o programa, não sendo possível saber, apenas a partir da análise documental, que existiu esse tipo de aquisição para o ano de 2018. Dessa forma, mesmo que estudantes do ensino básico de algumas escolas públicas do DF tenham ingerido alimentos orgânicos durante o tempo que passaram na escola no ano de 2018, esse consumo ainda é muito restrito e está longe de corresponder ao dado apontado por Gonçalves et al (2016).

As organizações que forneceram alimentos orgânicos foram a AFECA, localizada na RA de São Sebastião, e a ASTRAF, localizada na RA de Sobradinho. As quantidades de alimentos contratadas para o ano de 2018 somaram um valor de R\$ 632.180,50 para a primeira e R\$ 565.257,69 para a segunda e beneficiaram, respectivamente a CRE de São Sebastião e a CRE do Guará.

De acordo com agricultores dessas organizações, dois motivos possibilitaram essa venda: um é que o preço pago pelo PAE para alimentos convencionais é maior que o praticado no mercado pois ele abarca os gastos dos agricultores com a logística de entrega dos produtos, embalagens, dentre outros. Dessa forma, ainda que, legalmente, os produtos pudessem ser vendidos por um preço maior, os agricultores optaram por uma remuneração mais baixa, mas que contribuiu com a estabilidade financeira por ser uma renda certa. O outro motivo é que a comercialização para o PAE não era a única fonte de renda das organizações, de maneira que a venda dos produtos orgânicos em outros canais de comercialização que, porventura, pagaram um pouco mais, como as feiras, compensou possíveis perdas.

Um aspecto interessante de se chamar a atenção é que a venda de produtos orgânicos realizada pela AFECA acabou por beneficiar crianças e jovens que frequentam as escolas da rede pública da mesma região onde os alimentos foram produzidos, sendo um bom exemplo de como as políticas públicas contribuem para o estabelecimento de CCC.

Outro empecilho apontado pelos gestores para o abastecimento do PAE com produtos orgânicos foi a falta de escala de produção desse tipo de alimento por parte dos agricultores familiares da região, empecilho que configura a segunda hipótese levantada pela pesquisa para justificar a não aquisição de orgânicos para o PAE-DF.

Ainda que o número de agricultores familiares venha apresentando crescimento ao longo dos anos para a realidade do DF, é preciso que haja um impulsionamento deste tipo de produção para que a agricultura orgânica possa contribuir de maneira significativa para o abastecimento alimentar do DF.

A produção de alimentos, tanto orgânicos quanto convencionais, por parte dos agricultores do DF para o abastecimento local ainda é pequena, o que o leva a importar 70% dos alimentos aqui consumidos (CODEPLAN, 2015). Tal situação poderia caracterizar um

quadro de insegurança alimentar do DF, pois, em um cenário onde 70% dos alimentos aqui consumidos provém de outras localidades, qualquer fator que, de alguma forma, venha a comprometer a chegada desses alimentos na região distrital, compromete também o DHAA. Como exemplo podemos citar a greve geral dos caminhoneiros que ocorreu no país no final do primeiro semestre de 2018. Devido à alta no preço dos combustíveis, parte da categoria dos caminhoneiros iniciou uma greve como forma de tentar barrar esse aumento. No entanto, eles são os responsáveis pela distribuição de alimentos para boa parte do país. Caso essa situação perdurasse por muito mais tempo, a população do DF começaria a vivenciar o aumento exponencial do preço dos alimentos e possível privação de certos gêneros alimentícios que poderia tomar sérias proporções.

Uma das razões para a baixa produção de alimentos pelos agricultores do DF é que o uso de boa parte das terras agricultáveis é destinado para a plantação de *commodities*. De acordo como o IBGE (2017), somente as culturas de soja e milho, juntas, são responsáveis por ocupar 84% da área plantada com lavouras temporárias no DF.

A agricultura familiar ocupa uma área reduzida desse território, o que acarreta, dentre outros aspectos, uma baixa produção de alimentos básicos, sejam, eles orgânicos ou não, por parte deste setor, dado que corrobora com a hipótese apontada inicialmente pela pesquisa, ou seja, a produção de alimentos orgânicos por parte da agricultura familiar no DF ainda é muito pequena.

A disponibilização de mais área para a agricultura familiar se depara com um grave problema do DF, presente desde a sua criação, que é a extrema concentração de terras (CODEPLAN, 2015). A quantidade de terras improdutivas também chama a atenção; no ano de 2013 o DF apresentava um total de 204.304,9 hectares de terras nessa condição. Tal situação sugere a necessidade de uma reforma agrária no território com vistas a fazer cumprir a função social da terra, tal qual, a produção de alimentos saudáveis para a população que aqui vive, garantindo a SAN e o DHAA.

O cenário concreto, que pode ser considerado crítico, da produção local de alimentos se contrapõe à dimensão legislativa do DF, que apresenta medidas importantes para o avanço do DHAA nesse distrito, como os Planos Distritais de SAN (PDSAN), o primeiro tendo duração de 2012 a 2015 e o segundo de 2016 a 2019, e a Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica (PDAPO), regulamentada no final do ano de 2017. Todos preveem ações que, certamente, se colocadas em prática contribuirão para a efetivação do DHAA para toda a população. Contudo, muitos desafios se encontram pelo caminho dentre eles a priorização do orçamento para ações contidas nessas iniciativas, formação de um corpo técnico consistente capaz de orientar o processo de transição orgânica das propriedades do DF, além de vontade política e correlação de forças favorável para a efetivação desse direito.

No que diz respeito a medidas para melhorar a execução do PAE-DF, vimos que auditoria do Tribunal de Contas do DF feita em 2016, que investigou os contratos de aquisição de alimentos dos anos de 2014 e 2015, apontou irregularidades na composição e funcionamento do CAE-DF, nos procedimentos de licitação e chamada pública, na prática de preços para aquisição de alguns gêneros alimentícios, na reposição de alimentos que estavam fora do padrão solicitado e/ou vencidos, e na gestão e coordenação do programa de maneira geral. Chama a atenção a observação de preços antieconômicos nos anos analisados sem que isso levantasse nenhum tipo de suspeita por parte dos gestores do programa. Diante da alegação de que alimentos orgânicos são muito caros para que sejam adquiridos pelo PAE-DF, a aquisição de itens convencionais pelo valor 100% maior do que o preço normalmente praticado no mercado para itens adquiridos via licitação, e em torno de 150% maior para itens adquiridos via chamada pública, passou despercebida.

As proposições feitas pelo TCDF para solucionar as irregularidades encontradas compreenderam a criação de um sistema eletrônico para gerenciar as notas de compras e os relatórios exigidos para a execução do programa; ao mesmo tempo, solicitaram maior detalhamento das informações levantadas para a formação de preço dos produtos a serem adquiridos afim de proporcionar maior transparência no processo de tomada de preços e evitar a prática de preços antieconômicos. Foi sugerida também a realização de uma Tomada de Contas Especial (TCE) para identificação dos responsáveis e a quantificação do prejuízo objeto dos contratos estabelecidos via chamada pública. De acordo com o relatório do TCDF, a soma dos sobrepreços praticados nesta modalidade resultou em um valor de R\$ 5.431.153,39. No entanto, a soma dos sobrepreços praticados via licitação foi de R\$ 13.860.081,86, um valor significativamente maior que o primeiro, contudo, nenhuma TCE foi solicitada para esta modalidade. Fica a indagação do porquê um pedido similar não foi feito para essa modalidade de compra que mobilizou um volume de recursos oriundos de sobrepreço substancialmente maior que a primeira, acarretando um prejuízo também maior para os cofres públicos.

As medidas sugeridas pelo TCDF para regularização do PAE-DF podem contribuir para melhorar a execução do programa, inclusive, para alcançar os 30% do orçamento gasto com produtos da agricultura familiar, recomendado pela lei 11.947 de 2009, e que ainda não atingiu nem metade desse percentual desde a implementação da lei.

A constatação do acesso a alimentos orgânicos da agricultura familiar por parte de poucos estudantes das escolas públicas do DF limitado apenas ao ano de 2018 recebe novos contornos quando confrontada com a informação de que boa parte dos frequentadores dessas instituições recebem auxílio de programas de transferência de renda estando, portanto, em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Analisando dados e informações levantadas para esta pesquisa, compreendemos que quem tem chance de consumir alimentos orgânicos no DF são os habitantes da região mais central, onde se encontram as pessoas que apresentam as maiores rendas familiares *per capita*. Ainda que, como vimos acima, os alimentos orgânicos não sejam necessariamente mais caros, sendo que seu preço final depende do canal de comercialização onde eles são vendidos, no DF, a renda continua sendo um determinante importante para o acesso a esse tipo de produto (ALMEIDA et al, 2017).

Em âmbito nacional vimos que a renda não é um empecilho apenas para o consumo de alimentos orgânicos, mas sim para ingestão de alimentos *in natura* ou minimamente processados que configuram o que pode ser considerada uma alimentação saudável. A pesquisa de Borges et al (2015) que investigou quanto custa para um cidadão se alimentar de maneira saudável concluiu que as famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza teriam que aumentar em torno de 60% seus gastos com alimentos para atingirem os patamares recomendados pelo Guia Alimentar para a população brasileira em relação ao consumo de alimentos saudáveis. Na prática, isso significa que tais famílias estão impossibilitadas de consumirem esse tipo de alimento, mostrando que existe um recorte de classe também para o acesso a uma alimentação saudável, independente dela ser composta ou não por produtos orgânicos.

Evidente que a ingestão de produtos oriundos do modelo de produção orgânica, livres de substâncias tóxicas, proporciona maiores benefícios tanto para quem os consome quanto para quem os produz, e também para a natureza. Contudo, a compra desses produtos em supermercados ainda permanece acessível apenas para uma parcela reduzida da população.

A situação que observamos em nossa pesquisa referente ao fornecimento de alimentos orgânicos por parte da AFECA para a alimentação escolar da CRE de São Sebastião é um exemplo da importância das políticas públicas para o acesso da população de baixa renda à alimentos de qualidade. A RA de São Sebastião, apesar de ser uma das maiores produtoras de soja do DF, apresenta um dos menores valores de renda domiciliar média mensal, o que faz com que o consumo de alimentos orgânicos seja uma realidade distante para seus moradores.

Apesar deste exemplo bem-sucedido, podemos dizer que o caminho a ser percorrido para a efetivação do DHAA via oferta de alimentos orgânicos na alimentação escolar do DF ainda é longo.

Constatamos que boa parte dos estudantes das escolas públicas são crianças e jovens que se encontram em situação de pobreza (DUARTE, 2013) e que, portanto, tem sua SAN comprometida de alguma maneira. Certamente estes estudantes não consomem alimentos orgânicos em seus domicílios, seja devido ao preço elevado que estes produtos apresentam,

seja porque inexistem canais de comercialização que disponibilizem este tipo de produto nas RAs mais periféricas, que são também as que apresentam os menores valores de renda *per capita*.

A oferta de alimentos orgânicos no PAE-DF poderia representar a única forma de acesso que os estudantes das escolas públicas têm a esse tipo de produto.

Fica claro, portanto, a importância de se incorporar ao PAE-DF alimentos orgânicos como medida de saúde pública que contribui para a efetivação do DHAA para os estudantes da rede pública de ensino básico.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Isaac L. de.; JUNQUEIRA, Ana M.R.; DIAS, Cleidson N. **Caracterização de consumidores, atributos de mercado e estratégias para o crescimento da cadeia produtiva de hortaliças orgânicas no Distrito Federal**. Brasília: CODEPLAN. 2017. Texto para Discussão nº24.
- ALMEIDA, Lúcio F. de. Entre o local e o global: poder e política na atual fase de transnacionalização do capitalismo. *In: DOWBOR, Ladislau et al (Orgs.). Desafios da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p.175-186.
- ANDRADE, Giovanna C. et al. Out-of-Home food consumers in Brazil: what do they eat? *In: Nutrients*. Vol. 10, nº 2, 2018. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2072-6643/10/2/218/htm>. Acesso em: 03 set. 2018.
- ANDRADE, Manuel C. de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. *In: SANTOS, Milton; S.; SOUZA, Maria A.; SILVEIRA, Maria L. (Orgs.). Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Editora HUCITEC, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 1994. p.213-220.
- ANVISA. **Programa de Análise de Resíduo de Agrotóxico em Alimento (PARA): Relatório das análises de amostras monitoradas no período de 2013 a 2015**. Gerência-Geral de Toxicologia, 2016.
- ARANTES, Rafael R.; RECINE, Elisabetta. Preço de hortaliças orgânicas segundo canal de comercialização. *In: Segurança Alimentar e Nutricional*, v.25, n.1, p.13-22, 2018.
- AZEVEDO, Elaine de. **Alimentos orgânicos: ampliando os conceitos de saúde humana, ambiental e social**. Florianópolis: Insular, 2003.200 p.
- BARBOSA, Lidia C.S.; SANTOS, Tamara V. de. **Aspectos da segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal**. Brasília: CODEPLAN. 2016.Texto para Discussão. nº 14.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. 304 p.
- BEHRING, Elaine. R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2012. 213 p.
- BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *In: Saúde e Sociedade*. v.12, n.1, p.12-20, 2003.
- BEÚ, Edson. **Expresso Brasília: a história contada pelos candangos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012. 308p.
- BEZERRA, Ilana N.; SOUZA, Amanda de M.; PEREIRA, Rosângela A.; SICHIERI, Rosely. Consumo de alimentos fora do domicílio no Brasil. *In: Rev Saúde Pública*, São Paulo, vol. 47, supl. 1, p.200S-11S, 2013.
- BEZERRA, Islandia. SCHNEIDER. Sergio. Produção e Consumo de Alimentos: O papel das Políticas Públicas na Relação entre o plantar e o comer. *In: Revista Faz Ciência*, Francisco Beltrão, vol. 15, nº 20, p. 35-61, 2012.
- BOMBARDI, Larissa. **Geografia do uso dos agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH-USP, 2017. 296p.

BOMBARDI, Larissa. Agrotóxicos: uma arma silenciosa contra os direitos humanos. *In: Direitos humanos no Brasil 2013: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo, 2013.

BOMBARDI, Larissa. Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado. *In: Boletim DATALUTA*, Presidente Prudente, nº 45, p. 01-21, set. 2011.

BONDUKI, Manuel R. P. C. **Entre chicotes e cenouras orgânicas**: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE. Orientador: Peter K. Spink. 2017. 156 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

BORGES, Camila B.; CLARO, Rafael M.; MARTINS, Ana P.B.; VILLAR, Betzabeth S. Quanto custa para as famílias de baixa renda obterem uma dieta saudável no Brasil? *In: Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº1, p.137-148, jan, 2015.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*, Brasília: CFESS/ABEPSS, p.575-591, 2009.

BORON, Atilio A. A questão do Imperialismo. *In: A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas*. CLACSO, p.501-527, 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei no 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 2007.

BRASIL. Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1994.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 2003.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de junho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

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

BRASIL. Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor *per capita* para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 fev. 2017. BRASIL.

Resolução nº 12 do MDS, de 21 de maio de 2004. Dispõe sobre preços de referência para aquisição dos produtos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei no 10.696, de 02 de julho de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 mai. 2004.

BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 4, de 03 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 abr. 2015.

BRASIL. Resolução CD/FNDE nº15, de 16 de junho de 2003. Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jun. 2003.

BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jun. 2013.

BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2009.

BRASÍLIA (DF). **Zoneamento Ecológico Econômico do DF. Caderno técnico: matriz ecológica**. 2017a.

BRASÍLIA (DF). **Zoneamento Ecológico Econômico do DF. Caderno técnico: matriz socioeconômica**. 2017b.

BURITY, Valeria et al. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

BURLANDY, Luciene. Um olhar sobre a intersetorialidade a partir da experiência de construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. *In*: MONNERAT, Giselle; ALMEIDA, Ney; SOUZA, Rosemary. (Orgs.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. 1ed.Campinas: Papel Social, p. 105-124, 2014.

CAPELLO, Maria B. C. A revista Brasília na construção da Nova Capital: Brasília (1957-1962) *In*: **RISCO**, São Paulo, nº 11, p. 43-57. 2010.

CARNEIRO, Fernando. F. et al (Orgs.). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015, 624 p.

CARVALHO, Daniela G. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)**. Orientadora: Vanessa Maria de Castro. 2009. 246f. Dissertação (Mestrado no Centro de Desenvolvimento Sustentável) - Decanato de Pós-Graduação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CASCUDO, Luís da C. **História da Alimentação no Brasil**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1983.

CASTRO, Josué de. Fome como força social: fome e paz. *In*: FERNANDES, Bernardo M.; GONÇALVES, Carlos W. P. (Orgs.). **Josué de Castro: Vida e Obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.153-163 p.

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

CASTRO, Terena P. de. **A contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a reprodução camponesa: um estudo de caso da Associação Comunitária Rural Alvorada (ACRA)**. 2014. 134 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CAVALCANTI, Josefa S. B.; DIAS, Gustavo H. de S. Globalização dos Alimentos e Trabalho. *In: IVO, Anete M. (Coord.). Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 81 problemáticas contemporâneas*. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb. (Coleção Trabalho e Contemporaneidade). 564 p. 2013.

CERVEIRA, Ricardo.; CASTRO, Manoel, C. de. Consumidores de produtos orgânicos da cidade de São Paulo: características de um padrão de consumo. *In: Informações Econômicas*, São Paulo, v.29, nº 12, dez, 1999.

CHAGAS, João. Viagem ao redor de um almoço. *In: CASCUDO, Luís da C. (Org.). Antologia da Alimentação no Brasil*. 1 ed. digital. São Paulo: Global, 2014.

CHAIM, Nuria.; BELIK, Walter. São Bernardo do Campo: Atuação Pioneira em favor da Agricultura Familiar. *In: CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (Orgs.) Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar do Estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, p. 77-88, 2012.

CLARO, Rafael M.; BARALDI, Larissa G.; MARTINS, Ana P. B.; BANDONI, Daniel H.; LEVY, Renata B. Evolução das despesas com alimentação fora do domicílio e influência da renda no Brasil, 2002/2003 a 2008/2009. *In: Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, vol. 30, nº 7, p.1418-1426, jul., 2014.

CODEPLAN. **Relatório da II pesquisa de identificação e percepção social dos usuários dos restaurantes comunitários do Distrito Federal**. Brasília, 2018.

CODEPLAN. **Agricultura familiar no Distrito Federal: dimensões e desafios**. Brasília, 2015.

DANELLON, Maria A. S. **Programa de Alimentação Escolar em Unidades de Tempo Integral: experiências e desafios de gestão**. 2007. 233 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura ‘Luiz de Queiroz’, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DAROLT, Moacir.; LAMINE, Claire.; ALENCAR, M.; ABREU, L. Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. *In: Redes de Agroecologias: experiências no Brasil e na França*, Curitiba: Kairós Edições, p.111-133, 2015.

DAROLT, Moacir.; LAMINE, Claire.; BRANDENBURG, Alfio. A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. *In: Revista Agriculturas: Experiências em Agroecologia*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 8-13, 2013.

DESMARAIS, Anette A. **A Via Campesina: a globalização e o poder do campesinato**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Expressão Popular, 2013.

DUARTE, Natalia de S. O impacto da pobreza no Ideb: um estudo multinível. *In: Rev. Brasileira de Estudos Pedagógicos. (online)*, Brasília, v. 94, n. 237, p. 343-363, maio/ago. 2013.

DURAN, Ana C. DA F. L. **Ambiente alimentar urbano em São Paulo, Brasil: avaliação, desigualdades e associação com o consumo alimentar**. Orientadora: Patrícia Constante Jaime. 2013. 276 f. Tese (Doutorado em Nutrição e Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Informações agropecuárias do DF**. Brasília: EMATER, 2017a. Disponível em <http://www.emater.df.gov.br/informacoes-agropecuarias-do-distrito-federal/>.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Relatório de atividades agropecuárias realizadas no DF**. Brasília: EMATER, 2017b. Disponível em <http://www.emater.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/rel2017.pdf>.

ESTEVE, Esther V. **O negócio da comida**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2017. 269 p.

FAO. **FAO: fome aumenta no mundo e afeta 821 milhões de pessoas**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/fao-fome-aumenta-no-mundo-e-afeta-821-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 16 set. 2018.

FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional do Brasil: um retrato multidimensional**. Brasília, 2014.

FERRAZ, Diogo; OLIVEIRA, Fabíola Cristina R. de; MORALLES, Herick Fernando; REBELATTO, Daisy Aparecida do N. *In: Revista Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v.25, n.2, p.38-50, maio/ago. 2018.

FNDE. **Publicação eletrônica** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por terenap@gmail.com em 12 nov. 2018.

GARCIA, Adir V. **A pobreza humana: concepções, causas e soluções**. Florianópolis: Editora Em Debate, 2012. 435p.

GARCIA, Giselle S. RECINE, Elisabetta. Perspectivas do fornecimento de produtos da agricultura familiar para os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal. *In: Demetra: alimentação, nutrição e saúde*, vol. 9, nº 2, p. 411-429. 2014.

GARCIA, Rosa, W. Reflexos da globalização na Cultura Alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. *In: Revista de Nutrição*, Campinas, vol. 16, p. 483-492, 2003.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 38.618 de 16 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 5.801, de 10 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica – PDAPO. **Diário Oficial do DF**. Brasília, DF, 17 nov. 2017.

GD GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 38.551, de 10 de outubro de 2017, acrescenta dispositivos ao artigo 6º do Decreto nº 33.642, de 02 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 4.752, de 07 de fevereiro de 2012, que cria o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura - PAPA/DF. **Diário Oficial do DF**. Brasília, DF, 11 out. 2017.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.752, de 07 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre a criação do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF e dá outras providências. **Diário Oficial do DF**. Brasília, DF, 08 fev. 2012.

GOMES JR, N. **Segurança Alimentar e Nutricional e Necessidades Humanas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. 199 p.

GOMES JR, N.N.; PEREIRA, Potyara A.P. Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual. *In: Argumentum*, Vitória, v. 5, n.1, p.50- 65, jan./jun. 2013.

GONÇALVES, Flavio de O.; ROLIM, Maria de F.S.; ROSA, Thiago M. **Motivações para o Consumo de Alimentos Orgânicos - Possibilidades do Distrito Federal**. Brasília: CODEPLAN. 2016.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HOCHMAN, G. O Brasil não é só doença: o programa de saúde pública de Juscelino Kubitschek. *In: História, Ciência e Saúde* – Manguinhos, Rio de Janeiro, vol. 16, supl.1, p.313-331, jul.2009.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 192 p.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 228 p.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008–2009: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil**. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. **Censo Agropecuário: 2ª apuração**. Rio de Janeiro, 2012.

IBGE. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro, 2010a.

IBGE. **Pesquisa Agrícola Municipal: lavouras temporárias – 2017**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html?=&t=resultados>.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008–2009: Antropometria e Estado Nutricional de Crianças, Adolescentes e Adultos no Brasil**. Rio de Janeiro, 2010b.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008–2009: Despesas, Rendimentos e Condições de Vida**. Rio de Janeiro, 2010c.

IDEC. **10 mitos e verdades sobre agrotóxicos**. São Paulo, 2018.

JOHNSON, R., AUSSENBERG, R., COWAN, T. The role of local food systems in U.S. Farm Policy. *In: Congressional Research Service: Report for Congress*, 2013.

JUNIOR, Rogério L. V. **Comercialização e agregação de valor: produção de hortigranjeiros em pequena escala**. Brasília: EMATER-DF, 2017. 45 p.

KHATOUNIAN, Carlos. A. Breve história ambiental e sociocultural da alimentação no Brasil: do descobrimento a meados do século XX. *In: AGRÁRIA*, São Paulo, nº 17, p. 59-92, 2012.

KOWARICK, Lúcio et al. Estratégias de planejamento social no Brasil. *In: Cadernos CEBRAP*, São Paulo, 1970.

LAMINE, Claire. Changer de système: une analyse des transitions vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux. *In: Terrains & Travaux*, nº 20, p. 139-156, 2012.

LAMINE, Claire. Sustainability and Resilience in agrifood systems: reconnecting agriculture, food and the environment. *In: Sociologia Ruralis*, v.55, p. 41-61, 2015.

LAMINE, Claire, MARÉCHAL, G., DAROLT, M.. Análise da transição ecológica de sistemas agrifood territoriais: Ensinamentos de uma comparação franco-brasileira. *In: HAL*, 2017. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01502432/document>.

LAZARETTI, Isadora K.; OLSSON, Giovanni. O papel das corporações transnacionais no direito humano à alimentação. *In: Revista Eletrônica do curso de Direito*, UFSM, v. 12, n. 2, p.572-592, 2017.

LEMOS, Jullyane de O.M.; MOREIRA, Patrícia V. L. Políticas e Programas de Alimentação e Nutrição: Um Passeio pela História. *In: Revista Brasileira de Ciências da Saúde*, UFPB, vol. 17, nº 4, p. 377-386, 2013.

LEVY-COSTA, Renata B.; SICHIERI, Rosely; PONTES, Nézio dos Santos; MONTEIRO, Carlos Augusto. Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003). *In: Revista de Saúde Pública*, FSP-USP, 2005; vol. 39, nº 4, p. 530-540, 2005.

MACHADO et al. O indigesto sistema do alimento mercadoria. *In: Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.25, n.2, p.505-515, 2016.

MAGALHÃES, Evilasio da S. **Agricultura Orgânica no Distrito Federal: uma análise exploratória**. Orientador: Geraldo Sardinha Almeida. 2004. 63 f. Monografia (Especialização em Gastronomia e Segurança Alimentar) - Decanato de Pós-Graduação, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MALINA, L.L. Chamada Pública: instrumento legal de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. *In: CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (Org.) Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar do Estado de São Paulo*, São Paulo: Instituto Via Pública, p. 13-28, 2012.

MALUF, Renato. S. **Segurança alimentar e nutricional**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. 174 p.

MARTINEZ, Silvia A.; PINHO, Francine. N. L. G. (2016). Política de alimentação escolar brasileira: Representações sociais e marcas do passado. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 24(66). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v24.2241>.

MARSHAL, T.H., "Cidadania e classe social", *In: _____ Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Ana Paula B.; LEVY, Renata B.; CLARO, Rafael M.; MOUBARAC, Jean Claude; MONTEIRO, Carlos Augusto. Participação crescente de produtos ultraprocessados na dieta brasileira (1987-2009). *In: Rev. Saúde Pública [online]*, vol.47, n.4, p.656-665, 2013.

MARX, Karl. **O Capital**. 2ª reimpressão. São Paulo: Editora Boitempo. 2014.

MARX, Karl. **Sobre a Questão Judaica**. São Paulo: Editora Boitempo, 2010.

MAZOYER, Marcel.; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010. 568 p.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e questões agrárias**. 1ed. São Paulo: Editora da Unesp; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. 256 p.

MESZAROS, Istvan. **A crise estrutural do capital**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2013. 155 p.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2ª Edição. Brasília, 2014.

MONNERAT, Giselle L.; SOUZA, Rosimary G.de. Intersectorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. *In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Editora Papel Social, 2014, p.41-54.

- MONTANARI, Massimo. **Comida como cultura**. São Paulo: Editora SENAC, 2013. 207 p.
- MONTEIRO, Carlos A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *In: Estudos Avançados*, São Paulo, vol.17, nº 48, p.07-20, 2003.
- MORUZZI MARQUES, P.E. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. *In: Revista Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 17, n. 2, p. 78-87, 2010.
- MOONEY, Pat. Multinacionais ampliam controle da cadeia alimentar por meio do monopólio de dados. **Brasil de Fato**, São Paulo, 16 jul. 2018. Entrevista à Emilly Dulce. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/07/16/multinacionais-ampliam-controle-da-cadeia-alimentar-por-meio-do-monopolio-de-dados/>. Acesso em: 12 nov. 2018.
- MOTA, Ana E. Questão Social e Serviço Social: um debate necessário. *In: _____. O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2009. p.21-57.
- NOGUEIRA, Rosana, M. et al. Sixty years of the National Food Program in Brazil. *In: Rev. Nutr.*, Campinas, vol: 29, nº 2, p.253-267, 2016.
- NOVACAP. **Revista Brasília**, Rio de Janeiro, nº 2, fev. 1957b. Disponível em: <http://www.arpdf.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/NOV-D-4-2-Z-0001-2d.pdf>. Acesso em: 29/11/2018.
- NOVACAP. **Revista Brasília**, Rio de Janeiro, nº 3, mar. 1957a. Disponível em: <http://www.arpdf.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/NOV-D-4-2-Z-0001-3d.pdf>. Acesso em: 29/11/2018.
- OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. *In: PERSPECTIVA*, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, 2005.
- OLIVEIRA, Lucas A.E. **Estudo do mercado de consumo e canais de comercialização de produtos orgânicos no Distrito Federal**. Orientadora: Ana Maria Resende Junqueira. 2017. 141 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) - Faculdade de Agronomia e Veterinária da Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral número 12 O direito humano à alimentação (art.11)**. ONU: Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/novo/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>.
- OPA. Obstáculos e Possibilidades de Acesso. *Obstáculos e Possibilidades de Acesso*, v. 28, p. 27-29, 2006.
- PEIXINHO, Albaneide. M.L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *In: Ciência & Saúde Coletiva*. vol.18, nº 4, p.909-916, 2013.
- PEREIRA, Camila. P. **Proteção Social no Capitalismo**: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. Orientadora: Ivanete Salete Boschetti. 2013. 307 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- PEREIRA, Camila P. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. *In: Ser Social*, UnB, v. 1, p. 229-252, 2006.

PEREIRA, Camila P.; AMORIM, Álvaro A.S. Pobreza no Brasil e na América Latina: concepções restritas sobre realidades complexas. *In: Argumentum*, Vitória, v.2, nº 2, p.132-148, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. A intersetorialidade das Políticas Sociais na perspectiva dialética. *In: MONNERAT, Giselle; ALMEIDA, Ney; SOUZA, Rosemary. (Orgs.). A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. 1ed.Campinas: Papel Social, 2014, p.21-39.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2008. 215 p.

PEREIRA, Potyara. A.P. **Política social: temas & questões**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2009. 214 p.

PLOEG, Jan D. V. D. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. 1ª edição. Porto Alegre: Editora da UFRGS (Série Estudos Rurais), 2008. 372 p.

POULAIN, Jean-Pierre. **Sociologias da Alimentação: os comedores e o espaço social alimentar**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2006. 311 p.

RETIÈRE, Morgane.; IZIDORO, Raquel. **Produtos sem veneno são sempre mais caros?** Comparação dos preços de hortaliças produzidas em sistemas convencionais e orgânicos ou em transição em diferentes tipos de canal de comercialização em diversas regiões do Brasil. Piracicaba: Insituto Terra Mater; São Paulo: Instituto Kairós, [201?]. Disponível em: <https://institutokairos.net/wp-content/uploads/2016/04/Pesquisa-Completa.pdf>.

RIAL, Carmen. *Fast Food: a nostalgia de uma estrutura perdida*. *In: Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, nº4, p.94-103, 1996.

ROCHA, Sônia. **Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil**. Brasília: IPEA. 2000. Texto para discussão n.720.

RÔSHI, Shundo A. **Para uma pessoa bonita**. 6ª edição. São Paulo: Palas Athena, 2013.

ROVER, Oscar J.; LAMPA, Felipe M. Rede Ecovida de Agroecologia: articulando trocas mercantis com mecanismos de reciprocidade. *In: Revista Agriculturas: Experiências em Agroecologia*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 22-25, 2013

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de Análise Na perspectiva crítica. *In: Revista de Políticas Públicas*, UFMA, v. 18, p. 15-32, 2014.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. et al. **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e nutrição adequadas no Brasil**. Brasília: FIAN Brasil, 2017. 75p.

SANTOS, Maureen.; GLASS, Verena (Orgs). **Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll Brasil; São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

SANTOS, Milton. O retorno do território. *In: SANTOS, Milton; S.; SOUZA, Maria A.; SILVEIRA, Maria L. (Orgs.). Território: globalização e fragmentação*. Editora HUCITEC, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, São Paulo, 1994.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6ª edição. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2001.

SANTOS, Silvana. M. de M. Direitos Humanos, dominação ideológica e resistência. In: **CFESS: Revista Inscrita**, Brasília: CFESS, n. XI.

SARAIVA, Elisa B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: **Ciência e Saúde Coletiva Rio de Janeiro**, vol. 18, nº 4, p.927-935, 2013.

SCHMIDT, Wilson. Agricultura orgânica: entre a ética e o mercado? In: **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, Porto Alegre, v.2, nº 1, p.62-73, 2001.

SCHMITT, Claudia J.; GRISA, Catia. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In: NIEDERLE, Luciano A.; ALMEIDA, Luciano de.; VEZZANI, Fabiane M. (Orgs.) **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**, Curitiba: Kairós, 2013, 393 p.

SILVA, Ágatha T. DA; SILVA, Samanta T. DA. Panorama da agricultura orgânica no Brasil. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 23, nº especial, p.1031-1040, 2016.

SILVA, Marina V. da. **Estado nutricional de escolares matriculados em centros integrados de educação públicas – CIEPs**. Orientadora: Rosa Nilda Mazzilli. 1996. 121 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

SILVA, Sandro P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA. 2014. Texto para Discussão.

SIQUEIRA, Renata L. de. Et al. Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 19, nº 1, p. 301-310, 2014.

SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL. **Cadastro de Imóveis Rurais - Situação Jurídica - Titularidade Particular**. Ministério do Desenvolvimento Agrário: INCRA, 2014.

SOARES, Kelma J. **Pobreza e educação formal: a relação entre pobreza e política educacional no Distrito Federal**. Orientadora: Silvia Cristina Yannoulas. 2011. 137 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SOARES, Kelma J. Tensões e desafios no espaço escolar: particularidades do Distrito Federal. In: YANNOULAS, Silvia C. (Org.). **Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada**. Brasília: Liberlivro, 2013, p.87-110

SOARES, Manoel de J. **As Escolas de Aprendizizes Artífices: estrutura e evolução**. Fórum Educ. Rio de Janeiro. jul./set. 1982. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fe/article/viewFile/60628/58869>.

SOUZA, Amanda de M.; PEREIRA, Rosângela A.; YOKOO, Edna M.; LEVY, Renata B.; SICHIERI, Rosely. **Alimentos mais consumidos no Brasil: Inquérito Nacional de Alimentação 2008-2009**. In: Revista de Saúde Pública, FSP-USP, vol. 47, nº 1, p. 190S-199S, 2013.

SOUZA, Marcelo J.L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo, C. da C.; CORRÊA, Roberto, L. (Orgs.) **Geografia: conceitos e temas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2000. 352 p.

SOUZA, Maria A. A. De. Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação. In: SANTOS, Milton; S.; SOUZA, Maria A.; SILVEIRA, Maria L. (Orgs.). **Território: globalização**

e fragmentação. Editora HUCITEC, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, São Paulo, 1994. p.21-28.

SPOSATI, Aldaíza. Globalização: um novo e velho processo. *In: DOWBOR, Ladislau et al (Orgs.). **Desafios da globalização.*** Petrópolis: Editora Vozes. 1997. p.43-49.

SPOSITO; Elaine C.; ABREU, Lucimar S. Diversidade da produção familiar e da comercialização de produtos orgânicos de Vitória (ES). *In: REDES, Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, vol.22, n.3, p.292-315, 2017.*

TOMAZINI, Carla G.; LEITE, Cristiane K. da S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.*

TRIBUNAL DE CONTAS DO DF. **Relatório final: PAE-DF. Processo nº 8920/2015.** Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/ExecucaoDoProgramaAlimentacaoEscolar.pdf>.

TRICHES, R.RM; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar do município de Dois Irmãos (RS). *In: **Revista de Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.17, n.1, p.01-15, 2010.*

TROVATTO, Cássio M.M. et al. A construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: um olhar sobre a gestão do primeiro Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. *In: SAMBUICHI et al (Orgs) **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável.*** Brasília: IPEA, 2017.p.87-116.

VERSIANI, Raíza de O. **Percepção dos consumidores e tomada de decisão na compra de alimentos orgânicos:** O caso do Mercado Orgânico e da Feira do Produtor da Agricultura Familiar/CEASA- BRASÍLIA/DF. Orientadora: Ana Maria Resende Junqueira. 2016. 53 f. Monografia (Bacharel em Gestão de Agronegócios) - Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

VIANNA, Hildegardes. Breve notícia sobre a cozinha baiana. *In: CASCUDO, Luís da C. (Org). **Antologia da Alimentação no Brasil.*** 1 ed. digital. São Paulo: Global, 2014.

WOORTMANN, Ellen F. A comida como linguagem. *In: **Habitus**, Goiânia, vol.11, nº 1, p.5-17, 2013.*

WHITAKER, Dulce C. A. Reforma agrária e meio ambiente: superando preconceitos contra o rural. *In: **Retratos de Assentamentos**, n. 12, 2009. p.33-46.*

WOORTMANN, Ellen F. Padrões tradicionais e modernização: comida e trabalho entre camponeses teuto-brasileiros. *In: **A agricultura familiar à mesa: saberes e práticas de alimentação no Vale do Taquari.*** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007. p. 177-196.

WORD BANK. Poverty and Shared Prosperaty 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle. Washington, DC. 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>.

YANNOULAS, Silvia C.; GARCIA, Adir. V. A complexa relação entre educação, pobreza e desigualdade social. *In: _____. **Em Aberto: educação, pobreza e desigualdade social**, v. 30, n. 99, maio/ago. 2017, p.21-44.*

YANNOULAS, Silvia C.; SOUZA, Silvana Ap. Equipes escolares: mutidisciplina e intersectorialidade. *In: **Revista del IICE**, 2016. p.99-114.*

ZIEGLER, Jean. **Destruição em Massa: geopolítica da fome**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

APÊNDICE A: Interlocução estratégica da pesquisa com representante da Coordenação Geral do PNAE-FNDE e com representante da Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do PNAE-FNDE

1. Qual a posição do FNDE em relação a presença de alimentos orgânicos da alimentação escolar?
2. Existe algum incentivo por parte do FNDE para que seja feita a compra de produtos orgânicos para a alimentação escolar?
3. Alguns municípios estabeleceram planos para a aquisição gradual de alimentos orgânicos na alimentação. O FNDE tem um levantamento desses municípios? Seria possível disponibilizá-lo?
4. Qual o(s) principal(is) desafio para a aquisição de alimentos orgânicos para a alimentação escolar?
5. Caberia ao FNDE regulamentar a formação de preço dos alimentos orgânicos para a alimentação escolar ou determinar que uma porcentagem do orçamento seja direcionada para a aquisição específica desse tipo de alimento?
6. O recurso repassado pelo FNDE para a alimentação escolar precisa ser complementado pelos entes municipais e estaduais. A legislação estabelece alguma porcentagem mínima para o valor desse complemento ou fica a critério dos entes federativos? Qual a porcentagem de municípios brasileiros que utilizam somente o orçamento do FNDE para ofertarem a alimentação?
7. O PNAE teve grande contribuição para que o Brasil saísse do mapa da fome da ONU no ano de 2014. De 2016 para cá existem alertas sobre a possibilidade de o Brasil voltar a constar nesse mapa. Qual(is) a razão(ões) para esse cenário? Existe alguma delas que impacta diretamente o PNAE?
8. A Lei nº 11.947 de 2009 recomenda que, no mínimo, 30% do orçamento da alimentação seja destinado a aquisição de produtos da agricultura familiar. Como está a evolução dessa obrigatoriedade?
9. A conformação do DF enquanto um distrito que ora se enquadra na regulamentação estadual, ora na legislação municipal é motivo de dificuldade ou potencialidade na transferência dos recursos do FNDE e na execução do programa?

APÊNDICE B: Interlocução estratégica da pesquisa com representante da Diretoria de Alimentação Escolar da SEE-DF

Rodada 1

1. Quantos alunos são beneficiados pela Alimentação Escolar aqui no DF?
2. Qual o orçamento destinado ao PAE-DF?
3. Qual a porcentagem deste orçamento é do FNDE e qual é do GDF?
4. Existem essas informações para o período a ser estudado (2009-2018)? Como posso acessá-las?
5. O que diferencia o fato de o dinheiro ser do FNDE ou do GDF?
6. Qual é a fonte do orçamento (número)?
7. Do período de 2009 (lei 11.947) até o presente ano, a secretaria realizou a compra de alimentos orgânicos para a alimentação? Como posso acessar essas informações, esses registros?
8. Em caso negativo, por que não? Quais são as alegações, justificativas, dificuldades, obstáculos encontrados?
9. Em caso positivo, por meio de qual dispositivo foi feita essa compra (chamada pública ou licitação)? Houve aquisição de produtos orgânicos que não fossem oriundos da agricultura familiar?
10. Existe alguma legislação distrital que incentive a aquisição e/ou o consumo de alimentos orgânicos nas escolas do DF?
11. De onde vêm os alimentos adquiridos para a alimentação escolar no DF? Como posso ter acesso a essas informações para o respectivo período?
12. Na sua opinião, seria importante o PAE-DF incorporar alimentos orgânicos nas suas aquisições? Por quê?
13. Há ações em curso para viabilizar essa realidade? Se sim, quais? Em caso negativo, quais ações poderiam ser implementadas?
14. Recentemente foi aprovado no Senado um Projeto de Lei que prevê a inclusão da Educação Alimentar e Nutricional nas disciplinas de ciência e biologia. Esse tema já é contemplado no currículo dos escolares aqui do DF? Se sim, de que forma?

Rodada 2

1. O processo de descentralização do PNAE ganha força com a promulgação da lei nº 8.913 de 1994. No entanto, no DF, a gestão e execução do programa ainda é feita de maneira centralizada. Por quê? As escolas poderiam ser entidades executoras? As escolas federais do DF são EEx? Quantas são?
2. No ano de 2010 a SEE estabeleceu 2 contratos para a compra da agricultura familiar. Esses contratos contemplavam quais regiões administrativas? Quais foram essas entidades? Esses contratos foram renovados por mais quanto tempo?
3. Por que os valores repassados pela SEE-DF divergem dos disponibilizados no site do FNDE?
4. Foi mencionado em nossa conversa anterior que no ano de 2015 não foi feita chamada pública. No entanto, existem valores que foram transferidos e executados para esse ano. O que ocorreu?
5. Foi mencionado que a execução do programa foi baixa para alguns anos. Por exemplo, para o ano de 2014, falou-se na execução (da agricultura familiar) de apenas 15% da

verba empenhada. De acordo com os dados fornecidos, entende-se que a execução foi em torno de 80%. Está certo isso?

6. De acordo com os dados fornecidos, o GDF utilizou verba para adquirir produtos da agricultura familiar apenas no ano de 2013. Por que apenas nesse ano, houve algum fato especial nesse período que gerou essa demanda?
7. O repasse feito pelo GDF tem alguma finalidade específica diferente daquele que é repassado pelo FNDE? (Aquisição de bens, equipamentos e serviços) Qual a porcentagem do volume adquirido para a alimentação é feita via pregão eletrônico? E via chamada pública?
8. Foi mencionado que houve a complementação do GDF no orçamento da alimentação escolar apenas no ano de 2017. No entanto, nos dados repassados pela SEE-DF consta o repasse do GDF de 2009 a 2018, com exceção aos anos 2014 e 2015. Está certo isso? Por que não houve repasse apenas nesses anos?
9. Existe um relatório do Tribunal de Contas do DF (2016) referente a uma auditoria feita no PAE-DF nos anos de 2014 e 2015. Alguns apontamentos desse relatório são: irregularidade na composição do CAE, irregularidade na realização da pesquisa de preços e prática de preços antieconômicos. Existe alguma medida em curso para solucionar essas irregularidades?

APÊNDICE C: Interlocução estratégica da pesquisa com representante da Diretoria de Compras Institucionais (DICOI) da SEAGRI-DF

1. A maior parte das compras realizadas pela DICOI da agricultura familiar tem qual finalidade? (PAPA, PAA, PNAE, etc)?
2. Desde que ano ocorre a compra de produtos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar do DF?
3. A compra é feita com que orçamento?
4. A quantidade de produtos adquiridos da agricultura familiar para o PAE-DF aumentou com o passar dos anos? É possível disponibilizar o histórico de compras para o período 2009-2018?
5. Quais são os desafios para aumentar a compra institucional da agricultura familiar no DF?
6. Quantos estabelecimentos da agricultura familiar existem no DF? Quantos agricultores familiares são beneficiados com a compra institucional para o PNAE?
7. Quantos estabelecimentos da agricultura familiar produzem alimentos orgânicos?
8. Já houve a compra desse tipo de produto (orgânico) para a alimentação escolar?
9. Qual os desafios para viabilizar esse tipo de compra?
10. Existe alguma ação em curso para viabilizar esse tipo de compra?

APÊNDICE D: Interlocução estratégica da pesquisa com representante do Escritório Especializado em Comercialização da EMATER-DF

1. Como se dá a atuação da EMATER – DF na produção e comercialização de alimentos orgânicos no DF?
2. Quantos produtores de alimentos orgânicos tem no DF hoje? Existe esse dado para o ano de 2006? Estão concentrados em que região administrativa? São agricultores familiares ou convencionais? Existe algum produtor/associação que se destaque, seja pela escala ou tipo de produção?
3. Por meio de que programas ocorre a comercialização de alimentos orgânicos no DF?
4. Quais os principais desafios para a comercialização de alimentos orgânicos no DF?
5. Como se dá a formação de preço dos produtos orgânicos?
6. Quantas feiras comercializam produtos orgânicos no DF? E estabelecimentos comerciais? É possível dizer a localização deles?
7. O DF pode ser considerado um potencial, tanto de produção quanto de consumo de alimentos orgânicos?

APÊNDICE E: Interlocução estratégica da pesquisa com representante do Programa de Agroecologia e Agricultura Orgânica da EMATER-DF

1. Qual o público alvo da Programa de Agroecologia Agricultura Orgânica da EMATER-DF e as principais ações?
2. Existem dados sobre a evolução do número de agricultores orgânicos no DF desde o ano de 2006 até o ano atual?
3. O número de agricultores orgânicos hoje (2018) no DF é significativo diante do número total de agricultores? Quantos agricultores se encontram hoje no estágio de conversão/transição para agricultura orgânica?
4. Os agricultores orgânicos do DF estão concentrados em alguma região administrativa específica? Algum deles se destaca, seja pela escala ou tipo de produção?
5. Existe no DF produtor orgânico não-familiar? Essa produção é significativa em termos de escala? Qual o destino dessa produção?
6. Quais as principais certificações de produção orgânica que existem no DF hoje?
7. Existem empresas que produzem insumos para a Agricultura Orgânica na região?
8. Quais os principais desafios para a produção orgânica no DF?

APÊNDICE F: Interlocução estratégica da pesquisa com representante do CAE-DF

1. Quando foi criado o CAE no Distrito Federal?
2. Existe alguma particularidade deste CAE pelo fato dele ser distrital?
3. Há um decreto distrital nº 37.387 de 2016 que cria o Conselho de Alimentação Escolar do DF. O que ele traz de novo?
4. Quais os principais desafios do CAE-DF?
5. Como o CAE-DF pauta a questão da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar?
6. Há ações em curso no sentido de viabilizar a compra de produtos da agricultura familiar e alimentos orgânicos para a alimentação escolar? Quais?
7. Em relação à composição do CAE, nesse mandato não há representação de entidade de agricultores, por quê?

APÊNDICE G: Interlocução estratégica da pesquisa com representante dos agricultores familiares

1. Há quanto tempo a organização vem produzindo alimentos de acordo com o modelo de produção orgânica?
2. Quais as principais dificuldades encontradas para a conversão?
3. Quais os canais de comercialização para os quais a organização vende seus produtos? Qual deles é o mais representativo?
4. A organização já vendeu alimentos orgânicos para o PAE-DF?
5. Por que os alimentos orgânicos fornecidos para o PAE-DF foram vendidos a preço de alimentos convencionais? A organização foi prejudicada de alguma forma por conta disso?

ANEXO I: Classificação dos alimentos de acordo com o grau de processamento

<p><i>In natura</i> ou minimamente processados</p>	<p>Legumes, verduras, frutas, batata, mandioca e outras raízes e tubérculos <i>in natura</i> ou embalados, fracionados, refrigerados ou congelados; arroz branco, integral ou parboilizado, a granel ou embalado; milho em grão ou na espiga, grãos de trigo e de outros cereais; feijão de todas as cores, lentilhas, grão de bico e outras leguminosas; cogumelos frescos ou secos; frutas secas, sucos de frutas e sucos de frutas pasteurizados e sem adição de açúcar ou outras substâncias; castanhas, nozes, amendoim e outras oleaginosas sem sal ou açúcar; cravo, canela, especiarias em geral e ervas frescas ou secas; farinhas de mandioca, de milho ou de trigo e macarrão ou massas frescas ou secas feitas com essas farinhas e água; carnes de gado, de porco e de aves e pescados frescos, resfriados ou congelados; leite pasteurizado, ultrapasteurizado ('longa vida') ou em pó, iogurte (sem adição de açúcar); ovos; chá, café, e água potável.</p>
<p>Óleos, gorduras, sal e açúcar</p>	<p>Óleos de soja, de milho, de girassol ou de oliva, manteiga, banha de porco, gordura de coco, açúcar de mesa branco, demerara ou mascavo, sal de cozinha refinado ou grosso.</p>
<p>Processados</p>	<p>Cenoura, pepino, ervilhas, palmito, cebola, couve-flor preservados em salmoura ou em solução de sal e vinagre; extrato ou concentrados de tomate (com sal e ou açúcar); frutas em calda e frutas cristalizadas; carne seca e toucinho; sardinha e atum enlatados; queijos; e pães feitos de farinha de trigo, leveduras, água e sal.</p>
<p>Ultraprocessados</p>	<p>biscoitos, sorvetes, balas e guloseimas em geral, cereais açucarados para o desjejum matinal, bolos e misturas para bolo, barras de cereal, sopas, macarrão e temperos 'instantâneos', molhos, salgadinhos "de pacote", refrescos e refrigerantes, iogurtes e bebidas lácteas adoçados e aromatizados, bebidas energéticas, produtos congelados e prontos para aquecimento como pratos de massas, pizzas, hambúrgueres e extratos de carne de frango ou peixe empanados do tipo <i>nuggets</i>, salsichas e outros embutidos, pães de forma, pães para hambúrguer ou <i>hot dog</i>, pães doces e produtos panificados cujos ingredientes incluem substâncias como gordura vegetal hidrogenada, açúcar, amido, soro de leite, emulsificantes e outros aditivos</p>

Fonte: Guia Alimentar para a População Brasileira, 2014.

ANEXO 2: Lista de RAs do DF, lei e data de criação

Quadro 1 – Lei e data de criação das Regiões Administrativas - Distrito Federal		
Regiões Administrativas	Lei de Criação	Data
RA I* – Brasília/Regiões Administrativas	4.545	10/12/1964
RA II - Gama	4.545	10/12/1964
RA III - Taguatinga	4.545	10/12/1964
RA IV - Brazlândia	4.545	10/12/1964
RA V - Sobradinho	4.545	10/12/1964
RA VI - Planaltina	4.545	10/12/1964
RA VII - Paranoá	4.545	10/12/1964
RA VIII - Núcleo Bandeirante	049	25/10/1989
RA IX - Ceilândia	049	25/10/1989
RA X - Guará	049	25/10/1989
RA XI - Cruzeiro	049	25/10/1989
RA XII - Samambaia	049	25/10/1989
RA XIII - Santa Maria	348	04/11/1992
RA XIV - São Sebastião	467	25/06/1993
RA XV - Recanto das Emas	510	28/07/1993
RA XVI - Lago Sul	643	10/01/1994
RA XVII - Riacho Fundo	620	15/12/1993
RA XVIII - Lago Norte	641	10/01/1994
RA XIX - Candangolândia	658	27/01/1994
RA XX - Águas Claras	3.153	06/05/2003
RA XXI - Riacho Fundo II	3.153	06/05/2003
RA XXII - Sudoeste/Octogonal	3.153	06/05/2003
RA XXIII - Varjão	3.153	06/05/2003
RA XXIV - Park Way	3.255	29/12/2003
RA XXV - SCIA (Estrutural)(1)	3.315	27/01/2004
RA XXVI - Sobradinho II	3.314	27/01/2004
RA XXVII - Jardim Botânico	3.435	31/08/2004
RA XXVIII - Itapoã	3.527	03/01/2005
RA XXIX - SIA(2)	3.618	14/07/2005
RA XXX - Vicente Pires	4.327	26/05/2009
RA XXXI - Fercal	4.745	29/01/2012
Fonte: Diário Oficial do Distrito Federal - DODF - Dados elaborados pela Codeplan Nota: (1) SCIA - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento - inclui a Vila Estrutural (2) SIA - Setor de Indústria e Abastecimento		

Fonte: PDAD (2015)

*A RA I atualmente se chama Plano Piloto, de acordo com lei nº1.648 de 1997.