

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA  
SOCIAL**

**EDITH MARIA BARBOSA RAMOS**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**CARLOS FREDERICO ZIMMERMANN NETO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos, José Ricardo Caetano Costa, Carlos Frederico Zimmermann Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-294-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Seguridade e previdência social. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

## **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

### **DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

#### **Apresentação**

Tivemos a apresentação de 22 artigos em nosso GT de DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL I, ocorrido no XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO – SP.

Apresentamos uma sinopse dos artigos apresentados, cujos temas circundam nas diversas áreas dos direitos sociais e da seguridade, cujas reflexões e análises críticas são fundamentais para a contribuição da academia nos temas trabalhados.

No artigo denominado APOSENTADORIA ESPECIAL DO VIGILANTE A PARTIR DA EC 103/2019: SUPRESSÃO CONSTITUCIONAL OU NORMA DE EFICÁCIA CONTIDA?, de Júlia Lira Fernandes , Gabriel Rabetti Garcia Maia , Paulo Campanha Santana, os(as) autores(as) examinam os impactos da Emenda Constitucional (EC) nº 103 /2019 sobre o direito à aposentadoria especial dos vigilantes, categoria exposta a risco à integridade física, apontando a problemática central: verificar se, a partir da EC nº 103/2019 houve efetiva supressão desse direito ou mera limitação de sua eficácia até futura regulamentação por lei.

No artigo denominado APOSENTADORIA RURAL E A PROVA DA ATIVIDADE: ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL E A BUROCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO BENEFÍCIO, de Lucas Baffi e Anna Vitoria Da Rocha Monteiro, o(as) autores(as) investigam a aposentadoria rural no Brasil, revelando uma tensão estrutural entre a função protetiva assegurada constitucionalmente e a excessiva burocratização na comprovação da atividade laborativa. Apontam que a exigência de documentos formais, muitas vezes inexistentes no contexto da economia familiar, limita a efetividade do direito e reforça desigualdades históricas entre campo e cidade.

No artigo denominado AS AÇÕES AFIRMATIVAS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DAS COTAS DA UEA/AM, de Roselma Coelho Santana , Verônica Maria Félix Da Silva e Bruno Gomes Pires, o(as) autores (as) investigam as ações afirmativas como instrumento de inclusão social, especialmente por meio da reserva de vagas para grupos historicamente marginalizados no ensino superior. A

proposta central é compreender como essas políticas públicas contribuem para a promoção da justiça distributiva, corrigindo desigualdades estruturais e ampliando o acesso à educação de qualidade.

No artigo denominado BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC): EFETIVIDADE, RIGIDEZ NORMATIVA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, de Milleny Lindolfo Ribeiro , Marcos Vinícius de Jesus Miotto e Gustavo Antonio Nelson Baldan, o(as) autores(as) estudam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), problematizando a rigidez dos critérios de elegibilidade exigidos para a sua concessão, especialmente a limitação da renda familiar per capita a 1/4 do salário-mínimo, investigando sua compatibilidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

No artigo denominado CONEXÕES PERDIDAS: FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, CONCURSO DE PROGNÓSTICOS E O SILÊNCIO NAS REFORMAS, de Viviane Freitas Perdigao Lima , Antonia Gisele Andrade De Carvalho e Clara Rodrigues de Brito, o(as) autores(as) analisam o concurso de prognósticos como mecanismo pouco explorado de financiamento da Seguridade Social no Brasil, evidenciando a disparidade entre a previsão constitucional (art. 195, III, CF/88) e sua aplicação prática. Apontam que, apesar de loterias e jogos regulamentados integrarem formalmente as fontes de financiamento desde 1988, sua contribuição permanece restrita, revelando uma lacuna significativa na sustentabilidade do sistema. A relevância do tema aumenta diante das reformas previdenciárias (EC nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 103/2019) que sob a justificativa do déficit, restringiram direitos sem ampliar o uso dessas receitas.

No artigo denominado CUIDADOS PALIATIVOS COMO DIREITO NO BRASIL: MAPEAMENTO E ANÁLISE NORMATIVA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS, de Kaicky Taiatella Rodrigues e Mariana Moron Saes Braga, o(as) autores(as) constatarem que os cuidados paliativos asseguram qualidade de vida a pacientes com doenças graves, proporcionando alívio da dor e suporte físico, emocional e social. No Brasil, sua regulamentação avança, mas persistem desafios na implementação, tendo as autoras mapeado e analisado os instrumentos normativos vigentes no país, considerando as esferas federal e estadual.

No artigo denominado DIREITOS EM RISCO? A DISPUTA ENTRE PREVIDÊNCIA, DESASTRES E JUSTIÇA ESTRUTURAL, de Alice Simoes Zaneti, a autora constata que o rompimento da barragem de Fundão, em 2015, Caso Rio Doce, representa a materialização de um litígio estrutural vinculado à lógica permissiva da indústria mineradora no Brasil.

Busca analisar a omissão previdenciária nos instrumentos de reparação celebrados após o desastre, especialmente o TTAC e o Acordo de Repactuação do Rio Doce.

No artigo denominado INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DESIGUALDADE SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL: O RISCO DO ALGORITMO COMO VETOR EXCLUDENTE, de Francisco Sobrinho De Sousa , Raul Lopes De Araujo Neto ,e Teresa Raquel Gomes dos Santos Galvão, o(as) autores(as) analisam os impactos da aplicação da inteligência artificial (IA) no sistema de seguridade social brasileiro, com enfoque nos riscos de ampliação das desigualdades sociais decorrentes da exclusão digital e da ausência de regulamentação específica. A partir de uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, investigam se os algoritmos utilizados em decisões automatizadas respeitam os princípios constitucionais do bem-estar social e da justiça distributiva.

No artigo denominado O COMPARTILHAMENTO DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA E AS NOVAS MODALIDADES DE INSTITUIÇÃO FAMILIAR, de Teresa Raquel Gomes dos Santos Galvão , Francisco Sobrinho De Sousa e Raul Lopes De Araujo Neto, o(as) autores(as) estudam a o rateio do benefício de pensão por morte no regime geral de previdência no contexto da sociedade brasileira pós revolução industrial diante das novas modalidades de instituição familiar que outrora era concebida apenas entre homem e mulher unidos pelo casamento. Concluem que as teses fixadas não afastam, por completo, a possibilidade do rateio da pensão por morte em casos de uniões poliamorosas, levando-se em conta o viés cultural e diante de princípios como dignidade humana, afetividade e busca da felicidade.

No artigo denominado O DIREITO AO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DAS TRABALHADORAS INVISÍVEIS: DESAFIOS NO RECONHECIMENTO DO TRABALHO DE CUIDADO NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO, de Karini Luana Santos Pavelquesi e Jhoanna D'Arc Araujo Moreira, o(as) autores(as) analisam o sistema previdenciário brasileiro sob a ótica das trabalhadoras do cuidado não remunerado, destacando as desigualdades de gênero e classe que permeiam o acesso à seguridade social. A partir da leitura crítica da legislação e de estudos sobre a divisão sexual do trabalho, propõem pesquisar de que maneira o sistema previdenciário abarca essas trabalhadoras e quais as possíveis soluções para que estas estejam seguradas pela Previdência Social, analisando se a condição de segurada facultativa garante a devida proteção previdenciária a essas mulheres que dedicam sua vida ao cuidado gratuito de familiares e pessoas dependentes.

No artigo denominado O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ADEQUADAS E O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE, de Cláudia Maria da Costa Gonçalves e Danielle Christine Barros Nogueira, as autoras analisam a concepção do direito à alimentação e nutrição adequadas considerando a sustentabilidade como elemento indispensável para a sua efetividade. Através da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu e tendo como métodos de pesquisa o bibliográfico e documental, fazem um breve histórico do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, suas acepções, múltiplas dimensões, previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a integração deste direito humano no constitucionalismo brasileiro.

No artigo denominado O GÊNERO NAS APOSENTADORIAS PROGRAMÁVEIS DO RGPS: CRITÉRIOS E REQUISITOS PARA O DIREITO DAS PESSOAS NÃO BINÁRIAS, de Helena Maria Zanetti de Azeredo Orselli , Feliciano Alcides Dias e Priscilla Montalvao Outerelo, o(as) autores(as) analisam o direito à aposentadoria programável do RGPS às pessoas não binárias diante das decisões do STF, na ADI nº 4275-DF, em que se garantiu o direito à autodesignação de gênero às pessoas transgêneros e a sua alteração no registro civil, sem obrigatoriedade de cirurgia de redesignação sexual, de laudos médicos ou de autorização judicial, e do STJ, no REsp nº 2.135.967-SP, em que se reconheceu juridicamente a existência do gênero não binário ou neutro e também a possibilidade de alteração do assento de nascimento, considerando ainda a lacuna normativa quanto ao direito ao benefício das pessoas que não se reconhecem como dos gêneros masculino ou feminino.

No artigo denominado PLANEJAMENTO URBANO E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A REGULAÇÃO DE SHOPPING CENTERS, de Clara Rodrigues de Brito , Viviane Freitas Perdigao Lima e Vitor Hugo Souza Moraes, o(as) autores(as) analisam a função social do planejamento urbano na implantação de shopping centers, destacando sua relevância para a efetivação dos direitos sociais e para a construção do direito à cidade como dimensão essencial da cidadania. Partem do pressuposto de que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a cidade como um direito fundamental (art. 182 da Constituição Federal e Estatuto da Cidade), cuja realização depende de instrumentos de regulação urbanística capazes de compatibilizar interesses privados e coletivos.

No artigo denominado POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AGRICULTURA FAMILIAR EM MATO GROSSO: IMPACTOS E DESAFIOS SOB A ÓTICA DO DIREITO ECONÔMICO, de Phábio Rocha Da Silva , Guilherme Santos Pereira e Wanderson Moura De Castro Freitas, o(as) autores(as) analisam a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apontando que esta representa um marco na convergência de

políticas públicas, unindo a garantia do direito humano à alimentação adequada e a promoção do desenvolvimento econômico local. Analisam, igualmente, os impactos e desafios da implementação do PNAE em Mato Grosso, um estado de dimensões continentais e com forte vocação agrícola, sob a perspectiva do Direito Econômico.

No artigo denominado **POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM APOIO ÀS COMUNIDADES PESQUEIRAS TRADICIONAIS APÓS AS INUNDAÇÕES DE MAIO DE 2024**, de José Ricardo Caetano Costa e Desiree Marquetotti Costa, o(as) autores (as) analisam, criticamente a atuação do Estado brasileiro diante das enchentes que devastaram o Rio Grande do Sul em maio de 2024, com foco no programa Auxílio Reconstrução. A justificativa da pesquisa reside na constatação de que, embora a medida tenha se apresentado como resposta emergencial, revelou falhas normativas e operacionais que aprofundaram desigualdades históricas, especialmente ao excluir comunidades pesqueiras tradicionais do Estuário da Laguna dos Patos (Rio Grande do Sul).

No artigo denominado **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A LIBERDADE CONCRETA: ESTRATÉGIAS DE FOMENTO E MANUTENÇÃO DO TRABALHO FEMININO NO CONTEXTO DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA**, de Adhara Salomão Martins , Fabiola Elidia Gomes Vital e Guilherme De Sousa Cadorim, o(as) autores(as) investigam a intrínseca relação entre a vulnerabilidade da mulher, a pobreza e suas implicações no mercado de trabalho brasileiro, buscando responder: como a pobreza acentua a vulnerabilidade feminina e a coloca em posição de inferioridade, inclusive laboral, e qual a importância de políticas públicas para o fomento e manutenção dos postos de trabalho da mulher. Analisam a “feminização da pobreza”, um fenômeno que impacta diretamente a autonomia e dignidade de milhões de mulheres no Brasil, e na necessidade de propor soluções eficazes para as desigualdades estruturais.

No artigo denominado **PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA AOS POVOS INDÍGENAS NA AMÉRICA DO SUL COMO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA**, de Océlio de Jesus Carneiro de Moraes e Rose Melry Maceio De Freitas Abreu, o(as) autores(as) indagam acerca da proteção previdenciária dos trabalhadores indígenas em países da América do Sul, com enfoque no Argentina, Brasil, Chile, Peru, Equador e Uruguai. A pesquisa objetiva apresentar ideias que possam contribuir com a política previdenciária brasileira voltada à inclusão da pessoa indígena.

No artigo denominado **PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO MENOR SOB GUARDA NA LEI Nº 15.108/2025: INVISIBILIDADE HISTÓRICA E REGULAMENTAÇÃO TARDIA**, de Luciano Vieira carvalho e Denise Rodrigues Martins Forti, o(as) autores(as) examinam

examina a trajetória normativa e jurisprudencial acerca do reconhecimento do menor sob guarda judicial como dependente previdenciário, com especial atenção à recente promulgação da Lei nº 15.108/2025.

## **SALÁRIO-MATERNIDADE: PERCURSO HISTÓRICO, ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL E APONTAMENTOS PARA JULGAMENTOS NA PERSPECTIVA DE GÊNERO**

Jeaneth Nunes Stefaniak , Alexandre Almeida Rocha , Liara Jaqueline Fonseca Rocha

---

### **Resumo:**

O objetivo do presente artigo é analisar o alcance da proteção constitucional e legal à maternidade a partir do percurso histórico da regulamentação infraconstitucional com apontamentos acerca das orientações que têm sido adotadas nas decisões do STF quanto ao salário-maternidade e do TRF4 quanto a concessão do benefício à segurada especial. O objetivo do trabalho é verificar se o estabelecimento de prazo de carência para a trabalhadora rural enquanto segurada especial em período imediatamente anterior ao parto é constitucional e se as decisões têm considerado a perspectiva de gênero com norte para orientar a interpretação dos Tribunais, em especial, do TRF4. Para alcançar este objetivo, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza bibliográfica com utilização do método dedutivo, sendo que a abordagem se fez a partir de um breve excursus histórico sobre a legislação e a referência a decisões do STF sobre a matéria, com o fim de apontar que as decisões do TRF4 têm se baseado numa leitura estritamente formal, desconsiderando, as questões ordem material, em especial, a análise sob a ótica da perspectiva de gênero. Como resultado da pesquisa proposta aponta-se a existência de inconstitucionalidade material quanto à exigência de carência de forma imediata ao período de 10/12 meses que antecede ao parto ou ao requerimento do benefício de salário-maternidade, assim como, pela omissão nas decisões da discussão de gênero.

No artigo denominado SUBORDINAÇÃO ALGORÍTMICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL: O DESAFIO CONSTITUCIONAL DO TRABALHO DIGITAL NA ERA DAS PLATAFORMAS, de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva, o(as) autores (as) constatarem que a economia digital transformou de forma estrutural a organização do trabalho, substituindo relações presenciais por interações mediadas por algoritmos e plataformas digitais. O fenômeno da subordinação algorítmica emerge como uma nova forma



de dependência econômica e tecnológica, em que sistemas automatizados gerenciam, avaliam e remuneram o trabalhador, substituindo o poder diretivo humano por um controle digital invisível. Essa dinâmica desafia os modelos tradicionais de proteção social e evidencia a insuficiência do atual sistema previdenciário, ainda baseado na lógica do emprego formal.

No artigo denominado **UBERIZAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL DO TRABALHO: IMPACTOS DA LEI 13.640/18 NA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MOTORISTAS DE APLICATIVOS**, de Leandro Brieze dos Santos e Valéria Ribas Do Nascimento, o(as) autores(as) apontam que a Previdência Social consiste no conjunto de estratégias de amparo econômico dos indivíduos frente às contingências que comprometem a capacidade para o trabalho. Contudo, o surgimento das formas de disposição da força de trabalho pelas plataformas digitais favoreceu a supressão das garantias de proteção social dos trabalhadores do ramo de transporte de passageiros. Ainda que a Lei 13.640/18 preveja a filiação obrigatória desses profissionais como contribuintes individuais da Previdência Social, evidências apontam para o baixo índice de participação no sistema.

No artigo denominado **UMA ANÁLISE INTERSECCIONAL DA EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL DAS CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA EM FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA**, de Gustavo de Souza Assis e Fernanda Teixeira Saches Procopio, o(as) autores(as) constatarem que o direito à educação, previsto na Constituição Federal, tem como finalidade propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa e deve ser garantido a todos, de modo indiscriminado, inclusivo e equânime. No entanto, diante de um contexto social plural e desigual, formado a partir de marcadores de identidade como classe social e deficiência, o presente trabalho tem como objetivo analisar se o fator socioeconômico pode interferir no acesso à educação das crianças com o transtorno do espectro autista.

Tenham todos(as) uma ótima leitura e proveito dos artigos produzidos, aprovados e apresentados, com desejo de um ótimo ano de 2026 igualmente produtivo e pautado pela solidariedade e justiça social.

**POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E  
AGRICULTURA FAMILIAR EM MATO GROSSO: IMPACTOS E DESAFIOS SOB  
A ÓTICA DO DIREITO ECONÔMICO**

**NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM (PNAE) AND FAMILY FARMING IN  
MATO GROSSO: IMPACTS AND CHALLENGES FROM THE PERSPECTIVE OF  
ECONOMIC LAW**

**Phábio Rocha Da Silva <sup>1</sup>**

**Guilherme Santos Pereira <sup>2</sup>**

**Wanderson Moura De Castro Freitas <sup>3</sup>**

**Resumo**

A Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) representa um marco na convergência de políticas públicas, unindo a garantia do direito humano à alimentação adequada e a promoção do desenvolvimento econômico local. Este artigo analisa os impactos e desafios da implementação do PNAE em Mato Grosso, um estado de dimensões continentais e com forte vocação agrícola, sob a perspectiva do Direito Econômico. A legislação, ao exigir que no mínimo 30% dos recursos sejam destinados à compra de produtos da agricultura familiar, intervém no mercado para cumprir sua função social. Por meio de uma análise qualitativa teórica e humanizada, valendo-se de revisão bibliográfica e documental discute-se como essa política afeta a vida dos agricultores familiares e dos estudantes, bem como os entraves burocráticos e logísticos que impedem a plena realização de seus objetivos. Conclui-se que a efetividade do PNAE em Mato Grosso depende não apenas da legislação, mas de uma gestão pública que humanize a economia, simplificando processos e fortalecendo as redes de produtores.

**Palavras-chave:** Pnae, Agricultura familiar, Direito econômico, Mato grosso, Segurança alimentar

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Brazilian School Feeding Program (PNAE) stands as a landmark policy that combines the human right to adequate food with the promotion of local economic development. This article analyzes the impacts and challenges of implementing the PNAE in Mato Grosso, a state with continental dimensions and a strong agricultural vocation, from the perspective of Economic Law. By requiring at least 30% of its budget to be allocated to family farming

---

<sup>1</sup> Mestre em História pela PUC/GO (2012). Professor Centro Universitário do Vale do Araguaia - Univar. Professor da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso - Seduc/MT.

<sup>2</sup> Graduando em Direito pelo Centro Universitário do Vale do Araguaia (UNIVAR).

<sup>3</sup> Mestre em Política Social do Programa de Pós-Graduação em Política Social PPGPS do ICHS/Campus de Cuiabá/MT. Professor no Curso de Direito do Centro Universitário do Vale do Araguaia - UNIVAR.

products, the legislation intervenes in the market to fulfill a social function. Through a qualitative, theoretical, and humanized analysis, based on a literature and documentary review, this study discusses how this policy affects the lives of family farmers and students, as well as the bureaucratic and logistical obstacles that prevent the full achievement of its objectives. The conclusion is that the PNAE's effectiveness in Mato Grosso depends not only on the law, but on a public management that humanizes the economy, simplifying processes and strengthening producer networks.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Pnae, Family farming, Economic law, Mato grosso, Food security

## 1. INTRODUÇÃO

A merenda escolar não é apenas um prato de comida; para milhões de crianças e adolescentes, é a garantia de um direito fundamental, a base para o aprendizado e um elo vital com suas comunidades. No Brasil, essa garantia é subsidiada pela Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um programa que vai além da nutrição ao integrar a agricultura familiar na cadeia de fornecimento. Essa conexão transforma a escola em um mercado para o pequeno produtor, gerando renda e dignidade.

O direito à alimentação adequada encontra-se consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, constituindo-se como direito social fundamental. Essa garantia constitucional ganha materialidade através do PNAE, que representa uma das mais longevas políticas públicas brasileiras na área social, iniciada em 1955 e constantemente reformulada para atender às demandas contemporâneas da segurança alimentar e nutricional.

A alimentação escolar transcende a mera questão nutricional, configurando-se como instrumento de inclusão social, permanência escolar e desenvolvimento local. Estudos demonstram que programas de alimentação escolar bem estruturados impactam diretamente nos índices de frequência escolar, na redução da evasão e no aproveitamento pedagógico dos estudantes. Mais do que alimentar corpos, o PNAE alimenta sonhos e possibilidades de transformação social.

A Lei nº 11.947/2009 estabeleceu um divisor de águas na política de alimentação escolar brasileira ao determinar que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devem ser utilizados na aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar. Essa determinação não apenas fortalece a economia local, mas também promove a diversificação dos cardápios escolares, valorizando a cultura alimentar regional e promovendo hábitos alimentares mais saudáveis.

O marco regulatório do PNAE insere-se no contexto mais amplo das políticas de desenvolvimento rural e segurança alimentar, dialogando com outras iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Essa articulação de políticas públicas revela a complexidade sistêmica necessária para enfrentar os desafios da fome, da pobreza rural e do desenvolvimento sustentável.

Em um estado como Mato Grosso, com sua vasta extensão territorial e notável dualidade entre o agronegócio de larga escala e a agricultura familiar, a implementação do PNAE adquire um contorno singular. O estado, reconhecido mundialmente como celeiro de grãos e maior

produtor nacional de soja, milho e algodão, abriga simultaneamente cerca de 112 mil estabelecimentos de agricultura familiar, segundo dados do Censo Agropecuário de 2017<sup>1</sup>.

Esta dualidade cria um cenário paradoxal: enquanto o agronegócio mato-grossense alimenta o mundo com commodities, milhares de pequenos produtores enfrentam dificuldades para acessar mercados e garantir sua reprodução social e econômica. O PNAE surge, nesse contexto, como uma oportunidade de criação de mercados institucionais que podem favorecer a agricultura familiar, promovendo maior equidade na distribuição dos benefícios gerados pela pujança agrícola do estado.

Neste contexto, a política não apenas enfrenta desafios logísticos, mas também se apresenta como um campo fértil para a aplicação dos princípios do Direito Econômico, que busca conciliar a livre iniciativa com a justiça social. O Direito Econômico, enquanto ramo jurídico que regula a intervenção do Estado na economia, encontra no PNAE um exemplo paradigmático de como o poder público pode atuar como agente de correção das falhas de mercado e promotor do desenvolvimento inclusivo.

A aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar representa uma forma de intervenção estatal que não substitui o mercado, mas o reconfigura, criando oportunidades e canais de comercialização. Essa intervenção justifica-se não apenas pela necessidade de garantir o direito à alimentação dos estudantes, mas também pelos objetivos de fortalecimento da agricultura familiar, promoção do desenvolvimento rural sustentável e redução das desigualdades regionais.

A implementação do PNAE em Mato Grosso enfrenta desafios particulares decorrentes de suas características geográficas, demográficas e econômicas. A extensão territorial do estado com área de “903.208,362km<sup>2</sup>” IBGE (2023), e a dispersão populacional criam obstáculos logísticos significativos para a articulação entre produtores familiares e escolas. Municípios com baixa densidade demográfica e grandes distâncias entre as propriedades rurais e os centros de consumo demandam soluções inovadoras e investimentos em infraestrutura e logística.

Além disso, a forte presença do agronegócio no estado cria um ambiente econômico onde os pequenos produtores familiares frequentemente enfrentam dificuldades para competir por terra, crédito e assistência técnica. Nesse cenário, o PNAE pode funcionar como um contrapeso, oferecendo mercado garantido e preços justos para a produção familiar, mas sua efetividade depende de uma série de fatores institucionais, organizacionais e técnicos.

---

<sup>1</sup> Embora exista estudos e outras pesquisas específicas mais recentes, como as projeções do agronegócio para 2023-2033, o Censo Agropecuário atualizado ainda não foi publicado.

A questão da segurança alimentar em Mato Grosso apresenta-se de forma complexa. Embora o estado seja um dos maiores produtores de alimentos do mundo, essa produção concentra-se majoritariamente em commodities destinadas à exportação e à alimentação animal, conforme pode ser observado:

Em janeiro de 2024, Mato Grosso foi responsável por 15,5% de toda a exportação do agronegócio brasileiro, com grande participação do complexo soja, cereais, farinhas e preparações, e carnes, demonstrando a forte vocação exportadora focada em commodities agrícolas e produtos para alimentação animal (Brasil, 2024).

A agricultura familiar, por sua vez, é responsável pela produção de grande parte dos alimentos que compõem a mesa dos brasileiros, incluindo hortaliças, frutas, leite, carnes e derivados.

O PNAE, ao conectar a agricultura familiar com o mercado escolar, pode contribuir para a diversificação produtiva, incentivando o cultivo de alimentos mais nutritivos e adequados à alimentação humana. Essa diversificação não apenas fortalece a segurança alimentar regional, mas também promove práticas agrícolas mais sustentáveis, uma vez que a agricultura familiar tende a adotar sistemas de produção mais diversificados e menos dependentes de insumos químicos.

Este artigo se propõe a analisar os impactos e desafios da PNAE e da agricultura familiar em Mato Grosso, sob a ótica do Direito Econômico, com o objetivo de entender como essa intervenção estatal no mercado pode ou não gerar desenvolvimento sustentável e segurança alimentar.

A análise buscará examinar a efetividade da política pública enquanto instrumento de desenvolvimento econômico inclusivo, identificando os fatores que facilitam ou obstaculizam sua implementação no contexto específico de Mato Grosso. Serão investigados os mecanismos jurídico-econômicos através dos quais o PNAE atua sobre o mercado de alimentos, os impactos gerados sobre a agricultura familiar e as escolas, bem como os desafios institucionais e operacionais que limitam sua efetividade.

Ademais, o estudo pretende contribuir para a compreensão de como políticas públicas de caráter transversal - que articulam educação, agricultura, saúde e desenvolvimento rural - podem ser aperfeiçoadas para potencializar seus impactos sociais e econômicos. A perspectiva do Direito Econômico oferece ferramentas conceituais e metodológicas para compreender a complexa interação entre Estado, mercado e sociedade que caracteriza a implementação do PNAE, permitindo uma análise mais abrangente dos seus resultados e potencialidades.

Por meio dessa análise multidisciplinar, espera-se não apenas diagnosticar a situação atual da política em Mato Grosso, mas também propor caminhos para seu aperfeiçoamento, contribuindo assim para o fortalecimento da agricultura familiar, a melhoria da alimentação escolar e a promoção do desenvolvimento rural sustentável no estado.

## **2. PNAE, AGRICULTURA FAMILIAR E A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO ECONÔMICO**

A PNAE é um dos mais longevos e abrangentes programas sociais do Brasil. Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades (FNDE, 2024).

Para além de um mero percentual, essa exigência representa uma decisão política de intervir no mercado em favor dos mais vulneráveis, reconhecendo o valor social e econômico dos pequenos produtores. É a materialização de um ideal que conecta a educação no campo com a produção do campo, fortalecendo a identidade e o pertencimento territorial. Esse processo assegura que a atividade econômica não seja regida apenas por critérios puramente econômicos ou de mercado, mas também por regras que incorporam valores jurídicos e sociais.

Nesse sentido, o Direito Econômico é a área do direito que trata juridicamente da política econômica e de seus agentes. Ele é um conjunto de normas de caráter econômico que garante a proteção e a harmonia entre os interesses individuais e coletivos, sempre em conformidade com a ideologia do sistema jurídico (Souza, 2017). Essa definição evidencia que o Direito Econômico não se limita à mera regulação do mercado, mas busca equilibrar os interesses privados com o bem-estar coletivo, conforme os princípios e valores do ordenamento jurídico vigente. Nessa perspectiva, a PNAE é um exemplo claro de como o Estado utiliza o Direito Econômico para intervir e moldar o mercado de alimentos de forma a corrigir falhas e promover a justiça social.

Para Comparato (2015), ao analisar a função social da empresa e o direito econômico, esclarece que: é do conceito de função social da propriedade que decorre um dos mais alardeados princípios do direito empresarial: a função social da empresa. No contexto do Mato Grosso, essa "organização" significa criar um mercado justo e acessível para o pequeno produtor, equilibrando as forças com o poder avassalador do agronegócio.

O Direito Econômico não se restringe à regulação de contratos ou à defesa da concorrência. Ele, na sua essência, é um ramo do direito público que se baseia nos artigos 170

(ordem econômica) e 193 (ordem social) da Constituição Federal de 1988, buscando a justiça social. Nessa perspectiva, Grau (2015), um dos grandes nomes da área, defende que a ordem econômica constitucional busca um "capitalismo humanista", onde a economia serve à sociedade e não o contrário. Nesse sentido, o Estado, ao criar mecanismos como o PNAE, age como um agente promotor de uma ordem econômica que prioriza a dignidade humana e o desenvolvimento sustentável.

Uma das manifestações mais claras dessa atuação estatal são as licitações diferenciadas para a agricultura familiar. A PNAE, ao permitir que agricultores familiares participem de um processo simplificado e menos competitivo, reconhece que o mercado, por si só, não seria capaz de absorver a produção desses atores, gerando uma desigualdade estrutural que precisa ser endereçada.

Os estudos demonstram que o PNAE vai muito além da simples aquisição de alimentos. O Programa de Aquisição de Alimentos se destaca por sua ação direta na agricultura familiar, proporcionando renda aos agricultores, impulsionando o desenvolvimento local e fortalecendo a economia rural. Além disso, o programa garante o acesso a alimentos frescos, nutritivos e com preços justos para a população em situação de vulnerabilidade (Laços do Agro, 2024).

Este impacto é particularmente relevante quando consideramos que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das iniciativas do Governo Federal mais bem vistas pelos agricultores e agricultoras familiares do país. Vários estudos apontam para diversos avanços no meio rural em função desta iniciativa (Articulação Nacional de Agroecologia, 2016).

A fundamentação constitucional da PNAE encontra-se solidamente ancorada nos princípios da ordem econômica estabelecidos no artigo 170 da Constituição Federal. A intervenção estatal na economia, quando pautada nos princípios constitucionais, legitima-se para corrigir distorções do mercado e promover a igualdade material.

Fundamentado pela diretriz de emprego da alimentação saudável e adequada e o apoio ao desenvolvimento sustentável, com valorização dos gêneros alimentícios produzidos em âmbito local, o Art. 14 da Lei nº 11.947/2009 estabelece que, no mínimo 30% dos recursos devem ser direcionados à agricultura familiar (FNDE, 2024). É importante ressaltar que a implementação da PNAE, contudo, não está isenta de desafios.

A criação de equipamentos estruturados e equipados com a finalidade de oferecer suporte à distribuição de gêneros alimentícios, especialmente aqueles provenientes da agricultura familiar ou adquiridos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município ou na sua região,



contribuindo para a organização e a integração de circuitos locais de comercialização representa um avanço significativo na estruturação da política pública (MDS, 2024).

A PNAE representa um exemplo paradigmático de como o Direito Econômico pode ser utilizado como instrumento de transformação social. Ao estabelecer mecanismos de compra direta da agricultura familiar, o programa não apenas cumpre seu objetivo imediato de fornecer alimentação escolar, mas também promove o desenvolvimento rural sustentável, a redução das desigualdades e o fortalecimento da economia local.

O Direito Econômico (em sua função social) “serve como instrumento de concretização de políticas públicas com vistas à implementação dos direitos humanos” (Peixer, 2013, p. 33), materializada por meio da PNAE, demonstra que a intervenção estatal na economia pode ser um poderoso instrumento de promoção da justiça social quando fundamentada nos princípios constitucionais e direcionada ao atendimento das necessidades dos segmentos mais vulneráveis da sociedade.

A Resolução FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, por exemplo, demonstrou a capacidade de adaptação do PNAE em momentos de crise, como a pandemia de COVID-19. A normativa permitiu a distribuição de kits de alimentação escolar para os estudantes, mantendo o fluxo de compra da agricultura familiar e garantindo a segurança alimentar em um cenário de fechamento das escolas. Essa medida prática reforça a visão de que a intervenção estatal não se restringe à regulamentação do mercado em tempos de normalidade, mas atua como um pilar de sustentação social em momentos de instabilidade. Além disso, a atuação do programa em momentos de crise demonstra sua resiliência.

Além disso, o debate sobre o PNAE e a agricultura familiar tem evoluído para abarcar aspectos de gênero e equidade. A recente Lei nº 14.628/23 é um marco nesse sentido, pois prioriza mulheres agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária e de comunidades tradicionais na aquisição de produtos para a merenda escolar. Essa legislação, ao dar preferência a grupos historicamente marginalizados, representa uma forma ainda mais granular e eficaz de intervenção econômica, direcionando o fomento do mercado local para aqueles que mais precisam. A respeito da legitimidade e da finalidade da intervenção estatal na economia Bercovici (2022) argumenta que o Direito Econômico deve ser compreendido como um instrumento de “superação das assimetrias estruturais do mercado”, um objetivo claramente alinhado à proposta do PNAE de criar oportunidades para a agricultura familiar.

No campo da pesquisa acadêmica, artigos recentes têm explorado os desafios e as potencialidades da execução do PNAE em diferentes contextos regionais. Um estudo publicado em 2024 na revista Segurança Alimentar e Nutricional, por exemplo, analisou o impacto da

pandemia na aquisição de alimentos da agricultura familiar no estado do Rio de Janeiro. A pesquisa mostrou que, apesar da queda geral, alguns municípios conseguiram manter as compras, evidenciando a importância da articulação entre o poder público, os agricultores e os conselhos de fiscalização (CAEs). A discussão se aprofunda ao considerar que a intervenção estatal, por meio de programas como o PNAE, é essencial para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares mais estruturados e diversificados.

Diante do exposto, é válido destacar que a atuação do Direito Econômico, por meio de políticas como o PNAE, é um tema dinâmico, que se adapta às novas necessidades sociais e econômicas, reafirmando sua importância para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

### **3. A MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR**

A agricultura familiar, definida pela Lei nº 11.326/2006, é o modelo de produção que se baseia na gestão da propriedade pela família. Conforme destaca a literatura especializada, sua importância transcende a produção de alimentos, pois ela exerce uma multifuncionalidade crucial para a sociedade (Wanderley, 2012). Além de alimentar a nação, ela contribui para a preservação ambiental, a manutenção da biodiversidade e a fixação do homem no campo, mitigando o êxodo rural.

A política de aquisição via PNAE, portanto, é um reconhecimento direto do valor estratégico da agricultura familiar não apenas para a subsistência, mas para a soberania alimentar e a economia local.

A política de aquisição via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), portanto, é um reconhecimento direto do valor estratégico da agricultura familiar. A Lei nº 11.947/2009 consolidou essa relação, tornando o PNAE um dos mais importantes instrumentos de apoio ao setor ao estabelecer uma diretriz inovadora: a obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos recursos repassados para a compra de alimentos sejam destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2009).

Mais do que um mero percentual, essa exigência é uma decisão política de intervir no mercado em favor dos mais vulneráveis, reconhecendo o valor social e econômico dos pequenos produtores. É a materialização de um ideal que conecta a educação no campo com a produção do campo, fortalecendo a identidade e o pertencimento. Segundo Aguillera (2019) o Direito Econômico é o direito das políticas públicas na economia. É o conjunto de normas e institutos

jurídicos que permitem ao Estado exercer influência, orientar, direcionar, estimular, proibir ou reprimir comportamentos dos agentes econômicos num dado país ou conjunto de países.

Nessa perspectiva, o PNAE é um exemplo claro de como o Estado utiliza o direito para intervir e moldar o mercado de alimentos, corrigindo falhas e promovendo a justiça social. Para Comparato (2006, p. 19), o Direito Econômico tem como meta a "organização da sociedade para o melhor aproveitamento das suas potencialidades". No contexto do Mato Grosso, essa "organização" significa criar um mercado justo e acessível para o pequeno produtor, equilibrando as forças com o poder avassalador do agronegócio.

Uma das manifestações mais claras dessa atuação são as licitações diferenciadas para a agricultura familiar. Conforme Barroso (Barroso, 2010, p. 45), a intervenção estatal na economia, quando pautada nos princípios constitucionais, pode ser legítima para "corrigir distorções do mercado e promover a igualdade". O PNAE, ao permitir que agricultores familiares participem de um processo simplificado e menos competitivo — através da Chamada Pública, reconhece que o mercado, por si só, não seria capaz de absorver a produção desses atores, gerando uma desigualdade estrutural que precisa ser endereçada.

Recentemente, o legislador aprofundou essa intervenção com a Lei nº 14.628/2023, que alterou a Lei do PNAE para priorizar a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar de mulheres. Essa medida direciona o fomento do mercado local para um grupo historicamente marginalizado, reforçando a função social do programa de modo mais granular. Como observa Bercovici (2022), o Direito Econômico deve ser compreendido como um instrumento de "superação das assimetrias estruturais do mercado", um objetivo claramente alinhado a essa nova prioridade legislativa.

O PNAE, portanto, é um exemplo prático da concretização da função social do Direito Econômico. É a evidência de que a intervenção estatal não só pode como deve ocorrer para moldar o mercado de forma a promover a justiça social, o desenvolvimento sustentável e a dignidade humana, especialmente no cenário de produção de alimentos.

#### **4. IMPACTOS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO EM MATO GROSSO**

Em Mato Grosso, a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem gerado impactos significativos na vida dos agricultores familiares e na qualidade da alimentação escolar. Para os agricultores, a escola representa um mercado seguro e previsível, permitindo o planejamento da produção e o investimento em melhorias na

propriedade. Segundo estudo realizado por Ipolito (2023) o PNAE contribuiu com um acréscimo de R\$ 2.762.141,00 na receita da lavoura temporária dos estabelecimentos da agricultura familiar nos municípios brasileiros que cumpriram a Lei nº 11.947/2009 em 2017.

Para as crianças e adolescentes, o impacto é igualmente profundo. No entanto, a implementação do PNAE em Mato Grosso enfrenta desafios consideráveis. A vasta extensão do estado e as longas distâncias entre as comunidades rurais e as escolas tornam a logística complexa. Um agricultor do interior pode ter dificuldade em entregar a produção de forma ágil e segura.

Além disso, a burocracia é um obstáculo significativo. Os processos de habilitação, licitação e prestação de contas, muitas vezes complexos e baseados em modelos urbanos, se tornam barreiras quase intransponíveis para comunidades rurais com baixo acesso à informação e pouca experiência administrativa. Conforme aponta um relatório do FNDE, a falta de assistência técnica e de organização dos produtores em cooperativas é uma das principais razões para que o percentual de 30% nem sempre seja alcançado (FNDE, 2018).

Esse cenário evidencia que, além da legislação que garante a compra mínima de produtos da agricultura familiar, é fundamental investir em capacitação, assistência técnica e estruturação organizacional dos produtores, de modo a assegurar a efetividade do PNAE e promover a sustentabilidade econômica e social dessas comunidades.

O Relatório de Auditoria nº 35/2023, emitido pela Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE-MT), aborda a gestão da alimentação escolar nas escolas estaduais, com foco na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pela Secretaria de Estado de Educação (Seduc-MT). O documento analisa aspectos como a elaboração dos cardápios, a aquisição de produtos da agricultura familiar e a conformidade com as normativas vigentes.

Primeiro ponto explorado levou a concluir o que já vem sendo historicamente conhecido pela SEDUC, pelo CAE - Conselho de Alimentação Escolar e pelas agências de controle externo e interno: que o PNAE em Mato Grosso não alcançou, em 2022, o êxito em fomentar a participação da agricultura familiar no fornecimento de ingredientes/insumos para a alimentação escolar, nos patamares mínimos de 30% (trinta por cento). (Relatório de Auditoria nº 35/2023 – CGE/MT)

O trecho evidencia um problema persistente na implementação do PNAE em Mato Grosso, que já havia sido historicamente identificado pela SEDUC, pelo CAE (Conselho de Alimentação Escolar) e pelas agências de controle externo e interno. A constatação de que, em 2022, o programa não atingiu o patamar mínimo de 30% de aquisição de produtos da agricultura

familiar revela falhas estruturais e operacionais que comprometem a efetividade da política pública.

Do ponto de vista da gestão pública e do Direito Econômico, a dificuldade em alcançar o percentual mínimo estipulado pela Lei nº 11.947/2009 indica que a legislação, embora clara, não é suficiente por si só para garantir o cumprimento das metas. Fatores como logística precária, burocracia excessiva, ausência de assistência técnica e baixa organização dos produtores podem explicar a ineficiência na execução do programa, como também apontado em relatórios do FNDE (2018).

Além disso, a falha em atingir o mínimo legal impacta diretamente a sustentabilidade econômica dos agricultores familiares, que dependem da previsibilidade do PNAE como mercado garantido, e afeta a qualidade nutricional e a diversidade alimentar oferecida aos estudantes. Por fim, a situação evidencia a necessidade de ações complementares, como capacitação, incentivos à organização cooperativa e melhoria na cadeia logística, para que o PNAE cumpra integralmente seus objetivos de promoção da agricultura familiar e da segurança alimentar nas escolas.

A alimentação escolar constitui um componente central na promoção da saúde, da segurança alimentar e da educação nutricional nas escolas públicas. Nesse contexto, a atuação do poder público é fundamental para assegurar que os estudantes tenham acesso a refeições equilibradas e culturalmente apropriadas, ao mesmo tempo em que se fortalece a economia local por meio da valorização da agricultura familiar.

A Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT) tem buscado implementar estratégias que atendam a esses objetivos, demonstrando a ação do Estado com políticas públicas integradas que promovam a qualidade da merenda escolar e incentivem a produção agrícola local.

No ano de 2024, por exemplo, a SEDUC-MT utilizou 51,84% do recurso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para aquisição de produtos oriundos da Agricultura Familiar para alimentação escolar dos estudantes da rede (SEDUC-MT, 2025).

A Secretaria de Estado de Educação (Seduc-MT) tem implementado estratégias significativas para enriquecer e diversificar a alimentação dos alunos nas escolas estaduais. No ano de 2024, por exemplo, a Pasta utilizou 51,84% do recurso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para aquisição de produtos oriundos da Agricultura Familiar para alimentação escolar dos estudantes da rede (SEDUC-MT, 2025).

Partindo dessa premissa, a ação da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT) em direcionar mais da metade dos recursos do Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE) para a aquisição de produtos da Agricultura Familiar revela uma estratégia com a promoção da segurança alimentar e o fortalecimento da economia local. O percentual de 51,84% registrado em 2024 demonstra que as políticas públicas podem efetivamente articular objetivos sociais e econômicos, garantindo aos alunos uma alimentação mais saudável, diversificada e próxima da realidade cultural das comunidades em que vivem.

Além disso, essa prática evidencia o potencial do PNAE como instrumento de valorização da agricultura familiar, conferindo previsibilidade e estabilidade financeira aos produtores rurais. Ao investir na compra de produtos locais, a SEDUC-MT contribui para o fortalecimento de circuitos curtos de comercialização, reduzindo a dependência de fornecedores externos e estimulando a produção sustentável.

Estudos indicam que a inserção de alimentos da agricultura familiar na merenda escolar não apenas melhora a qualidade nutricional das refeições, mas também fortalece vínculos comunitários e promove a educação alimentar dos estudantes (IPE-DF, 2025; FNDE, 2018).

Contudo, embora o resultado seja expressivo, persistem desafios estruturais e logísticos. A extensão territorial de Mato Grosso e a dispersão das comunidades rurais ainda impõem dificuldades para a entrega ágil e segura dos produtos, enquanto a burocracia nos processos de habilitação e prestação de contas limita a plena participação de pequenos produtores.

Dessa forma, a experiência da SEDUC-MT evidencia a necessidade de políticas complementares que integrem assistência técnica, capacitação e organização cooperativa dos agricultores, assegurando que a execução do PNAE alcance seus objetivos de forma equitativa e sustentável.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A experiência da PNAE em Mato Grosso, sob a perspectiva do Direito Econômico, revela-se como uma política pública de grande potencial transformador. Contudo, sua plenitude depende da superação de entraves estruturais que ainda limitam sua efetividade. A legislação, embora forneça um marco regulatório essencial, não pode ser interpretada de forma rígida e homogênea, pois a realidade dos pequenos produtores exige flexibilidade normativa, sensibilidade social e reconhecimento das desigualdades históricas que marcam o campo brasileiro.

Para que a PNAE cumpra integralmente sua missão, o Direito Econômico deve ser aplicado de maneira pragmática e humanizada, promovendo a simplificação de processos, a adaptação às condições locais e o fortalecimento das redes de apoio técnico e institucional. O

verdadeiro desafio é transformar o “papel” em “prato”, ou seja, fazer com que a legislação ultrapasse a esfera formal e se traduza em inclusão produtiva, renda digna e alimento de qualidade na mesa do estudante mato-grossense.

Mais do que um programa de compra de alimentos, a PNAE representa um pacto social que integra desenvolvimento sustentável, segurança alimentar e justiça econômica. Sua efetiva implementação demonstra que é possível alinhar políticas de mercado à promoção do bem-estar coletivo, consolidando a dignidade do trabalho rural como princípio orientador. Nesse sentido, o Direito Econômico assume função estratégica: mediar interesses, corrigir desigualdades e garantir que o agricultor familiar seja não apenas fornecedor de alimentos, mas protagonista de um processo de transformação social enraizado na própria comunidade.

Nesse cenário de transição e reconstrução de paradigmas jurídicos, a experiência do PNAE em Mato Grosso representa uma oportunidade singular para projetar os contornos de um Direito Econômico mais sensível às realidades sociais e territoriais do país. A relação entre políticas públicas de alimentação, agricultura familiar e justiça econômica desafia os juristas a repensarem os limites da intervenção estatal, propondo arranjos normativos e institucionais que assegurem a efetividade dos direitos sociais em contextos marcados por desigualdades históricas. A construção do futuro do Direito passa, inevitavelmente, por uma revalorização do papel do Estado na promoção do bem-estar coletivo, superando modelos puramente liberais de regulação econômica.

Assim, pesquisas futuras devem se debruçar sobre formas inovadoras de governança pública que integrem participação social, tecnologia e territorialidade na gestão do PNAE. Estudos empíricos voltados à avaliação da eficiência dos modelos logísticos regionais, das estruturas cooperativas e do impacto econômico nas comunidades produtoras podem oferecer subsídios concretos para o aprimoramento da política. Além disso, é essencial investigar a interseccionalidade nas políticas de aquisição pública — com foco em gênero, etnia e juventude rural —, a fim de garantir que o futuro do Direito se fundamente em uma perspectiva verdadeiramente inclusiva e emancipatória.

## REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. Ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para priorizar a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar de mulheres. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Mato Grosso representou mais de 15% das exportações do agronegócio do país em janeiro**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/mato-grosso-representou-mais-de-15-das-exportacoes-do-agronegocio-do-pais-em-janeiro>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília: FNDE, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE em caráter excepcional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito econômico e social**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. Estado, Empresa e Função Social, **Revista dos Tribunais**, volume 732, outubro de 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social de propriedade dos bens de produção. In:

COELHO, Fábio Ulhoa **Tratado de direito Comercial: introdução ao direito comercial e teoria geral das sociedades**. São Paulo: Saraiva, 2015.



CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO (CGE-MT). **Relatório de Auditoria nº 35/2023: gestão da alimentação escolar nas escolas estaduais – execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pela Secretaria de Estado de Educação (Seduc-MT). Cuiabá: CGE-MT, 2023.** Disponível em: [https://www.cge.mt.gov.br/documents/d/cge/ra-35\\_2023-seduc-alimentacao-escolar](https://www.cge.mt.gov.br/documents/d/cge/ra-35_2023-seduc-alimentacao-escolar). Acesso em: 18 ago. 2025.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de gestão da Política Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.** Brasília, DF: FNDE, 2018. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/relatorios-e-informacoes-estatisticas/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 15 jun. 2025.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE em caráter excepcional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.

GOMES, Francisco de Assis. **Agricultura familiar: desafios e perspectivas no século XXI.** Rio de Janeiro: Editora da Universidade Rural, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica.** 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

HUNGRIA, Mariangela (Org.). **Segurança alimentar e nutricional: o papel da ciência brasileira no combate à fome.** Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Área Territorial: Área territorial brasileira 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt.html/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos.** Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPOLITO, A. L. M. **Efeitos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre a agricultura familiar e desempenho escolar.** 2023. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/71487/3/2023\\_dis\\_almipolito.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/71487/3/2023_dis_almipolito.pdf). Acesso em: 16 ago. 2025.

MARMENTINI, Priscilla. **A Agricultura Familiar em Mato Grosso.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/43465/1/2021\\_PriscillaMarmentini.pdf](http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/43465/1/2021_PriscillaMarmentini.pdf). Acesso em: 16 ago. 2025.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. Secretaria de Política Agrícola. **Projeções do Agronegócio: Brasil 2022/23 a 2032/33.** Brasília: MAPA, 2023.

PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. O Direito Econômico como ferramenta de implementação dos direitos humanos no Brasil. Revista Estudos Jurídicos UNESP, v. 17, n. 25, 2013. Disponível

em: <https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/364>. Acesso em: 19 ago. 2025.

POSSA, Thiago Lemos. Direito Econômico e Conflito: Elementos de Crítica. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 80, p. 213-249, jan./jun. 2022.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO (SEDUC-MT). **Seduc destina mais de 50% do PNAE para compra de produtos da agricultura familiar para alimentação nas escolas**. 2025. Disponível em: <https://www3.seduc.mt.gov.br/w/seduc-destina-mais-de-50-do-pnae-para-compra-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-alimentacao-nas-escolas>. Acesso em: 18 ago. 2025.

SILVA, Josimar Rodrigues da et al. A agricultura familiar no estado de Mato Grosso: um olhar a partir do Censo Agropecuário 2017. **Revista de Ciências Agro-Ambientais**, Alta Floresta, v. 19, n. 2, p. 159-167, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/rcaa/article/view/5276>. Acesso em: 16 ago. 2025.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2017.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A agricultura familiar e o campesinato no Brasil: desafios contemporâneos. **Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília**, v. 50, n. 4, p. 777-792, out./dez. 2012.