

## **O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO ALTO SERTÃO SERGIPANO: transformações e permanências na reprodução camponesa**

Fábio Ferreira Santos<sup>1</sup>  
Maria Franco Garcia<sup>2</sup>

### **RESUMO**

As contradições do sistema capitalista nos impõem a pensar as transformações no espaço geográfico de forma dialética. A conjuntura atual em que vivemos no Brasil nos permite compreender que as políticas públicas, em especial o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), insere-se numa fase de extrema contradição, no que diz respeito ao seu gerenciamento e funcionamento. Nesse sentido, pensar na produção de alimentos do campesinato para este programa nos permite entender a relação Estado-camponês num momento de incerteza. Dessa forma, as mudanças no PNAE no decorrer dos seus sessenta e dois anos de existência fazem parte das transformações capitalistas que subordina as relações socioeconômicas no território. Contudo, a resistência camponesa e sua lógica produtiva vai de encontro a esse modelo de desenvolvimento e nos oferece a pensar uma sociedade melhor e justa. Diante do golpe de Temer no país e os retrocessos na política agrária e agrícola, o camponês continua resistindo e se recriando nas diferentes lutas pela terra e pela reprodução de sua família. Dessa forma, a resistência e permanência no espaço agrário se dá através do processo de (re) criação camponesa através de luta e das relações sociais que permeiam a lógica produtiva deste.

**Palavras-chaves:** PNAE, Estado, campesinato.

### **INTRODUÇÃO**

Este texto traz reflexões acerca do Programa nacional de alimentação escolar nos seus 62 anos de existência, destacando-se suas transformações ao longo de décadas. Todavia, a conjuntura política atual nos referencia a pensar estratégias de resistências diante o golpe político instaurado no país. Nesse aspecto, os retrocessos nas políticas públicas para o campo, através da extinção do ministério do desenvolvimento agrário e da suspensão da assistência técnica rural tiveram rebatimentos significativos na agricultura camponesa.

Nesse aspecto, o método dialético e as pesquisas bibliográficas nos impulsionaram a explicar as contradições na conjuntura política atual e seus desdobramentos para o campo.

O PNAE faz parte de um dos eixos de acesso aos alimentos, no qual está inserido dentro da política nacional de segurança alimentar e nutricional (PNSAN) desde o ano de 2005. Para tal, o contexto em que se insere o PNAE no Brasil deve ser posto em evidência para que fique claro o programa e sua atuação.

Alguns autores no dar suporte teórico nas análises do PNAE como: Carvalho e Castro (2009), Belik (2006), Coimbra (1982), Fialho (1993), Costa (2001), Sturion (2003), entre

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Paraíba. E-mail: [fabinhoufs@gmail.com](mailto:fabinhoufs@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal da Paraíba. E-mail: [mmartillo@gmail.com](mailto:mmartillo@gmail.com)

outros que nos mostram que o programa nacional de alimentação escolar tem possibilitado aos camponeses a permanência na terra e que o PNAE é o mais antigo programa social do Governo Federal na área de educação e é o maior programa de alimentação em atividade no Brasil.

Nesse âmbito a importância do PNAE para a educação é de extrema importância, pois visa a merenda escolar. Segundo Carvalho e Castro (2009)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1979, mas somente com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, como programa complementar à política educacional. Logo na primeira metade da década de 1990, os formulados foram totalmente abolidos dos cardápios. (CARVALHO; CASTRO, 2009, p.3)

Nesse sentido, O PNAE vincula-se como um programa complementar a política educacional, uma vez que direciona a produção de alimentos da agricultura para a alimentação escolar.

Historicamente, o ano de 2016 foi marcado pelas contradições e resistência na política brasileira. O golpe político que resultou no impeachment de Dilma Rousseff, assegurou as elites dominantes deste país no poder. A forjação de pedaladas fiscais e de irregularidades durante a gestão da presidenta (2011 a 2016) marcaram um cenário político contraditório de retrocessos significativos para a sociedade.

No espaço agrário, a tomada de poder pelo Golpista Michel Temer foi aclamada como um retrocesso nas discussões das políticas públicas para o campo. Diante desse contexto, os avanços conquistados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar nos últimos 10 anos foram rapidamente deteriorados pela bancada ruralista no Congresso Nacional.

Nesse âmbito, a contextualização do programa ao longo de seus 62 anos de existência, e principalmente a partir de 2010, torna-se essencial para entendermos a relação do campesinato com o PNAE. Por ser um programa direcionado a aquisição de alimentos, a alimentação escolar se tornou nos últimos 7 anos, um mercado institucional para o campesinato. Dessa forma, a aprovação da lei 11.947 em 2009, prevê em seu art. 14:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo de 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, FNDE, 2012)

Observa-se que a lei tem avanços para o campesinato, uma vez que objetiva fomentar a aquisição de alimentos a agricultura camponesa proporcionando aos alunos da rede pública uma alimentação saudável equilibrada. Nesse aspecto, o PNAE tem como objetivo atender as

necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, além de promover a formação de hábitos alimentares saudáveis. (FNDE, 2012).

Apesar disso, a partir do golpe de 2016, as políticas públicas vêm sofrendo alterações significativas através de medidas provisórias e a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tais medidas contra a agricultura camponesa significam retrocessos para o campo.

No alto sertão sergipano, o campesinato vem se relacionando com o mercado institucional do PNAE buscando formas de se reproduzir e permanecer no campo. A venda de produtos para este mercado vem promovendo transformações significativas na unidade familiar e possibilitando a geração de renda para as famílias assentadas.

Dessa forma, iremos suscitar o PNAE e suas faces no campo em seu processo histórico de implementação e consolidação para que possamos entender como se dá a produção de alimentos pelo campesinato.

## **O PNAE e suas faces no campo**

O surgimento da Alimentação Escolar no território brasileiro está ligado a política de assistencialismo<sup>1</sup>. Surgido no início do século XX, a merenda escolar estava alicerçada pelos programas de combate à fome e a pobreza no Brasil.

Segundo Carvalho & Castro (2010)

As primeiras experiências brasileiras efetivas de oferta de alimentação escolar eram de caráter beneficente e não constituíam campo de intervenção do Estado. Destaca-se como exemplo, a Caixa Escolar (embrião da Associação de Pais Amigos e Mestres-Apams), que passou a mobilizar a atenção para o tema. (CARVALHO & CASTRO, 2010, p. 2)

A partir de 1930, os movimentos sociais passaram a pressionar o governo com atos públicos exigindo ações do Estado para os problemas da fome e pobreza que assolavam o Brasil, no qual anos teve repercussões anos seguintes no governo populista de Vargas, no qual se iniciava as primeiras ações relacionadas a alimentação no país.

Data de 1942 o desenvolvimento de um dos primeiros programas de alimentação. Tratava-se de um programa idealizado pelo Dr. Dante Costa que partira de um inquérito nutricional de crianças em idade escolar e resultou no “serviço de desjejum escolar”. [...] Aberto gratuitamente para mil crianças, filhos de trabalhadores, requeria o comparecimento da criança para receber a merenda, não permitia que a criança tivesse acesso a outro lanche e, ainda, tinha data regularmente marcada para acompanhamento médico. O Desjejum consistia em um sanduíche, um copo de leite e uma fruta. (BITTENCOURT, 2007, p.63)

Apesar de serem iniciativas isoladas, os primeiros programas de alimentação na escola dariam bases para que o governo populista de Vargas começasse a se preocupar com a educação e com a merenda escolar. Nesse sentido, não podemos deixar de enfatizar que o período populista no país foi influenciado pelas ideias de Josué de Castro<sup>1</sup> no âmbito dos programas de combate à fome<sup>1</sup> e a pobreza.

A frente do SAPS, Josué de Castro passa a observar os problemas da fome e da má distribuição de alimentos no país de maneira mais abrangente. Para Castro (1977), “O SAPS tinha como objetivo assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio”. (CASTRO, 1977, p.195)

Após o fim do Estado Novo (1937-1945), Gaspar Dutra assumi a presidência do Brasil em 1946 e sua política alimentar não ocorreu avanços significativos na educação. Segundo Teixeira (2008),

Sua política de alimentação fazia parte do que se chamou plano SALTE que se constituiu também numa tentativa de planejamento governamental. Este plano revia um grande investimento em quatro áreas: Sa.de, Alimentação, Transporte e Energia. Os recursos viriam da Receita Federal e de empréstimos externos. Porém, este plano foi logo abandonado por falta de recursos. (TEIXEIRA, 2008, p.19)

Embora, o governo de Gaspar Dutra retomasse a democracia no país, sua gestão significou um retrocesso nas políticas públicas, pois prosseguiu o pacto com as classes dominantes, mantendo o conservadorismo político nas mãos das elites brasileiras.

Na década de 1950, o país despunha-se com programas assistencialistas para manipular e alienar a sociedade as oligarquias e elites brasileiras. É nesse período, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. É nele que, pela primeira vez, se estrutura um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública<sup>1</sup>.

No ano de 1965, a CNME foi reformulada através do Decreto nº 56.886, de 20/09/1965, no qual altera o nome de CNME para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). As alterações previstas no decreto permitiram ao governo brasileiro um elenco de programas através da ajuda norte-americana como: alimentos para paz, financiado pela agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional (USAID); O Programa Mundial de Alimentos (PMA), da organização das Nações Unidas (ONU) para a agricultura e a alimentação (FAO/ONU); o Programa de alimentos para o desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e a alimentação de crianças em idade escolar;

A década de 1970 foi marcada pela participação prioritária de gêneros comprados nacionalmente, com o consequente crescimento de várias empresas nacionais fornecedoras de alimentos, configurando uma terceira etapa desse processo. A partir daí os alimentos formulados como sopas e mingaus – produzidos pelas indústrias alimentícias, passam a ter presença marcante na cesta de produtos da alimentação escolar. (PEIXINHO, 2013, p.911)

No ano de 1981 é criado o Instituto Nacional de Assistência ao educando (INAE) que passa a gerenciar o PNAE até o ano de 1983, quando o governo decreta a lei Nº 7.091 e é criado a Fundação de assistência ao estudante (FAE), resultante da fusão da Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME) com o INAE.

Ao longo de décadas, os objetivos do PNAE permaneceram os mesmos, apesar de algumas mudanças organizacional. Somente com a promulgação da constituição de 1988 é que o PNAE passa a modificar suas ações e estratégias na distribuição de alimentos para a escola.

### **Constituição de 1988: transformações no PNAE e seus rebatimentos no campo**

A década de 1980 é marcada pelas contradições no território brasileiro. A efervescência das lutas no campo e na cidade expressam a insatisfação com o regime militar. Esse momento histórico revela que era preciso eleições diretas para que o país saísse da crise político-econômica que assolava a sociedade brasileira.

Desde o início de sua criação até o ano de 1988, o PNAE manteve sua política assistencialista. Caracterizado pela centralização, todas as decisões referentes a alimentação escolar eram tomadas pela esfera federal antes de chegar aos Estados e municípios. Esse centralismo administrativo autoritário não permitia uma participação efetiva dos que eram favorecidos pela PNAE.

A política de alimentação durante a Nova República (1985-1990) previa os seguintes programas: foram previstos para 1986 os seguintes programas: PSA - Programa de suplementação alimentar e o PNAE, com o apoio aos programas de creches e ao programa nacional do leite para crianças carentes. Estas ações passaram a ser prioridades no que se refere a alimentação e nutrição no país.

Com a promulgação da constituição de 1988, assegurou-se o direito universalizado à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental a ser oferecido pelo governo Federal, estadual e os municípios.



O PNAE tem sua base legal no artigo 205, incisos IV e VII do artigo 208 da constituição federal, assumindo como princípios a universalidade do atendimento e a equidade à alimentação escolar gratuita. No inciso IV: “educação infantil, em creche e pré-escolar, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. (Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 – art. 205).

O governo de Fernando Collor de Mello é marcado pelo pioneirismo na introdução das políticas neoliberais e na abertura do mercado interno obedecendo aos ditames do capital presentes no consenso de Washington. Essas medidas aprofundaram as desigualdades sociais aumentando as contradições no território brasileiro.

Ao assumir a presidência do Brasil, Itamar Franco percebe que os movimentos sociais estavam com a bandeira de luta acenando para mudança na conjuntura político-econômica brasileira. No campo da alimentação,

Os movimentos sociais como o da “Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida”, liderada pelo sociólogo Betinho, reforçavam a expectativa de os cidadãos poderem ter maior poder de influência na implementação de políticas públicas incluindo a alimentação. (TEIXEIRA, 2008, p.40)

As manifestações sociais forçaram o governo de Itamar Franco, em 18 de março de 1993, a assumir o compromisso de implementar uma política nacional de segurança alimentar e sequentemente constituir um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Embora, as ações do Estado busquem tentativas de suprir as necessidades alimentares da população brasileira, o modelo de agricultura voltada para o agronegócio<sup>1</sup> sucumbi qualquer projeto de combate à fome e a pobreza no país.

Desde sua criação até o ano de 1993, o PNAE manteve seu sistema de execução de forma centralizada atrelado ao governo Federal, no qual o órgão gerenciador do programa planejava os cardápios, contratava laboratórios para o controle de qualidade alimentar, adquiria gêneros alimentícios através de licitações e responsabilizava pela distribuição dos alimentos.

Essa forma de gerenciamento do PNAE perpetuou até 1994, quando o governo Federal institui a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, onde o programa passava a ser descentralizado, adquirindo uma nova configuração no âmbito alimentar. O processo de descentralização da alimentação escolar ocorre através do repasse dos recursos do PNAE para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso implica num novo arranjo espacial do programa, visto as mudanças no gerenciamento e execução do Programa.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é marcado pela política neoliberal, onde a política do Estado mínimo e a desregulamentação econômica atendessem os interesses do capital. Nesse aspecto, várias empresas públicas e serviços públicos foram privatizados consolidando o neoliberalismo econômico no Brasil.

Em relação ao PNAE, vemos uma relação intrínseca com o censo escolar, uma vez que é a partir dos dados das matrículas dos alunos que o governo federal repassa os recursos financeiros que serão destinados à compra dos gêneros alimentícios que irão suprir a alimentação dos alunos.

Segundo Menezes (2012),

O período que se seguiu, entre 1995 e 2002, embora significando um retrocesso na relação entre governo e sociedade, foi rico na elaboração conceitual sobre o tema da segurança alimentar e nutricional e na organização da sociedade civil, com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998. (MENEZES, 2012, p.17)

Percebe-se claramente as contradições na política econômica de FHC, no qual os retrocessos sociais marcaram seu governo. Contudo, a criação da FBSAN significou avanços importantes no campo alimentar brasileiro.

Em 28 de junho de 2001, o governo FHC aprova a medida provisória nº 2.178-34, no qual dispõe os repasses financeiros do PNAE e institui o programa dinheiro direto na escola. Essa medida provisória

determinou que 70 por cento dos recursos do FNDE para alimentação escolar deveriam ser usados na compra de itens básicos de alimentação, levando em consideração os hábitos alimentares regionais/ locais e a disponibilidade de culturas locais para promover o desenvolvimento local e reforçando a necessidade de comprar produtos alimentares locais para as refeições escolares. Além disso, a Resolução nº 15 do FNDE (de 16 de junho de 2003) estabeleceu os critérios e as modalidades de transferência de recursos do FNDE para as entidades executoras – as secretarias de educação dos municípios e estados. (BRASIL, 2013, p.22)

Nesse aspecto, as compras de alimentos atenderiam a agricultura camponesa local, permitindo ao campesinato inserir-se na venda de seus produtos ao PNAE. Contudo, o assistencialismo político excluía uma parcela significativa dos camponeses, beneficiando apenas os produtores ligados a grupos políticos locais<sup>1</sup>.

A partir de 2003, o PNAE passa por transformações importantes que repercutirão no campo educacional e alimentar do país. Veremos a seguir o governo de LULA (2003 – 2010) que trará modificações significativas, instaurando uma política alimentar visando maior flexibilidade, eficiência e eficácia na gestão do Programa nos Estados e municípios, e os Governos Dilma e o Governo Ilegítimo de Michel Temer.

## **O PNAE no período 2003-2017: mudanças significativas na política de alimentação escolar no país**

A partir de 2003, o PNAE passa a estar na pauta do governo brasileiro. O início do governo LULA é marcado pela instauração do programa Fome Zero<sup>1</sup>, no qual visava atender as questões relativas a fome por meio da integração dos vários programas e políticas relacionadas a assistência social, transferência de renda, reforma agrária, alimentação escolar e outras.

No campo alimentar, o PNAE sofreu alterações significativas em seu gerenciamento e na política de recursos destinados aos municípios e Estados. Esse fato, deve a relação com o programa fome zero (PFZ) que possibilitou o acesso aos alimentos de forma abrangente em todas as regiões do país.

De acordo com o Peixinho (2013)

A partir de 2003, pela primeira vez verificou-se a inserção de um nutricionista na coordenação geral do programa dentro da sua esfera de gestão federal, ou seja, junto ao FNDE. Assim sendo, o PNAE passa a reafirmar que a responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais cabe ao nutricionista. As atribuições do nutricionista como responsável técnico do Programa vão desde a análise do perfil nutricional dos escolares atendidos para elaboração de cardápios e listas de compras, a realização de ações educativas em alimentação e nutrição que perpassem pelo currículo escolar. (PEIXINHO, 2013, p. 912)

A inserção de nutricionista no gerenciamento do PNAE reafirmou o compromisso do Governo Lula com a alimentação escolar. Para se ter ideia, em 2003 havia 12 % de nutricionista atuando no programa nos Estados e municípios. Já em 2011, esse número foi ampliado para mais de 82%, significando uma abrangência do número de nutricionista do programa no país.

Nesse contexto,

O Artigo 14 do PNAE pode ser encarado como uma evolução do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar), que propiciou a criação de um mercado institucional que visa à compra de produtos alimentícios da agricultura familiar para formação de estoques estratégicos ou doação à população em situação de insegurança alimentar. (...) a merenda escolar acabou por se tornar a maior demandante da modalidade do PAA “Compra com Doação Simultânea”, representando 50% das aquisições. (SILVA, 2013, p.3)



A criação de um mercado institucional de alimentos provenientes da agricultura camponesa, incentivou os camponeses a produzir alimentos direcionados aos programas Federais. Importante frisar que os produtos agrícolas do PAA passaram a ser consumidos pelo PNAE, uma vez que a merenda escolar passou a ser a maior demandante de compras da aquisição de alimentos. Nesse âmbito, observa-se que a ampliação dos recursos financeiros e do número de alunos atendidos pelo PNAE no governo Lula pode ser verificada na tabela 5<sup>1</sup>.

Tabela 5. Distribuição dos recursos financeiros executados (em milhões de reais) e do número de alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no período de 2003 a 2010.

ANO	Recursos financeiros (Em milhões de R\$)	Alunos atendidos (Em milhões)
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.034	45,6

Fonte: FNDE, dados estatísticos, 2017

Organização: SANTOS, 2017.

O aumento dos recursos destinados ao PNAE está ligado diretamente ao valor da nutrição por aluno, que subiu de R\$ 0,06 em 1996 para R\$ 0,22 em 2003. Esse aumento promoveu ampliação das verbas federais aos municípios e Estados. Percebe-se que em 2009 e 2010 o aumento do número de alunos refletiu substancialmente no aumento dos recursos financeiros, uma vez que o cálculo das verbas destinadas ao PNAE é calculado com base no censo escolar do ano anterior.

A ampliação na oferta de educação pública nos últimos anos impulsionou também o aumento dos recursos para o programa. Além, do surgimento de outras modalidades de ensino, entre elas a mais educação e a oferta e escola em tempo integral.

No período de 2003 a 2010, observa-se que houve aumento dos valores per capita transferidos pelo FNDE aos Estados, municípios e DF. Em 2003, o FNDE passou a assumir a alimentação escolar no ensino infantil (creches), repassando recursos de forma diferenciada para essa modalidade de ensino. Nos anos seguintes, os recursos foram aumentando significativamente, no qual os valores per capita para creches, escolas indígenas e quilombolas tiveram aumento substancialmente.

A grande conquista para o PNAE, sem dúvida, veio com a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Conquista esta, fruto de um processo intersetorial no Governo Federal e de ampla participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Avança quando dispõe sobre alimentação escolar e não somente sobre um Programa. Universaliza o PNAE para toda educação básica, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos; define a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do Programa; fortalece a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos Estados, DF e Municípios; formaliza a garantia da alimentação aos alunos mesmo quando houver suspensão do repasse dos recursos por eventuais irregularidades constatadas na execução do PNAE. (PEIXINHO, 2013, p.913)

Percebe-se que a universalização do PNAE por toda educação básica significa avanços no campo educacional e alimentar, promovendo rebatimentos significativos na sociedade. Assim, O Programa tem como objetivo atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, além de promover a formação de hábitos alimentares saudáveis. (Brasil. FNDE, 2012).

A partir da Lei nº 11.947, observamos duas grandes inovações: o atendimento aos alunos do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar. De acordo com o FNDE (2015),

O PNAE induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re) organização de comunidades incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo a organização e associações das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar. (FNDE, 2015, p. 04)

Nesse contexto, a lei 11.947/2009 contribui para a comercialização camponesa e a oferta de alimentos saudáveis nas unidades escolares do país. Para tanto, segundo Amaral (2007), a unidade executora do programa PNAE deve obedecer às normas para a compra direta, nas quais “as formas de compra prevista em lei são as seguintes: compra direta, carta convite, tomada de preços, concorrência pública, sistema de registro de preço, pregão e pregão eletrônico”.

No governo Dilma, o PNAE continuou seus avanços destacando-se com o aumento da compra de produtos alimentícios oriundo da agricultura familiar. Nesse contexto, o FNDE<sup>1</sup> nos oferece subsídios para analisar os valores dos recursos disponíveis por municípios na aquisição de alimentos da agricultura camponesa. Esse fato, nos permite compreender a dimensão do mercado institucional na compra de gêneros alimentícios direcionados aos programas PNAE e PAA.

A transferência de recursos do governo Federal para municípios e Estados cresceram nos últimos anos. Em 2011, o total de recursos financeiros disponíveis para o PNAE foram de 3,051 bilhões de reais para atender 44,4 milhões de alunos matriculados na rede de ensino pública. Já em 2015 os recursos aumentaram para 3,762 bilhões de reais para atender 41,5 milhões de alunos da educação pública.

No espaço agrário, as atuais medidas, entre elas, a suspensão por parte do governo golpista de Michel Temer da assistência técnica para os camponeses, "A Chamada Pública estava programada para contratar entidades de assistência técnica e extensão rural (ATER) para apoiar a gestão e a qualificação de mais de 930 associações e cooperativas da agricultura familiar e da reforma agrária em todo o país, para participarem dos mercados institucionais e privados", afirmou o líder da bancada, deputado federal Afonso Florence (PT/BA)<sup>3</sup>, foi um retrocesso inexplicável para a produção de alimentos pelos camponeses.

Nesse aspecto, esta medida golpista não afeta apenas a contratação dos serviços de ATER, mas promove um desmonte de estratégias em curso para a inserção da agricultura familiar na comercialização de sua produção, seja nos mercados institucionais das compras públicas, como PAA e o PNAE, seja nos negócios privados.

### **O campesinato e o mercado institucional do PNAE: reprodução da unidade familiar camponesa no ASS**

A dinâmicas atuais nos colocam num momento de entender os novos desafios para os camponeses envolvidos na produção do espaço agrário e a para a compreensão dos conflitos territoriais decorrentes da acumulação capitalista, decorrente do processo de expansão do capital no campo. Nesse sentido, os mercados institucionais do Estado brasileiro nos instigam a pensar a relação do campesinato com a Estado, na medida em que a produção e comercialização de gêneros alimentícios está sendo direcionada aos programas federais.

Nesse bojo, o PNAE surge com como o programa que mais consome alimentos provenientes da agricultura camponesa, visto que a aprovações de leis no país facilitou a inserção do campesinato na logística do programa. Nesse viés, o governo Lula (2003-2010) promoveu avanços significativos na política de alimentação e nutrição no Brasil.

---

<sup>3</sup>[www.brasil247.com/pt/247/brasil/237594/Bancada-do-PT-denuncia-suspensao-de-programa-para-agricultura-familiar.htm](http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/237594/Bancada-do-PT-denuncia-suspensao-de-programa-para-agricultura-familiar.htm)

Nesse âmbito, esta lei possibilitou aos gestores públicos dispensar o processo licitatório, e aderir ao instrumento de “chamada pública”, no qual foi normatizado pelo FNDE por meio da resolução nº 38/2009.

Nesse contexto, a lei nº 11.947/2009, em seu art. 1º nos mostra que “ para efeitos desta lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo”. (FNDE, 2007)

De acordo com Peixinho (2013)

A grande conquista para o PNAE, sem dúvida, veio com a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Conquista esta, fruto de um processo intersetorial no Governo Federal e de ampla participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Avança quando dispõe sobre alimentação escolar e não somente sobre um Programa. Universaliza o PNAE para toda educação básica, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos; define a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do Programa; fortalece a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos Estados, DF e Municípios; formaliza a garantia da alimentação aos alunos mesmo quando houver suspensão do repasse dos recursos por eventuais irregularidades constatadas na execução do PNAE. (PEIXINHO, 2013, p.913)

Percebe-se que a universalização do PNAE por toda educação básica significa avanços no campo educacional e alimentar, promovendo rebatimentos significativos na sociedade. Assim, O Programa tem como objetivo atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, além de promover a formação de hábitos alimentares saudáveis. (Brasil. FNDE, 2012).

De acordo com o FNDE (2015),

O PNAE induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re) organização de comunidades incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo a organização e associações das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar. (FNDE, 2015, p. 04)

Nesse aspecto, vemos a importância da produção camponesa para o programa, como tanto o inverso, visto que a reciprocidade entre o programa e o campesinato produz rebatimentos territoriais significativos para a região do alto sertão sergipano. A ampliação do mercado institucional do PNAE para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura camponesa possibilita um fortalecimento e dinamização da economia local, como também o incentivo as cooperativas e associações da unidade familiar no campo.

Nesse contexto, a lei 11.947/2009 contribui para a comercialização camponesa e a oferta de alimentos saudáveis nas unidades escolares do país. Para tanto, segundo Amaral (2007), a unidade executora do programa PNAE deve obedecer às normas para a compra direta, nas quais “as formas de compra prevista em lei são as seguintes: compra direta, carta convite, tomada de preços, concorrência pública, sistema de registro de preço, pregão e pregão eletrônico”.

Em Sergipe, a aquisição de produtos da agricultura camponesa das duas formas citadas no quadro anterior: ora, compra através dos grupos informais (compra individual direto ao produtor), ora, aos grupos formais (cooperativas e associações). Logo, fica a cargo do Estado e dos municípios a forma de aquisição de alimentos para o PNAE, nas quais as entidades executoras lançam as chamadas públicas para a alimentação escolar.

Nesse bojo, o campesinato vem mostrando resistências frente a lógica capitalista na medida em que busca inserir-se no mercado institucional através das cooperativas e associações de camponeses. Esse fato nos permite perceber a unidade camponesa na busca de melhores condições de vida e na geração de renda para a unidade familiar.

A relação entre a agricultura camponesa e a alimentação escolar tem promovido transformações importantes nas áreas da saúde e educação, visto que os alimentos saudáveis produzidos diretamente pela agricultura camponesa local e regional são consumidos diariamente pelos alunos da rede pública (municipal e estadual) deste país.

Em Sergipe, o PNAE representa uma importante conquista para o fortalecimento da agricultura camponesa, no qual a descentralização das compras públicas, dispensando a licitação e criando mecanismos de gestão para a compra direta ao produtor, associações ou cooperativas criou um importante mercado institucional, dinamizando a economia local e regional, além do fornecimento de uma alimentação saudável e adequada aos alunos da rede pública do Estado e municípios sergipanos.

No território sergipano, a aquisição de alimentos é feita das duas formas citadas anteriormente, sendo a comercialização através de cooperativas e associações<sup>4</sup> a mais atuante no Estado. Nas áreas de assentamentos rurais, a cooperação agrícola é voltada prioritariamente para a organização de associações e cooperativas de trabalhadores que operam através do trabalho coletivo na produção. Além disso, a cooperação vem sendo

---

<sup>4</sup> Iremos detalhar sobre a questão das cooperativas e associações do MST no capítulo posterior. Embora, as primeiras análises vinculadas às cooperativas do alto sertão serão destacadas neste capítulo para mostrar as relações entre o PNAE e as cooperativas que atuam no alto sertão sergipano.



desenvolvida de forma intermediária, como a comercialização coletiva, prestação de serviços comuns e, principalmente, a cooperação na produção. Dessa forma, “Quanto maior o número de associados numa Cooperativa de Produção Agropecuária, tanto melhor, posto que haverá mais força de trabalho e os métodos de trabalho deverão necessariamente ser organizados de maneira mais racional”. (ANDRADE NETO, 2013, p.63)

As ações do PNAE no espaço agrário sergipano decorrer diretamente com as cooperativas que atuam no campo. Para se ter ideia, em Sergipe foi criada a Rede Estadual de Apoio à Comercialização de Produtos e Serviços da Agricultura Familiar – REACAF, lançada em 07 de agosto de 2009 pelo Governo do Estado, coordenada e articulada pela EMDAGRO. (AEASE, 2010). A criação desta rede permitiu a articulação da agricultura camponesa com o mercado, o que possibilitou “conhecer o mercado institucional e mapeamento da produção da agricultura familiar, abrangendo grupos informais e grupos formais (cooperativas e associações com DAP jurídica)”. (ibid, p.7)

Os mercados institucionais do PAA e PNAE são fundamentais para a aquisição de alimentos saudáveis do campesinato, possibilitando renda e geração de empregos no campo. Em Sergipe, em especial no alto sertão, as compras de alimentos para a alimentação escolar possibilitaram um fortalecimento e diversificação da economia local, além da valorização aos hábitos alimentares locais.

Esta inserção do camponês aos mercados institucionais representa para a agricultura camponesa “Um canal importante de comercialização e geração de renda com regularidade, contribuindo para a inclusão produtiva, a geração de emprego no meio rural e o estímulo ao cooperativismo e ao associativismo”. (FNDE, 2015, p.05)

Nesse bojo, destacamos o surgimento das cooperativas do alto sertão sergipano que contribui para o ingresso do campesinato das chamadas públicas do mercado institucional do Estado. As atuações destas cooperativas extrapolam o âmbito local e ambas comercializam seus produtos alimentares para as outras regiões do Estado de Sergipe.

Historicamente, o alto sertão se destaca por apresentar por ter o maior número de assentamentos rurais do Estado, contabilizando 96 Projetos de assentamentos. Esse número reflete na produção de alimentos no campo, visto que as atividades agropecuárias desenvolvidas pelos assentados chegam à mesa sergipana através da comercialização via PAA, PNAE, em feiras livres e por atravessadores<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Os atravessadores compram produtos agrícolas dos assentamentos rurais do Alto Sertão sergipano para a comercialização nos mercados hortifrutigranjeiros como o do município de Itabaiana, Aracaju e Salvador (feira de São Joaquim). Os principais produtos destinados são: o quiabo, a abobora, Maracujá, melancia, etc.

O grande número de assentamentos rurais nesta região proporciona o surgimento de cooperativas do MST que tem por principal objetivo inserir-se a produção camponesa na comercialização de genros alimentícios para o mercado institucional. Nas áreas de PA a cooperação tem sido uma importante ferramenta de desenvolvimentos dos assentamentos rurais.

A cooperação pode iniciar com as formas mais simples tais como: mutirão troca de serviços e/ou de insumos, grupos de trabalho coletivo, semicoletivos e associações prestadoras de serviço e ir evoluindo, aos poucos, em direção a formas mais desenvolvidas de cooperação, como as Cooperativas de Prestação de Serviços (CPS), as Cooperativas de Produção e Prestação de Serviços (CPPS), Cooperativas de Crédito e as Cooperativas de Produção Agropecuária (CPA's). Através das propostas de CPA's, desenvolve-se o Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA) para superação do isolamento das experiências. (EID; PIMENTEL, 2001, p.7-8)

Apesar de que a maioria dos assentamentos rurais do Brasil ser constituídos de lotes individuais, a adesão ao cooperativismo por parte dos assentados incentivada pelo MST e pela CONCRAB, onde a necessidade de adoções coletivas tem mostrando resultados positivos na agricultura camponesa.

Diante desse aspecto, devemos entender que “as cooperativas devem focar a influência mútua e a união desses trabalhadores, incentivando culturas e práticas, promovendo a informação e a interação, articuladas às políticas públicas e os demais órgãos do Estado” (ROVIERO, 2012, p.3)

Para os alunos da rede pública de ensino, o acesso regular e permanente de produtos da agricultura camponesa possibilitou a melhoria da qualidade de alimentos, espeitando as culturas e as práticas alimentares locais, além de incentiva a produção camponesa nos territoriais rurais da região.

Em Sergipe, a inclusão dos alimentos produzidos em âmbito local, nas áreas de agricultura camponesa, que são direcionados aos cardápios escolares permite ao aluno “um canal promissor de construção do conhecimento a partir da aproximação dos alunos e dos agricultores. ” (FNDE, 2015). Nesse aspecto, além de ter uma alimentação saudável e diversificada, os alunos têm a oportunidade de aprender nas experiências de visitas as propriedades rurais e entender a importância do campesinato para a alimentação escolar para sua região<sup>6</sup>.

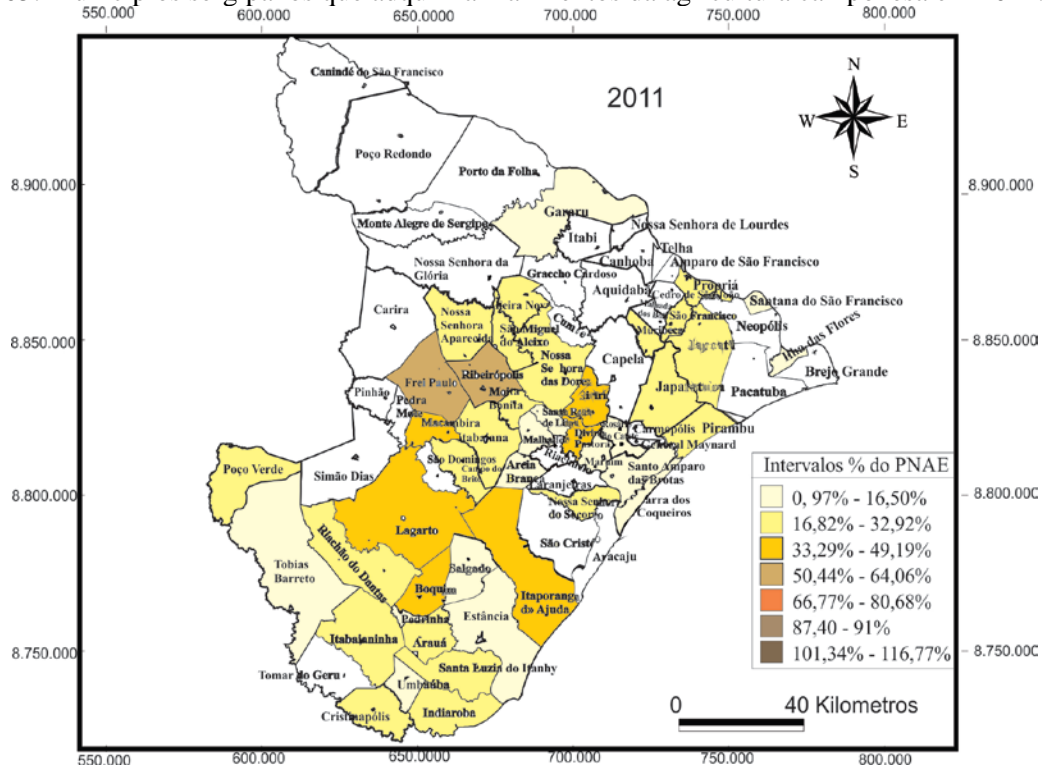
---

<sup>6</sup> Nos últimos anos, vemos iniciativas das escolas municipais e estaduais em fazer trabalhos de campos nas aéreas de agricultura camponesa, principalmente nos projetos de assentamentos rurais, aa fim de mostrar a importância da produção agrícola nestas áreas para a mesa do consumidor brasileiro. Recentemente, as visitas nas áreas de

No território sergipano, os avanços da relação assentados – mercados institucionais foram sendo desenvolvidas a partir de 2010<sup>7</sup> quando a lei aprovada em 2009 passou a vigorar no país. Contudo, somente em 2011 as ações foram concretizadas pelos municípios e Estado sergipano na aquisição de alimentos da agricultura camponesa para o programa de alimentação escolar.

Em 2011 as prefeituras municipais e a secretaria de Estado da Educação de Sergipe passaram a adquirir gêneros alimentícios provenientes da agricultura camponesa, contudo a maior parte dos municípios sergipanos não adquiriram produtos da agricultura camponesa. A figura 04 nos mostra o número de municípios sergipano que adquiriram produtos provenientes da agricultura familiar direcionados ao PNAE no ano de 2011<sup>8</sup>.

Figura 05. Municípios sergipanos que adquiriram alimentos da agricultura camponesa em 2011.



Fonte: FNDE, 2017.

assentamentos rurais estão frequentemente associadas a cooperativas de alimentos que produzem alimentos para os mercados institucionais do governo federal, além de abastecer os supermercados das regiões do Estado de Sergipe.

<sup>7</sup> Os dados referentes ao ano de 2010 não foram disponibilizados pelas prefeituras para o FNDE. Nesse caso, na visita as prefeituras do alto sertão sergipano, as secretarias de educação dos municípios da pesquisa não disponibilizaram os dados. Dessa forma, não podemos explicar os valores referentes às compras de alimentos do campesinato neste ano.

<sup>8</sup> O mapa mostra a aquisição de alimentos da rede municipal, não sendo visualizado a compra de alimentos da rede estadual do Estado de Sergipe.



GEOGRAFIA DAS REDES DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA  
resistência e rebeldia desde baixo nos territórios de vida CURITIBA, 1 A 5 DE NOVEMBRO DE 2017

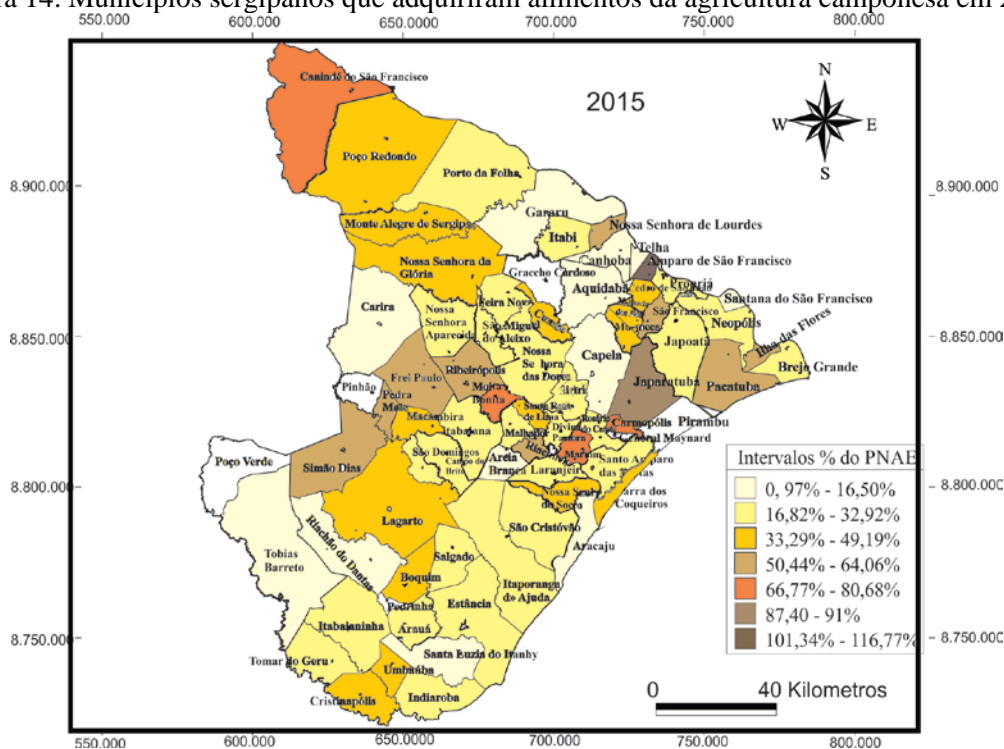
Organização: SANTOS, 2017.

Percebe-se no mapa que a maioria dos municípios do Estado de Sergipe não adquiriram ou adquiriram alimentos provenientes da agricultura camponesa abaixo do 30% determinado pelo governo federal. Destacamos nesta figura os municípios de Frei Paulo e Ribeirópolis que obtiveram aquisição de gêneros alimentícios do campesinato acima dos 50%, o que nos mostra a importância da agricultura camponesa na região em que estão localizados.

No alto sertão sergipano, os municípios não compraram produtos da agricultura camponesa, com exceção de Gararu que adquiri em 2011 um percentual de 7,78%, um valor muito irrisório visto a determinações da lei federal da aquisição de alimentos.

Já no ano e 2015, os municípios de Canindé do São Francisco com 80,68 %, Gararu com 53,96 % e Nossa Senhora de Lourdes com 56,95 % destacam-se na aquisição de alimentos diretamente do campesinato por comprarem acima do mínimo estabelecido pela lei Federal. A figura 14 nos mostra os municípios sergipanos que compraram da agricultura camponesa alimentos no ano de 2015 e seu percentual de aquisição referentes a este ano.

Figura 14. Municípios sergipanos que adquiriram alimentos da agricultura camponesa em 20145



Fonte: FNDE, 2017.

Organização: SANTOS, 2017.



Nesse aspecto, o FNDE<sup>9</sup> nos oferece subsídios para analisar os valores dos recursos disponíveis por municípios na aquisição de alimentos da agricultura camponesa. Esse fato, nos permite compreender a dimensão do mercado institucional na compra de gêneros alimentícios direcionados aos programas PNAE e PAA.

Nesse contexto, a aquisição de alimentos da agricultura camponesa para o PNAE ocorre através das cooperativas de agricultores, como iremos destacar a seguir, sendo a cooperativa ou associação uma alternativa para a comercialização do campesinato.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço das contradições no sistema capitalista tem fortes rebatimentos no mundo do trabalho. Nesse aspecto, a classe trabalhadora busca diferentes formas para sobreviver a barbárie do capital.

As transformações do PNAE ao longo de sua implementação e consolidação nos mostrou que o programa se especializou e territorializou abrangendo todos Estados e municípios do país. Esse fato foi importante porque a política alimentar permitiu ao campesinato inserir-se no mercado institucional na comercialização agrícola contribuindo para a reprodução da unidade familiar camponesa.

As políticas públicas para o campo, em especial o PNAE, têm sido uma alternativa camponesa de reprodução familiar, embora, a forma em que está ocorrendo o processo vem sendo alvo de interesses do capital privado no campo, que busca subordinar o camponês as suas relações desiguais.

Os retrocessos nas políticas públicas para o campo, repercutem diretamente na aquisição de alimentos do campesinato para os programas de suplementação alimentar como PAA e PNAE. A extinção do MDA e a nomeação de novos ministros da Educação e da Agricultura, este um expoente do agronegócio no Brasil, o ex-senador Blairo Maggi também conhecido como Rei da Soja, e diversos cortes e flexibilizações trabalhistas, são sinais dos retrocessos do governo golpista para o campo.

Embora, o governo golpista lance propostas de aumento dos recursos do PNAE para este ano, as medidas tomadas anteriormente como a extinção da assistência técnica rural -

---

<sup>9</sup> Dados do PNAE podem ser vislumbrados no site: <http://www.fnde.gov.br>

ATER, repercutiu diretamente nas estratégias da inserção do campesinato na comercialização de sua produção via PAA, PNAE e nos negócios privados dos camponeses.

Mesmo diante do contexto de golpe, a resistência e luta camponesa vai além da produção de alimentos para o PNAE e as dificuldades enfrentadas pelo desmonte de governo podem servir de incentivo para que a luta na terra possa se especializar em outros campos econômicos que permitam o campesinato se reproduzir e recriar-se no espaço agrário.

No alto sertão sergipano, relação assentado-PNAE vem permitindo a reprodução camponesa no espaço agrário possibilitando a sobrevivência e permanência destes no campo. O aumento da comercialização dos produtos alimentícios para a alimentação escolar cresceu nos últimos anos e tem gerado renda e emprego nas unidades familiares camponesas.

Dessa forma, as relações com o mercado institucional vêm (re) criando o campesinato através da luta na terra, particularmente no bojo das contradições atuais, que permitem o camponês resistir e permanecer no campo, buscando formas e meios de produzir e se recriar de diferentes maneiras no espaço agrário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, M. C. de, Josué. de Castro: **o homem, o cientista e seu tempo**. Revista de Estudos Avançados. vol.11 no.29 São Paulo Jan./Apr. 1997.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. **A gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e o desenvolvimento local**. Brasília/DF: Sober, jul. 2006. p. 1-19.
- BEZERRA, Juscelino Eudâmidas. **Perspectivas teóricas nos estudos da classe trabalhadora: apontamentos e reflexões**. Presidente Prudente: Revista Pegada – vol. 14 n.1.
- BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Uma avaliação efetiva do programa de alimentação escolar no município de Guaíba**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- Brasil. Portaria Normativa Interministerial nº 17 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. Diário Oficial da União 2007; 26 abr.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Resolução/CD/FNDE Nº 25, de 4 de julho de 2012. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 de julho de 2012. Disponível em:<[http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimentacaoescolar/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_25.2012\\_-\\_Altera\\_artigo\\_21\\_e\\_24\\_res\\_38.pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimentacaoescolar/Resolu%C3%A7%C3%A3o_25.2012_-_Altera_artigo_21_e_24_res_38.pdf)> Acesso em 19/03/2017

CARVALHO, Daniela Gomes de; CASTRO, Vanessa Maria de. **O programa nacional de alimentação escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável: políticas públicas e instrumentos de gestão para o desenvolvimento sustentável.** In: Encontro da sociedade brasileira de economia ecológica, 2009.

COIMBRA, Marcos (et. al.). **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil.** Belo Horizonte: MEC, 1982.

COSTA, E.Q. et al. **Programa de alimentação escolar: espaço de aprendizagem e produção de conhecimento.** Revista de Nutrição, Campinas, 14(3): 225-229, set/dez, 2001.

FIALHO, A. M. R. **Merenda escolar no Brasil: a ilustração da assistência como política social de lógicas contrárias.** Dissertação. Mestrado em Política Social-UnB. Brasília: 1993.

FNDE- Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Alimentação Escolar.** Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/component/k2/itemlist/tag/PNAE%20%28Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar%29>>. Acesso em 19/03/2017.

Silva, Denise Boito Pereira da. **Os agentes sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares.** Rio Claro (SP), Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes ,2013.

SINATORA et al. **Política Agrícola.** Porto Alegre: Editora Mercado Aberto: 1985.

STURION, G.L. et al. **perfil dos usuários do programa nacional de alimentação escolar: estudo realizado em 10 municípios brasileiros.** V Simpósio Latino Americano de Ciência de Alimentos. Universidade Estadual de Campinas, 2003.

TEIXEIRA, Eliane de Oliveira Lima. **A Merenda Escolar e seus aspectos Políticos, Sociais e Nutricionais.** São Paulo: Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo, 2008.

#### Sites

<http://www.fnde.gov.br/>

[www.brasil247.com/pt/247/brasil/237594/Bancada-do-PT-denuncia-suspensão-de-programa-para-agricultura-familiar.htm](http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/237594/Bancada-do-PT-denuncia-suspensão-de-programa-para-agricultura-familiar.htm)

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-02/governo-anuncia-reajustes-para-merenda-escolar>