
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: O PNAE COMO GARANTIA DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS – MA

**FOOD SECURITY PUBLIC POLICIES: PNAE AS A GUARANTEE FOR THE STRENGTHENING
OF FAMILY AGRICULTURE IN THE MUNICIPALITY OF SÃO LUÍS – MA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: EL PNAE COMO GARANTÍA DE
FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL MUNICIPIO DE SÃO LUÍS - MA**

Igor Breno Barbosa de Sousa¹

Jéssica Neves Mendes²

Ronaldo Barros Sodré³

José Sampaio de Mattos Junior⁴

RESUMO: Ao longo de sua história o Brasil sempre conviveu com a questão da fome, a criação de políticas públicas com vistas a dirimir tal situação alcançou resultados positivos nos últimos anos, mas as instabilidades a que elas estão submetidas requerem sempre análises, com fito a apontar seus acertos e caminhos para aprimoramento. Neste trabalho, analisamos o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de São Luís – MA entre os anos de 2014 e 2018 e como ele alcança os agricultores familiares da capital maranhense. A alimentação de crianças e jovens também é colocada em tela por meio de uma discussão sobre a alimentação saudável. As limitações no atendimento do programa, em conjunto com seus pontos positivos, figuram entre os principais resultados da pesquisa.

Palavras-chave: PNAE. Agricultura Familiar. Alimentação Escolar. São Luís.

ABSTRACT: Throughout its history, Brazil has always lived with the issue of hunger, the creation of public policies aimed at reducing this situation has achieved positive results in recent

1 Professor do curso de Geografia no Núcleo de Tecnologias para Educação (UEMAnet) da Universidade Estadual do Maranhão e do Centro de Referência em Formação e Educação a Distância no curso de Especialização em Geoprocessamento Aplicado no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG – Diamantina). Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional e Graduado em Geografia, ambos pela Universidade Estadual do Maranhão, e integrante do Grupo de Estudos de Dinâmicas Territoriais (GEDITE). E-mail: iggor_breno@hotmail.com.

2 Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão e integrante do Grupo de Estudos de Dinâmicas Territoriais (GEDITE). Pesquisadora no Zoneamento Ecológico-Econômico dos Biomas Cerrado e Costeiro no Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: jessicanevesmendes@outlook.com.

3 Professor Substituto do Departamento de Geociências da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: ronaldo.sodre@ufma.br.

4 Professor dos Programas de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) e em Desenvolvimento Socioespacial e Regional (PPDSR), ambos da Universidade Estadual do Maranhão, e coordenador do Grupo de Estudos de Dinâmicas Territoriais (GEDITE). E-mail: sampaio.uema@gmail.com.

years, but the instabilities to which they are subjected always require analysis, in order to point out their successes and paths for improvement. In this paper, we analyze the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) in the municipality of São Luís - MA between the years 2014 and 2018 and how it reaches family farmers in the capital of Maranhão. The feeding of children and youth is also put on screen through a discussion on healthy eating. The limitations in the program's attendance, along with its positive points, are among the main results of the research.

Keywords: PNAE. Family Agriculture. School Feeding. São Luís.

RESÚMEN: A lo largo de su historia, Brasil siempre estuvo envuelto en la temática del hambre y la creación de políticas públicas con vistas a resolver esta situación, ha logrado resultados positivos en los últimos años, pero las inestabilidades a las que están sometidos siempre requieren análisis, con el objetivo de señalar sus éxitos y caminos de mejora. En este trabajo, analizamos el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en la ciudad de São Luís - MA entre los años 2014 y 2018 y cómo llega a los agricultores familiares en la capital de Maranhão. También se analizó la alimentación de niños y jóvenes. a través de un debate sobre alimentación saludable. Las limitaciones en la asistencia al Programa, junto con sus puntos positivos, se encuentran entre los principales resultados de la encuesta.

Palabras clave: PNAE. Agricultura Familiar. Alimentación Escolar. São Luís.

INTRODUÇÃO

O estudo da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) mostrou que mais de 116 milhões de brasileiros conviveram com algum grau de insegurança alimentar durante o primeiro ano da Pandemia da Covid-19. Em termos percentuais, essa situação atingiu 55,2% das famílias do país. O aumento da fome, que já vinha acelerado, alcançou cerca de 19 milhões de pessoas. O desmonte às instituições de combate à fome em detrimento a um modelo de desenvolvimento que não prioriza a produção de alimentos e que destrói o meio ambiente, soma-se com uma das razões do problema na mais grave crise sanitária do século (REDE PENSSAN, 2020).

A perda do emprego e da renda e a insuficiência de políticas públicas eficientes para manutenção das famílias mais pobres fez o Brasil se tornar uma párea mundial não só no combate à pandemia, mas também em relação ao crescimento da fome. A falta de uma ampla rede de proteção para a população mais vulnerável, por exemplo a continuidade de um auxílio emergencial com valores suficientes para a recomposição da renda, levou o país a retornar ao “Mapa da Fome” e refletir sobre a importância da promoção da segurança alimentar em determinados espaços, como é o caso das escolas.

Com os colégios fechados, muitos estudantes deixaram de realizar refeições mais nutritivas, quando não, a única que tinham acesso. O papel da escola no combate à fome foi mais uma vez trazido a discussão e a importância políticas públicas de alimentação escolar e de educação alimentar e nutricional ganharam maior relevo. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma dessas políticas, criado em 1979 e se caracteriza como o programa social mais antigo do país. O PNAE tem como objetivo garantir o acesso a alimentos aos brasileiros e utiliza, primordialmente, a educação na mudança de hábitos alimentares na luta contra à fome (VELOSO, 2017; SOUSA, 2020).

Assim, a partir de 2009, a Lei 11.947 garante a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar em 30% para cada município participante do PNAE. Para tanto, é importante abordar que o PNAE, assim como qualquer política pública, está suscetível às oscilações da política econômica; da própria instabilidade da população da população da Zona Rural de um município no que tange à manutenção de suas atividades agrícolas e, por fim, das escolas e dos alunos atendidos, estes que são o destino final dos alimentos para o preparo da merenda escolar. Assim, esta pesquisa visa analisar a dinâmica e o acesso do PNAE em São Luís de 2014 a 2018; tendo como objetivos específicos analisar a aplicabilidade do programa e mapear as escolas atendidas, bem como as comunidades partícipes do PNAE.

Com isto, para o desenvolvimento da pesquisa e consecução dos objetivos propostos, utilizamos o Materialismo Histórico e Dialético, enquanto método norteador. Em relação ao fundamento teórico, baseamo-nos nas seguintes leituras: Veloso (2017), Peixinho (2011; 2013) e Peliano (2001). Acerca da aquisição de dados a nível nacional e estadual, utilizamos a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE), ambas aplicadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No que se refere aos dados do município de São Luís, utilizamos as informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e da Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento (SEMAPA). A partir dessas informações, foi possível a confecção de Cartogramas e Mapas para a representação e distribuição do espaço geográfico conjuntamente aos métodos estatísticos e geoestatísticos. Além disso, utilizamos esses métodos combinados aos métodos de localização exata e localização aproximada para interpolarmos os dados, tal qual para estabelecer o raio de atendimento de uma escola utilizando a Interpolação pela Ponderação do Inverso da Distância.

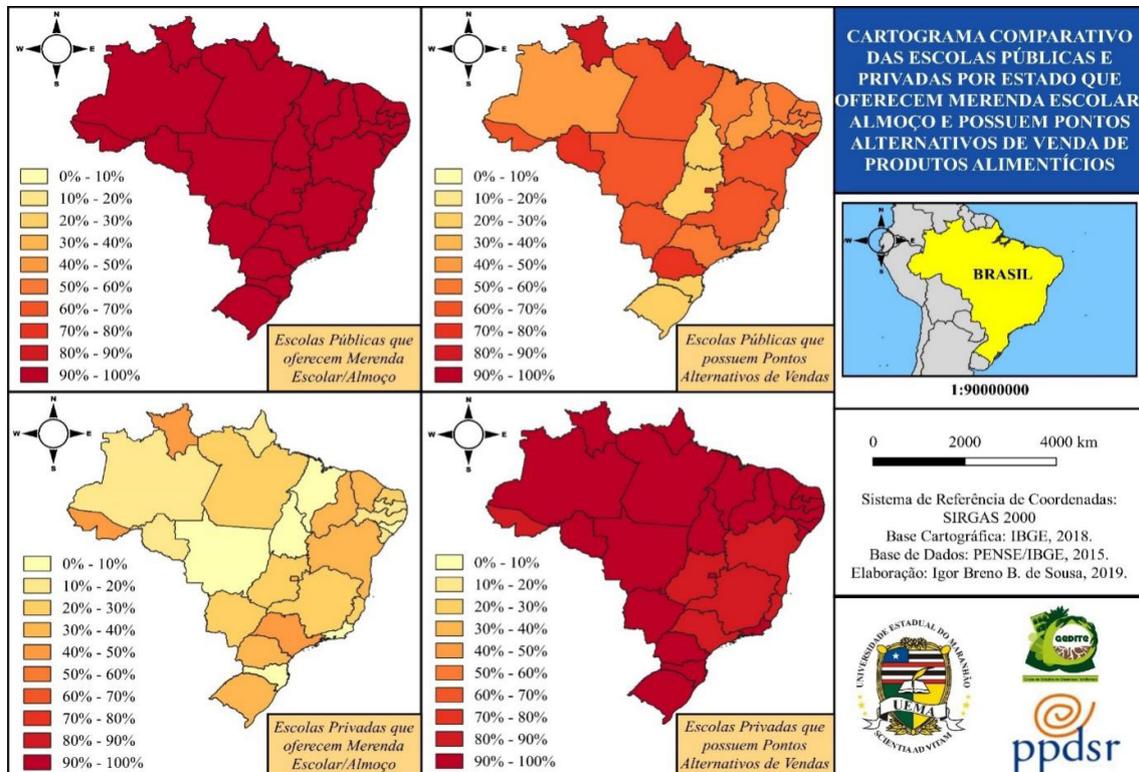
Nessa perspectiva, as informações coletadas e as reflexões das leituras fundamentaram as nossas análises para a construção da redação desta investigação.

O QUE SE COME NAS ESCOLAS?

A merenda escolar pode representar para muitas crianças e jovens brasileiros a única refeição do dia. Seja no concernente à alimentação adequada no sentido de cumprir os valores nutricionais de acordo com a faixa etária ou o mais comum, a baixa renda familiar que não permite a existência de uma refeição todos os dias à mesa. Afinal, segundo Veloso (2017), a garantia constitucional da alimentação escolar proporciona o envolvimento da dimensão pedagógica na promoção da segurança alimentar e nutricional.

Ao trazer a questão da fome, o PNAE consegue atingir diretamente os alunos em situação de vulnerabilidade social, principalmente, quando trata de alimentação gratuita nas escolas. É nesse ponto que precisamos tocar, pois a merenda escolar é gratuita quando é propiciada pelo PNAE, mas essa realidade está longe de ser unânime no Brasil, uma vez que o sistema educacional brasileiro permite a constituição de escolas no âmbito público e privado, ou seja, a escola do tipo pública e automaticamente inserida no PNAE (desde que cumpra as regras do Censo Escolar) permite a distribuição gratuita da refeição. Em contrapartida, as escolas da rede privada precisam atender os regimes burocráticos de enquadramento ao PNAE e antecipadamente devem sinalizar o interesse em participar desse programa.

Para tal afirmativa, ilustramos na Figura 1, a dinamicidade entre as escolas públicas e privadas no sentido de oferecer comida ao alunado e a existência de ponto alternativo de vendas de produtos alimentícios por dependência administrativa da escola. Vejamos:



Fonte: IBGE, 2018. Elaboração: O próprio autor.

Figura 1

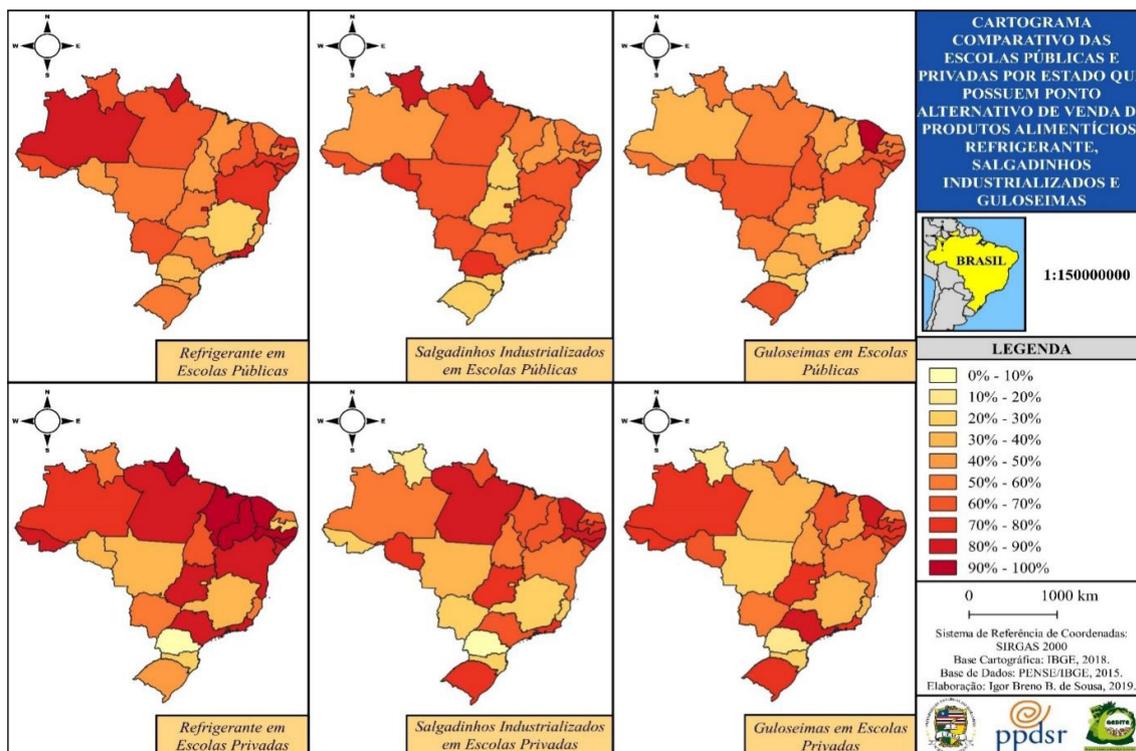
Diante disso, a Figura 1 nos mostra uma continuidade referente à forma administrativa das escolas, embora não falemos de lógica, pois isso poderia nos levar a uma análise incompleta da situação. Então, o quadro das escolas públicas mostra que oferecimento gratuito da merenda escolar se faz presente em pelo menos 90% das escolas das unidades federativas e o Maranhão acompanha o ritmo nacional com a margem próxima dos 100%. Em outras palavras, quase todas as escolas públicas do país oferecem comida gratuita por meio de programas, como o PNAE, e São Luís faz parte das 12 capitais em que 100% das escolas públicas distribuem a merenda escolar de forma gratuita.

Dessa forma, isso faz com que a demanda pela compra de alimentos (seja refeições ou lanches) nos pontos alternativos propiciados pelas escolas chegue pelo menos a metade no Maranhão e a 1/3 em São Luís (37,6%). Portanto, podemos dizer que esses números, pelo menos em nível de Maranhão, mostram como a merenda escolar satisfaz grande parte dos alunos da rede pública. Por outro lado, no âmbito da rede privada de ensino, a média nacional de escolas particulares que distribuem merenda escolar por meio do PNAE no país não chega a 50%. O Maranhão está entre as unidades federativas que menos oferece comida na rede particular (7,7%) e São Luís acompanha o ritmo estadual, sendo a segunda que menos oferece refeições (6,5%), perdendo apenas para Cuiabá que possui 3,3%.

Nesse sentido, é um combinado de ações, pois, se não há um médio ou alto grau de distribuição de refeições, haverá um alto grau na cobrança por refeições para que o alunado se alimente. No entanto, não pretendemos discutir como a educação passou a ser um segmento importante para o capital, mas destacamos o quão a educação, enquanto negócio, pode articular novas mercadorias, nesse caso, aqui, a alimentação.

Dentro da lógica capitalista, a educação na rede particular é parte integrante de uma qualificação para o mercado de trabalho, assim, o ato de negociar engloba também, a merenda escolar, pois trata-se de outro segmento que pode retornar lucros, uma vez que, sem a gratuidade da merenda, o total de alunos em escolas torna-se também o total da demanda pela compra de alimentos para satisfazer a fome aguda. Diante disso, o Maranhão e São Luís acompanham o ritmo nacional das escolas particulares do restante do país com, respectivamente, 98,8% e 97,6% de escolas que possuem pontos alternativos de vendas de produtos alimentícios.

A partir disso, é pertinente nos perguntarmos o que necessariamente se come nas escolas e se essa alimentação atende aos requisitos nutricionais estipulados pelo PNAE, pois segundo Peliano (2001), políticas sociais, como o PNAE, podem, a baixo custo, promover a saúde, reduzir o absentismo escolar, melhorar a produtividade do trabalho e aumentar a renda no ambiente rural. De fato, existe o controle e tabela nutricional de cada alimento a ser ingerido pelo aluno no âmbito, mas há questões que estão paralelas a essa execução, nesse caso, a existência de alimentos industrializados e com valores calóricos que fogem à regra dos alimentos orgânicos, nos referimos aos refrigerantes, salgadinhos industrializados e às guloseimas, vejamos a Figura 2:



Fonte: IBGE, 2018. Elaboração: O próprio autor.

Figura 2

A Figura 2 evidencia o quão pode representar a comercialização desses alimentos não orgânicos, embora ponderamos que não é permitido o abastecimento desses alimentos para o PNAE, logo, a disponibilidade desse alimentos se dá de forma comercial para a aquisição por meio dos pontos de vendas alternativos admitidos pela escola, mas no ponto em questão está, mesmo havendo a distribuição gratuita dos alimentos nas escolas públicas, a demanda por esses três alimentos citados, são mais de 50% nas unidades federativas.

Ora, não é o fato de tratarmos, talvez utopicamente, de uma alimentação escolar provida 100% da agricultura familiar, mas existe uma concorrência englobando os grandes produtores e os pequenos produtores em meio à mediação “imparcial” do Estado. Assim, as disparidades entre a agricultura familiar e a agricultura patronal em termos de produção e de área, aqui, estabeleceu-se não somente a abertura para os grandes produtores do agronegócio em poder vender parte de seus lucros nas escolas, mas também é permitida a inserção de grandes empresas (multinacionais e transnacionais) para a venda de refrigerantes, salgadinhos e guloseimas.

Diante disso, o Maranhão, no viés das escolas públicas, está entre os estados que menos comercializam e consomem esses produtos, no entanto, São Luís vai em contramão à configuração estadual e se estabelece no âmbito das escolas como a capital que mais propicia a venda de refrigerantes (66,5%), salgados (96,6%) e guloseimas (84,9%); a estes dois últimos, São Luís ocupa a primeira e segunda posições, respectivamente, em relação a guloseimas, perde apenas para Goiânia. E isso é alavancado ainda mais quando nos referimos às escolas particulares, pois o Maranhão é o segundo estado que mais comercializa refrigerante (97,8%) e São Luís ocupa o terceiro lugar em relação aos refrigerantes (95,3%), perdendo para Macapá e Recife; o segundo lugar em relação aos salgadinhos (88,9%), ficando atrás de Recife; e também o segundo lugar no que diz respeito às guloseimas (83,4%), atrás apenas de Rio Branco.

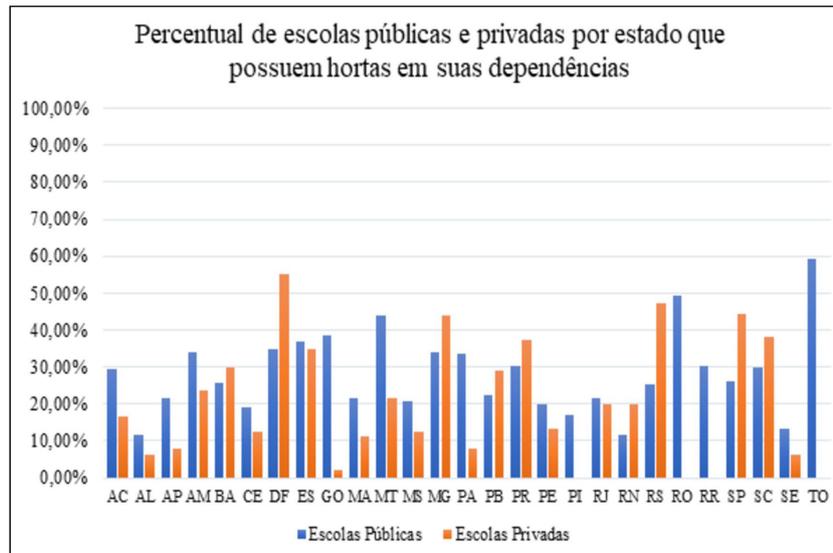
Ademais, a abertura para esses alimentos no ambiente escolar, independentemente de ser público ou privado que representam mercadorias e formas de lucro dos grandes empreendimentos, admite a concorrência entre alimentos não orgânicos e orgânicos, podendo estender à conotação de não saudáveis e saudáveis. Logo, essa abertura é também propiciada indiretamente pela meta a ser atingida dos 30% que mencionamos continuamente, pois o espaço que seria reservado a produtos da agricultura familiar de forma legal é diminuído ainda mais por conta do não cumprimento da entidade executora.

AS OSCILAÇÕES NO PÚBLICO-ALVO DO PNAE EM SÃO LUÍS

As escolas atendidas pelo PNAE têm um papel importante no que se refere à distribuição da alimentação para os alunos e, também, quando os alimentos da agricultura familiar são comercializados, segundo Peixinho (2011), contribuirá para o desenvolvimento da economia local, a geração de emprego e renda. Mas as escolas possuem uma representação ainda maior, quando alinham e propiciam o seu espaço escolar para outras atividades que não sejam enquadradas como matérias com o simples objetivo de aprovação, isto é, as escolas podem comportar espaços de vivências e de trocas de experiências com atividades profissionais, além do mais, é um ambiente cultural e deve disseminar as boas práticas, em relação à nutrição dos escolares (SOUSA, 2020; VELOSO, 2017).

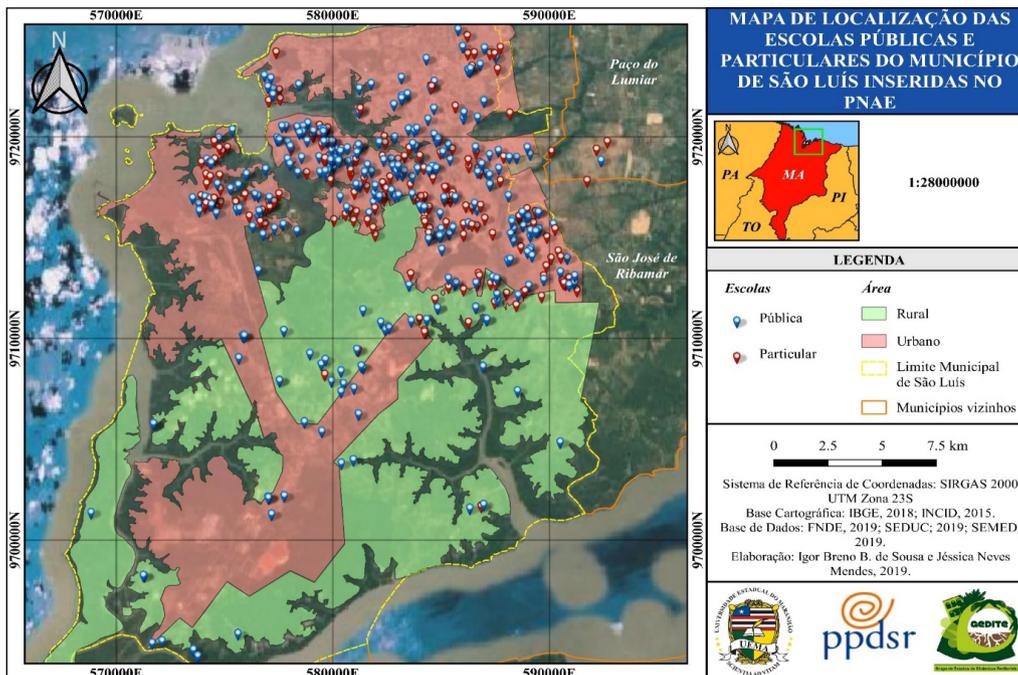
Com isto, em relação à produção e comercialização de alimentos, a forma de compreender a importância da agricultura familiar seria propiciar um trabalho pedagógico demonstrando a relevância de se consumir alimentos orgânicos, nos espaços das escolas que comportem a produção de hortas orgânicas. Entretanto, apesar de alguns esforços nesse sentido, essa é uma realidade ainda bem distante das escolas maranhenses, como demonstra o Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1



Fonte: PeNSE/IBGE, 2015. Elaboração: Os autores.

O Maranhão em posição nacional está perto da última parte do ranking ocupando a 20ª e a 18ª posições no que se refere, respectivamente, a escolas públicas e particulares que possuem hortas. Também, São Luís tem um rendimento maior, sendo a 11ª entre as capitais com hortas em escolas públicas, mas é a 17ª quando se trata da rede particular. Todavia, as escolas da rede municipal, estadual e federal de São Luís têm um pouco mais do que o dobro de hortas das escolas particulares, isto se dá, em grande parte, pelas escolas públicas, estas que possuem hortas e estão localizadas na Zona Rural de São Luís, respeitando a divisão estabelecida pelo Plano Diretor de 2006 (SÃO LUÍS, 2006). Vejamos a Figura 3⁵ abaixo:



Fonte: IGBE, 2018; INCID, 2015. Elaboração: Os autores.

Figura 3

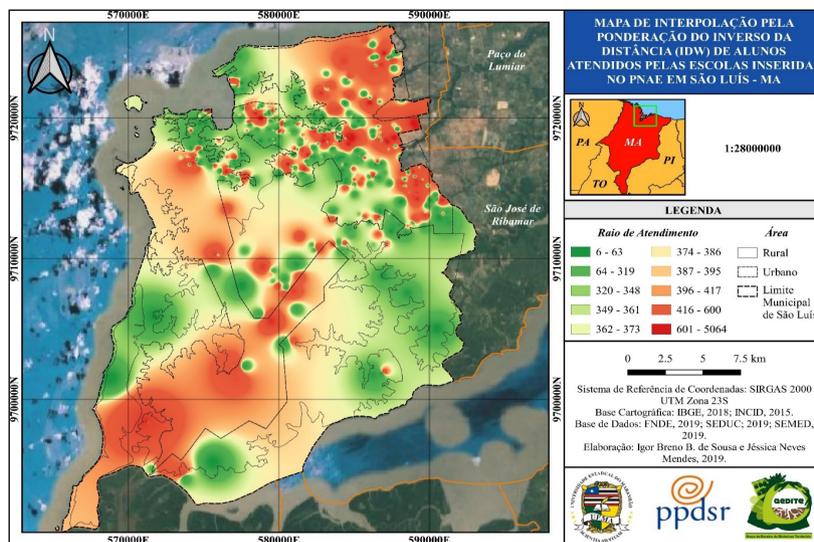
Assim, temos na Zona Rural de São Luís o número de 49 escolas públicas e 16 de escolas da rede privada de ensino, esses números particularmente refletem a maior inserção de alunos provenientes de famílias que desempenham atividades referentes à agricultura familiar ou similar à produção de subsistência e/ou de venda para os mercados institucionais nas escolas públicas, principalmente devido à gratuidade do ensino ou mesmo à proximidade que a escola se situa perante a comunidade ou povoado. Fato este que pode ser comprovado com a maior representação escolar na Zona Rural ludovicense no tocante à alunos matriculados, tendo como exemplo, o IFMA campus Maracanã, onde os cursos oferecidos⁶ pela instituição estão ligados diretamente ou indiretamente às atividades desenvolvidas no meio rural.

Há de se considerar também que para o PNAE, as escolas filantrópicas e comunitárias podem integrar a relação de escolas estaduais, municipais ou distritais, mas que permanecem categorizadas como escolas pertencentes à esfera particular, segundo o Parágrafo 1º do Capítulo II dos usuários do programa:

§1º Para os fins deste artigo, serão considerados como integrantes das redes estadual, municipal e distrital os alunos cadastrados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento e matriculados na: I – educação básica das entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial e confessionais; II – educação básica das entidades comunitárias, conveniadas com o poder público (BRASIL, 2013, p. 3-4).

No caso de São Luís, particularmente, 210 escolas da esfera particular integram a lista da prefeitura municipal, número que sofreu uma pequena diminuição em relação a 2016 e 2017, quando existia o quantitativo de 215 escolas no PNAE. Dentro do universo quantitativo total de São Luís, as escolas privadas representam 40,77% das escolas inseridas no PNAE em 2018, dentro de um total de 515 escolas partícipes do PNAE entre estaduais, municipais e federais; ou seja, São Luís por ser a capital do Maranhão e ter o maior quantitativo populacional do estado, comporta desde 2014 uma margem de 4,15% a 4,50% das escolas de todo o Maranhão, este que apresenta uma margem, por vezes oscilatória, entre 11.800 e 12.700 escolas de 2014 a 2018.

Em relação à distribuição espacial e o raio de atendimento de alunos em São Luís, vejamos a Figura 4 a seguir:



Fonte: IBGE, 2018; INCID, 2015. Elaboração: O próprio autor.

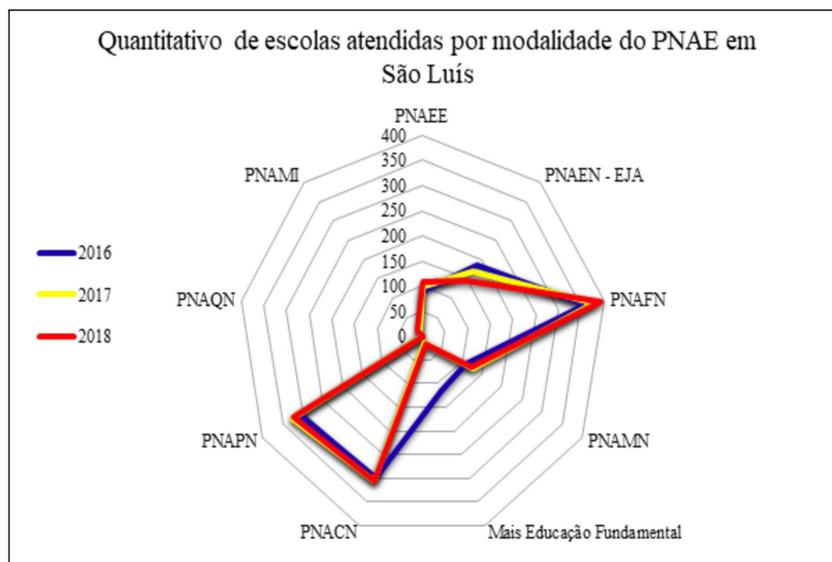
Figura 4

Primeiramente, destacamos a grande parte das escolas da rede privada estando localizadas na delimitação urbana do município no PNAE, totalizando 179, diferentemente das escolas públicas da rede municipal, estadual e federal que se apresentam distribuídas tanto no urbano como no rural. Nessa perspectiva, ainda que comparemos as escolas do urbano e do rural – independentemente da sua esfera e respeitando a delimitação vigente –, temos um campo produtor de alimentos orgânicos, representado pela agricultura familiar, e o destino de grande parte dos alimentos são as escolas do meio urbano.

Para tanto, o raio de atendimento estipulado cartograficamente provém da quantidade de modalidades do PNAE aplicadas nas escolas, com isso, das 12 modalidades executadas no Maranhão, 9 são aplicadas em São Luís. De forma a identificá-las, temos: Atendimento Educacional Especializado (PNAEE), Educação de Jovens e Adultos (PNAEN – EJA), Ensino Fundamental (PNAFN), Ensino Médio (PNAMN), Ensino Médio Integral (PNAMI), Creche (PNACN), Pré-escola (PNAPN), Quilombola (PNAQN) e o Mais Educação Fundamental.

Para mostrarmos o alcance de atendimento dessas modalidades, produzimos o Gráfico 2⁷ com base no levantamento das modalidades aplicadas em cada escola e os alunos atendidos nas quatro esferas, vejamos:

Gráfico 2



Fonte: FNDE, 2019. Elaboração: Os autores.

Em números, as três modalidades mais atendidas nas escolas de São Luís de 2016 a 2018 são, em ordem decrescente de atendimento: PNAFN, PNAPN e PNACN; isso nos mostra o aumento da demanda em nível municipal pelo ensino fundamental, a grande quantidade de escolas no município e também a capacidade do ensino fundamental em comportar grande quantidade de alunos em salas de aulas. Contudo, é importante sinalizarmos a demanda pelas creches e pré-escolas que acompanham o ritmo populacional do município. Em outras palavras, o crescente aumento da população ludovicense demanda criações e readequações de creches para poder atender as pequenas crianças, isso é incrementado da mesma forma pela mudança na gerência das creches e da pré-escola que, a partir de 2016, passam a ter gerência do município e a possibilidade de novas creches surgirem em escolas já existentes, permitida pelo Plano de Ações Articuladas (PAR).

Atentamos também para as pequenas oscilações e tendência negativa do PNAEN – EJA e do Mais Educação Fundamental, o primeiro está relacionado à diminuição do quantitativo de alunos, assim houve diminuição na aplicação da modalidade e, referente à segunda, a maior queda entre 2016 e 2018 está na parcela complementar do Mais Educação Fundamental, servindo de estímulo a alunos que possuem carga horária de sete horas diárias e cinco dias por semana. Essas dificuldades estabelecidas pelo quantitativo de modalidades aplicadas influenciam diretamente na vida do aluno, quando existe a possibilidade de desempenhar outras atividades alinhadas ao processo de aprendizagem, mas que acabam não sendo aplicadas legalmente por conta de a escola não estar inserida no PNAE ou por haver diminuição na demanda por alunos.

Além disso, existem disparidades ou interrogativas em meio ao levantamento de alunos atendidos e de recursos financeiros para cada modalidade. Primeiramente, baseamos nas informações representadas pelo Gráfico 2 e excluimos os alunos pertencentes às escolas federais por se tratar de recursos à parte que não competem ao Estado e ao Município a gerência financeira, assim, observemos a Tabela 1 abaixo:

Tabela 1. Recursos Financeiros repassados por modalidade do PNAE para São Luís.

Modalidade - PNAE	2016	2017	2018
PNAEE	125.700,00	145.432,00	206.276,00
PNAEN – EJA	1.951.316,00	2.026.975,00	1.977.389,20
PNAFN	7.240.891,00	8.484.206,00	9.258.100,00
PNAMN	17.320.860,00	20.993.910,00	21.362.352,00
Mais Educação Fundamental	2.364.960,00	385.331,00	458.262,40
PNACN	2.003.250,00	2.803.614,00	2.745.406,00
PNAPN	500.640,00	2.659.528,00	2.521.558,00
PNAQN	362.600,00	413.644,00	369.160,00
PNAMI	—	1.513.216,00	2.405.554,00

Fonte: FNDE, 2019. Elaboração: Os autores.

Inicialmente, para efeitos de cálculo, resgatamos a fórmula no Capítulo 2 de aplicação do montante de recursos financeiros relacionado à Transferência, Operacionalização e Movimentação que engloba o número de alunos, de dias e o valor *per capita*, para entendermos os valores destacados na Tabela 1. E por outro lado, também resgatamos a correlação de Pearson, pois a transferência de recursos, quantidade de alunos e de escolas vivem uma relação simbiótica, ou seja, exemplificando, se a transferência de recursos para uma determinada modalidade do PNAE aumenta é porque, antes disso, a quantidade de alunos atendidos já aumentou, pois os dados do alunado no Censo Escolar são anteriores à disponibilização dos recursos.

Assim, destacamos três pontos de análise: o primeiro se refere à modalidade do PNAEN – EJA, que apresentou de 2016 a 2017 uma diminuição dos alunos e o aumento nos repasses financeiros. No intervalo posterior, de 2017 a 2018, as duas variáveis diminuem, isto é explicado pela perda do quantitativo de 1.000 alunos anual que não integram o EJA nas escolas e o PNAFN segue a mesma linha de diminuição, mas com a

perda de pelo menos 2.000 alunos ao ano, principalmente possibilitada pela evasão escolar, que anualmente apresenta um total de 1,7% de alunos evadidos no Ensino Fundamental. Além disso, para o Ensino Médio, registra-se a diminuição de alunos e o aumento de recursos financeiros entre 2017 e 2018, o que pode ser justificado pela evasão escolar a qual representa 4,6% na capital maranhense, mas também pela mudança na gerência desse nível de ensino passar da rede municipal para escolas da rede estadual.

O segundo ponto está na queda brusca de atendimento de escolas quilombolas no município ludovicense, o qual apresenta redução constante desde 2016, onde 65 alunos eram atendidos, 42 em 2017 e nenhum em 2018. É uma possível contradição na aplicação do PNAE até mesmo em vista das especificidades garantidas no que tange à produção de alimentação, atendimento e o respeito cultural resguardado legalmente. Em meio a isto, enquanto a quantidade de alunos é reduzida, existe a movimentação de recursos financeiros destinados ao PNAQN e de 2016 a 2017, os recursos aumentam da ordem de R\$ 362.600 para R\$ 413.644. E em 2018, reduzido para R\$ 369.160, mas ainda assim existe disponibilidade financeira de aplicação de uma modalidade de competência da entidade executora municipal.

O terceiro e último ponto está no movimento de recursos financeiros do PNAE para modalidades que não são aplicadas em São Luís, de modo a identificá-las, são: Mais Educação Indígena, Mais Educação Quilombola, Indígena (PNAIN) e o PNAQN. A este último já não estamos mais nos referindo à responsabilidade municipal, mas sim à rede estadual, a qual desde 2016 não apresenta escolas e alunos da rede inseridos no PNAE. No que concerne às primeiras modalidades, os recursos financeiros diminuem nos três últimos anos, mas não há registros de escolas e alunos inseridos no programa, diante disso, são recursos complementares (Mais Educação) para extensão de cargas horárias e de cargas horárias normais que poderiam estar sendo utilizados ou mesmo estornados e redirecionados para outras localidades e abranger o atendimento dessas modalidades específicas.

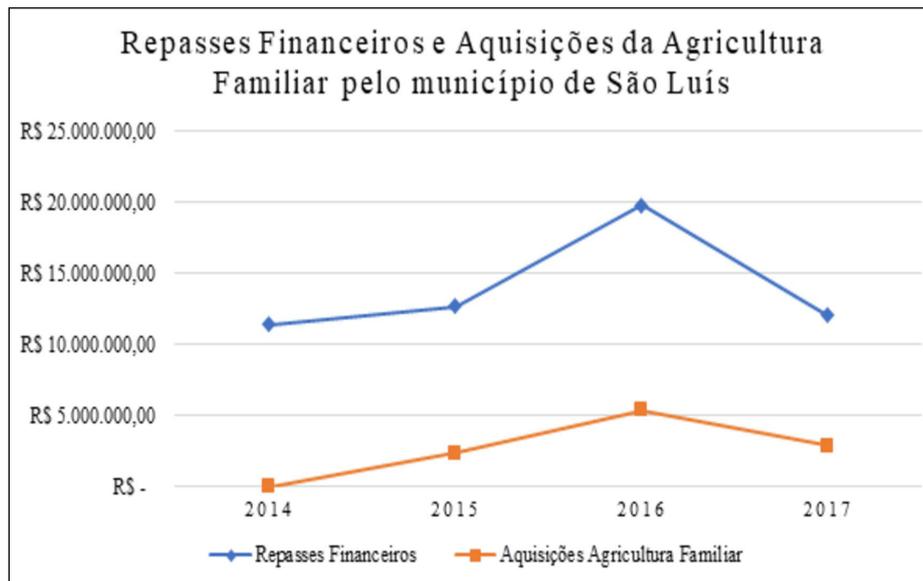
O PNAE EM SÃO LUÍS

A Zona Rural de São Luís varia em uma área de 20% a 30% do município, atualmente, o índice populacional rural baixo (5,53%) pode estar fadado a diminuir ainda mais, uma vez que, observando a distribuição espacial, grande parte dos setores censitários do tipo rural com maior população está localizado bem próximo à Zona Industrial, de empreendimentos imobiliários e da BR-135 ao longo de seu comprimento.

Dessa forma, direcionaríamos a discussão de como o Estado poderia assegurar a manutenção dessa população distribuída em comunidade e povoados da zona rural? Segundo Burnett (2014), o direcionamento de políticas públicas seria essencial para assegurar a sobrevivência coletiva, mas, primordialmente, deve-se controlar a tendência de expansão dos grandes empreendimentos. Entre outras palavras, o PNAE pode cumprir esse papel já que dentro das suas diretrizes é obrigatório que 30% de produtos devem ser advindos da Agricultura Familiar, segundo a Lei 11.947.

Entretanto, o município de São Luís, ao longo dos anos de 2014 a 2017, não conseguiu atingir quando verificamos o Gráfico 3 que trata da comparação entre recursos transferidos e recursos destinados à aquisição de produtos da Agricultura Familiar.

Gráfico 3

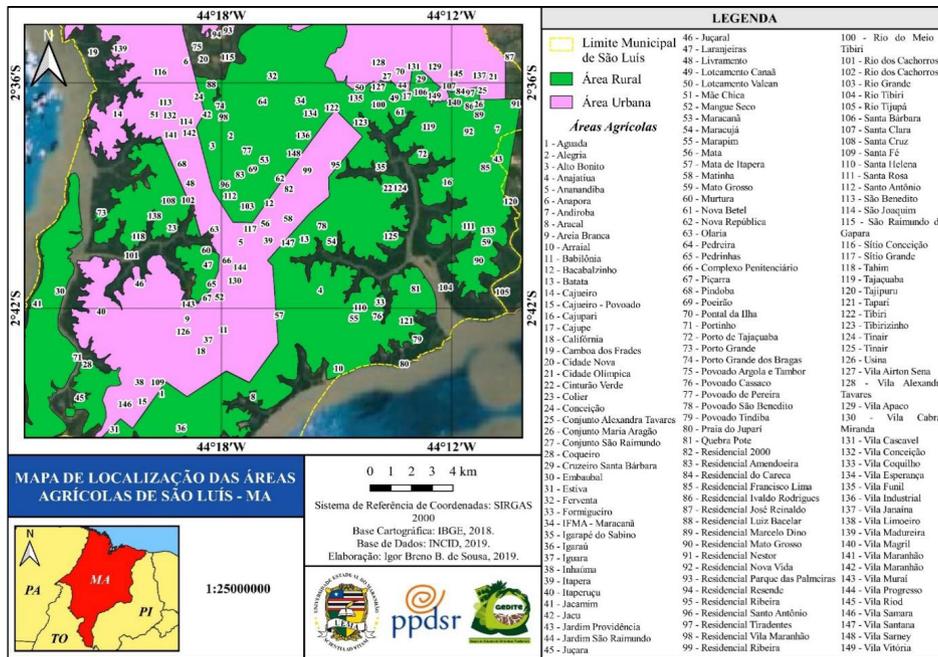


Fonte: FNDE, 2018. Elaboração: O próprio autor.

Conforme a divulgação dos dados pelo FNDE em 2018, São Luís não alcança esses 30% e, diante do Gráfico 3, em 2014 o município não efetuou qualquer compra de produtos da Agricultura Familiar, diferentemente do ano anterior em 2013, quando estabeleceu 31%. Embora, a influência do período de instabilidade política tenha afetado economicamente os repasses financeiros para a execução de políticas públicas, São Luís tem a premissa de receber o maior quantitativo do estado do Maranhão por concentrar grande quantidade de escolas e alunos comparado aos outros municípios.

Mas a opção exercida pela Entidade Executora Municipal, no caso a SEMED, mostra-nos uma oscilação com tendência negativa de compra dos produtos da agricultura familiar, tendo em vista que em 2015 dedicou-se 18%; em 2016, 27,22%; e em 2017 caiu para 23,62%. Assim, esse quadro abre espaço para questões já elucidadas anteriormente como a adequação dos produtos solicitados nos editais de chamada pública para a compra dos produtos, e como consequência, grande parte das 56.197 pessoas da Zona Rural precisam redirecionar seus alimentos produzidos para outros programas de compras institucionais, o PAA é um exemplo, caso não, a alternativa está nas feiras livres ou em atravessadores.

Como parte integrante e resultante do terceiro ponto, o quarto ponto de análise está na inserção de agricultores de comunidades, povoados e residenciais da Zona Rural no PNAE, assim, representamos cartograficamente as localidades na Figura 5 a seguir:



Fonte: IBGE, 2018. Elaboração: O próprio autor.

Figura 5

Primeiramente, é importante ponderarmos que o município de São Luís comporta o total de pelo menos 149 áreas dispostas de produção agrícola compreendidas entre comunidades, povoados e residenciais dentro da Zona Rural e da Zona Urbana também. A estratégia das áreas de produção, segundo a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (AGERP), pode variar desde áreas agrícolas comunitárias a áreas individuais podendo ser representadas pela configuração de ecoquintais em um tamanho de modelo produtivo com até 1,8ha de terra (MARANHÃO, 2019).

Além disso, atentamos também para mais três áreas de produção de alimentos que não fazem parte dessas categorias citadas, ou seja, são as áreas do Complexo Penitenciário de Pedrinhas⁸, do Instituto Educacional Beneficente Alto da Vitória e do IFMA campus Maracanã. Dessa forma, a partir das análises das chamadas públicas e das atas de julgamento para compra de gêneros alimentícios do PNAE, notamos que dentro desse universo de 149 possíveis pontos de produção de alimentos, apenas sete localidades distribuídas entre comunidades e povoados estão inseridas no cadastro para o abastecimento do PNAE em São Luís, são elas: Anjo da Guarda, Arraial, Cinturão Verde, Matinha, Terra do Rumo, Vila Coquilho e Vila Sarney.

Essas localidades possuem representações jurídicas por meio de suas associações, podendo ser destacadas no bairro do Anjo da Guarda, que tem o Instituto Educacional Beneficente Alto da Vitória; no povoado Arraial, a Cooperativa de Trabalho em Agricultura Familiar e Agronegócios dos Produtores de Arraial e a União de Moradores Força do Povo do Povoado de Arraial; Cooperativa de Agricultores Familiares (no Cinturão Verde); a Associação Beneficente Educativa Produtiva Cultural dos Moradores do Bairro Coquilho na Vila Coquilho; Associação Cinturão Verde da Vila Sarney; a Associação dos Agricultores do Baixão Matinha na Matinha, por fim, a Associação de Agricultores e o Grupo Informal, ambos da Terra do Rumo.

A efeito de cálculo, temos apenas sete localidades inseridas no PNAE, isso representa apenas 4,69% do total apresentado, sem considerar o Complexo Penitenciário de Pedrinhas

e o IFMA, pois buscamos centrar apenas nos agricultores familiares consolidados. Assim, a lacuna deixada pelo PNAE, ao não contemplar grande parte dos agricultores da Zona Rural, é uma combinação de fatores propiciada primeiramente, pelo não cumprimento dos 30% da aquisição de gêneros alimentícios da Entidade Executora Municipal, como mostramos anteriormente, mas também, indo além dessa análise, perpassa pela prestação de serviços da SEMAPA no que tange à assistência técnica.

Segundo o secretário da superintendência da SEMAPA, Paulo Rafael, o órgão municipal não é responsável pela aplicação do PNAE nem do cadastro de agricultores familiares, mas compete à secretaria o fornecimento da assistência técnica rural a partir de insumos, sementes e visitas nas áreas de produção. De acordo com essas informações, a rota de atendimento da SEMAPA consiste em 23 comunidades a partir de seu organograma de atividades distribuídas em polos de produção agropecuária, com isto, se levarmos em consideração as 149 áreas agrícolas, a SEMAPA presta assistência técnica a somente 15,43% das áreas de produção.

A combinação de fatores que mencionamos anteriormente incide na aplicabilidade do PNAE em São Luís, em outras palavras, é basicamente uma relação da disponibilização dos recursos financeiros vindos do FNDE. Combinado a isso, temos a não utilização ou nem a metade dos recursos disponíveis, e anterior a isso, não temos nem metade das áreas de produção agrícola no município assistidas tecnicamente para que possam atender a demanda de alguns produtos nas chamadas públicas. De fato, à primeira vista, tem-se uma complexidade até mesmo em entendermos essa dinâmica administrativa, mas enquanto isso ocorre, os editais são lançados e os alimentos avaliados, e as sete localidades cadastradas no PNAE não chegam nem a atender metade dos produtos pedidos nas chamadas públicas. Observe o Quadro 1 e a Tabela 2, a seguir:

Quadro 1. Lista de produtos solicitados para o PNAE.

PRODUTOS DAS CHAMADAS PÚBLICAS			
Abóbora	Maxixe	Cheiro-Verde	Milho-Verde
Banana	Melancia	Cebolinha	Polpa de Acerola
Couve	Melão	Feijão Verde	Polpa de Cajá
Laranja	Quiabo	Jongome	Polpa de Manga
Mamão	Vinagreira	Macaxeira	Polpa de Goiaba

Fonte: SEMED, 2019. Elaboração: O próprio autor.

Tabela 2. Produtos solicitados nas chamadas públicas e a sua área plantada e a quantidade produzida.

Produtos	Ano e os valores de Área Plantada (Quantidade produzida)					
	2006	2014	2015	2016	2017	2018
Abóbora ^a	>1ha (7t)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Banana	—	10ha(85t)	6ha(45t)	5ha(40t)	5ha(38t)	6ha(46t)
Couve ^b	—	s/d	s/d	s/d	s/d(18t)	s/d
Laranja	—	0	0	0	0	0
Mamão	—	7ha(112t)	6ha(120t)	5ha(90t)	0	0
Maxixe ^b	—	—	—	—	s/d(241t)	—
Melancia	—	0	0	0	0	0
Melão	—	0	0	0	0	0
Quiabo ^b	—	s/d	s/d	s/d	s/d(199t)	s/d
Cebolinha ^b	—	s/d	s/d	s/d	s/d(15t)	s/d
Feijão Verde ^a	260ha(190t)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Macaxeira	—	55ha(468t)	45ha(360t)	40ha(320t)	37ha(296t)	0
Milho-Verde ^b	—	s/d	s/d	s/d	s/d(170t)	s/d
Polpa de Acerola ^{ac}	6ha(29t)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Polpa de Manga ^c	—	6ha(44t)	5ha(40t)	5ha(38t)	0	0
Polpa de Goiaba ^c	—	0	0	0	0	0

Fonte: IBGE, 2019; Censo Agropecuário (IBGE, 2017). Elaboração: Os autores.

a Produtos que não obtiveram dados atualizados pelo IBGE, o último registro foi no Censo Agropecuário de 2006.

b Produtos que somente apareceram no último Censo Agropecuário, em 2017.

c Apesar da polpa de fruta ser obtida através de processos tecnológicos, identificamos a área plantada e a quantidade produzida da fruta evidenciada.

No primeiro momento, elencamos todos os produtos presentes nos editais analisados e, para manter a similaridade no tocante à correlação, buscamos destacar para o período de 2014 a 2018 a área plantada (em hectare) e a quantidade produzida (em tonelada) na área rural de São Luís (Tabela 2) como forma de investigar se existe a adequação dos produtos solicitados para com a produção no município, tendo em vista que o PNAE, nas suas diretrizes, apoia o desenvolvimento sustentável para a aquisição de gêneros alimentícios produzidos e comercializados em âmbito local

Assim, as sete localidades têm rigorosamente em comum a produção de abóbora, banana, couve, laranja, mamão, maxixe, melancia, melão, quiabo e vinagreira. E como afirmarmos no subtópico anterior, o restante dos produtos que não foram recebidos ou mesmo que não passaram na avaliação⁹ estão sujeitos a serem adquiridos juntamente às redes de supermercado ou de áreas de produção vizinhas ao município para que atenda a essa demanda,

mas isso, na verdade, representa uma possibilidade de se estreitar os laços capitalistas entre os poderes municipais ou até mesmo estaduais e que deixam de lado a possibilidade de beneficiar as outras 142 localidades que poderiam produzir para o PNAE e que, ao menos, faria a capital São Luís atingir a meta mínima de 30% de produtos da agricultura familiar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as discussões em torno da agricultura familiar evidenciam a importância de políticas públicas para o seu fortalecimento e apesar de termos assegurado na legislação do PNAE, as diretrizes básicas para garantir o percentual relevante para o fortalecimento desse público, identificamos um percentual muito baixo no número de comunidades atingidas; verificamos um consumo alto de alimentos multiprocessados tanto nas escolas privadas como públicas e que a entidade executora não garante a compra de 30% da agricultura familiar que é um dos requisitos básicos dentro das diretrizes do programa. E isso revela-se um paradoxo, pois grande parte dos alimentos que estão à nossa mesa são provenientes da agricultura familiar.

Assim, é relevante discutirmos o que os jovens e crianças comem nas escolas e de onde vem os alimentos que estão comendo, pois a gratuidade da merenda escolar perpassa pelas garantias constitucionais, mediante a existência do PNAE. Em relação a São Luís, é possível afirmarmos que os entraves políticos e culturais para a aplicabilidade do PNAE abrem precedentes para que a merenda escolar receba alimentos originários de grandes empreendimentos, como as redes de supermercado, e estando suscetíveis à maciça utilização de agrotóxicos.

Com isto, podemos enfatizar que essa configuração em torno da alimentação escolar decorre de uma superestrutura, principalmente com o Estado em comunhão com o grande Capital, tendo em vista que, no cerne capitalista, o alimento deixa de ser alimento para virar mercadoria. E como consequências, essas variáveis podem contribuir para fragilidades das comunidades rurais no tocante à diminuição das áreas reservadas para as atividades agrícolas; diminuição na oferta de produtos oriundos da agricultura familiar para as escolas públicas e, conseqüentemente, gerar uma insegurança alimentar.

NOTAS

5 Para a localização das escolas, utilizamos como método de precisão o endereço e/ou o Código de Endereço Postal (CEP) para chegarmos à localização exata, por outro lado, para as escolas que não conseguimos exatidão de sua localidade, utilizamos o método de aproximação para chegarmos o mais próximo possível da real localização física da escola, assim, baseamo-nos na identificação de bairros e pontos de referência próximos. É importante ressaltar também que existem escolas localizadas no município de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, que recebem atendimento das entidades executoras municipais de São Luís.

6 Os cursos técnicos oferecidos pelo IFMA campus Maracanã são: Agroindústria, Agropecuária, Aquicultura, Cozinha e Meio Ambiente; e os cursos de graduação são: Agronomia, Zootecnia, Tecnologia de Alimentos, Ciências Agrárias, Educação do Campo.

7 Para efeito de cálculo, contabilizamos como valor unitário cada modalidade aplicada no valor de uma escola, pois uma escola pode abordar várias modalidades do PNAE de acordo com os níveis de ensino ofertados pela própria escola.

8 O trabalho de cultivo da cultura de hortaliças na unidade prisional faz parte das atividades de ressocialização dos detentos, onde todos os alimentos produzidos são doados a entidades carentes (MARANHÃO, 2019).

9 Segundo a Portaria nº 233/2017 GAB/SEMED, a avaliação dos gêneros alimentícios é de competência da Equipe de Avaliação Sensorial indicada pela SEMED e, para a aprovação dos produtos, deve-se obter o padrão estabelecido de pelo 85% na avaliação técnica.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 4 abr. 2021.
- BURNETT, C. F. L. Transformações produtivas, permanências socioeconômicas, embaraços políticos: desafios do planejamento territorial no Maranhão atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 177-188, 2014.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Dados Abertos**. 2019. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/>. Acesso em: 4 abr. 2021.
- IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar-PeNSE: o que é**. 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 7 maio 2021.
- IBGE. **Produção Agrícola Municipal**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- INCID. Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural. **São Luís em dados**. 2015. Disponível em: <https://www.agenciasaoluis.com.br/site/arquivodacidade/2227>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- MARANHÃO (Estado). **Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural-AGERP**. 2019. Disponível em: <https://www.agerp.ma.gov.br/2013/05/>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Administração Penitenciária-SEAP. **Cultivo de hortaliças no sistema penitenciário do Maranhão beneficia pessoas presas e entidades carentes**. 2019. Disponível em: <http://seap.ma.gov.br/2019/01/02/cultivo-de-hortalicas-no-sistema-penitenciario-do-maranhao-beneficia-pessoas-presas-e-entidades-carentes/>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2011. 133 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências da Saúde, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.
- PELIANO, A. M. M. A assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, n. 1, p. 20-26, 2001.
- REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional Sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2020. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 01 maio 2021.
- SÃO LUÍS (Município). **Lei nº 3252, de 29 de dezembro de 1992**: Plano Diretor. São Luís, MA, 15 abr. 1993. Disponível em: https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188_3-

lei_n._3.253_de_29.12.1992_d.o.m._n.88._pags._06-27.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021. SÃO LUÍS (Município). **Lei nº 4669, de 11 de outubro de 2006**: Plano Diretor. São Luís, MA, 11 out. 2006. Disponível em: https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188_8-lei_n.4.669_de_11.10.2006_d.o.m._n.195_-_completo.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021. SEMED. Secretaria Municipal de Educação. **Edital de chamamento público para aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE**. Disponível em: <http://www.saoluis.ma.gov.br/licitacoes/pdf.asp?cod=3055>. Acesso em: 12 mar. 2021. SOUSA, I. B. B. de. **Programa nacional de alimentação escolar: uma análise de dados sobre a estrutura, dinâmica e acesso no município de São Luís – MA de 2014 a 2018**. 2020. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2020. VELOSO, F. **Redes locais e mercados institucionais de compra da agricultura familiar nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (SP)**. 2017. 430 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.