

O programa nacional de alimentação escolar (PNAE)

Jonas José Seminotti¹

Resumo: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende a um direito de estudantes da educação básica brasileira, que de acordo com a lei das diretrizes e bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, estabelece que compete ao Estado implementar programas suplementares de alimentação no âmbito da mesma. A pesquisa sobre o PNAE buscou compreender a origem e o histórico do Programa, bem como sua implementação e os benefícios para estudantes e agricultores familiares produtores de alimentos. A pesquisa é de cunho teórico e o referencial buscou conhecer o histórico da lei do PNAE, o conceito de agricultura familiar, de políticas públicas e de desenvolvimento do campo.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Agricultura Familiar. Desenvolvimento do Campo.

The National School Feeding Program (PNAE)

Abstract: The National School Feeding Program (PNAE) satisfies a right of the students in Brazilian basic education, which according to the law of the guidelines and bases of National Education (LDB), of 1996, establishes that it is up to the State to implement supplementary feeding programs within the scope of it. The research on the PNAE sought to understand the origin and history of the Program, as well as its implementation and the benefits for students and family farmers food producers. The research is of theoretical properties and its referential sought to know the history of the PNAE law, and the concept of family farming, public policies and countryside development.

Key-words: Public Policies, Familiar Farming, Countryside Development.

El programa nacional de alimentación escolar (PNAE)

Resumen: El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) responde a un derecho de los alumnos de la educación básica brasileña, que según la ley de directrices y bases de la Educación Nacional (LDB) de 1996, establece que el Estado responsable 'por la' implementación de programas de alimentación complementaria en el ámbito de la educación. La investigación sobre el PNAE buscaba comprender el origen y la historia del

¹ Professor adjunto da UFRGS, doutor em sociologia (UFPR), mestre em História (UPF), graduado em filosofia (FAFIMC). email: jonas.seminotti@ufrgs.br

Programa, así como su aplicación y los beneficios para los estudiantes y los agricultores familiares que producen alimentos. La investigación es de carácter teórico y la referencia buscaba conocer la historia de la ley PNAE, el concepto de agricultura familiar, las políticas públicas y el desarrollo rural.

Palabras-clave: Políticas públicas, agricultura familiar. Desarrollo rural

1 Introdução

A produção de alimentos destinados a merenda escolar das escolas das redes municipais e estaduais de ensino está associada à presença de agricultores familiares que produzem alimentos através de um sistema diversificado de produção.

Pelo Programa Nacional da Alimentação Escolar PNAE, tornou-se possível a disponibilização de um alimento mais saudável e confiável, promovendo condições mais adequadas para melhoria do desempenho e aprendizado na educação básica brasileira. É importante que a merenda escolar tenha produtos saudáveis produzidos no próprio município por agricultores familiares, pois valoriza a cultura alimentar e nutricional local promovendo o desenvolvimento local.

A contribuição da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil se fortalece com o reconhecimento, a partir do final dos anos 1990, por parte do Estado e de segmentos da sociedade civil, dos agricultores familiares como uma categoria de trabalhadores e com a criação de políticas públicas específicas para a agricultura familiar.

Com a criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em julho de 1995, a expressão agricultura familiar definitivamente se consagrou, lentamente substituindo as demais, sobretudo a partir da consolidação do PRONAF, que institucionalizou tal noção e delimitou objetivamente o grupo de produtores sob sua

definição. Assim, o PRONAF² e seus indicadores e, posteriormente, a Lei nº 11.326/2006, agregaram requerimentos que atendiam, particularmente, a imperativos políticos e demandas sindicais. Além destes imperativos, Lamarche (1999) destaca que [...] os agricultores organizam suas estratégias, vivem suas lutas e fazem suas alianças em função destes dois domínios: a memória que guardam de sua história e as ambições que têm para o futuro.

Para o desenvolvimento do trabalho realizamos uma pesquisa teórica a partir de referenciais que tratam dos seguintes temas: PNAE, políticas públicas e o desenvolvimento da agricultura familiar.

2 Origem e história do programa nacional de alimentação escolar

O primeiro programa nacional de alimentação escolar, implantado no Brasil em 1954, buscava garantir por meio da transferência de recursos financeiros a alimentação escolar às escolas públicas de todo território nacional. O aprimoramento do mesmo, com a criação do atual programa, o PNAE, busca atender toda a educação básica, (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) matriculados em escolas públicas e filantrópicas), sendo atribuído a cada aluno matriculado nas unidades de ensino público um determinado valor por dia.

Atualmente o programa é financiado com recursos orçamentários da União gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir de 2009, o PNAE trouxe inovações que fortaleceram a agricultura familiar. Com a sanção da Lei nº 11.947, que garante que no mínimo 30% dos repasses do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Com esta medida, o PNAE além de buscar a segurança alimentar nas escolas públicas, amplia as oportunidades de comercialização dos produtos da agricultura familiar, criando mecanismos para o fortalecimento dos agricultores familiares e o desenvolvimento local nos municípios.

O artigo 4º do PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional.

² PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – É um programa do Governo Federal que tem como finalidade financiar projetos individuais ou coletivos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Cabe lembrar que ao longo de três décadas (50, 60 e 70), o programa assumiu diferentes denominações (campanha de merenda escolar – CME em 1955; Campanha Nacional de Merenda Escolar- CNME em 1956; Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE, em 1965 o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de 1979), sendo coordenado neste período por diferentes órgãos vinculados ao governo federal.

Desde sua criação até 1973, a execução do programa foi realizada de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador assumia o planejamento dos cardápios, adquiria os gêneros por meio de processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional (FNDE, 2007).

Em 1994, a descentralização dos recursos para a execução do programa foi instituída por meio de Lei Nº 8.913, de 12/7/94, mediante a celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das secretarias de Educação e dos estados e Distrito Federal, as quais se delegou competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização.

A consolidação da descentralização, sob o gerenciamento do FNDE, se deu com a Medida Provisória Nº 1.784, de 14/12/98, em que, além do repasse direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo (FNDE, 2007).

Atualmente o FNDE é o órgão responsável pelo repasse financeiro, em caráter suplementar, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, sendo que destes, 70% devem ser aplicados exclusivamente para a compra de produtos básicos (Medida Provisória Nº 2.178, de 28/6/2001). Outras atribuições do referido órgão incluem a normatização, coordenação, monitoramento e fiscalização da execução do programa do âmbito nacional (BRASIL, 2006).

As entidades executoras do programa, ou seja, os órgãos responsáveis pelo recebimento, complementação e administração dos recursos financeiros, elaboração de cardápios, aquisição dos alimentos, preparação e distribuição da merenda, controle, avaliação e prestação de contas ao FNDE podem ser representadas pelos Estados (na qual a Secretaria Estadual de Educação é a entidade executora), pelos municípios ou pelas próprias creches, pré-escolas e escolas, quando estas recebem os recursos diretamente do governo federal (BRASIL, 2006).

Com o processo de descentralização, foram instituídos, em 1994, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, como exigência do governo federal para a transferência de recursos. Consolidados a partir de 1998 como órgãos deliberativos, fiscalizadores e de assessoramento, os CAEs são constituídos por representantes dos poderes Executivo e Legislativos, dos professores, alunos e da sociedade civil.

Entre as competências do CAE incluem-se, o acompanhamento da aplicação dos recursos federais; o monitoramento da aplicação dos produtos adquiridos para o PNAE, zelando pela qualidade; a notificação à entidade executora da ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios (como, por exemplo: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvios e furtos); a divulgação em local público do montante de recursos financeiros transferidos a entidade executora; o acompanhamento da execução físico-financeira do programa; a notificação ao FNDE e Ministério Público Federal de qualquer irregularidade na execução do programa; e o recebimento e análise da prestação de contas do PNAE e posterior envio do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira com parecer conclusivo sobre a regularidade da prestação de contas (Brasil, 2006; WEIS; CHAIM; BELIK, 2005).

Silva (2006) tendo por base a análise das informações registradas nos relatórios (n = 568) elaborados pelos CAEs, em 2003, e aprovado pelo Tribunal de Contas da União, verificaram que a maioria (61%) das críticas dos conselheiros dos referidos órgãos ao PNAE referiam-se à insuficiência dos recursos repassados aos municípios, reclamações emitidas especialmente entre as cidades consideradas mais pobres. Entre os elogios ao programa, predominaram as referências à alimentação, distribuídas aos alunos, ser considerada “variada e balanceada” (38%) e “bem aceita pelos alunos” (27,8%).

3 Agricultura familiar e o desenvolvimento do campo

A agricultura familiar é um termo utilizado para denominar um modelo de organização produtiva rural. O agricultor familiar é o principal proprietário dos meios de produção (terra e mão de obra) e trabalha de forma não assalariada e mais cooperativa, sendo o lucro das atividades desenvolvidas na propriedade a fonte de renda dos integrantes da família.

De acordo com a Lei nº 11.326/2006, considera-se agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até quatro módulos fiscais, mão de obra familiar, renda vinculada ao próprio estabelecimento cujo gerenciamento ou empreendimento é feito pela própria família. Também são considerados agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas quilombolas e assentados da reforma agrária.

Abramovay (1999) defende que a agricultura familiar tem papel importante no desenvolvimento brasileiro. Segundo ele é preciso que existam ligações dinâmicas e diversificadas entre esta e as cidades.

Portugal (2009) esclarece que agricultura familiar é o cultivo da terra realizado por pequenos proprietários rurais, tendo como mão-de-obra essencialmente o núcleo familiar, em contraste com a agricultura patronal - que utiliza trabalhadores contratados, fixos ou temporários, em propriedades médias ou grandes. Neves (2003) afirma que a agricultura familiar não é um conceito, mas “uma categoria de ação política que nomeia um amplo e diferenciado segmento mobilizado à construção de novas posições sociais mediante engajamento político”.

No Brasil, a agricultura familiar foi assim definida na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006: Art. 3º Para os efeitos desta Lei considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 04 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 04 (quatro) módulos fiscais. § 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 02 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural excluído os garimpeiros e faiscaidores;

V - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

A questão familiar envolvida nesse modelo de agricultura constitui “o fato de uma estrutura produtiva associar família – produção - trabalho em consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente”. Wanderley (2009) alega que mais do que a diferença quanto aos níveis de renda auferida, que apenas reconstrói o perfil momentâneo dos agricultores familiares, é a diferenciação das estratégias familiares que está na origem da heterogeneidade das formas sociais concretas da agricultura familiar.

Com o surgimento dessa nova figura econômica e política, surgem políticas públicas específicas e de apoio aos agricultores familiares uma vez que de acordo com Singer (2003) as políticas públicas tradicionais não possuem capacidade de promover a criação de novas vagas em empregos tradicionais em um ritmo que sanaria as necessidades da população, fazendo com que cada vez mais haja o aumento dos que trabalham por conta própria, seja formal ou informalmente.

Schwengber (1999) analisa que a agricultura familiar vive um momento de

adaptação frente as mudanças socioeconômicas da sociedade atual. Uma alternativa para adaptar-se aos constantes desdobramentos da agricultura moderna, bastante discutida no meio acadêmico é a “pluriatividade”. Entendida como a diversificação de atividades e ocupações agrícolas e não agrícolas exercida pelos componentes da unidade familiar dentro ou fora de sua exploração agrária, é mais uma das estratégias econômicas para garantir a sobrevivência do agricultor familiar.

Carneiro (2006), afirma que a pluriatividade adquiriu reconhecimento na caracterização de fenômenos socioeconômicos associados às dinâmicas recentes do meio rural identificadas por alguns como “novo rural”, por outros como “ruralidades”. Anjos e Caldas (2006) designam a pluriatividade como sendo um tipo de exploração em que os membros da família desempenham inúmeras atividades remuneradas, entre o trabalho agrícola dentro do estabelecimento e o não agrícola, em setores diversos da economia, de forma a obter os meios necessários para a sua reprodução social e manutenção da unidade de produção.

Para Schneider (2003) o fenômeno da pluriatividade está presente pela via das relações com o mercado através de atividades agrícolas e não agrícolas e não mais somente pela produção, ou seja, se dá pelas relações com o mercado de trabalho. Este autor identifica cinco tipos de atividades pluriativas reconhecendo que este termo designa um fenômeno social antigo: a intersetorial; a de base agrária; a sazonal ou informal; a para-agrícola; e a tradicional-camponesa.

Schneider traz a seguinte definição do termo, feita por FULLER (1990);

A pluriatividade permite reconceituar a propriedade como uma unidade de produção e reprodução, não exclusivamente baseada em atividades agrícolas. As propriedades pluriativas são unidades que alocam o trabalho em diferentes atividades, além da agricultura familiar. [...]. A pluriatividade, portanto, refere-se a uma unidade produtiva multidimensional, onde se pratica a agricultura e outras atividades, tanto dentro como fora da propriedade, pelas quais são recebidos diferentes tipos de remuneração e receitas (rendimento, rendas em espécies e transferências) (p.367).

Veiga (2001) ressalta a importância da presença da agricultura familiar no meio rural brasileiro, visto que uma região rural terá um futuro tanto mais dinâmico quanto maior for a capacidade de diversificação da economia local impulsionada pelas características de sua agricultura. O que condiciona a realização de atividades mais impactantes sobre os recursos naturais não é, portanto, a natureza do trabalho familiar, mas a ausência de condições para sua reprodução. “Quando o sistema se desestabiliza a lógica de sobrevivência empurra o agricultor para exaurir aquele ambiente” (SOARES, 2002, p.5). Dessa forma, o conjunto de instrumentos de política pública, que envolvem desde a reforma agrária até o crédito, a extensão rural e a educação do campo, são essenciais para garantir que os agricultores familiares ampliem suas potencialidades na realização das suas funções de preservação ambiental.

Segundo a Constituição Brasileira, materializada na Lei nº 11.326 de julho de 2006, considera-se agricultor familiar aquele que desenvolve atividades econômicas no meio rural e que atende alguns requisitos básicos, tais como: não possuir propriedade rural maior que quatro módulos fiscais²; utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas de propriedade; e possuir a maior parte da renda familiar proveniente das atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural.

Segundo Bittencourt e Bianchini (1996), em um estudo feito na região sul do Brasil adotam a seguinte definição “Agricultor familiar é todo aquele (a) agricultor (a) que tem na agricultura sua principal fonte de renda (+ 80%) e que a base da força de trabalho utilizada no estabelecimento seja desenvolvida por membros da família. É permitido o emprego de terceiros temporariamente quando a atividade agrícola assim necessitar. E caso de contratação de força de trabalho permanente externa à família, a mão de obra familiar deve ser igual ou superior a 75% do total utilizado no estabelecimento”.

Tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, a agricultura familiar é a forma predominante de agricultura no setor de produção de alimentos. Em nível nacional, existe uma série de fatores que são fundamentais para o bom desenvolvimento da agricultura familiar, tais como: condições agroecológicas e as características territoriais; ambiente político; acesso aos mercados; o acesso à tecnologia e serviços de extensão; o acesso ao financiamento; condições demográficas, econômicas e socioculturais; disponibilidade de educação especializada, entre outros. A agricultura familiar tem um importante papel socioeconômico, ambiental e cultural.

No ano de 2006, o IBGE realizou o Censo Agropecuário Brasileiro. Nele, verificou-

se a força e a importância da agricultura familiar para a produção de alimentos no país. Aproximadamente 84,4% dos estabelecimentos agropecuários do país são de agricultura familiar. Em termos absolutos, são 4,36 milhões de estabelecimentos agropecuários. Entretanto, a área ocupada pela agricultura familiar era de apenas 80,25% milhões de hectares, o que corresponde a 24,3% da área total ocupada por estabelecimentos rurais. Isso releva uma concentração fundiária e uma distribuição desigual de terras no Brasil. Ou seja, é um abismo muito grande entre minifúndio e latifúndio.

Pois é neste contexto da pluriatividade, da multifuncional e da diversificação de cultivos e criações, que a agricultura familiar busca cada vez mais sua afirmação como grande promotora do desenvolvimento, na geração de renda e na manutenção do homem no campo.

4 Políticas públicas na agricultura familiar

Um dos principais programas de incentivo à agricultura familiar é o Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (PRONAF) que financia projetos ao pequeno produtor rural com baixas taxas de juros. Com o lançamento do PRONAF, em 1996 e sua ampliação a partir de 2004, houve o fortalecimento da agricultura familiar possibilitando aos agricultores o financiamento de seus sistemas de produção e comercialização.

O PRONAF representa uma das políticas públicas que veio atender a um segmento da sociedade, até então excluído pelo sistema econômico. Segundo Hillig (2008), “o PRONAF é uma política pública³ de apoio ao desenvolvimento rural sustentável, com base

³Além do PNAE, outro programa de aquisição de alimentos que beneficia a agricultura familiar é o PAA - Programa de Aquisição de Alimentos. Criado em 2003 pelo governo Federal como política de articulação entre produção, comercialização e consumo tem por objetivo incentivar a agricultura familiar por meio de aquisição de produtos agropecuários destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos. O PAA adquire produtos dos agricultores familiares que se enquadrem nas regras de políticas do PRONAF. O PAA proporciona acesso a uma alimentação diversificada para uma

no fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de ocupações produtivas e renda”, (HILLIG, 2008, p. 102).

4.1 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

A Instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) ocorre pela resolução CMN – BACEN nº 2.191, de 24/08/95, com as seguintes características: Créditos para custeio e investimento para produtores rurais que apresentam a declaração de Aptidão ao Programa.

1996 – Criação do Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) pelo Decreto nº 1.946, de 28/06/96. Redução da taxa de juros para 12% ao ano e ampliação do limite de crédito individual e coletivo.

1997 – Inclusão de novos beneficiários como pescadores artesanais, aquicultores e seringueiros extrativistas; redução da taxa de juros para 6,5% ao ano e criação de novas linhas de financiamento, inclusive modalidade destinada a melhorar a infraestrutura e os serviços comunitários rurais.

1998 – Redução da taxa de juros para 5,75% ao ano e criação da linha PRONAF Agregar.

1999 – Classificação dos beneficiários do PRONAF em grupos “A”, “B”, “C” e “D”, para fins de acesso aos créditos; criação de crédito coletivo para pessoas jurídicas: destinado a associações, cooperativo e outras formas de agrupamento; possibilidade de financiamento de atividade não agrícola, como o turismo rural e o artesanato.

2000 – Redução da taxa de juros para 4% ao ano; criação de custeio especial para assentados da reforma agrária e beneficiários do Programa de Crédito Fundiário.

2001 – Elevação do limite de financiamento; aumento para até 05 anos do período de carência para projetos de investimento; a possibilidade de substituição do projeto técnico de investimento por proposta simples.

2002 – Suspensão, pelo programa, do financiamento à cultura do fumo; eleva o limite de crédito em projetos iniciais para beneficiários do grupo “A”. 2003 – Implementação de medidas de simplificação e racionalização dos contratos, permitindo renovações por até 05

população em insegurança alimentar e nutricional, valorizando a produção e a cultura alimentar das produções dinamizando a economia local, com repercussões sobre a autoestima tanto de fornecedores quanto de consumidores.

anos. Criação do PRONAF Semiárido, PRONAF Florestal e do cartão PRONAF.

2004 – Inclusão de novas linhas de financiamento, como o PRONAF Mulher, PRONAF Jovem, PRONAF grupo “E”.

O acesso ao crédito ficou facilitado porque o Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, buscando democratizar tal adesão, credenciou diversas entidades representativas desta agremiação de trabalhadores para fornecer-lhes o documento que lhes habilita ao financiamento denominado DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF.

As condições impostas à unidade familiar rural para que se enquadrem dentro deste programa governamental são, basicamente, cinco:

- Que explore a terra como proprietários, posseiros, arrendatários, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária;
- Que possua, no máximo, quatro módulos fiscais ou seis módulos fiscais, no caso de atividade pecuária;
- Que resida na propriedade ou em local próximo;
- Que tenha o trabalho familiar como base da exploração do estabelecimento;
- Que tenha renda bruta anual compatível com a exigida para cada grupo do PRONAF.

De acordo com uma classificação que leva em consideração a renda anual do produtor assim como o tamanho da propriedade por ele e sua família ocupada, os recursos são distribuídos de maneira a atender todos os estabelecimentos rurais.

Os grupos familiares são classificados em grupos A, A/C, B, C, D e E. Tal enquadramento da unidade familiar fica por conta das entidades representativas credenciadas, conforme renda anual apresentada entre outras características. Assim, de acordo com este selecionamento, os créditos do PRONAF são direcionados a cada grupo, de acordo com estudos do que suas necessidades representam, para permitir que as unidades familiares possam continuar cumprindo seu papel nacional no cenário econômico.

4.2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O PNAE pode ser considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo por garantir o atendimento universalizado no âmbito da educação básica em todo país. Destaca-se por ser o mais antigo programa governamental do país para a agricultura, atendendo todos os segmentos de alunos de escolas públicas. Desde a sua criação até meados de 1990 o programa foi administrado de forma centralizada. Com a descentralização dos recursos, ocorrido em 1993, por meio da Lei nº 8913, os estados e municípios passaram a gerenciar o programa.

O Programa tem sua origem no início da década de 40, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal oferecer alimentação ao escolar. Entretanto, não foi possível concretizá-la, por indisponibilidade de recursos financeiros. Na década de 50, 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. Em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Na ocasião, foram celebrados convênios diretamente com o FISI e outros órgãos internacionais.

Em 1956, com a edição do Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, ela passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional. No ano de 1965, o nome da CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto nº 56.886/65 e surgiu um elenco de programas de ajuda americana, entre os quais se destacavam o Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU).

A partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Desde sua criação até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

Em 1994, a descentralização dos recursos para execução do Programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, as quais se delegou competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização. Nesse período, o número de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros. A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE, se deu com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, em que, além do repasse direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Nessa época, o valor diário per capita era de R\$ 0,13, ou US\$ 0,13 (o câmbio real/dólar nesse período era de 1/1).

A Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001 (uma das reedições da MP nº 1784/98), propiciou grandes avanços ao PNAE. Dentre eles, destacam-se a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local.

Em 2009, a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho, trouxe novos avanços para o PNAE, como a extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação, e de jovens e adultos, e a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

De acordo com o artigo 14 da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009 do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

Os produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais a serem fornecidos para Alimentação Escolar serão gêneros alimentícios, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Além disso, conforme o parágrafo único do artigo 2º da Resolução nº 12, de 21 de maio de 2004 no caso de produtos agroecológicos ou orgânicos, admitem-se preços de referência com um acréscimo de até 30% sobre os demais, devendo as aquisições desses produtos serem informadas em separado das convencionais, para análise e avaliação deste Grupo Gestor. Não está fixada uma relação de produtos a serem fornecidos, podendo-se adquirir qualquer gênero de produto alimentício, in natura ou processado desde que seja produzido pela agricultura familiar, empreendedor familiar rural de suas organizações.

De acordo com o Manual do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (2014), o agricultor familiar é reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Este documento é o instrumento de identificação do agricultor familiar, utilizado para o acesso das políticas públicas. A DAP pode ser de pessoa física, destinada a identificar as formas associativas dos agricultores familiares, organizados em pessoas jurídicas devidamente formalizadas.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), popularmente conhecido como merenda escolar, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa a transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos.

5 Conclusão

Com base nas considerações explicitadas no decorrer do texto, identificamos que a agricultura familiar se apresenta como alternativa sustentável para o desenvolvimento dos territórios, e as políticas públicas são fundamentais para o fortalecimento desta categoria de trabalhadores. No debate sobre o desenvolvimento local, as especificidades produtivas e geradoras de renda e ocupações expressivas na agricultura familiar tem importância econômica e social e são motivadoras de políticas públicas (Oliveira e Ribeiro, 2002).

Além da diversificação da produção, ao contrário da agricultura convencional e do agronegócio, busca equilibrar o uso de recursos naturais atuando ativamente no processo de transição para uma agricultura sustentável.

Neste sentido, o PNAE é uma política pública que veio se somar às demais políticas, como ao PRONAF, fortalecendo a produção e a comercialização da agricultura familiar. Na merenda escolar agregou qualidade com alimentos saudáveis, produzidos no âmbito local, gerando trabalho e renda.

Também vale destacar que a valorização dos produtos oriundos da agricultura familiar valoriza e contribui para a permanência do homem do campo, de modo especial do jovem que pode fazer a sucessão na agricultura familiar.

Concluimos também que o PNAE incentiva os produtores a plantar e gerar mais empregos, pois eles precisam de recursos pessoais para auxiliar no trabalho de preparação do solo, plantio e colheita. Além disso, os alimentos da agricultura familiar são mais saudáveis e qualificam a merenda dos estudantes nas escolas públicas da educação básica de todo o país.

No entanto a diminuição e os cortes de investimentos por parte do governo federal a partir de 2018 tem gerado a desestruturação do programa nos estados e municípios, os responsáveis pela oferta da educação básica. Tem afetado tanto agricultores familiares que perdem este espaço de comercialização quanto os estudantes que deixam de consumir alimentos locais e saudáveis.

6 Referências bibliográficas

BB, Agronegócio: **Agricultura Familiar**. Disponível em <http://www.bb.com.br/Portalbb/pege100,8623,10816,0,0,1,1.bb?codigono%ticias=1953&codigomenu=11724>. Acesso em 11 de nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.947, de junho de 2009. PNAE – **Programa Nacional de Alimentação Escolar**, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei nº 11.326/2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2004_2006/2006/lei/111326.htm> Acesso em 05 de dez 2017.

BRASIL, Presidência da República. Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996. **Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências**. Disponível em: www.pronaf.gov.br. Acesso em mar 2018.

CONSTANTY, Hadrien François Pierre-Henri; ZONIN, Wilson João. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Sustentabilidade: O caso do município de Marechal Cândido Rondon**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Paraná, V.36, p. 371-392, Abril 2016.

DANELON, Maria Angélica Schievano. **Programa de Alimentação Escolar em unidades de tempo integral: experiências e desafios de gestão**. Piracicaba: USP, 2007.

DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO Sonia Maria Pessoa Pereira. **Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro**. Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2007.

FINGER, Silvana. **O Programa de Alimentação Escolar em Ivoti: Uma forma de promoção da alimentação saudável**. Ivoti: PLAGEDER, 2011.

KNOREK, Reinaldo et al. **Alimentação escolar e a agricultura familiar: um enfoque no desenvolvimento local**. COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional, Taquara: Faccat, v.12, n.1, jan-jun. 2015.

MAGRI, Cledri Assisio; CONTI, Írio Luiz. **Agricultura Familiar: Alternativas em construção**. Passo Fundo: Instituto Superior de Filosofia Berthier, 2008.

MAINENTI, Renata Gomes; LOPES Sara Regina Souto. **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar**. 2º edição – versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015.

MALAGUTI, Jane Mary Albinati. **Programa Nacional De Alimentação Escolar (Pnae): Desafios Para A Inclusão Dos Produtos Da Agricultura Familiar Na Merenda Escolar De Itapecerica Da Serra – SP**. Osasco: UNIFESP, 2015.

NETO, Leovigildo Cavalcanti de Albuquerque et al. **Programa Nacional de Alimentação Escolar como incentivo educacional na cidade de Aracati (CE)**. Ceará. Disponível em: <<http://www.coreconpr.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/programa.pdf>> acesso em: 23 de abril de 2018.

RODRIGUES, Rafael et al. **A aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE no município de Alegre-ES.** Demetra: alimentação, nutrição & saúde, Espírito Santo, v. 12, p.91-112, 2017.

RIBEIRO, Ana Lúcia de Paula; CERATTI, Silene; BROCH Djulia Taís. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.** Revista Gestão e Desenvolvimento em contexto, GEDECON Cruz Alta, V.1, Nº 01, p.37-49, 2013.

SAVOLDI, Andréia; CUNHA, Luiz Alexandre. **Uma Abordagem sobre a Agricultura Familiar, PRONAF e a Modernização da Agricultura no Sudoeste do Paraná na Década de 1970.** Revista Geografar. Curitiba, v.5, n.1, p.25-45. jan./jun 2010.

SEMINOTTI, Jonas José. **A Dinâmica sociopolítica na agricultura familiar: os agricultores familiares e a representação política do Sutraf no alto Uruguai gaúcho.** Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2014.

SHNEIDER, Sergio. **A diversidade da agricultura familiar.** 2. Edição -Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

SILVA, Fabiana Matos. **Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE) e a Promoção do Desenvolvimento Regional: o Caso de São Luis do Paraitinga-SP.** São Paulo: UNITAU, 2014.

VOOS, Ana Carolina. **Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Estado do RS.**Porto Alegre: UFRGS, 2009.