

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURA FAMILIAR: CONTEXTO E INFLUÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E DO BOLSA FAMÍLIA

PUBLIC POLICIES ON FAMILY FARMING: CONTEXT AND INFLUENCE OF THE NATIONAL SCHOOL FOOD PROGRAM (PNAE) AND BOLSA FAMÍLIA

Marcel Pereira Pordeus<sup>1</sup>

Francisca Alynne Ribeiro Rolim<sup>2</sup>

Katianne Jamília Oliveira Nunes<sup>3</sup>

Wildeson de Sousa Caetano<sup>4</sup>

Caio Leonam Vieira Pordeus<sup>5</sup>

Sidrack Rack Moraes Alves<sup>6</sup>

Eduardo Diniz Sousa e Silva<sup>7</sup>

Adriana Muniz Araújo<sup>8</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem por foco o contexto do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Bolsa Família na agricultura familiar e, tendo por população os filhos de agricultores que moram e trabalham na zona rural. Desse fato, este estudo problematiza a conjuntura das políticas públicas para a agricultura e sua influência na manutenção das condições básicas de vida para alunos e população em geral. Para tanto, o combate à fome com políticas sociais, a exemplo do Programa Brasil Sem Miséria, fomentam aspectos para subsistência e qualidade mínima de vida aos alunos e pais de família. Nesse viés, abranger a significância desta temática, fomenta a discussão e propõe reflexão nos aspectos inerentes às políticas públicas, seus embates e as resoluções que delas acompanham.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Agricultura Familiar. PNAE. Bolsa Família.

**ABSTRACT:** This paper focuses on the context of the National School Meals Program (PNAE) and Bolsa Família in family farming and, having as population the children of farmers who live and work in rural areas. Thus, this study questions the conjuncture of public policies for agriculture and their influence on the maintenance of basic living conditions for students and the population in general. To this end, the fight against hunger with social policies, such as the Brazil Without Extreme Poverty Program, foster aspects for subsistence and minimum quality of life for students and parents. In this view, covering the significance of this theme encourages discussion and proposes reflection on the aspects inherent to public policies, their clashes and the resolutions that accompany them.

**Keywords:** Public Policies. Family Farming. PNAE. Bolsa Família.

<sup>1</sup>Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE).

<sup>2</sup>Mestra em Planejamento e Políticas Públicas (2020). Graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2003). Professora da Prefeitura Municipal de Fortaleza desde 2007.

<sup>3</sup> Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA).

<sup>4</sup>Doutorando em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE).

<sup>5</sup>Graduando em Letras - Língua Portuguesa pela Universidade Estadual do Ceará (UFC).

<sup>6</sup>Acadêmico de Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC-CE).

<sup>7</sup>Mestre em Ciências da Educação pela Universidad San Lorenzo (2017). Mestrando em Ensino e Formação Docente pelo IFCE/UNILAB. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2008), e graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal do Ceará (2009).

<sup>8</sup>Mestra em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atua, profissionalmente, no cargo de Técnica em Assuntos Educacionais, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE).

## I INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é problematizar a realidade da agricultura familiar e seu inter-relacionamento com os programas governamentais, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Bolsa Família como suportes para que as famílias de pequenos produtores, com ou sem títulos de propriedade, possam viver dignamente com seus familiares, e desta maneira oferecer melhores condições de vida a seus dependentes, principalmente aos filhos(as) que frequentam as escolas da rede pública de educação básica (SOUZA et al., 2019).

Os agricultores de cada município brasileiro têm a oportunidade de defender seu direito legítimo de participar da chamada pública para a venda de seus produtos como suporte à alimentação escolar, de acordo com planejamento fomentado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com chancela do Ministério da Educação. Esse percentual de obrigatoriedade por parte das entidades executoras de comprar pelo menos 30% (trinta por cento) já é um grande avanço, contanto, compreende-se a necessidade de melhoria nesse quesito. Este dinheiro que fica no município, ajuda a manter o homem do campo, melhora o comércio, além de elevar a autoestima de quem vive e trabalha na zona rural (MALAGUTI, 2015).

1146

Nessa conjuntura, defende-se que a agricultura familiar deve ser protegida por todos os pertencentes do interior, deste fato, na crescente transformação social à qual passa o Brasil, vemos agricultores a cada dia com a preocupação em se profissionalizar e entender como funciona o processo de plantio, produção e universo da preservação ambiental e sustentabilidade. Mediante isso, a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar, como um programa do governo federal que vem de encontro aos anseios das comunidades rurais, no sentido de tirar de circulação a figura dos atravessadores e a garantia do preço mínimo pelos seus produtos, é uma política pública que expande a inclusão de trabalhadores camponeses (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016).

E, nessa conjuntura, este artigo explana as formas de influência das políticas públicas para grupos familiares que possuem a agricultura como uma forma de (r)existência, assim como de subsistência num contexto de sociedade que convive em um contexto de epidemia de fome, ao demonstrar um cenário de insegurança alimentar que atinge cerca de 77 milhões de brasileiros, de acordo com fonte divulgada pela FGV Social e

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (2022), ao considerarem a fome num nível leve, moderado e severo.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 Políticas Públicas voltadas para agricultura familiar

Em uma digressão histórica, em 2014 a economia brasileira despontava como a 7ª economia mundial, tendo por representante a então presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores. O país vivia um período de prosperidade, o que incentivou a chefe de estado a fomentar um Brasil Sem Miséria. Nessa conjuntura, com este pensamento, as políticas públicas implantadas pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva – que durante sua gestão fomentou no país em 2003 o maior programa de distribuição de renda do mundo, o Programa Bolsa Família (SILVA; NASCIMENTO, 2015), e integra o Plano Brasil Sem Miséria, e tornou o combate à fome e à pobreza uma política prioritária no Brasil – foi mantido no governo da então presidenta Dilma Rousseff, tornando o sistema de proteção social brasileiro uma referência mundial na redução das desigualdades e pobreza (BARROS, HENRIQUES, MENDONÇA, 2000; MELLO, 2018).

Em janeiro de 2011, após um mapeamento realizado pelo Censo de 2010 por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o diagnóstico mostrou que 16.2 milhões de brasileiros viviam na extrema pobreza, distribuídos por todo o país, em que 71% eram negros, 60% nordestinos, 40% eram compostos por crianças e adolescentes na faixa etária entre 0 e 14 anos, e deste total 49% eram formados por homens e 51% por mulheres. 47% viviam na zona rural e 53% na zona urbana. Na distribuição da renda per capita, significa dizer que de cada quatro brasileiros que viviam na zona rural, um era extremamente pobre (BRASIL, 2010).

1147

### 2.2 O Programa Bolsa Família: cenário e desenvoltura social

O Bolsa Família alavancou o fortalecimento do Cadastro Único nos programas sociais do governo federal, principalmente na gestão do Partido dos Trabalhadores, criando uma revolução no modo de atendimento às necessidades das pessoas vulneráveis economicamente, fazendo valer os direitos dos mais pobres. Nesse viés, dentro do Bolsa Família foram criados quatro benefícios: o Básico, o Variável, o Variável Jovem e Superação da Extrema Pobreza (GONÇALVES, 2015).

O benefício Básico foi criado para as famílias em situação de extrema pobreza, no valor de R\$77,00; o benefício Variável, no intuito de atender a famílias do benefício Básico que tivessem crianças ou adolescentes entre 0 e 15 anos; gestantes ou nutrizes no valor de R\$35,00 por beneficiário a mais sobre os R\$77,00, e podendo serem beneficiadas até cinco pessoas por família. O benefício Variável para Jovens entre 16 e 17 anos se dava no valor de R\$42,00 por beneficiário, matriculado e frequentando a escola. Em cada família podia receber até duas pessoas, mais o Benefício Básico de R\$77,00. O benefício para superação da Extrema Pobreza foi criado para famílias que já recebiam o Bolsa Família e ainda continuavam com a renda per capita no domicílio, inferior ou igual a R\$77,00. Este benefício é para que cada pessoa da família tenha uma renda superior a R\$77,00 (ROCHA, 2015).

Nesse sentido, para que as famílias fossem beneficiadas, o registro era realizado por meio do Cadastro Único, e com o CPF e RG a Secretaria do Desenvolvimento Social do município de origem, que após o cadastro realizado, agendava uma visita para averiguar a realidade domiciliar. O Ministério do Desenvolvimento Social estabelecia critérios para as famílias beneficiadas, com base na renda per capita familiar.

Nesse viés, como ainda havia muitas famílias em situação de miséria fora do Bolsa Família (SILVA; NASCIMENTO, 2015), o governo criou o Busca Ativa, uma ramificação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), vinculado ao MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), e em parceria com outros ministérios, estados e municípios, numa tentativa de levar o Estado até as famílias, torná-las visíveis ao poder público com inclusão imediata no Cadastro Único e, se necessário, fazer o encaminhamento destas famílias aos serviços da rede de proteção social, como o Bolsa Família, Bolsa Verde, Benefício de Prestação Continuada e Previdência Social, como também acesso a serviços como assistência social, saúde, educação, energia, água, segurança alimentar e nutricional e de trabalho e renda.

Nesse contexto de enfrentamento à vulnerabilidade alimentar, foram encontradas 1,35 milhões de famílias pela Busca Ativa e incluídas imediatamente no Cadastro Único, e passaram a receber o Bolsa Família. De uma maneira muito especial, com as ações do programa Brasil Carinhoso, que faz parte do Bolsa Família – criado em 13 de maio de 2012, pela então presidenta Dilma Rousseff – 22 milhões de brasileiros saíram da extrema pobreza, beneficiando famílias com crianças de até seis meses de idade.

Este programa Brasil Carinhoso teve por finalidade ampliar o número de creches e serviços de saúde para as crianças beneficiadas, bem como distribuição de suplementos como vitamina A, ferro e medicamentos contra asma, elevando a qualidade de vida e melhorando a autoestima das famílias mais necessitadas. No contexto de controle, fiscalização e planejamento destas políticas públicas, fica a cargo do poder público municipal fazer o acompanhamento e identificar o cumprimento na contrapartida das famílias para continuar recebendo o benefício. As famílias que encontram dificuldades em cumprir as exigências estabelecidas mediante o programa são enviadas ao Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Centro de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS ou à assistência social do município.

### **2.3 O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**

Implantado no ano de 1955, o PNAE ao longo dos anos se firmando como “o maior e o programa mais antigo de merenda escolar da terra, com abrangência universal e gratuidade na oferta das refeições”. O PNAE atua oferecendo alimentos de qualidade e mudando hábitos alimentares para os alunos matriculados em escolas públicas, entidades filantrópicas e entidades conveniadas com o poder público sem fins lucrativos, desenvolvendo a aprendizagem e melhorando o rendimento escolar (BRASIL, 1995).

1149

#### **2.3.1 Execução do PNAE**

A execução do programa se faz por meio de recursos oriundos do Tesouro Nacional garantidos pelo Orçamento da União. A gestão fica a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que realiza as transferências de recursos para as Entidades Executoras – EEx, em conta aberta pelo próprio FNDE, não sendo necessário a celebração de convênio ou contrato (SCHOTTEN et al., 2018).

Os estados, Distrito Federal e municípios são as EEx, haja vista gerenciarem o programa dentro de seus respectivos domínios, ficando também na responsabilidade de garantir a alimentação aos alunos matriculados na educação básica da rede pública e conveniados. Os recursos são transferidos em 10 parcelas mensais, e desde o mês de fevereiro do ano de sua criação, há cobertura da alimentação dos alunos por 20 dias de cada mês, que perdura os 10 meses no total de 200 dias letivos. E, para que tenham direito a receber os recursos, as escolas públicas devem estar devidamente cadastradas no Censo

Escolar pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC (BRASIL, 2009).

Do total de recursos repassados pelo FNDE às entidades executoras, é obrigatório que seja o mínimo 30% (trinta por cento) destinado à compra de produtos alimentícios produzidos pela agricultura familiar ou empreendedor familiar rural. O controle e fiscalização da merenda escolar fica sob a responsabilidade do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, que é de primordial importância sua existência para que a EEx, receba os recursos do FNDE.

#### **2.4 Alimentação e Nutrição no PNAE**

Este índice é de fundamental importância dentro do PNAE no sentido de melhor atender ao aluno da rede pública, pois antes que o alimento chegue à escola, existe uma avaliação do estado nutricional para estes, no intento de identificar indivíduos com necessidades nutricionais específicas. Dentro do programa também é trabalhado a educação alimentar e nutricional entre os alunos em consonância com a coordenação pedagógica da escola, para que sejam realizados testes de aceitabilidade da merenda oferecida e implantação de Manual de Boas Práticas de higiene e sanitária na alimentação (BRASIL, 1995).

1150

Uma interação muito relevante é o relacionamento existente entre a EEx e os agricultores/as e empreendedores/as rurais da comunidade para que possa ser elaborado um cardápio dentro da produtividade destes possíveis fornecedores, que a eles ficou estabelecido por lei um mínimo de 30% (trinta por cento) na compra da alimentação escolar. Fica bem destacado o papel do profissional nutricionista como responsável técnico por assumir todas as responsabilidades de planejamento, coordenação, direção, supervisão e avaliação da alimentação escolar.

O cardápio da alimentação escolar tem que ser uma alimentação saudável para que possa atender as necessidades nutricionais dos alunos, atuando como elemento pedagógico no sentido também da educação alimentar. Com a finalidade de promover o bem estar dos alunos e melhorar qualidade do viver, o FNDE estipula uma proibição referente a aquisição de bebidas com baixo valor nutricional e estipula limites à oferta e consumo de alimentos ricos em açúcar, sódio e gorduras. A aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos, semiprontos ou concentrados são limitados.

Nesse contexto, as políticas públicas de agricultura familiar, que apresentam medidas complementares a garantir direito à alimentação básica e permanência dos alunos na escola por meio do PNAE e chancela do Ministério da Educação, estão em crescentes transformações num contexto recente de ex-governo de extrema-direita, ao qual dilapidou vários setores sociais, tais como educação, saúde, políticas voltadas à agricultura familiar, o que culminou em quadros de insegurança alimentar, extrema pobreza e vidas ceifadas em decorrência da má gestão da pandemia da Covid-19 (PORDEUS; PORDEUS; MESQUITA, 2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os projetos dos governos federal, estadual e municipal tendem a se direcionar aos anseios do homem do campo, nesse âmbito, vale destacar que projetos como os do Plano Brasil Sem Miséria, do governo federal, que ajudam as famílias da zona rural com políticas públicas para a agricultura e Bolsa Família, incentivam as famílias a levarem os alunos para a sala de aula, pois se faltarem por mais de duas vezes por mês sem uma justificativa médica, a família não recebe o benefício do mês, e tudo isso ajuda na frequência escolar, evita a evasão, reprovação e distorção idade-série.

1151

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 1995. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: 26 mar. 2023.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população 2010.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Indicadores Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio, 2010.
- BARROS, RP e HENRIQUES, R e MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. (Texto para Discussão nº 800). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.
- GONÇALVES, S. L. Vulnerabilidade das famílias à pobreza: uma análise empírica para seis regiões metropolitanas (2002 a 2011). Rio de Janeiro: BNDES, 2015.
- MALAGUTI, JMA. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): desafios para a inclusão dos produtos da agricultura familiar na merenda escolar de Itapeverica da Serra – SP, (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas e Organizações Públicas. Universidade Federal de São Paulo, 2015.

MELLO, J. Núcleo de governo de fato: o caso do Plano Brasil Sem Miséria. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Ministro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018.

PEREIRA PORDEUS, M.; VIEIRA PORDEUS, C. L.; SALES MESQUITA, S. M. . O trabalhador e a conjuntura do desemprego na pandemia de COVID-19: consequências para a saúde mental. *Conjecturas, [S. l.]*, v. 22, n. 4, p. 359-373, 2022. Disponível em: <http://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/1264>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ROCHA, MA. Impacto do Programa Bolsa Família sobre os padrões de consumo das famílias brasileiras. (Tese de doutorado). Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia. Programa de Pós-graduação em Economia, 2019.

SANTOS, Sérgio Ribeiro dos. COSTA, Maria Bernadete de Souza Costa. BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. Ensaio: As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). Publicado em *Rev. salud pública*. 18 (2): 311-322, 2016.

SILVA, AC e NASCIMENTO, JBC. o Programa Bolsa Família e a educação: um estudo sobre as experiências das famílias beneficiadas em Ocara - CE, 2015.

SOUZA, PHGF e OSÓRIO, RG e PAIVA, LH e SOARES, S. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos, 2019.

SCHOTTEN, PC e SCHOTTEN, MVS e FACHIN, S e SANTOLINI, R. EXECUÇÃO DO PNAE: um contexto de problemas relatados pela mídia brasileira. II Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (II EIGEDIN), 2018.