

Contribuições do PNAE e da *logística dos pequenos* no contexto alimentar da pandemia de Covid-19

Heloísa Santos Molina Lopes¹

Introdução

A preocupação com a alimentação escolar no Brasil sempre esteve vinculada ao tema da fome, que, apesar de ser tabu (CASTRO, 1995, p.27), ganhou relevância no início do século XX. Eventos como a I Guerra Mundial e a crise econômica de 1929 evidenciaram a existência não apenas da fome epidêmica, mas também da fome endêmica, caracterizada não pela ausência episódica de alimentos, mas pela insuficiência alimentar constante e prolongada (CASTRO, 1995, p.56-57).

O ano de 2020, com a pandemia de Covid-19 e o aprofundamento da crise econômica, colocou novamente em pauta o tema da fome. O desemprego, a queda da renda das famílias, a dificuldade de acesso a políticas de redistribuição de renda, mas também a suspensão das aulas presenciais, foram elementos que contribuíram para o aumento da fome e da insegurança alimentar no país.

Este artigo tem por objetivo discutir possíveis contribuições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e da *logística dos pequenos* (BECKER, 2007) no contexto alimentar da pandemia de Covid-19. Apresenta na primeira parte um breve histórico do programa, da sua criação, em 1955, à sua última formulação, como política pública multissetorial, voltada tanto à

¹ Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). heloisa.molina@ifsp.edu.br

educação e à alimentação, quanto ao fortalecimento da agricultura familiar. Na segunda parte, expõe a situação atual do programa que, assim como outras políticas públicas, vem sofrendo restrições, sejam elas na dotação orçamentaria ou na execução de fato. Por fim, nas considerações finais, são discutidas possibilidades criadas pela *logística dos pequenos* nos canais já construídos no âmbito do PNAE para ações emergenciais de combate à fome.

1. Breve histórico do PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das mais longevas e capilarizadas políticas públicas brasileiras. As primeiras referências à alimentação escolar datam do início do século XX, muitas vezes vinculadas a outras iniciativas de combate à fome, como a instituição do salário mínimo (1936), ou a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940). Nacionaliza-se na década de 1950, com a instituição da Campanha da Merenda Escolar.

De sua criação, em 1955, até adquirir a nomenclatura atual, em 1979, o PNAE foi marcado por uma lenta expansão, pelo caráter assistencialista e por acordos internacionais, inicialmente com UNICEF e Commodity Credit Corporation (do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos) e, a partir da década de 1960, pela Aliança para o Progresso, da qual fazia parte o Programa Alimentos para a Paz², cujo primeiro acordo específico,

² Para COIMBRA, MEIRA e STARLING (1982) o Programa Alimentos para a Paz “era, na verdade, a ponta de lança para uma ideia muito mais ambiciosa, a ‘Aliança para o Progresso’, que [John F.] Kennedy vinha defendendo desde sua campanha. Na medida em que podia oferecer imediatamente resultados, iria viabilizar a intenção maior, ajudando a convencer os países latino-americanos a aderir à ‘Aliança’. Por trás disso tudo, rondava a imagem da Revolução Cubana e a teoria do ‘barril de pólvora’ da América Latina, prestes a explodir se não fizessem algumas reformas para satisfazer as necessidades básicas de seus povos” (p. 453).

de 1962, ficou conhecido como “acordo MEC-USAID” (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p.369-372; 382 e 456).

Apenas em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, a alimentação escolar passou a ser reconhecida como um direito.

Embora tenha havido entre 1986 e 1988 uma tentativa de descentralização, o PNAE permaneceu centralizado até 1994, quando teve início a política de descentralização financeira³, concluída em 1998. É desse período a obrigatoriedade do respeito aos hábitos alimentares de cada localidade, a preferência por produtos *in natura* e a priorização de produtos da região, como forma de redução de custos.

A mudança mais significativa quanto à descentralização do PNAE ocorreu em 2009, com a Lei nº 11.947, que estabeleceu diretrizes voltadas à educação alimentar e à segurança alimentar e nutricional, mas também para a universalização do atendimento a toda rede pública de educação básica, com valores repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a estados, municípios e escolas federais, segundo o número de estudantes matriculados. Os valores variam segundo a população atendida e os níveis e modalidades de ensino. Em 2020, esses valores variavam entre R\$ 0,32, para a educação de jovens e adultos, e R\$ 2,00, para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio Integral, por aluno, com valores intermediários para creches, pré-escola, escolas indígenas e quilombolas, ensino fundamental e médio, ensino integral e atendimento educacional especializado no contraturno (FNDE, 2020).

3 Apesar da descentralização financeira e da autonomia das unidades executoras para a elaboração de cardápios e realização de licitações e chamadas públicas, o governo federal mantém a centralização normativa do PNAE, sendo o único responsável pela definição de regras que definem os repasses e a finalidade e condições de utilização dos recursos oriundos do FNDE.

Essa lei definiu ainda que 30% dos recursos repassados pelo FNDE para o PNAE deveriam destinar-se à compra de alimentos diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações, respeitando critérios de proximidade e com prioridade para comunidades indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária⁴. Estipulou também a dispensa de processo licitatório, ao instituir a Chamada Pública⁵ como mecanismo de aquisição no âmbito do PNAE.

Essas alterações fizeram com que o PNAE deixasse de ser uma política pública voltada apenas para alimentação escolar, tornando-a, ao incluir a compra direta da agricultura familiar, uma política multissetorial.

No entanto, se a alimentação escolar estava presente na legislação brasileira desde o início do século XX, o mesmo não se dava com a agricultura familiar. Até meados dos anos 1990, a legislação brasileira referia-se apenas a “pequenos proprietários” ou “pequenos estabelecimentos rurais” (Lei n.º 4.504, 30/11/1964). Somente com as políticas públicas de terceira geração é que a agricultura familiar apareceu na legislação brasileira como categoria social e política (GRISA e SCHNEIDER, 2014), com destaque para a Lei n.º 8.639, conhecida como Lei Agrária de 1993 (complementar à Constituição Federal de 1988), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de 1995, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), de 2003.

Muitos parâmetros adotados em 2009 pelo PNAE já eram constavam no PAA. Criado como uma ação do Programa Fome

4 Prioridade ameaçada pelo Projeto de Lei n.º 3292/2020.

5 Conforme Resolução CD/FNDE N.º 26, de 2013, a Chamada Pública é o procedimento administrativo específico para a compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e de suas organizações.

Zero⁶, o PAA tem por objetivo colaborar no enfrentamento da fome e da pobreza e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar, utilizando mecanismos de comercialização que favoreçam a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando processos de agregação de valor à produção.

A exemplo do PAA, o PNAE deve “considerar todos os insumos exigidos na licitação e/ou chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto”, mas acrescenta em seguida que “o preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver” (Resolução CD/FNDE Nº26, 17/06/2013). Em ambas, há limitação quanto ao valor total pago a cada família, que, no caso do PNAE, não pode ultrapassar R\$ 20.000,00 anuais por contrato.

Apesar dos valores baixos repassados por estudante, a abrangência do PNAE, que chega a todos os municípios brasileiros e atende cerca de 40 milhões de estudantes, faz com que o valor destinado à agricultura familiar por esse programa não seja desprezível, principalmente em contextos de pouca valorização desse segmento⁷.

No entanto, nunca se atingiu a meta de utilização desses recursos. Em 2010, primeiro ano de vigência do novo formato, o FNDE destinou aproximadamente R\$ 3 bilhões ao PNAE, dos

6 Proposta de política pública elaborada pelo Instituto Cidadania e transformada em política de governo pela Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003.

7 “Os dados referentes ao Plano Agrícola e Pecuário de 2020/2021 apresentados pelo BNDES são capazes de ilustrar, por exemplo, a distribuição da adesão aos programas agrícolas no país. Os dados mostram que, enquanto a agricultura familiar dispôs de R\$ 2.656,8 milhões para 39.022 beneficiários, os demais produtores rurais tiveram R\$ 12.503,4 milhões aprovados para 23.967 beneficiários” (ARAGÃO e OLIVEIRA, 2021).

quais R\$ 900 milhões destinados às compras da agricultura familiar. Não há dados disponíveis para a execução desse recurso para o ano de 2010, apenas para o período 2011-2017, mas em 2011, dos R\$ 2,9 bilhões repassados, apenas R\$ 234,67 milhões foram efetivamente utilizados nessa modalidade, e em 2017, dos R\$ 3,9 bilhões, R\$ 846,79 milhões foram utilizados em compras da agricultura familiar. Os valores máximos utilizados são verificados em 2015 e 2016, R\$ 858,57 milhões e R\$ 858,78 milhões, respectivamente.

Por outro lado, há estados e municípios que extrapolam a meta de 30% e, além dos recursos repassados pelo FNDE, investem recursos próprios nessa modalidade de compra. E, ainda que os valores não sejam vultosos, são fundamentais para a reprodução de parcelas significativas da agricultura familiar e tradicional, tantas vezes apontadas como irracionais pela lógica dos sistemas agroalimentares hegemônicos.

Assim, o PNAE, bem como outras políticas públicas, corroboram com a percepção de Milton Santos sobre a perfeita racionalidade do circuito inferior da economia (1978, p.260), pois, com poucos recursos, ao mesmo tempo que garante alimentos saudáveis ao sistema educacional, gera trabalho e renda a parcela significativa da população rural.

2. Situação atual

Se a execução dos recursos destinados ao PNAE não atinge plenamente os objetivos dessa política pública quanto à agricultura familiar, há um fator agravante quanto ao fornecimento de alimentos: não há legislação específica para reajuste de valores per capita e o último reajuste foi em 2017. Considerando a inflação relativa ao IPCA, de fevereiro de 2017, data do último reajuste, até maio de 2021, seria necessário um reajuste de 18,74%.

A Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018 (IBGE, 2019) indicava o aumento da insegurança alimentar e o retorno do Brasil ao Mapa da Fome. Mas, a situação se tornou mais grave em 2020, com a pandemia de Covid-19. Em um contexto de alto desemprego e queda da renda das famílias, a suspensão das aulas presenciais representou, para parcela significativa dos estudantes, também a suspensão da alimentação escolar. Ainda que alguns estados e municípios tenham mantido as compras de alimentos e o fornecimento de cestas para parcela dos estudantes, muitas famílias permanecem desassistidas. Além disso, verificou-se em 2020 alta de 14,09% no grupo Alimentos e bebidas.

“Os produtos que mais contribuíram para a alta do grupo foram o óleo de soja (103,79%), o arroz (76,01%), o leite longa vida (26,93%), as frutas (25,40%) e as carnes (17,97%). Além disso, os preços de outros itens importantes na cesta das famílias brasileiras, como a batata-inglesa (67,27%) e o tomate (52,76%) também tiveram altas expressivas em 2020” (IBGE, 2020, p.13-14).

Soma-se a isso a redução dos estoques públicos de alimentos, bem como o sucateamento do PAA que, desde 2012, quando atingiu o valor máximo (R\$ 586,56 milhões), sofre reduções, sendo as mais significativas a partir de 2014. Os valores de 2019 (R\$ 41,38 milhões) representavam apenas 1/14 do orçamento de 2012⁸. Em 2020, a previsão orçamentária para o PAA era de R\$ 186 milhões, dos quais R\$ 66 milhões estavam contingenciados pelo Ministério da Economia.

8 Valores executados pela Companhia Nacional de Abastecimento: Compêndio de Estudos da CONAB, volumes 9, 20 e 27. Disponíveis em: <https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab> Acesso em: 22/05/2021.

Com a emergência da pandemia de Covid-19 e a pressão de centenas de entidades ligadas à agricultura familiar⁹, foram destinados R\$ 223,2 milhões¹⁰ ao PAA. Mas, análises já indicam que “tal medida emergencial, se inscreve muito mais em um aceno populista para assegurar a manutenção da popularidade do governo do que o retorno à trajetória da valorização do Estado Social” (ARAGÃO e OLIVEIRA, 2021).

Estudos da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) e da *Food for Justice* indicam que a convergência desses fatores levou mais de metade da população brasileira à insegurança alimentar. O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 (Rede PENSSAN) indicou que 44,8% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar, ao passo que 55,2% dos domicílios conviviam com algum grau de insegurança alimentar, ou seja, 116,8 milhões de brasileiros. Desses, 43,4 milhões encontravam-se em insegurança alimentar moderada ou grave (alimentação em quantidade insuficiente) e 19,1 milhões passavam fome (Rede PENSSAN, 2021, p.09). Os resultados apresentados no paper Efeitos da Pandemia na Alimentação e na Situação da Segurança Alimentar no Brasil (Food for Justice) apresentam um quadro ainda pior, com 59,4% da população em insegurança alimentar, sendo 31,7% em insegurança leve, 12,7% moderada e 15% grave. A maior incidência de fome (insegurança alimentar grave) estaria na região Norte, 29,2%, seguida pela Nordeste. 22,1%. A situação menos grave seria a da

9 Movimentos sociais apresentam solução emergencial de 1 bi para alimentar população vulnerável. Disponível em: <https://mst.org.br/2020/04/08/movimentos-sociais-apresentam-solucao-emergencial-de-1-bi-para-alimentar-populacao-vulneravel/> Acesso em: 21/05/2021.

10 Em ano de pandemia, apoio à comercialização pelo PAA garante R\$ 7 mil por agricultor. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/3798-em-ano-de-pandemia-apoio-a-comercializacao-pelo-paa-garante-r-7-mil-por-agricultor-familiar> Acesso em: 21/05/2021.

região Sul, com 48,4% da população com segurança alimentar. Além disso, a insegurança alimentar é maior nos domicílios chefiados por mulheres, em que os responsáveis são pretos, pardos ou indígenas, em domicílios rurais, e nos municípios com menos de 20 mil habitantes (GALINDO et al, 2021).

Também relevante para pensarmos sobre o PNAE é que a insegurança alimentar grave foi maior nos domicílios com crianças e adolescentes, atingindo mais de 20% (idem, p.27). Ainda não há estatísticas quanto à execução do PNAE durante o ano de 2020, mas os relatos de cooperativas da agricultura familiar sobre suspensão de contratos são cada vez mais numerosos, assim como são numerosos os movimentos por fornecimento de cestas de alimentos aos estudantes, o que nos permite concluir que nem todas as redes de ensino seguiram a recomendação do FNDE quanto ao fornecimento de alimentos durante a suspensão das aulas presenciais. Preocupação adicional é o tipo de alimento fornecido nas cestas, que muitas vezes excluem os alimentos frescos e priorizam alimentos processados.

3. Considerações finais

A pandemia de Covid-19 atingiu o Brasil em um momento no qual as desigualdades estruturais de nossa sociedade passavam por um processo de recrudescimento, tanto pela crise mundial de 2008, da qual o país nunca se recuperou plenamente, quanto pelo aprofundamento das políticas de cunho neoliberal implementadas a partir de 2014, mas de forma mais intensa desde o golpe de 2016.

Ante os retrocessos verificados em relação à segurança alimentar e nutricional e ao avanço da fome, certamente o PNAE não resolveria sozinho o problema, mas certamente poderia contribuir com a logística de ações específicas de combate à

fome, ao mesmo tempo em que geraria renda monetária às populações rurais.

A nova configuração assumida pelo PNAE em 2009 trouxe a possibilidade de novos mercados para a agricultura familiar, mas também a necessidade de estruturação de uma logística específica, que desse conta dos processos organizativos ligados à produção e à distribuição dos alimentos, incluindo a entrega de seus produtos nas escolas ou em centrais municipais, e a necessidade de organização em associações e cooperativas, com todos os procedimentos administrativos e normativos demandados.

Essa *logística do pequeno*, defendida por Becker, ao apontar os desequilíbrios gerados pelas redes de armazenamento e transporte de alimentos e pela “ausência de medidas para estoques de alimentos que são produzidos e nutrem as populações de baixa renda” (2007, p.168), é importante sobretudo para o abastecimento alimentar das sociedades locais, ao reduzir a circulação desnecessária (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p.297-8) e estimular o mercado socialmente necessário (RIBEIRO, 2005, p.11-12), principalmente de alimentos in natura e minimamente processados.

O acúmulo de conhecimentos nesses processos possibilitaram a diversos segmentos da agricultura familiar desenvolverem ações contra a fome durante a pandemia, a partir de fortes vínculos de horizontalidade (SANTOS, 1994, p.26-27), como as cozinhas coletivas organizadas pelo MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto), as marmitas solidárias, doações de alimentos e materiais de higiene e distribuição de cestas de alimentos nas periferias pelo MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), além de inúmeras outras iniciativas que articulam campo e cidade, reforçando a necessidade de atenção e subsídio governamental à logística dos pequenos.

Referências bibliográficas

ARAGÃO, A. L.; OLIVEIRA, A. R. de. Por que o Estado importa: A destruição do PAA e o retorno do Brasil ao mapa da fome. **Jornal UFG**. Goiânia, 19 de maio de 2021. Disponível em: <https://jornal.ufg.br/n/142034-porque-o-estado-importa> Acesso em: 20/05/2021.

BECKER, B. K. “Logística e nova configuração do território brasileiro: que geopolítica será possível?” *In*: DINIZ, C. C. (org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Ministério da Integração – IICA, Editora da Universidade de Brasília, 2007.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome** – o dilema brasileiro: pão ou aço. São Paulo: Círculo do livro, 1995 [1946].

COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P.; STARLING, M. B. de L. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Instituto Nacional de Assistência ao Estudante – INAE-MEC. Belo Horizonte, 1982.

GALINDO, Eryka; et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for Justice Working Paper Series**, nº 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. 2021.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. *In*: **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014.

IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf> Acesso em: 24/05/2021.

IBGE. Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – IPCA/INPC. Rio de Janeiro. Dez. 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/236/inpc_ipca_2020_dez.pdf Acesso em: 24/05/2021.

Rede PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021.

RIBEIRO, A. C. T. Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo, 20 a 26 de março de 2005, p. 12458-12470.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo, Edusp, 2004 [1978].

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Editora Record, 2001.