

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO

Centro de Ciências Sociais Aplicadas



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL

MESTRADO

IGOR BRENO BARBOSA DE SOUSA

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

São Luís



IGOR BRENO BARBOSA DE SOUSA

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos

São Luís
2020

Sousa, Igor Breno Barbosa 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 / Igor Breno Barbosa de Sousa. – São Luís, 2020.

174 f.

Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2020.

Orientador: Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos.

1.Agricultura. 2.PNAE. 3.São Luís. I.Título

CDU: 37.091.217:641"2014/2018"(812.1)

IGOR BRENO BARBOSA DE SOUSA

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão como requisito final para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos

Aprovada em: 15 / 07 / 2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos
(Orientador)
(UEMA)

Prof. Dr. José Sampaio de Mattos Júnior
1º Examinador
(UEMA)

Prof. Dr. Marcelo Domingos Sampaio Carneiro
2º Examinador
(UFMA)

AGRADECIMENTOS

A Deus, minha eterna gratidão por estar conseguindo alcançar meus objetivos e a todos(as) que puderam contribuir direta ou indiretamente na construção desta dissertação, sinalizo aqui o meu profundo agradecimento.

À minha família, por estar ao meu lado em todos os momentos, nas dificuldades e nas felicidades. Em especial, ao meu pai, Osvaldo (*in memorian*), que se foi nesse caminho sinuoso do mestrado, e à minha mãe, Ruth, eles que sempre me incentivaram a seguir o trajeto dos estudos. Agradeço por estarem comigo, às minhas irmãs Cinara e Cibele, aos meus cunhados Maurício e Miranda e também, aos meus sobrinhos Germanicus, Ícaro e Isabele.

A Jéssica, minha companheira de vida, ela que sempre está ao meu lado para dividirmos as nossas conquistas e nos apoiarmos nas situações de dificuldades, agradeço sempre a Deus por a ter colocado em minha vida, minha namorada, minha força e meu amor. E que estejamos sempre juntos para o que a vida nos reservará.

À minha turma do PPDSR por estarmos sempre discutindo e refletindo as questões pertinentes às nossas pesquisas e às disciplinas, e com eles pude aprender muito e compartilhar conhecimentos.

Ao prof. Itaan, meu orientador de pesquisa, com ele aprendi e ainda continuo aprendendo os seus ensinamentos de pesquisa e de vida, e ao prof. Sampaio, este que sempre me acompanha desde a iniciação científica na Geografia, aos dois, a minha eterna amizade e o meu profundo agradecimento. Agradeço também ao prof. Evaristo pela sua disponibilização em participar da banca de qualificação e ao prof. Marcelo Carneiro, por aceitar o convite e participar na banca de defesa da pesquisa.

Aos professores do PPDSR, em especial Frederico Burnett, Marivânia, Bráulio, Franci, Antônio José, Zulene, Magno, Benjamin e Alan Kardec. Ao prof. Roberto Veras e aos professores estrangeiros Rui Jacinto e Timothy, estes que se disponibilizaram para ministrar algumas disciplinas. E agradeço também aos professores Cláudio José e Fabrício Sousa que puderam me direcionar em alguns segmentos da pesquisa na parte de geoprocessamento.

Aos membros do GEDITE, nossas viagens, nossas discussões de texto, nossos cursos e minicursos, nossos trabalhos de campo e nossas aventuras. Agradeço, sobretudo ao Ronaldo, Tibério, Gabriel, Thiago, Chirlene, Jéssica, Camila e Marilene.

À amizade e o companheirismo dos meus amigos Effemberg, Fernando, Werllemberg, Renan e Scarleth, agradeço pelas nossas conversas e por estarmos sempre nos apoiando.

Aos meus amigos Camila, Georgiane e Matheus, obrigado pela amizade e por estarmos sempre compartilhando nossas atividades e experiências em meio a momentos de descontração, meu profundo agradecimento de tê-los como amigos.

Agradeço à SEMED e à SEMAPA do município de São Luís pela disponibilização dos dados pertinentes à aplicação do PNAE e também pelas conversas com os responsáveis pela coordenação do PNAE durante as visitas. Ao INCID pela disponibilização de mapas e dados georreferenciados de São Luís.

À SEDUC pelo fornecimento de informações de aplicação do PNAE em nível estadual. Ao FNDE pela disponibilização dos dados de recursos financeiros e sociais remetentes ao PNAE. Agradeço também ao Eurico Fernandes, por se disponibilizar e receber-me para conversarmos a respeito da agricultura familiar, produções agrícolas e os programas implantados no município de São Luís, a partir da década de 1990.

Por fim, agradeço grandiosamente à universidade pública que neste momento tem sido duramente atacada no contexto político em que vivemos. E aos recursos econômicos fornecidos pela UEMA, foram de suma importância para a consecução desta pesquisa.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a estrutura, a dinâmica e o acesso do PNAE em São Luís de 2014 a 2018. A escolha do município de São Luís como recorte espacial para a pesquisa deve-se ao fato de o município contar com a maior participação no PNAE no Maranhão. Além disso, buscamos ainda verificar as estratégias utilizadas pelas secretarias municipais de educação e de agricultura para a consolidação do PNAE nas comunidades, além de mapear as escolas atendidas e as comunidades partícipes do programa e investigar o quanto a área rural ludovicense abastece as escolas do município por meio do PNAE. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizamos o Materialismo Histórico e Dialético como fundamento teórico-metodológico e o levantamento de dados secundários essenciais levando em consideração os métodos de representação e distribuição do espaço geográfico conjuntamente aos métodos estatísticos e geoestatísticos. Assim, destacamos o quanto a agricultura e o Estado possibilitam respectivamente, por meio da produção de alimentos e das políticas públicas para abastecer a população brasileira. Entretanto, a fome ainda é um problema e não temos estimativa para quando deixará de ser um obstáculo para a humanidade, e o PNAE, instituído em 1979, teve importantes modificações na sua estrutura para atender as crianças e adolescentes nas escolas. No que se refere à cidade de São Luís, analisamos teoricamente a forma multifacetada às transformações no tempo e no espaço ao longo dos anos, e a exemplo disso, é o avanço urbano indo cada vez mais em direção ao rural. A partir dessas transformações socioespaciais, sinalizamos para os efeitos da redução da Zona Rural ludovicense, onde comunidades e povoados estão sendo afetados em suas produções e podem veementemente deixar de produzir seus alimentos para vender para o PNAE. Por fim, a baixa quantidade de comunidades beneficiadas pelo PNAE decorre de parte dos alimentos solicitados não serem produzidos nas áreas agrícolas, além de São Luís não medir esforços para o cumprimento de pelo menos 30% dos produtos da agricultura familiar. Em suma, os laços e os braços firmados do Estado com o grande capital colocam entraves que afetam a execução do PNAE, e isso fica claro quando falamos nos privilégios exercidos pelo setor agrícola economicamente.

Palavras-chave: Agricultura. PNAE. São Luís.

ABSTRACT

This research aims to analyze the structure, dynamics and access of PNAE in São Luís from 2014 to 2018. The choice of the municipality of São Luís as spatial cutout for the reserach is due to the fact that the municipality has the largest participation in the PNAE in Maranhão. In addition, we also seek to verify the strategies used by the municipal secretariats of education and agriculture for the consolidation of PNAE in the communities, in addition to mapping the schools served and the participating communities of the program and investigating how much the Ludovicense rural area supplies schools of the municipality through the PNAE. For the development of the research, we used the Historical and Dialectical Materialism as theoretical-methodological foundation and the survey of essential secondary data taking into consideration the methods of representation and distribution of the geographic space together with the statistical and geostatistical methods. Thus, we highlight how much agriculture and the State make possible, respectively, through food production and public policies to supply the Brazilian population. However, the hunger is still a problem and we have no estimate for when it will cease be an obstacle for humanity and the PNAE, instituted in 1979, had importante changes in its structure to attend children and teenagers in school. Regarding to the São Luís city, we have theoretically analyzed the multifaceted formof changes in time and space over the years and as an example, it is the urban advance moving more and more towards the rural. From these socio-spatial transformations, we signal to the effects of the reduction of the Ludovicense Rural Zone, where communities and villages are being affected in their productions and may vehemently stop producing their food to sell to PNAE. Finally, the low quantity of communities benefited by the PNAE results from part of the requested food not being produced in agricultural areas, in addition to São Luís not measuring efforts to comply with at least 30% of the products of family farming. In short, the ties and firm arms of the State with big Capital put obstacles that affect the execution of the PNAE and this is clear when we talk about the privileges exercised by the agricultural sector economically.

Keywords: Agriculture. PNAE. São Luís.

LISTA DE CARTOGRAMAS

Cartograma 1 – Comparação de áreas de produção de soja por município em 1990 e 2016	39
Cartograma 2 – Percentual da proporção de pessoas pobres urbanas e rurais por região em 1999	73
Cartograma 3 – Percentuais de Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar por estado no ano de 2004.....	76
Cartograma 4 – Quantidade produzida de arroz, feijão, mandioca e soja no estado do Maranhão em 2018	88
Cartograma 5 – Percentual de aquisição de alimentos da agricultura familiar pelas entidades executivas municipais para o PNAE no Maranhão entre 2014 e 2017	97
Cartograma 6 – Comparação entre as populações rural e urbana por estado nos anos de 1991 e 2010	110
Cartograma 7 – Comparação de modificações espaço-temporais no ambiente urbano e rural de São Luís - MA	128
Cartograma 8 – Comparação das escolas públicas e privadas por estado que oferecem merenda escolar/almoço e possuem pontos alternativos de venda de produtos alimentícios	145
Cartograma 9 – Comparação das escolas públicas e privadas por estado que possuem ponto alternativo de venda de produtos alimentícios: refrigerante, salgadinhos industrializados e guloseimas	148

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mudanças político-administrativas na ilha do Maranhão	118
Figura 2 – Localização de investimentos em São Luís	121
Figura 3 – Planos Diretores de São Luís de 2006 e 2015 – Rural e Urbano	125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Quantidade produzida de soja (em grão) no Brasil de 1990 a 2016.....	40
Gráfico 2 – As 20 maiores áreas dedicadas à agricultura no mundo em 1961	48
Gráfico 3 – Número de pessoas subnutridas no Brasil de 1990 a 2017	53
Gráfico 4 – Prevalência de pessoas subnutridas no Brasil	54
Gráfico 5 – Recursos do Plano Safra (em bilhões de R\$) de 2001 a 2019.....	55
Gráfico 6 – Tendência secular da Desnutrição na Infância no Brasil.....	63
Gráfico 7 – Recursos Financeiros repassados para a aplicação do PNAE no Brasil entre 1995 e 2002	71
Gráfico 8 – Alunos atendidos pelo PNAE de 1995 a 2002	71
Gráfico 9 – Recursos Financeiros repassados para a aplicação do PNAE no Brasil entre 2003 e 2008	74
Gráfico 10 – Alunos atendidos pelo PNAE de 2003 a 2008	75
Gráfico 11 – Recursos Financeiros repassados para a aplicação do PNAE no Brasil de 2009 a 2018	83
Gráfico 12 – Percentual de cumprimento do Artigo 14 da Lei 11.947/09 de 2010 a 2014.....	84
Gráfico 13 – Evolução da Aquisição da Agricultura Familiar para o PNAE de 2010 a 2014	84
Gráfico 14 – Percentual da população em situação de pobreza por Estado no Brasil em 2018	90
Gráfico 15 – Modalidades do PNAE atendidas no Maranhão entre 2016 e 2018.....	95
Gráfico 16 – População Urbana e Rural do Maranhão de 1950 a 2010	116
Gráfico 17 – População Urbana e Rural de São Luís de 1970 a 2010.....	117
Gráfico 18 – Repasses Financeiros e Aquisições da Agricultura Familiar pelo município de São Luís	140
Gráfico 19 – Percentual de escolas públicas e privadas por estado que possuem hortas em suas dependências.....	150
Gráfico 20 – Quantitativo de escolas atendidas por modalidade do PNAE em São Luís	155

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização do município de São Luís - MA	18
Mapa 2 – Ranking de países com área destinada à agricultura em 2016	49
Mapa 3 – Ranking de países com número de pessoas subnutridas entre 2015 e 2017.....	52
Mapa 4 – Demografia dos municípios maranhenses onde a população urbana é maior do que a população rural e onde a população rural é maior do que a população urbana	87
Mapa 5 – Montante de repasses financeiros para as Unidades Federativas para a aplicação do PNAE de 2014 a 2018	92
Mapa 6 – Unidades Regionais da SEDUC no estado do Maranhão.....	94
Mapa 7 – Critérios utilizados na definição de áreas rurais e urbanas em países selecionados	112
Mapa 8 – Região de influência da capital regional São Luís para com o estado do Maranhão	120
Mapa 9 – Número de habitantes residentes por setor censitário e o tipo de setor censitário no município de São Luís - MA	138
Mapa 10 – Localização das áreas agrícolas de São Luís - MA	141
Mapa 11 – Localização das escolas públicas e particulares do município de São Luís inseridas no PNAE	151
Mapa 12 – Interpolação pela Ponderação do Inverso da Distância (IDW) de alunos atendidos pelas escolas inseridas no PNAE em São Luís - MA	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Programas no II PRONAN.....	65
Quadro 2 – Princípios do PNAE.	79
Quadro 3 – Diretrizes do PNAE.....	80
Quadro 4 – Modalidade de ensino atendida pelo PNAE a partir de 2000.	81
Quadro 5 – Valor per capita por modalidade do PNAE a partir de 2000.	82
Quadro 6 – Grandes investimentos no Maranhão para os próximos 30 anos.	85
Quadro 7 – Municípios maranhenses que cumpriram, ao menos uma vez, a obrigatoriedade da aquisição dos 30% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar entre 2014 e 2017 ...	98
Quadro 8 – Cadeias produtivas e polos de produção em São Luís	132
Quadro 9 – Lista de produtos solicitados para o PNAE.....	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de alimentos e população atendida por Região no período de 1975 a 1986	67
Tabela 2 – Correlação de Pearson	104
Tabela 3 – Produtos solicitados nas chamadas públicas e a sua área plantada e a quantidade produzida	135
Tabela 4 – Recursos Financeiros repassados por modalidade do PNAE para São Luís	156

LISTA DE SIGLAS

AGERP	Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão
ALUMAR	Consórcio Alumínio do Maranhão
ARA	Area Redevelopment Administration
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CECANE	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar
CINPRA	Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento
CME	Campanha de Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CPL	Comissão Permanente de Licitação
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DRS	Projeto Desenvolvimento Rural Sustentável
EDA	Economic Development Area
EFSLT	Estradas de Ferro São Luís-Teresina
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GE	Google Earth Pro
GEDITE	Grupo de Estudos de Dinâmicas Territoriais
GEE	Google Earth Engine
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IPR	Instituto Municipal de Produção e Renda
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDW	Interpolação pela Ponderação do Inverso da Distância
IFMA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
INAM	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCID	Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INN	Instituto Nacional de Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LABEX	Núcleo de Extensão e Desenvolvimento
LEADER	Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIRAD	Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAM	Produção Agrícola Municipal
PAR	Plano de Ações Articuladas
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PCA	Programa de Complementação Alimentar
PeNSE	Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar
PFZ	Programa Fome Zero
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Produto Interno Bruto
PNACN	Programa Nacional de Alimentação de Creche
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAEE	Programa Nacional de Alimentação de Atendimento Educacional Especializado

PNAEN-EJA	Programa Nacional de Alimentação de Educação de Jovens e Adultos
PNAFN	Programa Nacional de Alimentação do Ensino Fundamental
PNAIN	Programa Nacional de Alimentação Indígena
PNAMI	Programa Nacional de Alimentação do Ensino Médio Integral
PNAMN	Programa Nacional de Alimentação do Ensino Médio
PNAPN	Programa Nacional de Alimentação Pré-escolar
PNAQN	Programa Nacional de Alimentação Quilombola
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PROAB	Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROINF	Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAAE	Superintendência da Área de Apoio ao Educando
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEMAPA	Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento
SEMED	Secretaria Municipal da Educação
SEMPAB	Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência de Desenvolvimento do Sul

TVA

Tennessee Vale Authority

UNICEF

United Nations Children's Fund

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – AS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO E A AGRICULTURA: Do regional ao territorial	24
1.1 As experiências das políticas de planejamento regional e territorial no Brasil.....	25
1.1.1 O desenvolvimento regional	25
1.1.2 O desenvolvimento territorial	34
1.2 Os efeitos das políticas de planejamento na agricultura	41
1.2.1 O Estado e suas intenções na agricultura.....	41
1.2.2 A importância da agricultura para as políticas de planejamento	47
CAPÍTULO 2 – DO FANTASMA DA FOME À EMERGÊNCIA DO PNAE: Os impasses econômicos, financeiros e políticos no Brasil e no Maranhão	57
2.1 A TRAJETÓRIA DO PNAE: Contextos políticos, financeiros e mudanças estruturais	58
2.1.1 As “breves” políticas de Suplementação Alimentar e a emergência da Geografia da Fome	59
2.1.2 O PNAE e a descentralização no Estado Neoliberal	69
2.2 As (re)formulações do PNAE e as dinâmicas políticas e econômicas do rural maranhense	77
2.2.1 A participação da Agricultura Familiar na Lei 11.947	78
2.3.2 “Pequeno” Rural e Grandes Negócios no Maranhão.....	85
2.3.3 Os impasses políticos e econômicos e a aplicabilidade do PNAE no Maranhão	91
CAPÍTULO 3 – O PNAE E O DILEMA DA RELAÇÃO CAMPO-CIDADE: Dos impasses do acesso à dinâmica socioespacial de beneficiários em São Luís.....	106
3.1 O CAMPO E A CIDADE: As dinâmicas socioespaciais no município de São Luís .	107
3.1.1 As complexidades da relação campo-cidade	108
3.1.2 Da “Ilha de São Luís” às dinâmicas e perspectivas do município de São Luís .	114

3.2 A aplicabilidade do PNAE na Zona Rural e as distribuições espaciais da população e das escolas em São Luís.....	123
3.2.1 O PNAE na Zona Rural de São Luís: Até quando?.....	123
3.2.2 OS DOIS LADOS DO RURAL LUDOVICENSE: As comunidades existentes e as comunidades partícipes do PNAE.....	137
3.3.3 O que se come nas escolas?	144
3.2.4 A quem o PNAE atende?	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
REFERÊNCIAS	161

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, as discussões acerca da fome e da educação extrapolam as fronteiras internacionais e nacionais de cada Estado-nação, e os debates visam estabelecer perspectivas para a redução da fome, tendo a premissa de poder culminarem em um futuro, ainda que longe, na sua erradicação. Com a educação ocorre o mesmo processo, traçar perspectivas de modo a que todo ser humano e de qualquer localidade tenha acesso a uma sala de aula e, principalmente, à educação na essência de uma qualidade desejada e poder, assim, transformar o mundo em um lugar melhor para ser vivido.

Talvez, esse discurso pareça propriamente lúdico ou possivelmente utópico, baseando-se nas configurações políticas, econômicas e sociais em que vivemos, enquanto sociedade. Mas é certo dizer que não estamos longe aos olhos de uma criança e dos adolescentes que vivem nas escolas, tampouco estamos longe da miséria e da pobreza instalada nas cidades e no campo. De toda forma, presenciar cotidianamente nas ruas onde passamos a condição de famílias submissas a um mundo que parece não haver mais alternativas, abre um sentimento de insatisfação em uma sociedade arraigada de contradições e contrastes.

Essa reflexão que trazemos envolve características de sentimentos de um ser humano para com a percepção da realidade, mas isto não muda o desafio de buscar entender toda essa complexidade do mundo e poder transformá-lo. Ainda que, de forma geográfica, as representações cartográficas estejam ao nosso lado, essa busca de entendimento pode tornar-se infinita, entretanto, há diversas formas de trabalhar as transformações socioespaciais e permitir alcançar também objetivos de transformações na educação e na redução da fome.

Essa complexidade de entendimento, a qual estamos nos referindo, aguçase e embaralha nossas convicções de mundo, uma vez que em meio a essa configuração, colocamos como principais agentes: o Estado e o capitalismo. A partir disso, as contradições das políticas propiciadas pelo capital e pelo Estado não permitem ver ou sequer notar o ciclo vicioso montado pela formulação de políticas que resultam em outras políticas, com isto, observaremos ao longo da pesquisa a sucessão de políticas de planejamento designadas e como as categorias geográficas (Região e Território) são substituídas de forma rápida ou mesmo tratadas como sinônimos.

E isso é refletido, no caso do Brasil, com a agricultura exercendo o seu papel de prioridade desde as primeiras ocupações europeias no território e mantém-se até os dias de hoje, seja por mudanças e inovações nas formas de produção, seja pela substituição do produto demandado pelo mercado em determinado momento. Desse modo, a manutenção

dessa atividade econômica possibilitou grande parte da dedicação de terras de produção do Brasil para a agricultura, mas isto não significa que o país consegue atender a satisfação alimentar dos brasileiros, das brasileiras e dos brasileirinhos a que por vir.

Pelo contrário, a grande finalidade, basicamente, é abastecer o mercado externo que demanda por produtos de diversos países, assim se exerce a contrariedade, pois ao passo que oscilamos nas entradas e saídas do Mapa da Fome das Nações Unidas, convivemos com números expressivos de pessoas em situações de pobreza e de pobreza extrema, somam-se a isso as condições insalubres de saneamento básico, alimentação e educação.

Dessa forma, a responsabilidade da alimentação substancial dos brasileiros não passa pelos objetivos dos grandes agricultores, na verdade, isso fica a cargo da agricultura familiar, responsável por estar produzindo alimentos orgânicos que possam estar às nossas mesas. Metaforicamente, os agricultores familiares estão a uma feira de distância. Para tanto, se voltarmos às relações de existência da fome, da educação e da agricultura familiar, observamos a importância das políticas públicas para que as barreiras desses três fatores diminuam, mas isso também nos faz voltar ao responsável por dirigir medidas para esses fatores, o Estado.

Partindo disso, a formulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) uniu dois desses três fatores, o combate à fome e a manutenção da presença das crianças e dos jovens nas salas de aula para o processo de aprendizagem e assim refletir sobre os índices de educação. Isso fez com que o PNAE se mantivesse como o programa social mais antigo do país, aplicado desde 1979, ainda que grande parte de suas diretrizes e princípios venham de programas das décadas de 1950 e 1960 (VELOSO, 2017). E o terceiro fator o qual não estava inserido desde as primeiras iniciativas do PNAE, a agricultura familiar, passa somente a integrar essa dinâmica no ano de 2009 com a Lei 11.947 e garante a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar em 30% para cada município participante do programa.

Assim, estabelece-se uma cadeia de atendimento com ações e reações, sejam positivas ou negativas, com a agricultura familiar, a educação e a fome. Trazendo para o recorte espacial da pesquisa, centramos a nossa pesquisa na capital do Maranhão, São Luís (Mapa 1), aproveitando o levantamento de dados do PNAE no período de 2014 a 2018.

Teoricamente, as articulações das políticas públicas propiciadas pelo poder público devem facilitar a inserção e a participação dos agricultores familiares dentro da própria política dos mercados institucionais, possibilitando a estruturação de programas de compra de produtos dos agricultores, como no caso do PNAE, e essas possibilidades propiciadas, segundo Paula, Kamimura e Silva (2014), aparecem como forma de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos, contribuindo tanto do ponto de vista social quanto do nutricional e econômico. Por isso, fundamentamos a justificativa de escolha do município de São Luís para as nossas análises, tendo em vista que o entendimento teórico da construção e da aplicação de uma política possibilita como segunda parte de análise, efeitos positivos ou negativos para a população.

Além disso, o município de São Luís conta com a maior participação no PNAE se comparado ao estado do Maranhão, no que se refere a contar com o maior quantitativo de escolas e de alunos atendidos pelo programa e que também, como consequência, recebe a maior parcela de recursos financeiros do PNAE para a aplicação de suas modalidades. Em relação às escolas, São Luís apresenta uma média entre 2014 a 2018 de 520 escolas atendidas por ano, sendo públicas e particulares, pertencendo às esferas estadual, municipal, federal e entre as escolas particulares encontramos, escolas comunitárias, filantrópicas e privadas.

Como resultado desse levantamento, temos uma média de 210.030 alunos ludovicenses atendidos por ano para uma média de R\$ 14.000.000 repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nos últimos anos, o Brasil passa por uma crise política e econômica desde as instabilidades do governo Dilma Rousseff que resultou em sua retirada do poder, por meio de um processo de impeachment, considerado por várias frentes um golpe institucional, ou seja, não se trata de um acontecimento isolado sem precedentes e consequências, pois as políticas públicas refletem qualquer instabilidade impactando a situação de um governo, a exemplo disso, temo a diminuição dos repasses financeiros direcionados às Unidades Federativas e aos municípios.

Temos de lembrar, ainda, que a agricultura familiar é parte fundamental da execução do PNAE e representa no município ludovicense 78,82% dos estabelecimentos presentes na Zona Rural de São Luís, partindo de um total de 817 estabelecimentos (IBGE, 2017). Logo, buscamos tal levantamento para correlacionar e identificar se o município consegue cumprir a cota de 30% obrigatórios da aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar. Dessa forma, propomos esse trabalho a partir do questionamento destacado a saber: quais as estratégias do PNAE, a partir de sua estrutura e dinâmica para o acesso em São Luís?

A partir dessa interrogativa, elaboramos a pesquisa tendo como objetivo principal analisar a estrutura, a dinâmica e o acesso do PNAE em São Luís de 2014 a 2018. E permeando esse principal objetivo, estabelecemos objetivos secundários que permeiam essa interrogativa principal. De modo a destacá-los, determinamos verificar as estratégias utilizadas pelas secretarias municipais de educação e de agricultura para a consolidação do PNAE nas comunidades, além de mapear as escolas atendidas e as comunidades partícipes do programa e investigar o quanto a área rural ludovicense abastece as escolas do município por meio do PNAE.

Para o desenvolvimento da pesquisa e consecução dos objetivos propostos, ressaltamos a importância de utilizarmos o Materialismo Histórico e Dialético como fundamento teórico-metodológico, ainda que compreendemos a existência das diversidades dos vários conhecimentos filosóficos que compõem as ciências sociais. No entanto, o Materialismo Histórico e Dialético nos fornece instrumentos necessários para a compreensão dos possíveis paradoxos e contradições propiciados pelas ações do sistema capitalista, e assim, abre possibilidades para interpretar essas realidades, em que sua metodologia considera a matéria, o trabalho e a estrutura econômica.

Assim, para Marx (2008):

[...] nenhuma produção é possível sem um instrumento de produção, embora esse instrumento não fosse senão a mão; sem trabalho passado, acumulado, embora esse trabalho fosse somente a destreza que o exercício repetido desenvolvera e concentrara na mão do selvagem. O capital, entre outras coisas, é também um instrumento de trabalho, é trabalho passado, objetivado. Logo, o capital é uma relação natural, geral, pois separa precisamente o que é específico e o que é do “instrumento de produção”, do “trabalho acumulado”, se torna capital (MARX, 2008, p.40).

Em relação a isso, temos por afirmar que a formação do pensamento crítico decorre de discussões, pesquisas, disciplinas, eventos científicos e demais atividades desenvolvidas junto ao Grupo de Estudos de Dinâmicas Territoriais (GEDITE) e ao Núcleo de Extensão e Desenvolvimento (LABEX). Além do mais, as participações nas disciplinas oferecidas pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional foram importantes para agregar e acrescentar reflexões acerca do Estado, das políticas de planejamento, das políticas públicas enquanto programas sociais, como no caso do PNAE, agricultura familiar e as relações cidade-campo.

Aproveitamos o ensejo para destacarmos os principais referenciais teóricos norteadores desse estudo. A exemplo, temos para discussões envolvendo o Estado e o capital autores como Marx (1984; 2011), Harvey (2008; 2005; 2016) e Gonçalves Neto (1997), para

as políticas de planejamento: Furtado (2000; 2005) e Oliveira (1981), para a agricultura destacamos Diniz (1984), Schneider (2009) e Delgado (2005). Por fim, os temas das relações cidade-campo e políticas públicas (incluindo o nosso objeto de estudo), temos respectivamente Endlich (2006) e Silva (2006); Peixinho (2011; 2013), Peliano (2001) e Veloso (2017). E em relação às categorias geográficas de análise, seguimos as conformações destinadas pelas políticas de planejamento ao longo dos anos sendo possíveis reflexões do Território baseadas em Raffestin (1993) e Souza (1995); e para a Região e as relações no espaço geográfico fundamentamo-nos em Santos (2006; 2014; 2017).

Para o levantamento de dados secundários essenciais em nossa pesquisa, consultamos, primeiramente, os relatórios de pesquisa das Organizações das Nações Unidas (ONU) por meio da *Food and Agriculture Organization* (FAO) para compilar os dados de temáticas pertinentes à discussão da pesquisa, exemplificando dados sobre agricultura e a subnutrição. Posteriormente, em nível nacional e estadual processamos os dados obtidos pelo Portal de Dados Abertos do FNDE no que tange ao número de repasses financeiros escolas e alunos atendidos e também, os resultados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), Censo 2010, Produção Agrícola Municipal (PAM), o Censo Agropecuário 2017 e a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) aplicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em relação aos dados obtidos para o município de São Luís, utilizamo-nos também dessas plataformas respeitando o recorte das informações para a localidade, no entanto, ressaltamos as visitas nas secretarias municipais e estaduais para a obtenção do refinamento de dados em uma escala maior de precisão. Para isto, visitamos a Supervisão de Estatística, a Supervisão de Alimentação Escolar e o Censo Escolar da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC); além disso, visitamos a Secretaria Municipal da Educação (SEMED), o Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID) e a Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento (SEMAPA) para a coleta de dados em relação à Zona Rural ludovicense dispostas nos Planos Diretores, as áreas agrícolas do município, os alimentos produzidos e as informações de assistência técnica nessas áreas. Por fim, no âmbito virtual municipal, buscamos os editais do PNAE de 2014 a 2018 para São Luís e os resultados dos pregões eletrônicos divulgados no Diário Oficial do Município.

A partir desse universo de dados necessários de análises, trabalhamos com o refinamento à categoria pertinente às discussões elencadas durante o desenvolvimento da pesquisa. Desta forma, utilizamos de forma primordial, os métodos da representação e distribuição do espaço geográfico conjuntamente aos métodos estatísticos e geoestatísticos, no

que se refere à estatística, empregamos os *softwares* Excel e o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), em relação aos cálculos estimativos do espaço geográfico e geoestatísticos tivemos o aporte dos *softwares* de Sistema de Informações Geográficas (SIG), o ARCGIS 10.4 e o QGIS 3.4.

A fim de representações no formato de Figuras e Quadros, manuseamos o *software* CorelDRAW 2019, e em relação aos Cartogramas confeccionados utilizamos de acordo com a necessidade, a combinação entre os *softwares* PhilCarto, CorelDRAW e QGIS. Além desses, utilizamos também a plataforma do MAPBIOMAS para análises espaço-temporal do município de São Luís combinada ao Google Earth Engine (GEE) tendo imagens LANDSAT 5 e 8 e ao Google Earth Pro (GE), este último utilizado para localizações de áreas agrícolas e escolas (com base nas informações expedidas pelo QEDU). Com o processamento de dados convencionais e geográficos, fez-se, como base primordial em meio a essas atividades, o geoprocessamento, o qual permitiu, além de representações cartográficas, a combinação de métodos geoestatísticos.

Quanto aos métodos geoestatísticos, a confecção de mapas graduados foi baseada em métodos quantitativos de Intervalo Igual, Quebras Naturais (*Jenks*), Quantil (Contagem Igual) e o Quartil. Quando necessário e respeitando os intervalos de dados, houve a necessidade de destacarmos valores discrepantes (*outliers*) dentro de uma representação. Em relação à localização de escolas por meio de pontos, também utilizamos a geoestatística com os métodos de localização exata e localização aproximada para interpolarmos os dados e obter por meio da quantidade de alunos atendidos pelo PNAE, o raio de atendimento que uma escola pode atingir no município utilizando o método da Interpolação pela Ponderação do Inverso da Distância (IDW).

A partir do levantamento de todos esses materiais e atividades destacadas, foi possível estruturar essa pesquisa disposta em três capítulos. De modo que, no Capítulo 1 — AS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO E A AGRICULTURA: Do regional ao territorial — aproveitamos o espaço para a discussão de como ao longo do tempo, as políticas de planejamento aplicadas pelo Estado tomam formas diferentes em suas aplicações e estando suscetíveis às ações do sistema capitalista, tanto no âmbito internacional como no nacional. Ou seja, o espelhamento do Brasil em políticas internacionais e influenciado pela lógica da globalização crescente, permitiu a adoção de categorias geográficas como norteadores de suas políticas, e com isto a agricultura como setor econômico essencial, dado aos privilégios do Estado, modificou-se e acentuou as disparidades entre a grande e a pequena produção, modificando também aquele que seria seu principal objetivo desde os primórdios da

humanidade que era a alimentação e saciar a fome para produzir e atender as demandas capitalistas do mercado externo.

No Capítulo 2 — DO FANTASMA DA FOME À EMERGÊNCIA DO PNAE: Os impasses econômicos, financeiros e políticos no Brasil e no Maranhão — mostramos como as políticas de planejamento ao longo do Brasil propiciaram efetivação de diretrizes para segmentos sociais, e o principal foi a formulação de políticas públicas para a suplementação alimentar com a efetiva participação de Josué de Castro a partir de suas reflexões sobre a Geografia da Fome. E essas primeiras tratativas do Estado brasileiro fundamentaram a formulação do PNAE, e ao longo dos anos oscilou entre aumentar e diminuir suas modalidades de atendimento de acordo com as pretensões políticas do Estado, mas que após a chancela do FNDE em meio a tempos neoliberais conseguiu expandir o atendimento em diversas faixas etárias. Embora, suas propostas positivadas como inovadoras no que se refere à inserção da agricultura familiar, não está nem de longe estável aos entraves políticos, econômicos e financeiros em nível de Brasil e do Maranhão.

No Capítulo 3 — O PNAE E O DILEMA DA RELAÇÃO CAMPO-CIDADE: Dos impasses do acesso à dinâmica socioespacial dos beneficiários em São Luís — ressaltamos a importância teórica de entendermos às relações campo-cidade e correlacionar aos entendimentos político-administrativos dos órgãos institucionais nacional e estadual. Assim, recortamos a discussão para as observações espaciais da área rural ludovicense em face da expansão da área urbana, diante disso, propomos algumas reflexões para um futuro próximo mediante os Planos Diretores do município e como poderia afetar a aplicabilidade do PNAE no município, visto que a agricultura familiar precisa de áreas de produção e possibilitou a nossa investigação para quantificar o abastecimento das escolas e da alimentação dos alunos, ressaltando também as discussões para algumas brechas deixadas pelas Entidades Executoras no que tange à aquisição de alimentos da agricultura familiar.

CAPÍTULO 1
AS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO E A AGRICULTURA: Do Regional ao
Territorial

1.1 As experiências das políticas de planejamento regional e territorial no Brasil

Antes de tratarmos diretamente acerca das políticas de planejamento postas em prática no Brasil, atemo-nos a uma pequena discussão teórica-conceitual sobre as categorias Região e Território. Mas, de antemão, não pretendemos estabelecer um juízo final sobre o conceito dessas categorias, seria praticamente limitar ou tentar reduzir categorias polissêmicas e de diferentes instrumentalidades a um conceito comprimido e raso, afinal, ao longo das interdisciplinaridades que passaram a permear as reflexões, outras ciências juntamente à ciência geográfica também contribuem para as análises da Região e do Território.

1.1.1 As ações do desenvolvimento regional

Historicamente, a Região está alinhada a forma de governabilidade do Estado para manter-se enquanto dominante, este que se vale da justificativa de se consolidar como propositor do planejamento e da organização de seu território nacional¹, ou seja, é uma estratégia característica do Estado em países adjacentes ao centro do capitalismo. Em meio a essas formulações, contempla-se a discussão de se reduzir as desigualdades regionais².

Segundo Myrdal (1997), a todo Estado Nacional com viés desenvolvimentista de tomar a responsabilidade para si na prestação de serviços públicos, na abertura de estradas e de pacotes tecnológicos para as regiões atrasadas, assim, é uma forma de manter o controle dos recursos do capital e transferindo também, a responsabilidade financeira, parcial ou total, às unidades políticas sempre maiores: da comunidade local à província (no caso do Brasil, as Unidades Federativas) e de ambas ao Estado. Embora, a estruturação das políticas de planejamento regional, bem como suas diretrizes para a redução das desigualdades regionais, em momento algum está desprendida do sistema capitalista.

Como afirma Vieira (2006), essas desigualdades são partes integrantes do desenvolvimento capitalista, principalmente do capitalismo tardio, ou seja, são as contradições do capital que Karl Marx nos chama a atenção nos seus estudos de Economia Política partindo da investigação da estrutura e da dinâmica do sistema capitalista, permitindo analisar as contradições que são essenciais para ‘o desvendar’ do funcionamento do capitalismo. Tal fato é ressaltado por Harvey (2016), por basear seus estudos na concepção

¹ As primeiras formulações de políticas de planejamento a nível mundial, segundo Diniz (2009) podem ser destacadas com o Plano de Eletrificação Nacional da União Soviética, posteriormente, nos Estados Unidos da América aplica-se o *Tennessee Vale Authority* (TVA), o *Area Redevelopment Administration* (ARA) e o *Economic Development Area* (EDA). Essas experiências serviram de modelo para países da América Latina, além de França e Itália.

² Não entraremos no mérito capitalista de classificar o Brasil como país desenvolvido, em desenvolvimento ou subdesenvolvido.

marxista e destacar que a contradição acontece quando duas formas aparentemente opostas estão coexistindo numa determinada situação, processo, evento ou entidade.

No que se refere ao Brasil, a proposta de desenvolvimento regional permeou políticas de planejamento nos anos 1930, 1940 e 1950, a exemplo disso, temos o marco do Plano SALTE. Mas é a partir da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em meio ao Plano de Metas, que as diretrizes de planejamento se tornam específicas e as políticas públicas tornam-se regionalizadas. Em decorrência disso, abre a possibilidade de criação de outras Superintendências de Desenvolvimento em anos posteriores, do Sul (SUDESUL), do Centro-Oeste (SUDECO) e da Amazônia (SUDAM).

Em outras palavras, a estratégia de desenvolvimento como Celso Furtado coloca em sua obra *Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural* parte da preeminência do Estado, diante dos processos econômicos influenciados pelo efeito globalizante, como agente propulsor e orientador das atividades econômicas, além de assumir o papel de árbitro nos conflitos de classes. Assim, se imaginarmos o Estado como em uma partida de futebol (ou qualquer outra competição esportiva) nesta condição de árbitro, iremos observar que o árbitro exerce uma função imparcial, na qual os efeitos de quaisquer que sejam os resultados da partida não refletem em ganhos ou perda para sua condição de árbitro.

Esta analogia nos possibilita observar o Estado semelhante a um árbitro de futebol, principalmente nas características de executar a regra (ou neste caso, legisla, executa e julga). O fato é que o Estado não se permite nas condições de neutralidade e imparcialidade como um árbitro de futebol para as formulações das estratégias de planejamento, mas as prerrogativas de suas ações para o desenvolvimento partem do uso de conceitos como o de renda ou produto *per capita*, produtividade social dos fatores da produção, como indicadores universais do desenvolvimento (FURTADO, 2000).

Para tanto, não podemos ser levianos e cairmos nos discursos positivistas e midiáticos do desenvolvimento, pois, segundo Furtado (2000), para a análise do desenvolvimento não se leva em consideração a distribuição da renda, os antagonismos sociais, o perfil da acumulação e os preços relativos. E assim, estabeleceu-se a SUDENE moldada no desenvolvimento econômico integrado para homogeneização do capital como condição para a existência e continuidade da nação (PEREIRA, 2009), valendo-se de preceitos e adjetivos como aponta Oliveira (1981):

A SUDENE levou longe demais sua própria ideologia e seus argumentos ideológicos, travestidos em uma linguagem técnica “neutra” e a política, na exacerbação do fantasma da “região-problema”, a “área mais pobre do Hemisfério Ocidental”, “ameaça à unidade nacional”, a área de onde emergiriam os conflitos

que poderiam pôr em risco essa “unidade” – no fundo uma “unidade da nação burguesa” (OLIVEIRA, 1981, p. 120).

Essa afirmação do Francisco de Oliveira nos mostra que esta política de planejamento regional apenas refletia a expansão capitalista do Centro-Sul para o Nordeste. Com isto, as propostas de desenvolvimento são apenas pano de fundo para a atuação do capitalismo alinhada às formas de poder do Estado para as suas pretensões capitalistas também, na tentativa de superação dos conflitos de classes, uma vez que a SUDENE tinha em suas diretrizes formas de aplicação nos setores da economia, como Francisco de Oliveira aponta como *avoid the frontal attack* (evitar o ataque frontal), ou seja, contornar os conflitos de classe deslocando o eixo do problema agrário nordestino para uma suposta inviabilidade da economia da zona semiárida, em outras palavras, seria evitar o conflito agrário e aproveitar a oportunidade para uma redivisão regional em escala nacional comandada pela industrialização do Centro-Sul (OLIVEIRA, 1981).

Isto é elucidado nos objetivos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), pois aponta para a geração de empregos no Nordeste no sentido de dar emprego à massa de população flutuante e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, tais proposições têm efeito para diminuir a migração para o Centro-Sul e expandir o capital industrial sulista para aproveitar as matérias-primas da região, o mercado regional e absorver a mão de obra regional. Enquanto isso, o Estado transforma parte da mais-valia captada, sob as formas de impostos e de taxas, em capital (PEREIRA, 2009; OLIVEIRA, 1981). Assim, a aplicabilidade das Superintendências de Desenvolvimento, a começar pela SUDENE, representou uma das formas de acumulação capitalista do Estado, em que a prerrogativa do desenvolvimento está imbricada na procura de vantagens e alianças diplomáticas, comerciais e econômicas de modo a consolidar o poder e a riqueza do próprio Estado (HARVEY, 2016).

Ao passo de destacarmos estas estratégias do Estado, em anos posteriores, a configuração política brasileira é instável perante o jogo de trocas (também conhecido popularmente como o “toma lá dá cá”). Isto é bem refletido no governo de João Goulart, o “Jango”, tendo em vista que marcou o processo de continuidade dos planejamentos governamentais com os órgãos integradores da administração pública, a partir da retomada do Estado Populista que resgatara ideais do governo Vargas. Sendo assim, instituiu o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, em 1962, que se caracterizou por ser uma estratégia com perfil especificamente economicista baseado na situação do país, uma vez que

a inflação atingira níveis críticos, os serviços direcionados ao aumento dos lucros e a dívida externa consumiam, praticamente, o valor adquirido com as exportações.

Desta forma, o Brasil carecia de novos empréstimos internacionais, principalmente dos Estados Unidos da América, acumulando ainda mais a dívida (FGV, 2018d; HISTÓRIA BRASILEIRA, 2018b), e buscou-se assegurar a taxa de crescimento econômico do país, tendo como consequência a redução inflacionária, a proteção dos salários da população perante a variação dos índices inflacionários, intensificar as pesquisas nos campos científicos e tecnológicos, direcionando programas para os eixos da educação e da saúde pública, com isto, possibilitaria a idealização do desenvolvimento do país visando a redução das disparidades regionais e melhorias técnicas nos setores produtivos.

Entretanto, essas ações não representaram a uniformidade política daquela época, pois, em meio a este contexto, via-se a dificuldade do Estado de manter o seu poder por meio do Plano Trienal. A dicotomia do problema estava centrada em modificar a estrutura administrativa, enquanto por um lado o então ministro do Planejamento, Celso Furtado, buscava a reorientação do papel do Estado como propulsor da economia por meio das ações citadas anteriormente, por outro lado o jogo político acentuava as pressões por parte das massas populares que legitimavam o Estado Populista e o Estado de compromisso com os grupos dominantes (GONÇALVES NETO, 1997). Isto rapidamente consumiu o poderio do Estado e motivou João Goulart a tomar partido em suas decisões e que iria desagradar um dos dois lados, a opção pelas reformas de estrutura direcionou a crise do regime populista, pois desagradou as forças dominantes que apoiavam a manutenção do sistema (GONÇALVES NETO, 1997).

Em outras palavras, a aplicação de uma política de planejamento, como foi o Plano Trienal, não pode representar somente as diretrizes ou os objetivos, tampouco a quem irá beneficiar, mas antes de tudo, deve representar a forma de mediação dos conflitos de classe que o Estado precisa exercer (bem parecido ao jogo da balança, em que se colocarmos mais peso de um lado, o outro rapidamente responde contrariamente). Desse modo, segundo Gonçalves Neto (1997), cabe ao Estado apenas administrar as divergências entre as massas populares e as classes dominantes, a fim de evitar risco para a sua estabilidade de ordem econômica; mas essa afirmação não mostra uma especificidade de governabilidade no mundo contemporâneo, pois Maquiavel já havia destacado o equilíbrio das forças opostas como estratégia:

Digo, então, que estes Estados conquistados que se incorporam a um Estado mais antigo, ou comungam da mesma origem e da mesma língua, ou não comungam.

Quando sim, torna-se muito fácil conservá-los, sobretudo se não estão acostumados a viver livremente. Para possuí-los de forma segura, basta haver-se extinta a estirpe do Príncipe que o dominava, pois que, quanto ao mais, mantendo-se os seus antigos privilégios e não havendo alteração nos costumes, os homens viverão pacificamente [...] (MAQUIAVEL, 1998, p. 8-9).

E tendo como consequência esta incapacidade de manter as rédeas do poder, abre-se o espaço para o Golpe Militar em 1964, pondo fim ao governo de Jango. Desta forma, instaura-se um Estado com caráter autoritário e militar que se sustentara nos ideais desenvolvimentistas dos governos anteriores (ao menos no discurso), pois o que se observou no regime militar no Brasil foi a associação do conceito de desenvolvimento ao de segurança nacional (DUARTE, 2009).

Com isto, o Marechal Castelo Branco, em 1964, promulgou sua política de desenvolvimento por meio do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), visando reformas para a viabilização do crescimento econômico a médio e longo prazo, embora a estratégia tenha sido tracejada para ser implantada em um curto espaço de tempo, limitando-se ao período de 1964 a 1967. Este planejamento fora idealizado a partir das premissas da conjuntura econômica daquela época, baseando-se nos seguintes objetivos, conforme Gonçalves Neto (1997) enfatiza a necessidade de acelerar o ritmo de desenvolvimento; a melhoria das condições de vida da população; a garantia de oportunidades de emprego e a correlação dos déficits do balanço de pagamentos.

Assim, o PAEG intensificou as reformas institucionais nos setores de planejamento do território nacional, bancário, tributário e capital. Entre as ações programadas no PAEG, os efeitos destas destoariam na idealização da recuperação das taxas de crescimento, uma vez que somente seriam retomadas devido a uma política de incentivos à exportação, a fim de que promovessem a internacionalização da economia brasileira alinhando-a ao sistema praticado pelos Estados Unidos da América, conhecido como Aliança para o Progresso³.

Esta conformidade de intensificação de alinhamento ao capital estrangeiro impacta no setor agrícola de forma veemente, pois é a partir do PAEG, na busca pela retomada do crescimento, que se promovem as alterações no setor agrícola justificadas pela “necessidade” de modernização. Ora, esta “necessidade” em nada está consoante às *necessidades humanas*,

³ O sistema da Aliança Para o Progresso (1961) executado pelos Estados Unidos da América com direcionamento à América Latina, retrata o mesmo sentido de empréstimos concedidos a países da Ásia, por meio do Plano Colombo (1951), e a países da Europa através do Plano Marshall (1947), devido ao embate travado pelos norte-americanos contra os soviéticos, sendo caracterizado pelo período da Guerra Fria. Este contexto de “ajuda” financeira norte-americana remeteu-se ao objetivo de conter o avanço socialista por meio dos soviéticos, uma vez que o objetivo capitalista estadunidense se concentra na possibilidade de investimento financeiros nos países latino-americanos.

como bem destaca Furtado (2000), tendo em vista que a técnica, enquanto instrumento da capacidade operativa do ser humano, não centrará somente no objetivo de suprir a subsistência, mas também, principalmente, o processo de acumulação capitalista.

Assim, é interessante ponderar como os efeitos da modernização da agricultura pelo PAEG mudam (ou encobrem) a realidade vivida. Pensemos no cenário agrícola antes do PAEG e após o plano. Na primeira parte temos a agricultura com a sua estrutura mantida desde antes da crise de 1929 e por vez incapaz de suprir as demandas urbano-industriais cada vez mais expansivas, ou seja, a agricultura possuía baixa produtividade e era tratada como setor retardatário. Segundo Gonçalves Neto (1997), o setor agrícola provocava crises de abastecimento e, conseqüentemente, pressão constante de alta de preços; e o abismo entre o campo e a cidade poderia comprometer a expansão de todo o conjunto. Por outro lado, é nesta configuração que se fundamenta a modernização da agricultura, pois a inovação tecnológica permite o aperfeiçoamento do ser humano, a fabricação de instrumentos de trabalho, instalações de plantações agrícolas, de meios de acesso a essas plantações etc. (FURTADO, 2000).

Em outras palavras, este segundo momento representa as ações do PAEG, em que Gonçalves Neto (1997) destaca o incentivo à utilização de adubos, corretivos e sementes melhoradas, investimentos em mecanização, em pesquisas e aperfeiçoamento de métodos de produção, expansão do crédito agrícola etc. Assim, a lógica destes dois momentos resulta na estratégia de se associar a técnica como parte integrante da propaganda do desenvolvimento, onde temos em nossos pensamentos o desenvolvimento como similar à eficiência, e isto nos limita a observarmos o objetivo de tudo, a acumulação capitalista.

Acerca da acumulação capitalista, Marx menciona a exploração do trabalhador a partir da determinação da produção capitalista como produção de valor, isto é, a expropriação do trabalhador está atrelada à acumulação de capital e tem como resultado o mais-valor (MARX, 1984)⁴. Para tanto, nesta época do Brasil onde estamos evidenciando, o objetivo é tornar o campo lucrativo, e não basta somente a expropriação dos trabalhadores, mas também as inovações tecnológicas partindo da perspectiva de uma frase simples do senso comum: tempo é dinheiro, neste caso, existe uma lógica explicativa, pois o tempo é dinheiro para o capital como bem aponta Harvey (2016):

⁴ O termo *mais-valor* pode nos soar estranho ou equivocado por associarmos diretamente ao termo *mais-valia*, popularmente conhecido, de fato estamos tratando o mesmo sentido, mas com diferenciação na grafia e fundamentada teoricamente, pois, nos “*Manuscritos Econômicos*” de 1857-1858 de Karl Marx (2011), a substituição do termo *mais-valia* por *mais-valor* está a partir da palavra *Mehrwert*, onde literalmente apresenta-se como *mais-valor* (valor adicionado ou valor excedente, também) e a representação do termo *mais-valia* não seria justificável do ponto de vista teórico pela simples anteposição do advérbio.

Atravessar espaços custa tempo e dinheiro. A economia do tempo e do dinheiro é a chave para a lucratividade. Cria-se um prêmio para inovações – técnicas, organizacionais e logísticas – que reduzam os custos e o tempo de deslocamento espacial (HARVEY, 2016, p. 140).

Se pararmos para pensar na correlação tempo, dinheiro e na lucratividade, iremos observar o que Milton Santos nos chama atenção quando se remete aos fixos e fluxos, a interação deles expressa a realidade geográfica. Atualmente, cada vez mais os fixos são artificiais e fixados ao solo; os fluxos são mais numerosos, diversos, amplos e rápidos (SANTOS, 2006). Para entendermos melhor, Harvey (2016) exemplifica-os:

Para que o capital circule livremente no tempo e no espaço, as infraestruturas físicas e os ambientes construídos devem ser fixos no espaço (ancorados na terra sob a forma de ruas, estradas, torres de comunicação e cabos de fibra óptica, aeroportos e portos, fábricas, escritórios, casas, escolas, hospitais etc.) (HARVEY, 2016, p. 77).

Certamente essa explanação teórica sob um olhar superficial poderia ficar apenas no campo teórico, mas são nestas condições que o governo Médici na década de 1970⁵ institui o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que concentrou suas medidas na reconstrução e modernização das instituições públicas e privadas, especialmente na região Sudeste, na qual se acreditava em assegurar a expansão das indústrias (FGV, 2018e). Abrem-se então, possibilidades, enquanto planejamento, em qualificar o Brasil dentro do quadro das nações desenvolvidas, partindo do pressuposto de aumento na renda per capita (objetivado para um alcance de 500 dólares) e no Produto Interno Bruto (PIB), perpassando pela consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento e transformação social, a implementação de políticas no âmbito tecnológico, fortalecimento das empresas estatais em detrimento das estrangeiras, consolidar o mercado de exportações, promover projetos de infraestrutura nos transportes para aumento nos fluxos de mercadorias.

Dessa forma, a dinâmica dos setores e a modernização apresentam-se como solução para este objetivo ilusório de colocar o Brasil dentro do quadro das nações de primeiro mundo (assim pode-se dizer). Na verdade, o capital precisaria atuar no campo para estimular o

⁵ Antes da implantação do I PND, houve no início do governo Costa e Silva o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), e logo após a sua morte, Médici assume a Presidência e institui as Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1973). Assim, respectivamente, segundo Gonçalves Neto (1997), o primeiro se remete à construção de objetivos fundamentais para a política econômica, a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação; o segundo, por sua vez, tem em sua concepção 10 importantes realizações, entre as quais citamos o aumento dos investimentos e da produção agrícola, programas de apoio ao desenvolvimento da agricultura, desenvolvimento tecnológico do setor agrícola e o desenvolvimento acelerado da pecuária.

crescimento econômico do país e as atenções foram voltadas para as indústrias e para a agricultura, neste ponto destacamos os fixos e os fluxos a partir de Gonçalves Neto (1997):

A estratégia agrícola do plano [...] orienta-se no seguinte sentido: desenvolver agricultura moderna, empresarial, no Centro-Sul; tornar viável a agricultura nordestina (racionalização da estrutura agrária, introdução de nova tecnologia, irrigação etc.), assentando-se esta ação especialmente sobre o Proterra (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste); e modernizar as estruturas de comercialização e distribuição de produtos agrícolas (GONÇALVES NETO, 1997, p. 133).

As políticas de planejamento no período militar para a agricultura centram-se na modernização agrícola, consolidação e expansão de latifúndios na tentativa do setor agrícola por ritmo no crescimento econômico e conseguir atender as demandas da cidade, principalmente, nos alimentos. E o II PND, no governo Geisel, previa a instalação da economia moderna fundamentando-se por uma sociedade industrial e com caráter competitivo, sendo direcionada para a região Centro-Sul, com aplicações nos setores das indústrias de base, da tecnologia, da ciência, da energia e da infraestrutura.

A partir disto, o plano implicava a redução da dependência externa, deste modo, aplicou-se a Política de Integração Nacional voltada à implantação de polos agropecuários e agrominerais na Amazônia, no Nordeste e no Centro-Oeste. Logo, o II PND representou uma tentativa de ajustes ao endividamento externo, embora, ainda que seja paradoxal, houve entrada de recursos externos para o provimento de investimentos públicos e privados, resultando em problemas para a condução da política econômica no país, além disso, para o campo, segundo Gonçalves Neto (1997), as ações para a agricultura e a pecuária foram intensificadas no sentido de dar o retorno na expansão do PIB, justificando-se a “vocação” do Brasil como supridor mundial de alimento e matérias-primas agrícolas.

Ao fim da ditadura militar, no período tido como Redemocratização, o Brasil se depara com o primeiro plano estratégico voltado para o campo, o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), pelo então presidente José Sarney, em 1985, com objetivo de atender às demandas sociais mais urgentes no âmbito rural, visando desapropriações, permitindo, assim, o assentamento de trabalhadores em áreas conflituosas nos estados do Pará e Maranhão. O PNRA previa mecanismos tais como a colonização, a regularização fundiária e os tributos tão somente como complementares.

Para tanto, ressaltamos a base do PNRA como sendo o Estatuto da Terra⁶, a partir da criação do Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD). Essa nova configuração de política de planejamento tem em sua concepção ideais desenvolvimentistas e fundamentados na abordagem regional, mas apresentava uma ruptura com relação às políticas anteriores, a substituição de um caráter setorial para um caráter descentralizador, principalmente em função da criação do MIRAD. O PNRA teve um peso significativo, por representar o símbolo da esperança dos brasileiros em conseguir realizar a Reforma Agrária e solucionar os conflitos violentos por terras no país.

Apesar do simbolismo esperançoso do PNRA, a política na prática teve, de certa forma, a mesma dinâmica das políticas anteriores e refletiu apenas um conflito de interesses dos setores sociais conservadores e dos latifundiários que emergiram em protesto dessa estratégia, e o efeito disso resultou na inviabilização do PNRA e no descarte das metas estabelecidas. Dessa forma, é possível observar que as políticas de planejamento executadas pelo Estado foram, essencialmente, direcionadas aos interesses da burguesia nacional e estrangeira em aliança às antigas oligarquias, além do Estado nacionalista optar por impulsionar as tecnologias em prol da mecanização agrícola, favorecendo a industrialização e enfatizando a concentração da renda.

É notório também uma possível diminuição nos debates acerca do desenvolvimento regional enquanto direcionamento para as políticas de planejamento, ressaltamos que a aplicação destes planos acentuou as desigualdades regionais no Brasil. Uma vez que, conforme Tavares (1987), quando há o desenvolvimento na escala regional, este reflete um processo de equilíbrio instável, pois os efeitos propulsores e regressivos gerados marcam a expansão de certos centros e áreas, assim, não se permite pensar em uma tendência à redução das desigualdades regionais. Tal fato nos remonta a pensar, ainda que Marx não tratasse acerca da questão regional, estas desigualdades geradas provêm na medida em que o capitalismo avança em direção à monopolização, refletindo no desenvolvimento de certas áreas e o atraso de outras (TAVARES, 1987).

Assim, o debate sobre a formulação de políticas e a escala regional não são fechadas junto ao término da ditadura militar e do início da Redemocratização, mas a substituição da categoria Região pela de Território se dá pelo objetivo de compreender a complexidade dos setores econômicos, sociais, culturais e ambientais, mas isto não quer dizer que a Região sofra

⁶ O Estatuto da Terra foi promulgado pelo presidente Castelo Branco, em 1965, com o objetivo de, conforme Graziano da Silva (1982, *apud* Mendonça, 2006), conter em seu bojo duas estratégias distintas: uma, claramente “distributivista”, voltada à democratização da propriedade da terra; e outra, “produtivista”, concentradora, já sinalizando a opção que prevaleceria nos anos de 1970, a assim chamada “modernização conservadora”.

uma ruptura e caia no esquecimento, ainda assim, serve de base para a formulação de novas políticas.

1.1.2 As contradições do desenvolvimento territorial

Diante disso, entendemos o quanto a escala regional se apresentou como importante, sobretudo para as formas de desenvolvimento do capitalismo por meio das políticas públicas e dos interesses do Estado. É bem verdade que não conseguimos chegar à classe dos países desenvolvidos (um tanto quanto ilusório), as justificativas estão centradas no entendimento do funcionamento do capitalismo e não somente na escala adotada pelo Estado, mas a ideia de alcançar o patamar de país desenvolvido está intimamente ligada à inexistência de desigualdades.

Falar da inexistência de desigualdades torna-se um fato superficial, tendo em vista que apesar da homogeneidade social e espacial que os países desenvolvidos apresentam, não anula as desigualdades neles existentes, uma vez que a busca por esta homogeneidade exprime a necessidade do próprio capital de reproduzir-se em escala nacional, não se esquecendo da sua principal característica, a concentração (VIEIRA, 2006). Cabe ao Estado vistoriar para que as pequenas distorções (advindas do próprio capital) não se tornem graves em seu território.

Sob a luz do desenvolvimento desigual e combinado elucidado por Neil Smith, temos na perspectiva geográfica a decorrência de regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas, onde reflete a mobilidade do capital, ou seja, este vaivém do capital de espaços desenvolvidos para os subdesenvolvidos e vice-versa, representa a manifestação geográfica do movimento capitalista (SMITH, 1988). Então, se de fato estamos subordinados à atuação do capital e refém de suas ações, como seriam apresentadas as soluções para as nossas inquietações no que se refere às disparidades de regiões cada vez mais ricas e regiões cada vez mais pobres?

Ao falarmos de soluções, estamos indo bem mais além do que um simples *sim* ou *não*, é preciso entender a causação circular primitiva de Myrdal, principalmente ao efeito *Backwash*, tendo em vista que não é tão simples uma política de planejamento contornar ou amenizar os desequilíbrios regionais, pois o efeito *Backwash* nos diz que o desenvolvimento econômico da região A pode ter efeitos perversos no desenvolvimento das regiões B e C, por exemplo (MYRDAL, 1997). Em contrapartida, pode haver o efeito *Spread*, quando há consequências benéficas do desenvolvimento da região A sobre as regiões B e C (MYRDAL, 1997).

Entre estes efeitos, ressaltamos o efeito *Backwash* como o mais comum em países com dimensões continentais, por exemplo: o Brasil. A explicação para este acontecimento está no que Harvey (2016) explicita:

Regiões avançadas atraem novas atividades pela vitalidade de seus mercados, pela força de sua infraestrutura física e social e pela facilidade com que proporcionam mão-de-obra e meios necessários para a produção. Dispõem de recursos (na forma de uma base tributária crescente) para investir em infraestrutura física e social (como educação pública), o que atrai mais trabalho e capital. [...] Como consequência mais capital é atraído. Em compensação, outras regiões carecem de serviços ou perdem cada vez mais atividades. [...] O resultado são concentrações regionais desiguais de riqueza, poder e influência (HARVEY, 2016, p. 142).

Assim, nestas relações de causalidade e consequência, a forte heterogeneidade das macrorregiões brasileiras deixadas como legado das políticas de desenvolvimento regional, revelou a necessidade de novas escalas de planejamento, incluindo a abordagem territorial como nova norteadora das políticas a serem aplicadas, em contraposição às correntes neoclássicas do desenvolvimento regional, em que se destacaram dificuldades empíricas e insuficiências teóricas, diante disto, a visão territorial que surge a partir do eco-desenvolvimento, a evolução do pensamento sobre o meio ambiente e das críticas marxista ao desenvolvimento desigual (AYDALOT, 1985 *apud* LIMA, 2006).

É importante salientarmos que esta mudança de categoria geográfica, a substituição da Região pelo Território, não está no direcionamento do Território tratado pelo clássico geógrafo alemão Friedrich Ratzel, ou seja, não se trata do expansionismo territorial da Alemanha tendo o Território resumido apenas aos limites nacionais, apoiando-se na segurança nacional, tampouco se ligando ao determinismo partindo da ideia de que existia uma estreita ligação entre o solo e o Estado, onde representa a união do povo vivo com o solo resultando na interação entre ambos (RAFFESTIN, 1993; SOUZA, 2000). Embora, não descartamos parte da essência de sua teoria geopolítica, pois o Território, ainda que estivesse ligado aos valores nacionalistas, estava também configurado como instrumento de poder do Estado.

A partir dos apontamentos de Raffestin (1993), Ratzel concebia o poder do Estado como estruturante para os níveis de hierarquia onde fundamenta o próprio Estado para controlar, organizar e gerenciar o seu território e sua população. A similaridade do Território tratado por Ratzel e pelas políticas de planejamento no Brasil a partir da década de 1980, está no Território ainda se constituir como instrumento de poder do Estado, mas não somente para a proteção da soberania ou seguridade nacional.

É importante ponderarmos que após o fim da ditadura militar, o Território não é inserido rapidamente dentro do contexto das políticas de planejamento no Brasil. Embora, na

Europa, os debates acerca desta categoria ampliam-se e, posteriormente, fundamentariam a instituição do programa *Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* (LEADER), em 1991. Nesta perspectiva, diferentemente do planejamento regional, em que se traz a categoria Região e o caráter setorial das ações de políticas públicas, a categoria Território emerge como categoria norteadora dos macroplanejamentos já no início dos anos 1990 e aproveita para manter o caráter descentralizado para os outros setores da economia nacional.

E como afirmamos anteriormente, o espelhamento das políticas no Brasil provém, principalmente, do LEADER partindo das características do enfoque no desenvolvimento territorial por meio do planejamento e de execução de projetos, sendo importante destacarmos a perspectiva participativa que atribui os conhecimentos dos usos locais em conjunto ao estímulo da criatividade no que se tange à articulação política (FAVARETO, 2010).

Sobre o LEADER, Favareto (2010) afirma:

O programa LEADER [...] surge em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Europeia, nos marcos de um amplo processo de discussão sobre as formas de planejamento de políticas no continente, em crescente preocupação com as discrepâncias entre regiões. Sua marca inovadora foi, em primeiro lugar, seu viés territorial, em oposição ao caráter marcadamente setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais; em segundo pelo tipo de estratégia proposta para a promoção do desenvolvimento rural, com ações do tipo *bottom-up*, baseadas no princípio da parceria, de caráter multissetorial e integradas (FAVARETO, 2010, p. 23).

Ademais, ao se falar do Território enquanto categoria para as políticas públicas, fez com que fossem levantadas indagações epistemológicas na Geografia, pois, como afirma Raynaut (2014, p. 59), “a utilização da palavra *territoire* na geografia francesa é recente [...] durante muito tempo a disciplina privilegiou o uso da noção de ‘meio’ [...]”. Assim, as discussões sobre espaço e Região tinham uma trajetória nas políticas bem maior do que o Território (o Território como lembramos anteriormente estava incumbido nas pretensões nacionalistas), partindo disso, resgatamos Raffestin (1993) quando este menciona a necessidade de se compreender primeiramente o espaço, uma vez que este é anterior ao Território.

Então, ainda segundo Raffestin (1993), podemos observar o Território como resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático. Logo, tem nexos quando nos deparamos com as fundamentações teóricas de participações locais ou mesmo os arranjos produtivos locais propostos pelo LEADER, na tentativa de se aumentar a escala de atuação das políticas, para isto a mobilização feita de se enquadrar o Território como categoria de análise parte do

pensamento de, como afirma Raynaut (2014, p. 60), “[...] a palavra *territoire*/território [...] já abarcava a ideia de inter-relação entre um espaço concretamente delimitado e identificado, embutido então na realidade material, e um grupo social, na diversidade e na complexidade de sua estrutura e de seu funcionamento”.

Neste momento, a partir dessa nova configuração dada às políticas de planejamento, devido à introdução do Território como categoria fundamental, modifica-se a estrutura que antes era setorial e agora descentralizadora, tornando-se fator preponderante na mudança das características do Estado. Desse modo, a figura de um Estado intervencionista perde espaço para um Estado que pode ser apenas um regulador de mercado, estamos falando dos princípios neoliberais.

Assim, a partir da década de 1990 no Brasil, os ideais desenvolvimentistas, populistas e nacionalistas aplicados nas políticas de planejamento anteriormente, cedem o lugar para as pretensões do Estado Neoliberal⁷, em que, segundo Harvey (2008, p. 17), “[...] cria condições favoráveis à acumulação lucrativa de capital pelos capitalistas domésticos e estrangeiros”. Em outras palavras, o Neoliberalismo não apenas centra suas ações na modificação das estruturas e/ou dos antigos poderes, como mencionadas anteriormente, mas também alcança suas pretensões na divisão do trabalho, nas relações sociais, na promoção de bem-estar social, combinação de tecnologias, atividades reprodutivas, modos de vida e de pensamento, formas de ligação à terra e, até mesmo, aos hábitos do coração do ser humano (HARVEY, 2008).

Não nos cabe, neste instante, ponderar todas as causas do surgimento da Teoria Neoliberal, mas, em linhas gerais, a crise do capital nos anos 1970 proporcionou a primeira experiência de neoliberalização, o Chile⁸, no golpe de Pinochet ao então governo do presidente Salvador Allende (HARVEY, 2008). No Brasil, a partir dos anos 1990 no Brasil, as grandes empresas configuram-se como determinantes no processo conjuntural do país, como afirma Bernardes e Manzoni Neto (2008), esses atores passaram a interferir ativamente nos processos em curso que redefinem os usos e a regulação do território, ou seja, o processo de privatização no Brasil é, nesse sentido, emblemático.

⁷ Com relação à implantação dos princípios neoliberalistas, é possível relacionar o surgimento deste Estado Neoliberal, devido às políticas de substituição de importações aplicadas pelos países latino-americanos, sendo que estas políticas promoveram a indústria nacional mediante subsídios ou barreiras tarifárias, entretanto, a necessidade uma nova abordagem aparece como uma possível solução ao baixo desenvolvimento econômico destes países (HARVEY, 2008).

⁸ Posteriormente, países como a China, em 1978; a Inglaterra, com Margaret Thatcher, em 1979; a Índia, em 1980; o Brasil e a Suécia, nos anos 1990, são exemplos de países que aderiram as práticas neoliberais. Em suma, os princípios neoliberais representam a proteção das elites econômicas diante da ascensão política dos Partidos Socialistas e Comunistas.

Tendo em vista que existe a correlação entre a perspectiva territorial como embasamento das novas políticas de planejamento a serem elaboradas, o Estado neoliberal e os velhos/novos interesses capitalistas. Essa lógica parte de o Estado utilizar o território como forma atrativa e comovedora aos grandes investimentos, uma vez que conforme Velasco (1996, p. 200 *apud* Lima, 2006, p. 79), “é peremptória a necessidade de questionarem-se os fundamentos que empurram os governos regionais a estabelecer uma dura competição para a atração de grandes empresas, fundamentalmente multinacionais, a seus territórios”.

Esta correlação de forças do Estado, as empresas e o capital permitem-se apossar das estratégias que a nova visão conceitual do Território apresenta. Não podemos nos limitar a observar o Território enquanto uma nova estratégia tida como solucionadora dos problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais, pois é na essência da valorização dos recursos locais e da participação da população local que se estabelecem o jogo de forças e da competitividade das empresas mediadas pelo Estado capitalista, como bem afirma Santos (2017):

O território como um todo é objeto da ação de várias empresas, cada qual, conforme já vimos, preocupada com suas próprias metas e arrastando, a partir dessas metas, o comportamento do resto das empresas e instituições [...], esse novo poder das grandes empresas, cegamente exercido, é, por natureza, desagregador, excludente, fragmentador, sequestrando autonomia ao resto dos autores (SANTOS, 2017, p. 86).

É importante mencionar que esta associação das ações neoliberais, do Estado mínimo e das forças do capital não retratam apenas uma condição teórica. Para tanto, mencionamos os anos 1990 como o período fundamental para a expansão do agronegócio, ou seja, esta impulsão não é ocasional, isto decorre da ação do capital no campo camuflado pela promoção do desenvolvimento territorial. Como exemplo, destacamos no Cartograma 1 abaixo a área plantada de soja e a quantidade de toneladas produzida (Gráfico 1) no período contado, de 1990 a 2016:

Cartograma 1

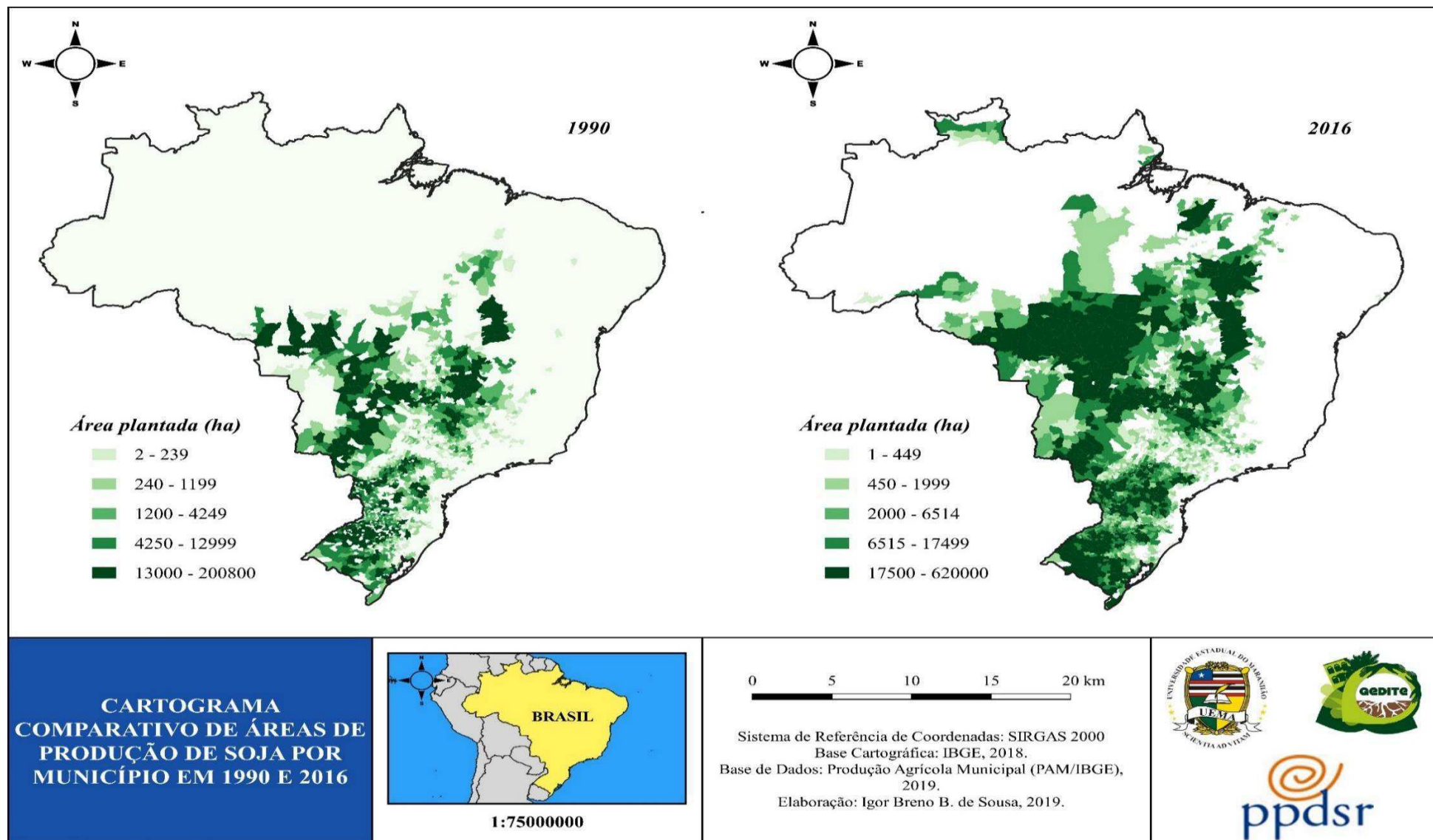
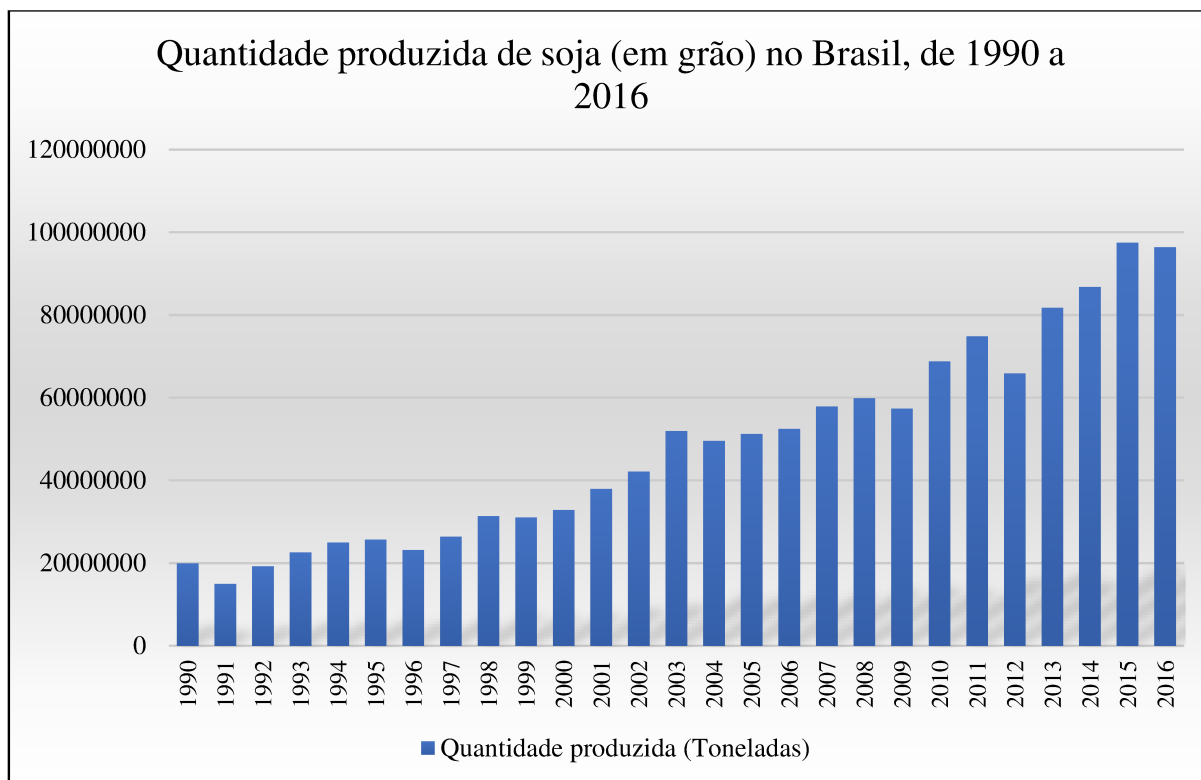


Gráfico 1



Fonte: IBGE, 2019.

Elaboração: O próprio autor.

A partir do que se pode observar, o Estado tendo suas pretensões neoliberais permite, conforme Santos (2017), a competitividade, em que esta é parte preponderante do processo de busca pelo aprofundamento da agricultura científica, ou seja, a ciência, a técnica e informação constituem-se como elementos essenciais no aumento exponencial das quantidades produzidas em relação às superfícies plantadas, no mais é basicamente o que Milton Santos havia denominado de *meio técnico-científico-informacional*⁹ anos atrás, e o capital, por meio do agronegócio, alinha a tecnologia a seu favor não somente para “anular o espaço pelo tempo” (HARVEY, 2005, p. 225). Assim, como o mesmo autor afirma, a competição entre as empresas está na busca de aumentar sua eficácia individual e sua produtividade para obter lucros maiores em relação às concorrentes (HARVEY, 2016).

De um modo geral, segundo Mesquita (2011), os anos noventa representaram um período intenso de mudanças para as economias de países subdesenvolvidos que aderiram e/ou se inseriram nas políticas neoliberais impostas pelos países do centro do capitalismo. Essas modificações na estrutura do setor agrícola, no caso do Brasil, promoveram o embate

⁹ Conforme Santos (2006), a partir do meio técnico-científico-informacional, podemos falar da cientificização e de uma tecnicização da paisagem, além da informação tratada como vetor fundamental do processo social, e os territórios são equipados para facilitar sua circulação.

entre os grandes produtores (amparados pelo Estado com subsídios de crédito agrícola e isenções fiscais) e os pequenos produtores (representados, em sua maioria, pelos movimentos sociais), ou seja, a agricultura não é mais caracterizada totalmente como entrave para a economia nacional, como havia sido mencionado nas décadas de 1950 e 1960 por não conseguir atender a demanda urbano-industrial.

O fato agora, no período neoliberal, está centrado na divisão das agriculturas (se assim podemos dizer). O agronegócio consegue alavancar o ritmo das suas produções e o tempo de produção por meio de sua agricultura científica globalizada caracterizada pela utilização de sementes, inseticidas, fertilizantes, corretivos, além da assistência técnica (SANTOS, 2017). Seguindo essa linha, como bem afirma Mesquita (2011), sua essência reflete uma agricultura sumariamente de exportação voltada para mercados específicos por meio de suas características comerciais, empresariais, patronal e moderna, ou seja, o retorno econômico representado pelo agronegócio está consoante com os interesses do Estado e do capital,

1.2 Os efeitos das políticas de planejamento na agricultura

Embora, não tratamos nesta pesquisa as conflitualidades entre o agronegócio e a agricultura familiar, é importante destacar que os privilégios mantidos pelo Estado Neoliberal, na década de 1990, direcionados ao capital produtivo/especulativo¹⁰, resultam na exposição desleal da agricultura familiar perante a concorrência interna e externa, principalmente pela política de valorização do câmbio do Mercosul (MESQUITA, 2011). Dessa forma, o Estado direciona seus privilégios para a agricultura empresarial, mas direciona também políticas de planejamento para a agricultura familiar, como formas de apaziguar os movimentos sociais e atender os pequenos agricultores por meio de políticas compensatórias, mas que suas principais intenções estão no agronegócio.

1.2.1 O Estado e suas intenções na agricultura

No que se refere aos pequenos agricultores, o termo, por assim dizer, Agricultura Familiar¹¹ ganha projeção no fim dos anos oitenta e início dos anos noventa. Como

¹⁰ Nessa perspectiva, destacar os processos de produção e especulação no ambiente capitalista é destacar também a espoliação do agricultor familiar, pois, conforme Harvey (2016), o trabalho social produzido no local de produção é apenas um fio de toda a trama da espoliação, ou seja, apenas sustenta a apropriação e a acumulação de grande parcela da riqueza comum seja de “pessoas” privadas (Entidades legais) e/ou o Estado. Assim, refletir a partir desta configuração capitalista nos faz reiterar que este modo de espoliação é originário do sistema capitalista diante de sua acumulação primitiva, ou seja, são os trabalhadores de aluguel e os seus meios de trabalho em capital (MARX, 1984).

¹¹ A agricultura familiar é compreendida, conforme Schneider (2009), a partir da forma familiar de organizar o trabalho e a produção na atividade agrícola, diante da utilização de membros da família para o uso da força de trabalho, passando pela gestão da unidade produtiva.

afirmamos anteriormente, a atenção dada pelo Estado ao agronegócio renegou os pequenos agricultores (ou pequenos produtores rurais ou também trabalhadores rurais), e, assim, a noção de Agricultura Familiar, como afirma Schneider (2009):

[...] surge como uma noção de convergência e unificadora dos interesses dos pequenos proprietários rurais que se julgavam não apenas preteridos politicamente da integração, mas afetando economicamente, uma vez que a abertura comercial ameaçava determinados setores da agricultura brasileira em razão das diferenças de competitividade de seus produtos [...] a partir da unificação do discurso político, os sindicatos e movimentos sociais do campo passaram a se identificar com a noção de agricultura familiar que, na verdade, congregava uma miríade de categoriais sociais unificadas sob uma mesma dominação (SCHNEIDER, 2009, p. 30-31).

A partir dessa afirmação, é possível destacar que a unificação dos pequenos produtores como agricultores familiares representou uma forma de reivindicação perante o Estado Neoliberal, principalmente como forma de manifestação política, como aponta Schneider (2009):

Em face dos desafios que o sindicalismo rural enfrentava nessa época, tais como os impactos da abertura comercial, a falta de crédito agrícola, e a queda dos preços dos principais produtos agrícolas de exportação, a incorporação e afirmação da noção de agricultura familiar mostraram-se capaz de oferecer guarida a um conjunto de categorias sociais, como os assentados, arrendatários, parceiros, integrados a agroindústrias, entre outros, que não mais podiam ser confortavelmente identificados com as noções de pequenos produtores ou simplesmente trabalhadores rurais (SCHNEIDER, 2009, p. 31).

Assim, em resposta às pressões dos movimentos sindicais, o Estado cria e implanta o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995. Aqui temos, basicamente, a tentativa de o Estado apaziguar as reivindicações dos movimentos sociais, pois ele direciona suas ações para uma categoria social específica e que necessitava de políticas públicas diferenciadas por meio de juros menores, apoio institucional, crédito agrícola etc., uma vez que os pequenos agricultores familiares haviam sido excluídos nos anos setenta e oitenta, da fase chamada de modernização agrícola (SCHNEIDER, 2009; MESQUITA, 2011).

Como mencionamos anteriormente, a realidade dos agricultores familiares é extremamente diferente da dos médios e grandes agricultores, tendo em vista que estes, segundo Mesquita (2011) se valem da captação de seus financiamentos a partir do complexo agroindustrial criado e consolidado na modernização da agricultura, e a preocupação (ou intenção) do Estado está em coordenar estas cadeias produtivas a fim de torná-las mais competitivas no âmbito internacional.

No mais, o PRONAF é moldado na característica descentralizadora¹² e, conforme Souza (2012), apresenta forte conotação territorial, manejo dos recursos naturais, instrumentos de planejamento e princípios de sustentabilidade (econômica e social), incorporando-se à dimensão territorial do desenvolvimento. Ademais, esse programa concentra-se no fortalecimento das atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, além de proporcionar aumento de renda e agregando valor ao produto e a propriedade, tendo por base a valorização do produtor familiar.

Com isto, em meio à dimensão das relações entre as políticas públicas de promoção ao desenvolvimento rural e os agricultores, tal configuração impulsionada pelo PRONAF tem a premissa da agricultura familiar estar diretamente relacionada à ideia de segurança alimentar, questões culturais, valorização do ambiente e do próprio agricultor, além da diversidade de sua produção propiciando o desenvolvimento local, logo, nestes moldes, possibilita o surgimento dos mercados institucionais. Dentro da lógica dos mercados institucionais, estes refletem como uma alternativa de aproximação entre o consumo e a produção de base familiar, assim evidenciamos Paula, Kamimura e Silva (2014):

Ao abordar o mercado institucional de alimentos, em seu sentido mais amplo, o setor envolve pelo menos uma das três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) em todas as suas operações de compra de alimentos. Essas operações podem ter caráter contínuo, atendendo, por meio das compras dessa natureza, as escolas, creches e hospitais; ou caráter esporádico, como as realizadas para o atendimento de calamidades públicas e programas de governo ou às referentes políticas de Estado e aos programas de governo (PAULA; KAMIMURA e SILVA, 2014, p. 36).

Assim, as articulações das políticas públicas propiciadas pelo poder público devem facilitar a inserção e a participação dos agricultores familiares dentro da própria política dos mercados institucionais, possibilitando a estruturação de programas de compra de produtos dos agricultores, tais como os mais conhecidos, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE, o qual necessita de uma construção de uma densa rede que permita que estes programas sejam territorializados e fortalecidos, além de poder promover neste interpasso uma aproximação entre agricultores e consumidores na relação campo e cidade, uma vez que, cabe-nos destacar que estes programas, conforme Paula, Kamimura e Silva (2014), aparecem como possibilidade de auxiliar no enfrentamento das problemáticas

¹² Segundo Echeverri (2010), a estrutura descentralizadora do PRONAF está baseada nas esferas municipal, estadual e federal; em que a primeira tem as autoridades municipais e seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural; a segunda possui os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e as instâncias responsáveis pelo desenvolvimento rural; e, por fim, a terceira é representada pelo Ministério e o Conselho Nacional do PRONAF, tendo em sua composição a presença de organizações rurais.

referentes ao consumo e à produção de alimentos, contribuindo tanto do ponto de vista social quanto do nutricional e econômico.

Ao passar dos anos, o Estado Neoliberal brasileiro compreendido entre o período de 1990 a 2002 (governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) retrata, na agricultura, a impulsão para o agronegócio e as primeiras políticas compensatórias para a agricultura familiar como forma de apaziguamento das reivindicações dos movimentos sociais. O fato a destacar está na passagem do Neoliberalismo para o Estado Neodesenvolvimentista (ou também chamado de modelo Novo Desenvolvimentista), sendo importante lembrar que o Neodesenvolvimentismo não se assemelha ao Desenvolvimentismo Clássico¹³ e não significa a volta dele.

As particularidades deste Estado Neodesenvolvimentista, iniciado pelo governo de esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT), com Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006 – 2010) e a continuidade com Dilma Rousseff (2011 – 2016), revelam a construção de políticas de planejamento combinando os dois tipos de categorias geográficas: o Território e a Região, que anteriormente cada período de governo apresentava uma destas como principal componente na política. A exemplo do que estamos falando, trazemos a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) instituída em 2007 e o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) em 2005, quando a primeira tem no discurso as desigualdades regionais brasileiras como entraves para o desenvolvimento e assim proporcionar a articulação de ações em múltiplas escalas, e o segundo tem os parâmetros da descentralização, participação e articulação de ações e projetos que definem eficientes para o investimento público (GUIMARÃES NETO, 2010).

Assim, resgatando o que discutimos conceitualmente, a Região não pode ser sinônimo do Território, ainda que os objetivos destas políticas tivessem em seu cerne priorizações parecidas, as singularidades da Região e do Território aparecem na estruturação de políticas auxiliares. Se pensarmos as motivações teóricas do capital no Território, possibilita-nos observar que este determina a estruturação das políticas auxiliares, por exemplo: o PAA, o PNAE¹⁴, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

¹³ Segundo Bresser-Pereira (2016), o antecessor direto do Neodesenvolvimentismo é o Desenvolvimentismo Clássico, este surgiu com o fracasso do Liberalismo, surgindo como esperança no fim da Segunda Guerra Mundial perdurando entre as décadas de 1940 e 1960, essa escola de pensamento tem economistas notáveis como: Gunnar Myrdal, Hans Singer, Celso Furtado, Albert Hirschman, Arthur Lewis, Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse e Raul Prebisch.

¹⁴ Segundo Sousa (2017), o PNAE foi instituído em 1979 com o discurso de contribuir para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares dos estudantes. Embora, não possamos negar que o PNAE ganha notoriedade nacional a partir do PRONAF e, principalmente,

(PRONAT), o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), são algumas destas políticas na ótica territorial.

As dualidades no Estado Neodesenvolvimentista não param somente no âmbito da formulação de políticas. Tendo em vista que, embora o governo Neoliberal tenha encerrado nas eleições de 2002, conforme (BOITO JUNIOR, 2012), o governo petista busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, mas sem romper com os limites dados pelo modelo econômico Neoliberal anteriormente. Em outras palavras, o Estado Neodesenvolvimentista estrutura ações para as camadas populares por meio das políticas de recuperação do salário-mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres e a impulsão dos mercados institucionais para compra de produtos da agricultura familiar (BOITO JUNIOR; BERRINGER, 2013).

Se por um lado o aumento do consumo dos mais pobres foi proporcionado (desejo do capitalismo), por outro lado, segundo Boito Junior (2012), há o aumento na dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para uma taxa de juros subsidiada para o financiamento de grandes empresas nacionais, além da política externa voltada para exportação de mercadorias e de capitais. Não é por acaso que a exportação de *commodities* cresce no país, como afirma Boito Junior e Berringer (2013):

A grande burguesia interna, força dirigente da frente neodesenvolvimentista, encontra-se distribuída por diversos setores da economia – indústria, mineração, construção pesada e a cúspide do agronegócio que são as empresas exportadoras de produtos agropecuários. O que unifica essas grandes empresas é a reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro (BOITO JUNIOR; BERRINGER, p. 32, 2013).

Se fizermos um exercício de comparação da área plantada do agronegócio e das toneladas produzidas entre o período Neoliberal e o Neodesenvolvimentista, iremos observar o quanto aumentou a produção de *commodities* agrícolas na agricultura empresarial. Para isso, resgatamos os dados de área plantada do Cartograma 1 e do Gráfico 1 apresentados anteriormente, e podemos comparar a partir destas simples operações matemáticas objetivadas para saber o quanto de aumento houve na área plantada de soja em hectares e das toneladas produzidas, assim temos:

no governo Lula, quando aplicado em conjunto aos outros programas de compra institucional de alimentos, como o PAA.

Área plantada de soja:

$$\text{Avanço da área plantada de soja} = \sum 2003 \text{ a } 2016 - \sum 1990 \text{ a } 2002$$

$$\text{Avanço da área plantada de soja} = 345.488.793ha - 156.929.524ha$$

$$\text{Avanço da área plantada de soja} = 188.559.269ha$$

Toneladas produzidas de soja:

$$\text{Aumento na produção de soja} = \sum 2003 \text{ a } 2016 - \sum 1990 \text{ a } 2002$$

$$\text{Aumento na produção de soja} = 951.917.154t - 351.945.891t$$

$$\text{Aumento na produção de soja} = 599.971.263t$$

Partindo desses cálculos observamos que a área plantada de soja no Estado Neodesenvolvimentista é o dobro da área plantada do período Neoliberal; e com relação às toneladas produzidas, o Neodesenvolvimentismo praticamente triplica a área de soja do Neoliberalismo. Isto é decorrente das tratativas dadas pelo Estado por meio do seu planejamento direcionado aos objetivos capitalistas, pois o Neodesenvolvimentismo defende a estratégia *export-led*, ou seja, integra o país ao sistema mundial priorizando a exportação de manufaturados e de *commodities*, principalmente agrícolas (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Além disso, Boito Junior e Berringer (2013) nos chamam atenção para o elemento fundamental que favoreceu esse crescimento em área e produção do agronegócio, a mineração e todos os outros setores ligados à agropecuária, estamos falando da busca pelos superávits na balança comercial. Com isto, o Estado Neodesenvolvimentista com o governo do PT representou por meio de suas políticas públicas uma atenção para as camadas populares e teve as reivindicações dos movimentos sociais em grande parte atendida¹⁵, destacamos os programas sociais, um exemplo claro é o Bolsa Família, e os programas de compras institucional da agricultura familiar como reivindicações atendidas, enquanto isso, segundo Boito Junior e Berringer (2013), suas principais atenções estavam voltadas para a agricultura empresarial e para o fortalecimento da grande burguesia interna.

Nessa perspectiva, após o impeachment em 2016 que culminou com a destituição da presidenta Dilma Rousseff, pôs fim aos consecutivos governos do PT e ao Estado

¹⁵ No governo neoliberal do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), os movimentos sociais eram perseguidos e criminalizados.

Neodesenvolvimentista. A volta do Neoliberalismo com Michel Temer, sucessor de Dilma, acentua as tensões e instabilidades econômicas e sociais no país, uma vez que este período do fim de 2016 a 2018 representou a estagnação de recursos financeiros para os programas sociais e de compras institucionais, é o caso do PNAE que destacaremos posteriormente nossas análises. E aproveitando para entrar nas perspectivas do governo iniciado em 2019, o qual se revela um Estado Ultraliberal com o presidente Jair Bolsonaro.

1.2.2 A importância da agricultura para as políticas de planejamento

Na abordagem sobre as políticas de planejamento no Brasil e as diferenças de tratamento do Estado para com a agricultura patronal e para com a agricultura familiar apresentadas até aqui, a agricultura, enquanto setor econômico, independentemente do caráter do Estado que está em evidência no poder de um país, sofre impactos positivos ou negativos tanto no ponto de vista para o Estado como para a população também.

Com o passar dos anos, décadas e séculos, a intensificação das relações humanas impulsionada pelos sistemas econômicos, principalmente o capitalista, transformou a agricultura (no início da descoberta) de uma atividade para uma oportunidade de se gerar lucros e dividendos no mundo capitalista atual. Além disso, o aprofundamento da técnica, trouxe a possibilidade de alterar os resultados naturais, e isto está cada vez mais frequente, primando pela produção de alimentos que se transformam em mercadorias dentro de um modelo capitalista, principalmente, o modelo agroexportador (SANTOS, 2017).

Logo, a agricultura não é mais somente uma atividade que possibilita a manutenção da vida do ser humano a partir dos frutos da terra. Segundo Diniz (1984), o desenvolvimento científico e tecnológico altera os procedimentos tradicionais de cultivo, mas, ainda assim, continua responsável pela alimentação da humanidade. E nessa perspectiva, a agricultura em termos mundiais¹⁶ está relacionada à formulação das políticas públicas de acordo com as especificidades e singularidades de cada nação.

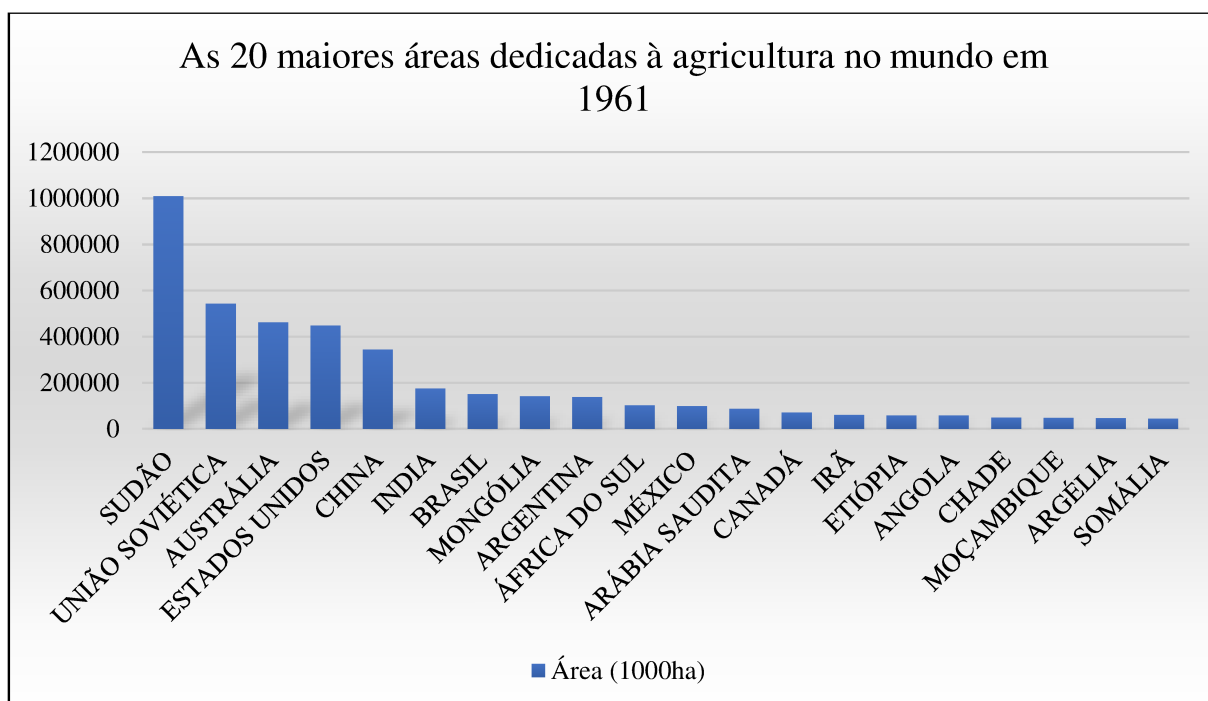
Desse modo, são notórias as mudanças nas relações do ser humano para com a natureza, tais quais, como Milton Santos destacava, refletiram profundamente com o passar dos anos da humanidade. O capitalismo e o seu desenvolvimento provocaram modificações estruturais na sociedade e principalmente com as relações de trabalho, do dominante ao

¹⁶ Compreender a agricultura nos possibilita relacionar as transformações históricas e geográficas de uma atividade com práticas e instrumentos milenares, exemplificando, temos símbolos históricos e mundiais como: as produções de arroz na China e as atividades próximas aos rios Nilo, Tigres e Eufrates. Assim, categorizar ou mesmo homogeneizar a agricultura torna-se uma tarefa excludente de diversas variantes, pois as formas de agricultura variam de uma localidade a outra e de uma época para a outra (MAZOYER e ROUDART, 2010; DINIZ, 1984).

dominado, do colonizador ao colonizado; e, assim, a agricultura, enquanto setor econômico de um país, é vista como uma possibilidade de gerar lucro para o Estado e, claro, para os grandes capitalistas também.

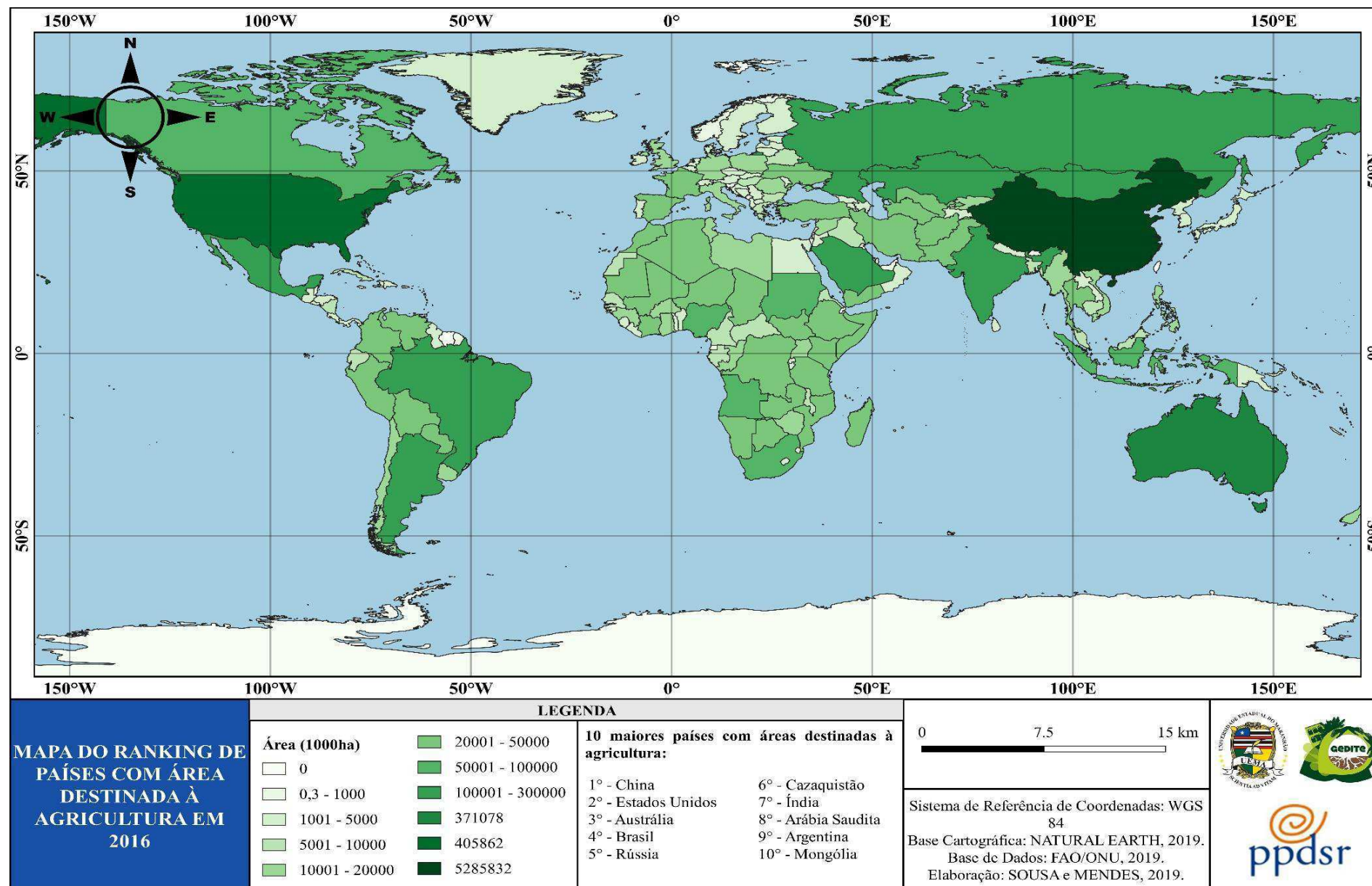
A partir disso, podemos fazer uma comparação entre a década de 1960 (Gráfico 2) e a década atual (Mapa 2) abaixo, mostrando o quanto a agricultura na perspectiva mundial é de interesse por parte das nações para fortificar a sua estrutura capitalista, esta que se acentuou ainda mais com o período técnico-científico-informacional.

Gráfico 2



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

Mapa 2



O Brasil atual em comparação a 1961 registra o aumento da sua área dedicada à agricultura e está em constante ascensão nesse ranking. Diante disso, o fato de o Brasil estar entre os principais países que mais investem na agricultura no mundo (principalmente a empresarial com o agronegócio), deve-se às relações técnicas da agricultura com a indústria aprofundadas no período do Regime Militar (1964 – 1985), ou seja, fortemente aplicada à modernização conservadora (DELGADO, 2005).

Ainda assim:

Este processo de modernização técnica da agricultura e de integração com a indústria é caracterizado por um lado pela mudança na base técnica de meios de produção utilizados pela agricultura, materializada na presença crescente de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas e combustíveis líquidos etc.), e de máquinas industriais (tratores, colhedoras, implementos, equipamentos de irrigação etc.). De outro lado, ocorre uma integração de grau variável entre a produção primária de alimentos e matérias-primas e vários ramos industriais (oleaginosos, moinhos, indústrias de cana e álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas etc.) (DELGADO, 2005, p. 58).

A partir desta prerrogativa da modernização do campo brasileiro, esta seria apenas uma medida que justificaria a inserção do capitalismo no campo, ou seja, a estratégia do capitalismo baseia-se na atribuição histórica do campo em abastecer as cidades e as indústrias. Assim, sob a luz do Estado desenvolvimentista, o intervencionismo estatal é crucial para o desenvolvimento desta agricultura capitalista a partir da influência financeira do setor público.

Esse período tem uma relevância para a agricultura empresarial, pois a consolidação atual do agronegócio tem suas bases impulsionadas no período neoliberal, mas é no período desenvolvimentista da Ditadura Militar que a abertura de novas áreas permite a expansão das grandes propriedades rurais objetivando o aumento na produção de produtos agrícolas. Por meio disso, é possível afirmar que o Brasil possui grandes áreas de produção agrícola e, consequentemente, como vimos nos dados referentes à soja no tópico anterior, grandes toneladas produzidas também, mas abordar a agricultura como setor econômico é ainda poder mencionar a segurança alimentar.

Em outras palavras, se dedicássemos o total destas áreas para a produção de alimentos, talvez o problema da fome diminuísse pontualmente (não estamos construindo hipóteses em erradicar a fome), porém, quando tratamos de agricultura, é necessário compreender de onde vem os produtos que consumimos e quando produzidos, para onde vão, em relação a isso, Diniz (1984) afirma:

Ao definirmos inicialmente o papel da agricultura como produtora de alimentos, não estamos necessariamente assumindo uma posição malthusiana, em termos de sua importância fundamental diante de outros setores ou mesmo do *conflito inexorável* entre crescimento demográfico e fome (DINIZ, 1984, p. 22).

Diante disso, destacamos o quanto a agricultura e o Estado possibilitam, respectivamente, por meio da produção de alimentos e das políticas públicas para abastecer a população brasileira. É bem verdade que, embora Josué de Castro houvesse elucidado os indicadores da fome e da insuficiência alimentar no seu livro *Geografia da Fome*¹⁷, na década de 1940, o Estado Populista e Nacionalista seguia em outra direção, segundo Veloso (2017):

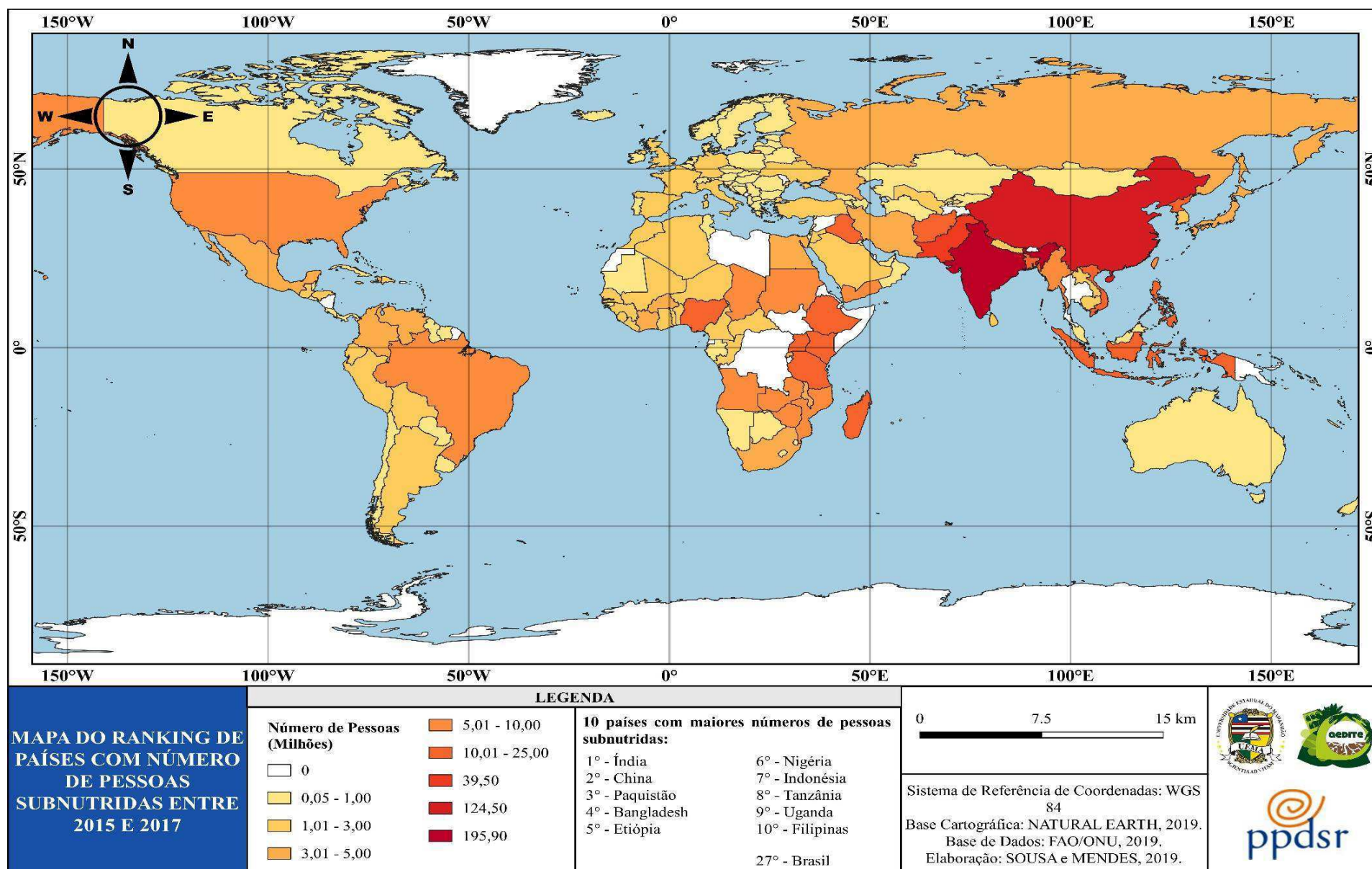
[...] as ações estatais para transformar essa realidade foram mínimas – ou imperceptíveis, frente à dimensão do problema. Ampliou-se a intervenção estatal centralizada, por meio do incentivo à produção agropecuária, gestão das estruturas de comercialização e regulação do mercado, mais uma vez favorecendo os grandes produtores rurais e os complexos agroindustriais (VELOSO, 2017, p. 92).

Assim, as atenções do Estado para a modernização da agricultura deixam em segundo plano os pequenos agricultores, ou seja, o objetivo do Estado está na rentabilidade capitalista dos setores industrial e da agricultura dedicada à exportação. Outro ponto importante a destacar também no período da Ditadura Militar está no surgimento da primeira ideia de mercado institucional com a compra de alimentos dos programas governamentais, a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), atual Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), no âmbito do I e II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), respectivamente, em 1973 e em 1976, em outras palavras, até o fim de 1980, a questão do abastecimento estava concentrada nos problemas da oferta de alimentos para a população crescente nos espaços urbanos (VELOSO, 2017).

E em relação à nutrição, é importante salientarmos dentro dessa discussão que o Brasil ocupa a posição 27 no ranking do número de pessoas subnutridas entre 2015 e 2017 (Mapa 3). E se aproximarmos a escala de comparação com os outros países da América do Sul, o Brasil está em primeiro no ranking da subnutrição, ou seja, são contraditórios os investimentos para a agricultura no país, pois grande destes investimentos estão destinadas para a agroexportação, e não para sanar a fome no país por meio da agricultura familiar, esta responsável por grande parte dos nossos alimentos.

¹⁷ Em seu livro, Josué de Castro escreve sobre a fome constituir-se como um dos tabus de nossa civilização dentro de uma realidade gritante e extensa, onde ainda que seja uma visão apocalíptica por afirmar que a própria fome, a guerra, a revolução e a peste cavalgam no planeta, não há geograficamente nenhum continente que escape da atuação do fenômeno da fome.

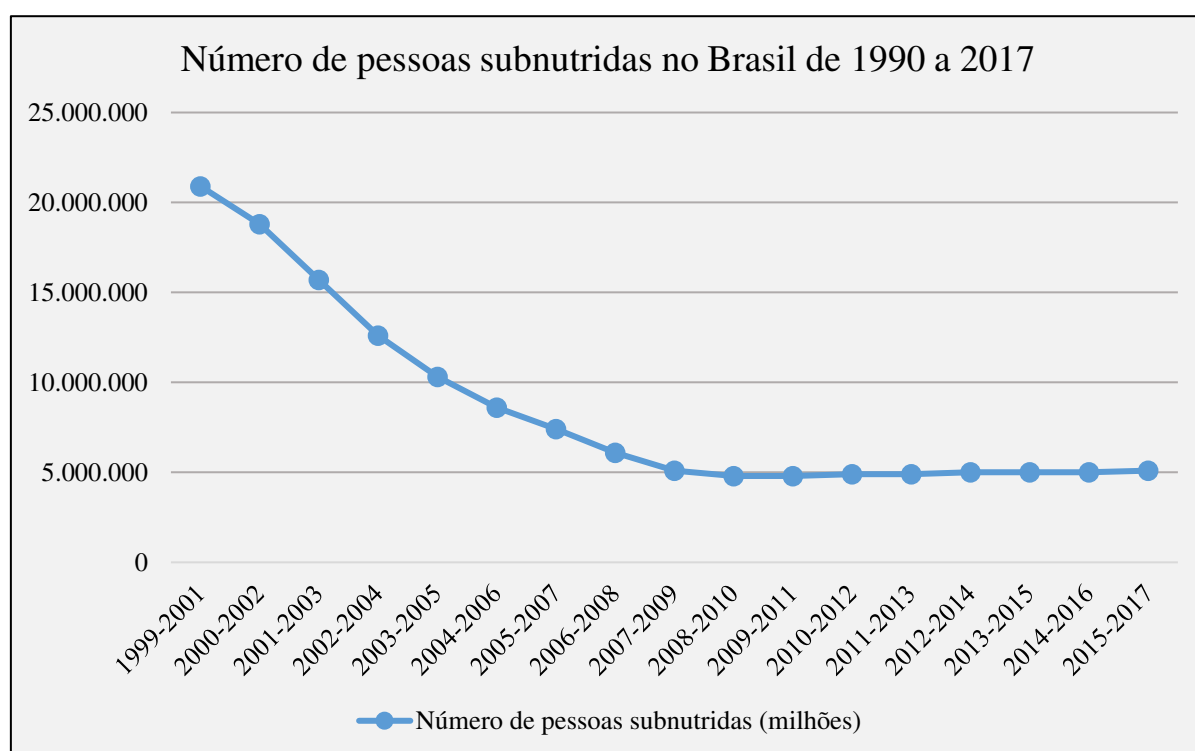
Mapa 3



É certo que as noções de seguridade alimentar no nosso país aparecem depois do período da propulsão à mecanização agrícola, além da segurança alimentar ser discutida apenas na década de 1990 com a necessidade de se estabelecer políticas públicas de segurança alimentar e nutricional para o combate à fome. Tal fato é evidenciado com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Apesar do curto período de tempo (apenas por dois anos), foi importante para a descentralização do PNAE juntamente com a responsabilidade dos municípios e a autonomia para a gestão das escolas. Embora, segundo Veloso (2017, p. 96), “no governo FHC, extinguiu-se o CONSEA e se intensificou o processo de fragmentação nas políticas públicas de combate à fome, que resultou na extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAM), em 1997”.

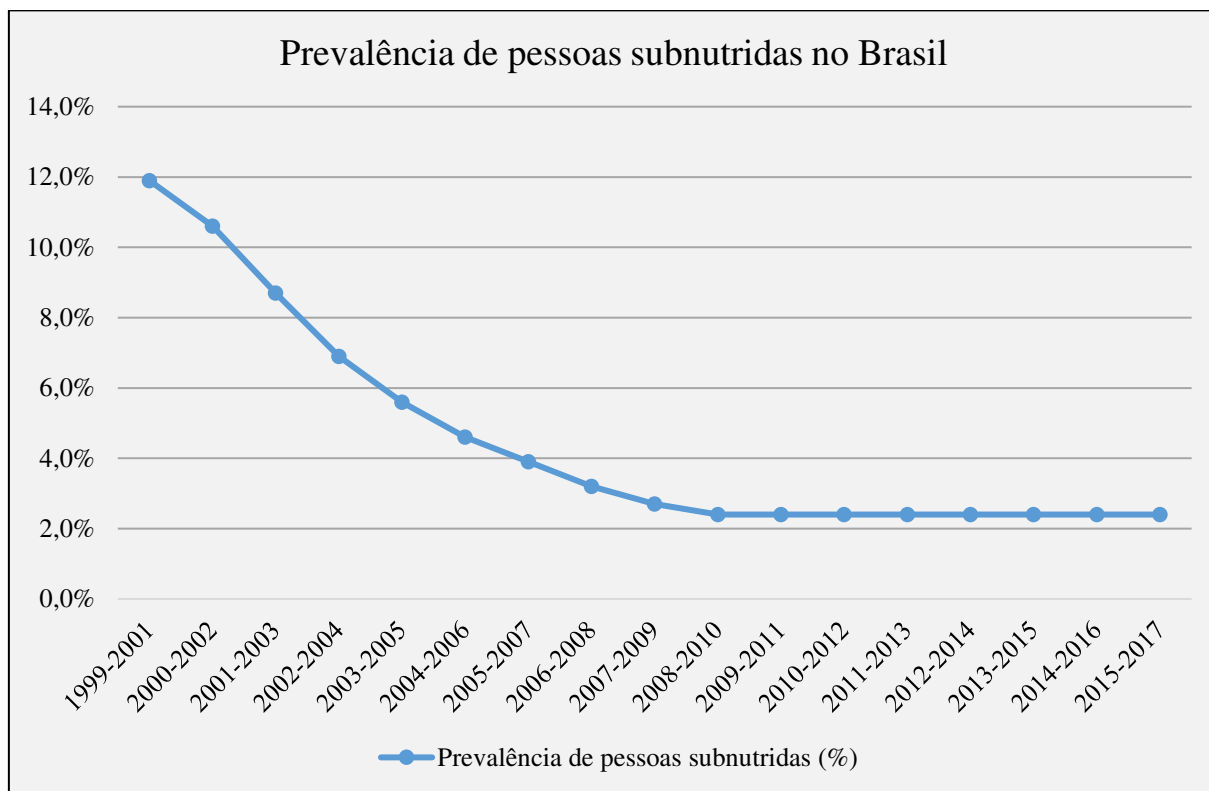
Apesar da representação do Brasil no Mapa 3, demonstrado anteriormente, o número de pessoas subnutridas e a prevalência destas vem diminuindo, conforme os Gráficos 3 e 4 abaixo:

Gráfico 3



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

Gráfico 4



Fonte: FAO, 2019.

Elaboração: O próprio autor.

Ao período da diminuição, demonstrado nos dois gráficos, deve-se em grande parte à emergência dos mercados institucionais proporcionada, principalmente, pela criação do PRONAF, a partir de seu objetivo em fortalecer a capacidade produtiva dos produtores com a concessão de crédito para os agricultores familiares (BONNAL e KATO, 2011). A possibilidade de criação de outros programas sociais, como: o Programa Fome Zero (PFZ), já no governo Lula, contribuiu para diminuir ainda mais o quantitativo de pessoas subnutridas, o qual permitia o acesso diário à quantidade e à qualidade de alimentos para satisfazer as necessidades nutricionais daqueles que estavam categorizados abaixo da linha de pobreza.

A importância do PFZ estimulou novas diretrizes de atuação para o PNAE e a formulação do PAA, segundo Veloso (2017):

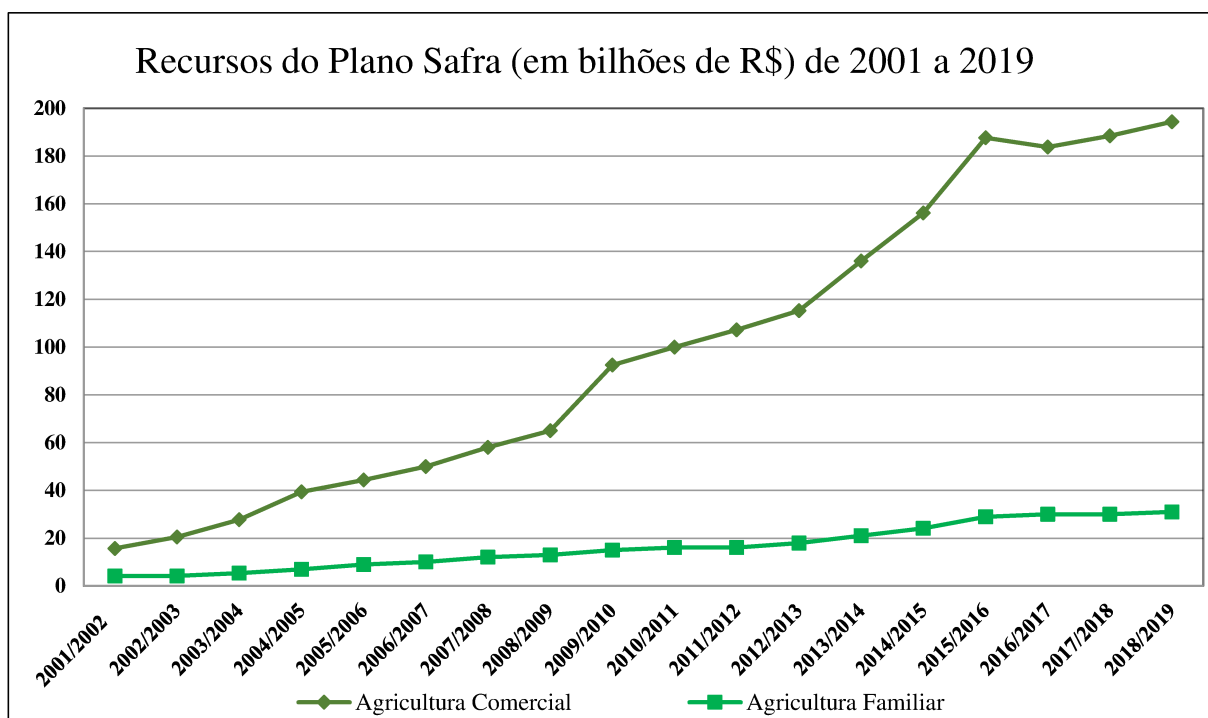
Esses esforços na construção de uma política de segurança alimentar e nutricional conferiu à agricultura familiar papel de destaque, por meio de compras públicas visando ofertar alimentos às famílias em vulnerabilidade social e entidades da rede socioassistencial, na escala local, como no caso do PAA e da compra de produtos para o PNAE (VELOSO, 2017, p. 98).

A recriação do CONSEA, em 2003, também foi importante para o combate à fome e paralelamente à articulação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

Entretanto, não podemos somente centrar as análises de um modo positivo por conta da diminuição do número de pessoas no Brasil na condição da subnutrição, pois se notarmos novamente nos Gráficos 3 e 4, a diminuição não se mantém e o quantitativo, nos anos recentes, permite a variação tanto para mais como para menos. Isto se deve, basicamente, ao momento instável politicamente no Brasil antes e depois do golpe de 2016, o fim do Estado Neodesenvolvimentista e a volta do Estado Neoliberal, a estagnação de recursos financeiros em alguns programas e a diminuição em outros contribuíram para esta variação.

Mas é importante lembrar que, em contrapartida, conforme nos mostra o Gráfico 5 a seguir, a agricultura empresarial manteve e ainda mantém larga diferença (em curva crescente) para agricultura familiar, esta última que, segundo Gaboardi Junior (2013), na agricultura familiar, é responsável pela produção de 70% dos alimentos, ocupando 74% da mão de obra no campo e é responsável por 10% do PIB do país, a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Gráfico 5



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

Assim, a agricultura empresarial apresentou no plano de 2016/2017 perda de 5 bilhões em relação ao ano anterior, o primeiro decréscimo na série histórica. Contudo, os recursos destinados à agricultura empresarial são muitos superiores à agricultura familiar, no plano de 2018/2019 esses números são mais de 6 vezes superiores. Por conseguinte, a agricultura familiar está em conexão ao desenvolvimento rural e as dinâmicas territoriais mediante as

políticas públicas. E em relação à década de 1990, esta foi parte importante do processo de remodelação de estratégias do Estado e concomitantemente a isto, o debate acadêmico em torno da agricultura familiar e o desenvolvimento rural (FAVARETO, 2010).

Com isto, o cerne das discussões do Estado em prol da agricultura familiar está voltado a partir da identificação das dinâmicas territoriais como parte fundamental da perspectiva da agricultura familiar, bem como a formulação de programas auxiliares com características compensatórias, mas que estão dentro da política de desenvolvimento territorial. Por fim, a nossa preocupação com o governo Bolsonaro, ainda que esteja um pouco antes do primeiro biênio, já traz em suas ações de planejamento motivos para esta preocupação, pois extinguiu o CONSEA e, a partir de suas medidas Ultraliberais, com a abertura de mercados e o Estado mínimo, é possível que os recursos financeiros para a agricultura familiar diminuam, principalmente por meio de programas como o PAA e o PNAE, em contrapartida, o fomento para o agronegócio deve aumentar ainda mais com a expansão de áreas de produção para atender a demanda do capital internacional.

CAPÍTULO 2
**DO FANTASMA DA FOME À EMERGÊNCIA DO PNAE: Os impasses econômicos,
financeiros e políticos no Brasil e no Maranhão**

2.1 A TRAJETÓRIA DO PNAE: Contextos políticos, financeiros e mudanças estruturais

A importância de se abordar teoricamente as políticas de planejamento a partir de suas pretensões políticas e tendo, por consequências, seus impasses na realidade quando nos remetemos às ações de cada governo, não pode ser o âmbito maior de discussão. Embora, temos de ponderá-las, afinal, existem variantes que circundam as discussões nas formulações das políticas públicas, e são pertinentes.

No que se refere ao PNAE, não se pode direcionar nossas análises somente na parte prática do programa. Ou seja, a longa trajetória de um dos programas mais antigos do país em vigência mostra as transformações não somente da sociedade, do Estado e do modo de produção, todas no âmbito capitalista, mas também de como a fome se perpetua como problema mundial, como resolver (ainda que possa ser meramente utópico) ou minimizar os seus efeitos. Entre essas linhas, temos as estratégias governamentais pelo mundo que apenas conseguem fazer o quantitativo de pessoas flutuarem graficamente entre a diminuição e o aumento, por períodos.

Então, a fome¹⁸ ainda é um problema e não temos estimativa, em termos mundiais, para quando deixará de ser um obstáculo para a humanidade. As possibilidades de projeção partem da execução de programas em cada país, mas enquanto discutimos e analisamos os resultados dessas políticas, não somente adultos vivem nessa situação de vulnerabilidade, mas crianças e adolescentes não podem dar seguimento às suas atividades escolares e até mesmo presenciar o momento da sala de aula, por conta dessa realidade vivida.

No Brasil, isso não é diferente, tampouco é uma realidade nova, a fome está presente seja na zona rural, na zona urbana, nas metrópoles, nas regiões metropolitanas, nas cidades de grande, médio e pequeno porte, nos municípios com alta e pequena densidade demográfica; está em todos os cantos do Brasil, e convivemos historicamente com essa realidade. Não obstante, resgatamos os últimos escritos de Josué de Castro organizados pela Anna Maria de Castro no livro “*Fome: Um tema proibido*”, em particular, destacamos o prefácio do único romance escrito por ele chamado “*Homens e caranguejos*” de 1966, ele aproveitou para falar de como descobriu a fome a partir de sua realidade.

Assim, disse:

¹⁸ Em nenhum momento direcionaremos nossa discussão e/ou análise para a fome aguda do ser humano, em outras palavras, segundo Monteiro (2004), equivale à urgência de se alimentar, devido a um grande apetite.

O fenômeno se revelou espontaneamente a meus olhos nos mangues do Capibaribe, nos bairros miseráveis do Recife: Afogados, Pina, Santo Amaro, Ilha do Leite [...] foi com estas sombrias imagens dos mangues e da lama que comecei a criar o mundo de minha infância. Nada eu via que não me provocasse a sensação de uma verdadeira descoberta. Foi assim que eu vi e sentir formigar dentro de mim a terrível descoberta da fome. Da fome de uma população inteira escravizada à angústia de encontrar o que comer (CASTRO, 2003, p. 26-32).

A partir desse relato, entendemos a importância não somente de se delinear e estruturar diretrizes de políticas públicas para a tentativa de sanar a fome de diversos brasileiros e brasileiras, mas fazer com que essas políticas sejam alcançáveis pelos seus beneficiáveis. Assim, diante desse contexto da fome, mensuramos a importância das modificações na estrutura do PNAE para atender com alimentação nas escolas crianças e adolescentes.

2.1.1 As “breves” políticas de Suplementação Alimentar e a emergência da Geografia da Fome

É bem verdade que o PNAE foi instituído apenas em 1979, com o propósito de contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis. Embora, existiram algumas estratégias antes das décadas de 1950, 1960 e 1970 com tempos de aplicação curtas em governos diferenciados, por exemplo: a Caixa Escolar, o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e o Instituto Nacional de Nutrição (INN).

À luz do Estado Republicano Patrimonialista (República Velha – 1889 a 1930), a Caixa Escolar surge como uma das primeiras iniciativas direcionada à alimentação escolar. Embora não se tratasse de um programa nacional, mas sim de uma iniciativa por parte de algumas unidades federativas e Municípios mais ricos, partindo da prerrogativa da preocupação com a desnutrição infantil composto por fatores sociais e/ou econômicos, como foi o caso de Minas Gerais.

Essa estratégia não recebia em sua aplicação fomento do Estado, por isso o enquadramento na Caixa Escolar era de manifestação da unidade federativa e, posteriormente, a cargo do Município, pois o recurso orçamentário era proveniente de ações privadas a cada estabelecimento de ensino (festas, quermesses, teatros), que eram destinados à manutenção de alunos carentes (CARVALHO; BERNARDO, 2012).

Contudo, é somente no período da Era Vargas que a assistência alimentar foi incorporada às políticas governamentais. No âmbito da discussão, em que, segundo Peliano

(2001), o combate à fome precisa ter espaço prioritário nas agendas de elaboração de políticas públicas econômicas para dar seguimento na retomada do crescimento, no aumento dos níveis de emprego e na remuneração do trabalhador. Com isto, é somente na década de 1930 que a fome e a desnutrição¹⁹ foram reconhecidas como graves problemas de saúde pública no país, e isso tinha, por consequência, alto impacto na classe operária e na população como um todo (PEIXINHO, 2013).

Em decorrência deste quadro de alimentação precária da classe trabalhadora, o governo Vargas promulga o IAPI em 1939. Apesar de curto, o IAPI serve de base para o ano seguinte quando é substituído pelo SAPS²⁰ em 1940. Segundo Peliano (2001), este tornou-se um dos grandes programas no país, pois das suas atividades originaram-se novos programas de assistência alimentar, posteriormente, cabendo destacar:

[...] a) a criação dos restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; o serviço de visita domiciliar junto à residência dos trabalhadores; e os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação (PELIANO, 2001, p. 21).

Apesar do SAPS ter um importante impacto econômico e social durante o governo Vargas, o programa entrou em crise, mais precisamente no fim do seu governo, sendo extinto oficialmente somente em 1967. Paralelamente, soma-se à aplicação do programa a Coordenação de Mobilização Econômica (1942), a CNA (1945) e o INN (1946); essas articulações deram suporte para o SAPS, o qual, conforme Silva (1995), destaca que o primeiro aumentou a aproximação dos setores agrícola e industrial no intuito de racionalizar a produção agropecuária e a comercialização; o segundo partiu de análises de pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação para definir a política nacional de alimentação; e o terceiro parte de análises de pesquisas concentradas em quatro áreas: biológica, social, educação alimentar e patologia clínica.

O motivo de destacarmos brevemente esse momento da história do Brasil antes da década de 1950 está no sentido representativo de como o país, a partir de um Estado Populista

¹⁹ É importante frisar que não trataremos a fome e a desnutrição como sinônimos, tampouco a pobreza como equivalente aos outros dois termos. Nas palavras de Monteiro (2004), a fome, a desnutrição e pobreza são termos diferenciáveis entre si, sintetizando, um indivíduo pode ser pobre, mas carecendo de outras necessidades básicas que não a alimentação; a situação inversa ocorre em tempos excepcionais, casos de guerras ou catástrofes naturais, por fim, a fome e a desnutrição não equivalentes, uma vez que nem toda deficiência nutricional se origina da falta de comida.

²⁰ O SAPS foi a segunda medida criada para influenciar a alimentação dos trabalhadores, a primeira medida foi a criação do salário-mínimo em 1º de maio de 1940 (PEIXINHO, 2013).

e Nacionalista, compactou ações que tiveram curto período de execução (ainda que o SAPS tenha perdurado um pouco mais, mas conviveu com um esvaziamento progressivo). No entanto, é a partir da década de 1950 que as ações no Brasil começam a mudar com o pensamento desenvolvimentista e, principalmente, pela figura do Josué de Castro, então deputado federal e presidente do Conselho Executivo da FAO (PEIXINHO, 2013).

A representatividade do Brasil na FAO possibilitou que o país participasse ativamente nos debates acerca da fome, grande parte dos países tidos como desenvolvidos estavam alinhados às práticas desenvolvimentistas, naquele momento o Brasil se encaixa no alinhamento desenvolvimentista por conta do caráter político. Logo, o discurso de um mundo que conviveria com disputas acirradas por comida entre nações, entre comunidades, entre cidades, enfim, poderia levar o mundo a uma configuração de cidades isoladas.

E o Brasil impulsiona as primeiras transformações no início dos anos 50 com a criação do primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PELIANO, 2001). Além disso, segundo Sousa (2017), em 31 de março de 1955 foi assinado o Decreto nº 37.106, instituindo a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação (MEC), com isto, no intervalo de 1955 a 1970 no Brasil, abriu-se a possibilidade também de recebimento de recursos por meio do *United Nations Children's Fund* (UNICEF)²¹ e somados às novas diretrizes alimentares.

A partir disso, Silva (1995) destaca:

Com o apoio do Fundo Internacional de Socorro à Infância, a campanha expandiu-se rapidamente a ponto de, em 1968, os dados oficiais registrarem uma cobertura de 9,5 milhões de crianças correspondente a 75% das matrículas no ensino fundamental, com a distribuição anual de mais de 50.000 toneladas de alimentos. Destes, quase 50% eram doados através de *World Food Program e Food For Development* (SILVA, 1995, p. 88).

Assim, o Brasil convivia com os primeiros passos efetivos de políticas alimentares e com o apoio internacional em gêneros alimentícios. O fato é que, grande parte da população atendida era proveniente do FISI, em contrapartida as respostas dos programas brasileiros eram baixas, não se tratava de uma competição, mas simplesmente em adequar os programas alimentares em relação à realidade brasileira e aumentar a quantidade de pessoas atendidas, esse obstáculo para a evolução foi destacado por Josué de Castro, em que:

O desenvolvimento setorial, pela aplicação de capitais nos setores mais rentáveis, sobretudo a obsessão da industrialização sem o desenvolvimento paralelo da

²¹ Segundo Peixinho (2013), a UNICEF no Brasil, naquela época, foi chamada de Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI).

agricultura, representa também um dos graves fatores de bloqueio do processo de desenvolvimento (CASTRO, 2003, p. 108-109).

Essa estratégia de desenvolvimento nacional, ainda no âmbito desenvolvimentista, afetava a efetividade da política de alimentação, como afirmou Peixinho (2013) em relação à estrutura pouco efetiva e a baixa regularidade do fornecimento de alimentação. Esses fatos, não são nem de longe isolados, pois, no momento vivido, quando se tinha os primeiros delineamentos da mecanização agrícola, ou seja, os objetivos do Estado capitalista em aproximar o meio agrícola das indústrias aumentavam o acúmulo de capital, e isto incidia na distribuição de alimentos, uma vez que a população necessitava ser reforçada em termos de seu valor proteico (PELIANO, 2001).

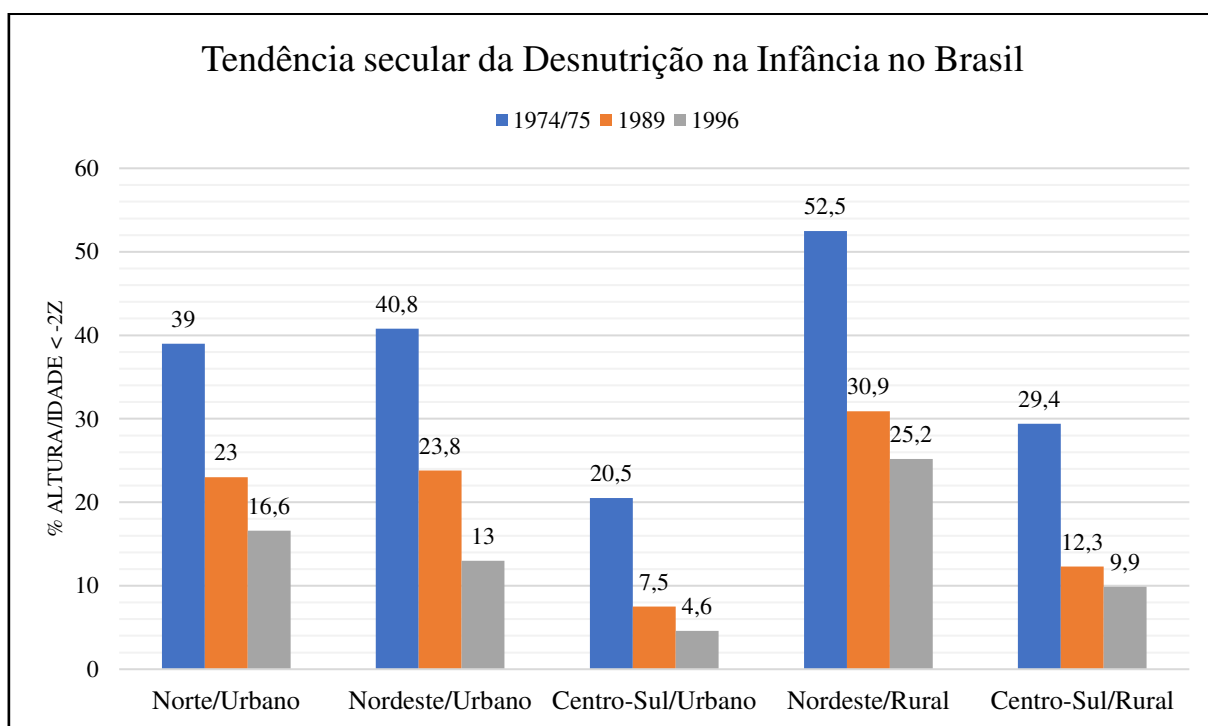
O início da década de 1970 e o fim da década de 1980 trazem acontecimentos importantes para a continuidade dos programas de alimentação no Brasil. Afinal, temos três pontos a destacar, o primeiro é em relação à diminuição do apoio internacional mencionado anteriormente, em números, Silva (1995) destaca:

A quantidade de alimento recebida entre 1950 e 1970, como doação ou a preços simbólicos, é difícil de precisar. No biênio 1968-1969, *Food For Development* contribuiu com 187.000 toneladas, em boa parte distribuída através de programas de atenção materno-infantil, assistência ao trabalhador e organizações religiosas. Simultaneamente, com apoio da USAID (*United States Agency for International Development*), foram feitas tentativas para introduzir ou desenvolver localmente alimentos formulados de baixo custo, tais como Soleina, Vitasoy, Sacy, Fortifex, Cerelina, concentrados proteicos de peixe e macarrão com soja (SILVA, 1995, p. 88).

O segundo ponto está relacionado às consequências desse acontecimento, uma vez que provocou condições reversas aos objetivos do Estado brasileiro, ou seja, o declínio dos alimentos formulados introduzidos na alimentação escolar, e por isso, instalam-se as primeiras indústrias alimentícias brasileiras para atender o quantitativo desassistido (CARVALHO; CASTRO, 2010). O terceiro ponto trata-se das marcas decorrentes da conjuntura política e econômica do país, podem ser observadas em locais que geograficamente estão próximos dos centros urbanos ou até mesmo das indústrias de transformação, mas ao mesmo tempo estão longe, pois, dentre os obstáculos possíveis, destacamos a fome, uma vez que os alimentos (ainda que poucos) chegavam, e com o passar do tempo não estavam mais chegando para saciar a fome de quem necessitava. O impacto desta escassez do apoio internacional somente aumentava a quantidade de pessoas conviventes com a fome e a crescente falta de alimentos nas escolas, que muitas das vezes são a *válvula de escape* para a alimentação das crianças.

A realidade da fome aumentava e se consolidava cada vez mais. Castro (2003) afirmava que o drama da fome estava cada vez mais representado no comportamento humano, ou seja, nas formas de agir, falar, lutar, sofrer, viver e até mesmo morrer; eram passíveis da própria fome que os remodelava com as suas despóticas mãos de ferro. Ainda que fossem palavras metafóricas, a fome atuava com veemência nos anos 70, como mostra o Gráfico 6 a seguir:

Gráfico 6



Fonte: Monteiro, 2004.
Elaboração: O próprio autor.

Observando esses dados, o Nordeste predominava tanto no meio urbano como no meio rural nos anos 70 (posteriormente em 1989 e em 1996) com a desnutrição de sua população em comparação com outras regiões. Esses dados comprovam a realidade destacada por Castro (2003):

Pensei, a princípio, que a fome era um triste privilégio desta área onde eu vivia — a área dos mangues. Depois verifiquei que, no cenário da fome do Nordeste, os mangues eram uma verdadeira terra de promessa que atraía os homens vindos de outras áreas de mais fome ainda. Da área das secas e da área da monocultura da cana-de-açúcar, onde a indústria açucareira esmagava, com a mesma indiferença, a cana e o homem: reduzindo tudo a bagaço (CASTRO, 2003, p. 34).

Os fatores sociais e econômicos da época fortificam essa realidade, talvez fosse preciso estudarmos a fundo e destacarmos momentos anteriores a esse período, ou até mesmo desde o Estado Colonial e Imperial para explicarmos essa condição de pobreza que perpetua

de forma incidente no Nordeste, à medida que comparamos com outras regiões. Mas seguindo a linha cronológica dos programas alimentares e o enfrentamento à escassez do apoio internacional, foram criados o I e o II PRONAN. De fato, apenas o II PRONAN possui efetivas ações, pois, segundo Silva (1995), o I PRONAN teve sua execução prejudicada por conta das dificuldades administrativas.

O II PRONAN seguiu por um caminho diferente das políticas alimentares dos anos anteriores, assumiu um caráter efetivo de uma política nacional. À medida que evidenciamos os programas das décadas de 1940, 1950 e 1960, a similaridade entre eles é grande, pois, conforme afirma Peliano (2001), todos esses Planos tinham um foco centrado na educação alimentar, e a possibilidade de redução da desnutrição seria possível a partir da difusão de conhecimentos das regras básicas de uma alimentação adequada. Por outro lado, o II PRONAN expandiu as atenções que estavam concentradas apenas na educação alimentar, assim, incluiu a suplementação alimentar, o amparo ao pequeno produtor rural, alimentação do trabalhador, combate às carências específicas (não somente a fome), a capacitação de recursos humanos e apoio às realizações de pesquisas (SILVA, 1995).

A partir dessa expansão de visão do Estado, acarreta impactos no meio rural, principalmente na agricultura, e isso se soma às transformações já existentes com a promoção da modernização da agricultura e incide também nos conflitos por terra. Dessa forma, se pararmos rapidamente para racionar essas ações simples (de cunho teórico), mas que na prática desencadeiam ações dentro de uma estrutura em transformação com cenários conturbados, em outras palavras, o rural precisava aumentar a quantidade de alimentos a serem produzidos. Isso trouxe condições complexas para o Estado, mesmo porque a produção de alimentos exportáveis estava em passos largos, em contrapartida, o quantitativo de alimentos produzidos para o consumo interno era baixo, devido à produção, naquele momento, estar estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores urbanos (PELIANO, 2001).

A configuração nos anos 1970 realça a função do campo atribuída pelo Estado, tal qual não satisfazia somente dar o retorno de crescimento do PIB objetivado pelo Estado, mas também abastecer as cidades e, porventura, diminuir o quantitativo de desnutridos tanto no rural como no urbano. Em decorrência dessa configuração, necessitava-se fortalecer o II PRONAN, segundo Peixinho (2013), é em 1976 que a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) integra-se ao II PRONAN e expande ainda mais a quantidade de pessoas a serem beneficiadas, nesse caso, as escolas do ensino público.

Além da quantidade e da diversificação de pessoas atendidas em termos de alimentação, a marca deste período está na quantidade de programas sendo executados no âmbito do II PRONAN, entre eles, o PNAE sendo instituído em 1979 e se tornando uma das diretrizes. Eram 12 programas sendo executados pelo governo federal ao final da década de 1980, segundo o Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Programas no II PRONAN.



Fonte: Peliano (2001, quadro adaptado).

Elaboração: O próprio autor.

Ainda que não seja detalhado sobre cada diretriz do II PRONAN, destacamos algumas participações como o INAN, a COBAL, o Programa de Suplementação Alimentar (PSA)²², o Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB), o Programa de Complementação Alimentar (PCA) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). De fato, os dois primeiros, o INAN e a COBAL, não se comportavam como diretrizes do II PRONAN, mas o INAN tinha por suas funções propor, promover, estimular, avaliar e fiscalizar o II PRONAN, e a COBAL foi a criação de um mercado institucional para unificação da compra e distribuição de alimentos provenientes das 12 diretrizes em uma única instituição, a COBAL (SILVA, 1995; PELIANO, 2001).

²² De acordo com Silva (1995), o PSA, a partir de 1985, surge a partir do Programa de Nutrição em Saúde (PNS), este iniciado em 1975, e objetivava a distribuição de alimentos básicos, tais como: arroz, feijão, fubá, farinha de mandioca e leite em pó, produtos direcionados para famílias de baixa renda, gestantes e crianças de seis meses a sete anos.

Assim, as décadas de 1970 e 1980 são marcantes pela criação e pela manutenção dos programas alimentares no Brasil. Isso se deve à posição internacional que o Brasil assumiu perante a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José em 1969 e a Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948. A importância desse contexto está no comprometimento assinado pelo Brasil em vários seguimentos das agendas econômicas, culturais, ambientais e principalmente social, particularmente o direito à alimentação, como podemos observar no Artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948, p. 13).

Ademais, na Carta da OEA assinada em 27 de fevereiro de 1967, em Buenos Aires, Capítulo VII, Artigo 34, alínea j; a sessão trata do cumprimento para a eliminação da pobreza crítica, conforme destacamos:

Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral. Para alcançá-los convêm, da mesma forma, em dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas: [...] j) alimentação adequada, especialmente por meio da aceleração dos esforços nacionais no sentido de aumentar a produção e disponibilidade de alimentos (OEA, 1967, p. 12).

Como havíamos mencionado, é a partir da década de 1970 que os programas de alimentação ganham força no Brasil por conta da situação internacional. Segundo Castro (2003), a dependência dos países subdesenvolvidos e emergentes aumenta para com os países desenvolvidos, devido ao auxílio público destes países cessarem a partir de 1961, quando esses repasses eram primordiais e representavam 0,72% do rendimento nacional; em 1962 e em 1967 já representava apenas 0,54%.

O processo de aplicação dos programas é gradativo, ou seja, ao longo do tempo existem caminhos a serem balanceados entre fomentar os programas nacionais de alimentação para abastecimento interno no país e ao mesmo tempo conter o aumento da pobreza e da fome. Com relação ao PNAE, a dificuldade encontrada naquela época para a busca perfeita (podemos dizer assim) de aumentar a quantidade de atendidos e a quantidade de alimentos, está nas palavras de Silva (1995):

O PNAE vem atendendo de 60% a 70% da população alvo, com distribuição anual média de 140.000 toneladas de alimentos, mas com considerável variação regional e anual, tanto na quantidade de alimento quanto no número de dias de merenda. O alimento distribuído representa de 7% a 20% das necessidades energéticas da criança, nos dias em que há distribuição. O Programa vem sendo descentralizado a partir de 1983, passando a sua gestão aos municípios. Em média, 40% dos alimentos distribuídos são *formulados*, o que encarece o programa, mas facilita a distribuição e armazenagem (SILVA, 1995, p. 94).

De fato, a variação regional e o encarecimento do programa do ponto de vista dos municípios foram entraves para a aplicação do PNAE, para tal, o programa representou valores crescentes como vimos, mas estava longe de atender plenamente a região com os maiores índices de desnutrição infantil no país, o Nordeste, apenas 41,9% da população nordestina com 44,9% de alimentos para um intervalo entre 1975 a 1986, conforme observamos a Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Distribuição de alimentos e população atendida por Região no período de 1975 a 1986.

Região	Distribuição de alimentos (%)	População Atendida (%)
Centro-Oeste	9,7	9,0
Norte	7,6	9,7
Nordeste	44,9	41,8
Sudeste	18,8	22,5
Sul	19,0	16,9

Fonte: Silva (1995, tabela adaptada).

Elaboração: O próprio autor.

Esses números representam a limitação prática do PNAE para o seu real objetivo, a alimentação escolar e diminuir os índices de desnutrição infantil por meio da merenda escolar, destacamos que de forma alguma condenamos a atuação do Programa, mas, de fato, suas limitações não compreendiam a realidade do Nordeste particularmente. A região Nordeste, dadas as suas complexidades socioespaciais e, claro, históricas, representa os entraves propiciados por uma conjuntura política e econômica nacional que não podemos nos resumir apenas às limitações do PNAE ou sermos simplistas em destacarmos a seca e os seus efeitos.

Pelo contrário, segundo Castro (1984), no Nordeste, 74% de sua população ativa se ocupa nas atividades agrícolas, enquanto que nas outras regiões do país concentra apenas 61%. Assim, a atuação do PNAE é decorrente de uma estrutura agrária arcaica do país que se torna cada vez mais moderna, ou seja, uma modernização agrícola direcionada claramente a (re)produção do capital no campo por meio das expressões de subcapitalização de exploração

de recursos naturais, aumento de terras, monoculturas e latifúndios que não são direcionados para o consumo interno e também não serão estes produtos que abastecerão as nossas mesas, as nossas feiras e a nossa merenda escolar, esta função cabe aos pequenos agricultores que lutam pela permanência em suas terras historicamente no Nordeste e no Brasil, como um todo.

É importante destacar que esses números demonstrados do PNAE aumentam na chegada dos anos 1990 e 2000. Embora, como mostramos no Capítulo 1, a agricultura patronal esteja em larga escala de produção por conta da passagem para o Neoliberalismo, o PNAE segue com modificações e aumenta a quantidade de pessoas atendidas principalmente por 3 motivos: o direito à alimentação escolar garantido pela Constituição Federal de 1988, o enfoque da segurança alimentar e a unificação dos pequenos agricultores como agricultores familiares. Acerca do direito à alimentação escolar, o Artigo 208, Inciso VII, nos diz:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988, p. 124).

A quantidade de população atendida pelo PNAE cresce a partir dessa garantia legal em comparação aos outros programas de alimentação. Peixinho (2013) enfatiza além dessas prerrogativas de crescimento de população atendida, a importância do processo de renovação das ideias emergentes da atuação do movimento social e, claro, a abertura política. No âmbito desse processo de renovação, há duas situações paralelas e contrárias, a primeira é centrada onde, segundo Peliano (2001), a partir dos anos 1990, observa-se a extinção de quase todos os 12 programas de alimentação e nutrição que estavam vigentes no país.

Em contrapartida, conforme Takagi (2006), o cenário brasileiro apresentava sucessivas crises de fome, principalmente na região Nordeste, alinhada ao desemprego crescente e a crise inflacionária, assim, a segunda situação parte da inclusão da segurança alimentar nas ações políticas impulsionando o crescimento do PNAE mediante a divulgação do MAPA DA FOME, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) voltado para a formulação de uma Política de Segurança Alimentar. A isso deve também ao movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, conhecida como Campanha do Betinho, fazendo referência ao sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, liderando e mobilizando massivamente com formação de comitês para arrecadação e doação de alimentos (TAKAGI, 2006).

Desse modo, as ações lideradas por Betinho tiveram proporções nacionais tendo como resultados, o Mapa da Fome, como mencionamos anteriormente, mas também a elaboração do

Plano de Combate à Fome e à Miséria, além de colocar pela primeira vez no âmbito nacional, o tema da fome nas agendas de debate no Brasil (TAKAGI, 2006; PELIANO, 2001). Com isto, segundo Takagi (2006) essas reivindicações buscando o levantamento das carências alimentares e os locais de produção de alimentos, serviram de base técnica para a criação do CONSEA, sobre o qual, Peliano (2001) afirma:

Com o CONSEA inaugurou-se uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação dos cidadãos no controle de ações governamentais. Seus maiores logros foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência – 1993/1994. Foram retomados antigos programas com novas metodologias de atuação: a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associada a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da merenda escolar; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de dois milhões de famílias atingidas pela seca (PELIANO, 2001, p. 25).

De fato, o CONSEA trouxe uma novidade institucional, mas funcionou efetivamente por apenas 2 anos após a sua criação, sendo extinto no início do governo FHC. Ainda que curta, sua atuação foi importante para a estruturação do PNAE, atemo-nos aos seus efeitos, conforme Takagi (2006) destaca:

O CONSEA definiu como prioridades: a geração de emprego e renda; a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais; o combate à desnutrição materno-infantil; o fortalecimento, a ampliação e a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; a continuidade da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social, com a criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – Prodea; e a revisão e ampliação do PAT (TAKAGI, 2006, p. 42).

A grande contribuição do CONSEA para o PNAE está na forma de administração e estruturação do programa, no caso a forma descentralizadora (pequenas ações descentralizadoras já estavam em curso anteriormente e foram intensificadas), porém ressaltamos que essas medidas descentralizadoras representaram a disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local na busca pelo controle de recursos institucionais.

2.1.2 O PNAE e a descentralização no Estado Neoliberal

Em relação à descentralização, Peixinho (2013) destaca que permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, o respeito aos hábitos de alimentação pertencentes à cada localidade do país, além da permissão de inserção de pequenas empresas, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local no PNAE. Ainda como ações decorrentes da descentralização e da continuidade do governo neoliberal, a extinção do

CONSEA²³, em 1995, por FHC, revela-se como uma das principais mudanças na área social, traduzindo-se como o desmonte das estruturas criadas anteriormente e a criação de novas estruturas para as políticas públicas no país (TAKAGI, 2006).

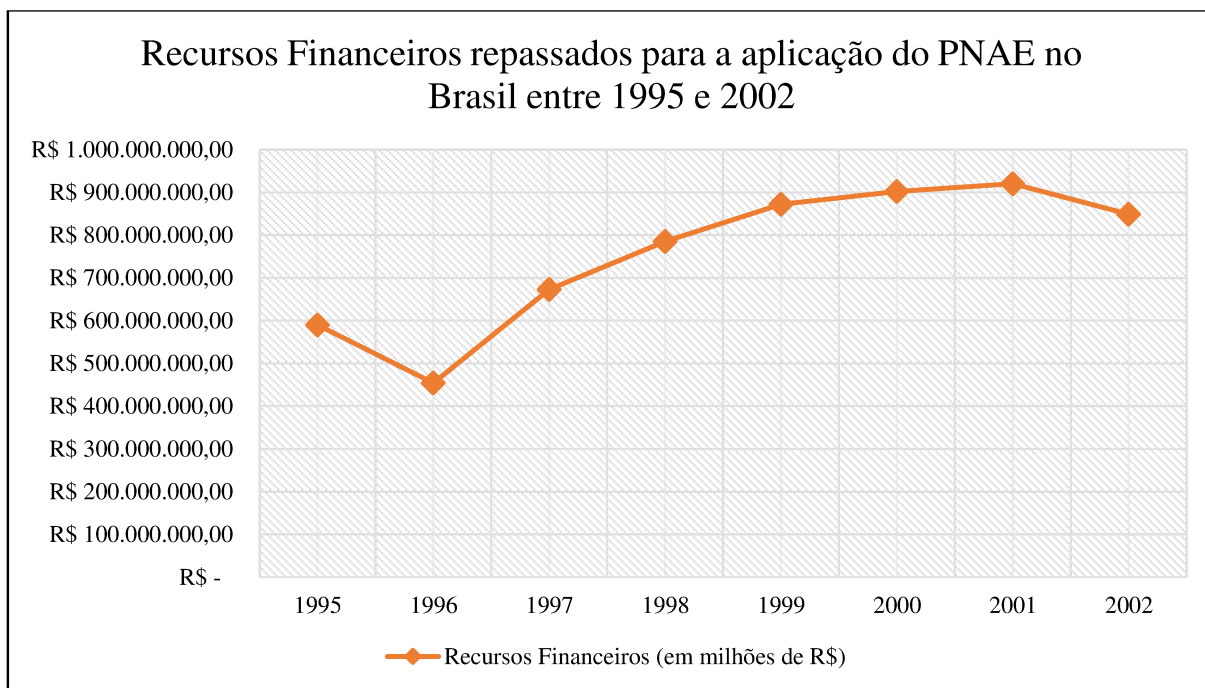
Não obstante, o PNAE seguiu as mudanças em sua estrutura proveniente da descentralização, e no ano de 1997, segundo Veloso (2017), foi incorporado ao FNDE, autarquia vinculada ao MEC; e em 1999, os repasses de recursos federais deixaram de ser transferidos por meio de convênios e passaram a ser por transferências automáticas, agilizando o processo do programa. Também em virtude desse novo molde, já nos anos 2000, o FNDE estabelece a obrigatoriedade das unidades federativas, do Distrito Federal e dos Municípios em criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), em que se constituiria em um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento do PNAE/FNDE, envolvendo representantes da sociedade civil (trabalhadores da educação, professores e pais de alunos) e representantes do poder executivo (PEIXINHO, 2013; VELOSO, 2017).

De modo que evidenciamos a composição e o quantitativo de representantes do CAE por meio do Artigo 3 da Medida Provisória nº 1979-19 de 2 de junho de 2000:

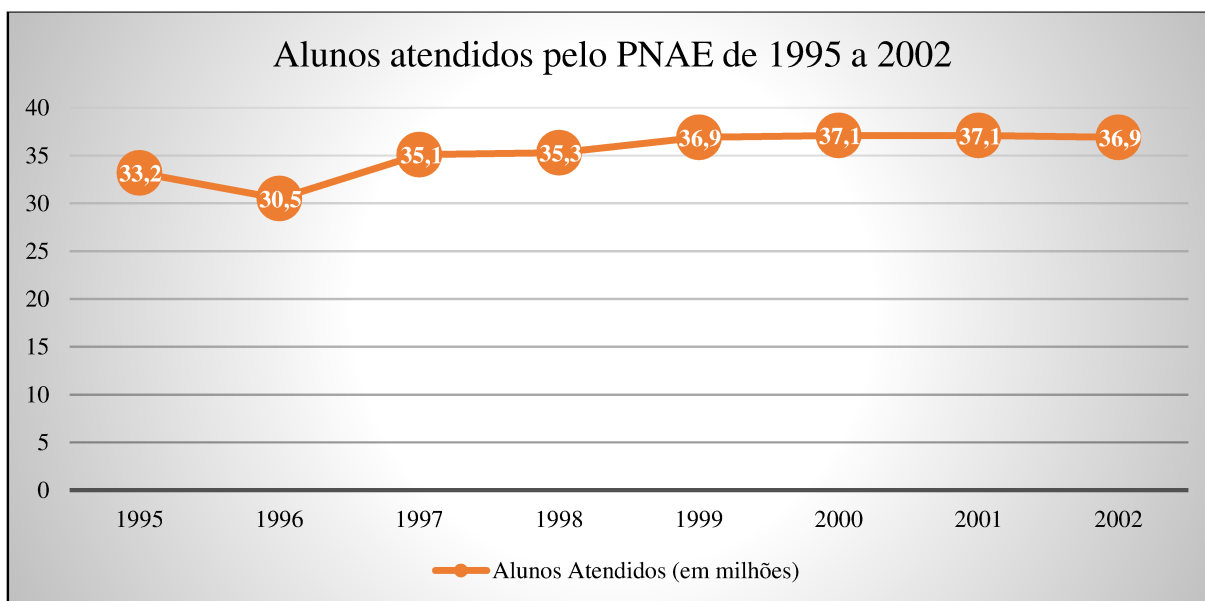
I – um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder; II – um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder; III – dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe; IV – dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares; V – um representante de outro segmento da sociedade local (BRASIL, 2000, p. 1).

Tais medidas aplicadas pelo governo federal provocaram profundas mudanças na estrutura do PNAE e isso aumentou a quantidade de recursos financeiros repassados, como também o aumento do número de alunos atendidos, vejamos os Gráficos 7 e 8 abaixo:

²³ Segundo Takagi (2006), o CONSEA foi substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, onde essa nova proposta foi inspirada no modelo mexicano do *Progres*a (rebatizado como *Oportunidad*), associando a assistência alimentar a outras ações como moradia, educação (reforçada pela merenda escolar), programas de saúde da família e de vacinação, além do desenvolvimento rural por meio do apoio à agricultura familiar, geração de renda, qualificação profissional e acesso ao crédito.

Gráfico 7

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

Gráfico 8

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

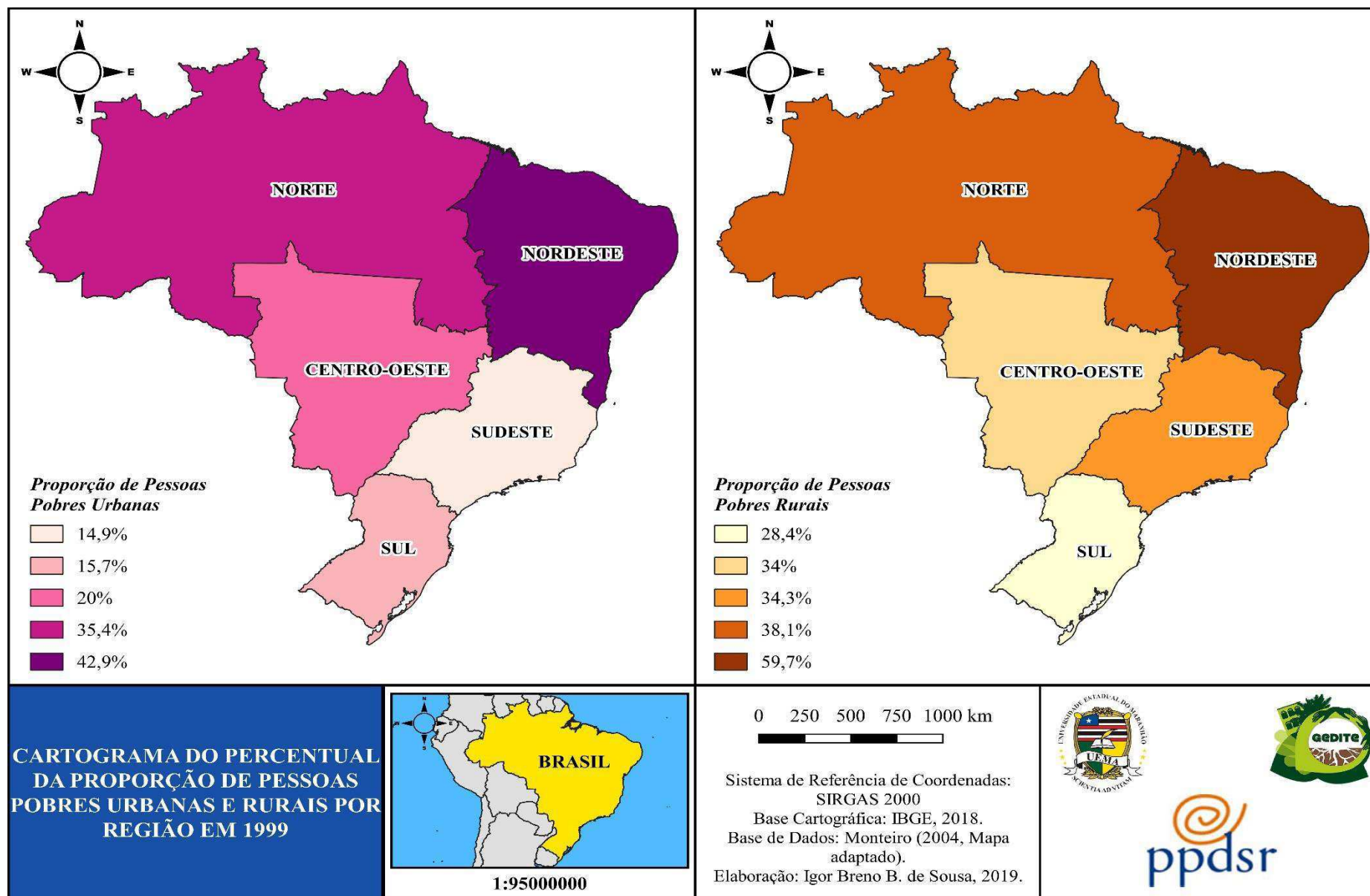
Em suma, o aumento desses repasses está diretamente ligado à incorporação do PNAE ao FNDE e na facilitação de transferências dos recursos, uma vez deixando ser por convênios, além disso o compartilhamento das obrigações entre Estados, Distrito Federal e Municípios propicia esta configuração. A partir disto, Peixinho (2011) aponta como fator inerente a esses aumentos a obrigatoriedade da existência dos CAEs, ou seja, esse novo modelo de gestão,

além de facilitar as transferências de forma sistemática, permite o planejamento da aquisição de gêneros alimentícios e assegurando a oferta da refeição nas escolas, durante o ano letivo.

De certa forma, os respectivos avanços na ampliação do atendimento do PNAE estão intrinsecamente ligados ao espectro político assumido pelo Estado. Assim, o PNAE não é um fato isolado, a prova disso está principalmente, a partir de 2003 quando temos o governo Lula, ou seja, relevando nossas discussões anteriores sobre o Estado Neodesenvolvimentista e suas práticas em relação às agendas econômica e social, o PNAE foi irradiado pelas ações do PFZ sob coordenação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), no qual se inicia a partir de prerrogativas centradas no enfrentamento às questões relativas à fome por meio de políticas assistencialistas, tais como: transferência de renda, geração de emprego e renda, incentivo à produção de alimentos e o barateamento destes (PEIXINHO, 2013; VELOSO, 2017).

As ações iniciais do PFZ são estruturadas com base na PNAD em 1999, observemos no Cartograma 2 abaixo a proporção de pessoas pobres por região, levando-se em consideração domicílios nas áreas rural e urbana:

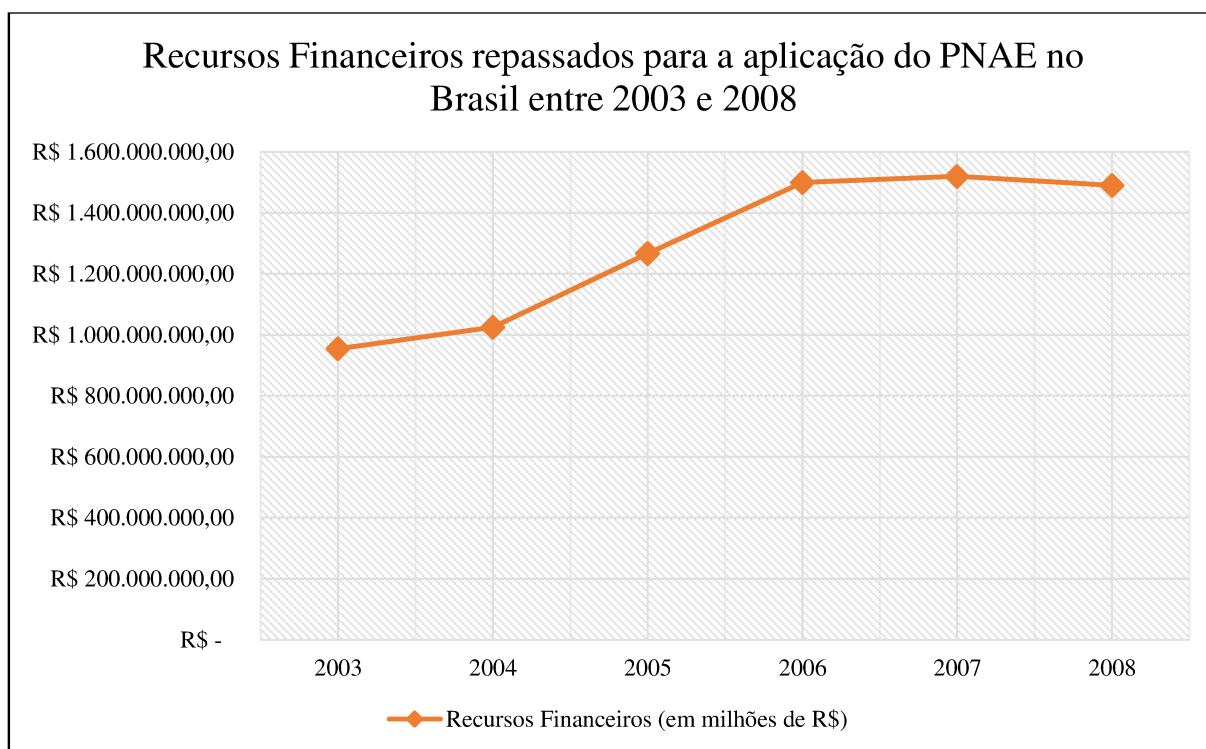
Cartograma 2



De fato, a PNAD – 1999 trouxe dados alarmantes de pessoas pobres (ainda que em relação às décadas passadas estes percentuais estivessem diminuindo), mas o teor de preocupação está quando comparamos a região Nordeste com as demais regiões do país. Assim, os índices de 42,9% para a área urbana e de 59,7% para a área rural pressiona o PFZ a estipular medidas emergenciais para a região Nordeste²⁴, uma vez que, segundo Monteiro (2004), o maior contraste do país encontra-se nas comparações entre a população urbana do Sudeste e a população rural do Nordeste, onde a primeira situação pode ser estabelecida por um em cada sete indivíduos serem pobres, e a segunda, três em cada cinco indivíduos são pobres.

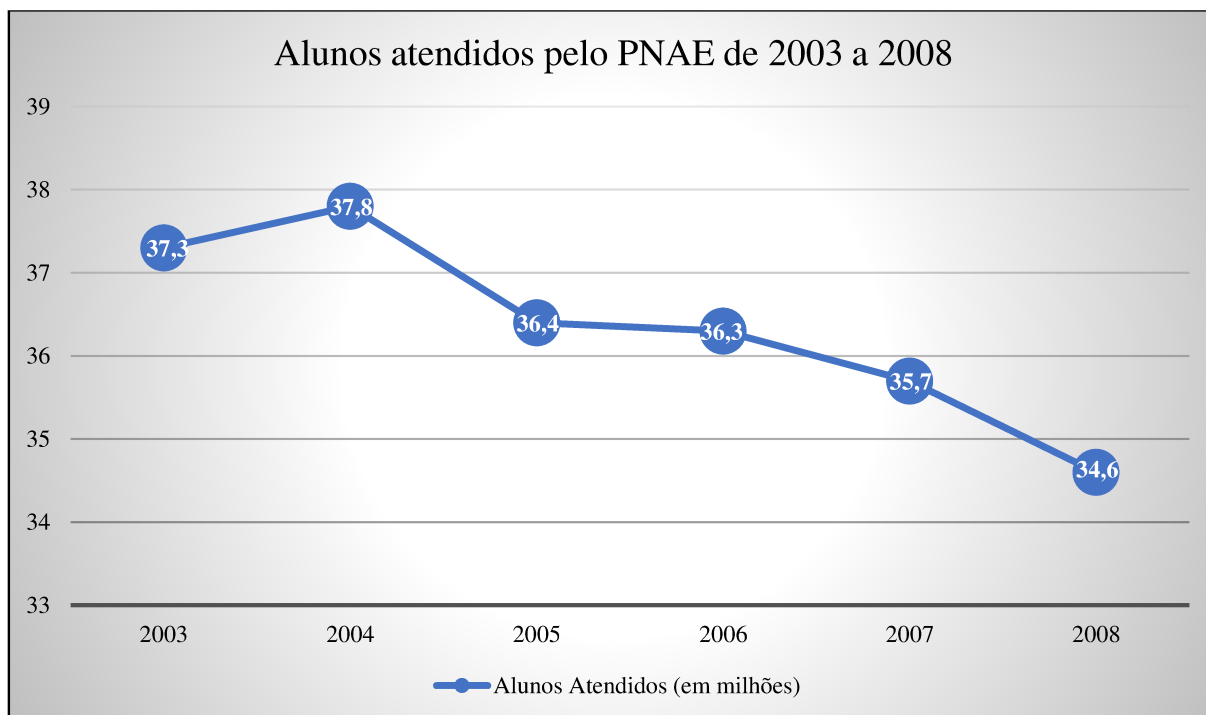
Assim, concomitante às ações do PFZ, o PNAE passa a ter um papel ainda mais importante, pois, conforme Peixinho (2011), o PFZ garantiu o direito à alimentação por meio da oferta das refeições e ações de educação alimentar e nutricional a todos os escolares da pré-escola e fundamental. O aumento no atendimento do PNAE pode ser observado nas transferências dos recursos financeiros e da quantidade de alunos atendidos, como mostram os Gráficos 9 e 10 a seguir:

Gráfico 9



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

²⁴ Segundo Takagi (2006), a primeira ação emergencial foi garantir a continuidade do pagamento do Bolsa Renda e a ampliação do Programa Cartão Alimentação (PCA) no semiárido.

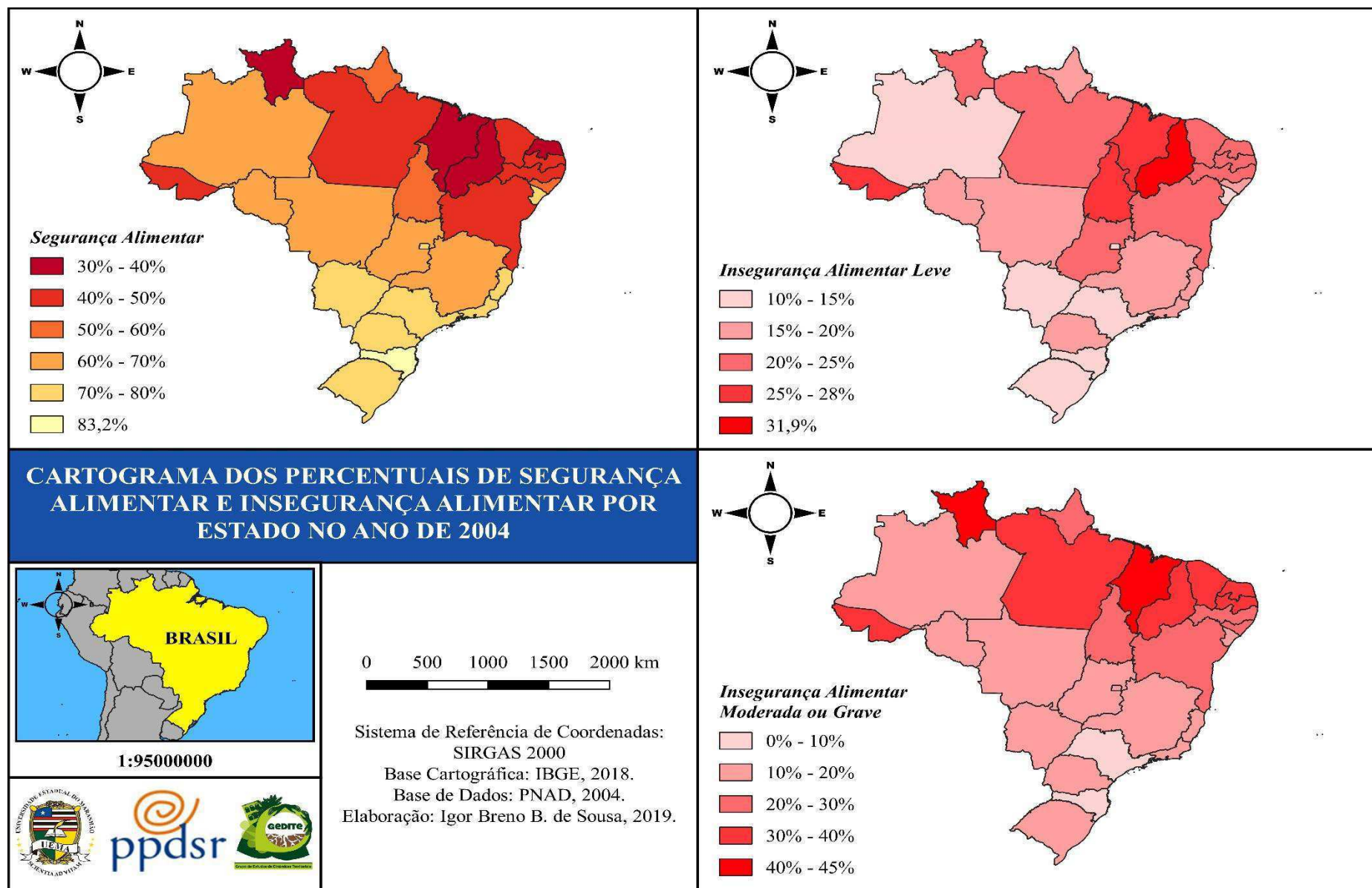
Gráfico 10

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

Essa posição de destaque do PNAE propiciada pelo PFZ é justificada por Peixinho (2013), quando esses avanços importantes estão na revisão e no estabelecimento de critérios técnicos e operacionais objetivando maior flexibilidade, eficiência e eficácia do PNAE, além do fortalecimento do papel do CAE no controle social e a inclusão do nutricionista como Responsável Técnico. Veloso (2017) ainda aponta que as ações do PFZ puseram a segurança alimentar e a agricultura familiar no papel de destaque, principalmente por meio de compras públicas visando ofertar alimentos às famílias em situação de vulnerabilidade social e entidades de rede socioassistencial, como no caso do PAA e na compra de alimentos para a merenda escolar por meio do PNAE.

Assim, para os autores citados, o PNAE ao passar dos anos, principalmente após 2003, sofre profundas modificações em sua estrutura se compararmos ao período anterior às propostas de descentralização. E atribuem essas modificações e a redefinição do papel do programa por influência recebida do PFZ, para tanto, a inserção do nutricionista como Responsável Técnico possibilitou a elaboração de cardápios e lista de compras, além da realização de ações educativas em alimentação e nutrição (PEIXINHO, 2013). Isso decorre também da necessidade de não somente distribuir a merenda escolar, mas na qualidade da refeição a fim de que diminua a atuação da fome, esta que tem papel significativo na dificuldade de aprendizagem dos alunos. Em relação à insegurança alimentar, vejamos:

Cartograma 3



Assim, no universo representado acima, quando em 2004 se tinha a Insegurança Alimentar Leve e Insegurança Alimentar Moderada ou Grave se equivalendo à Segurança Alimentar (no caso da região Norte) ou até mesmo prevalecendo sobre as práticas alimentares adequadas (no caso da região Nordeste), o PNAE assume a importância de promover a alimentação saudável nas escolas. A partir dessa importância do programa, Veloso (2017) aponta como forma de reflexão o papel de destaque assumido pela alimentação escolar, pois, em muitas vezes, essa é a refeição diária para muitas crianças no Brasil.

De fato, não podemos dissociar o tempo passado na escola do tempo vivido em suas residências, pois, dada a perspectiva perfeita (observando o modo adequado de alimentação), a segurança alimentar não pode ser apenas um tema a ser tratado nas escolas, tendo em vista que as práticas alimentares (ou a falta delas) nas residências contribuem significativamente para o desempenho do aluno.

2.2 As (re)formulações do PNAE e as dinâmicas políticas e econômicas do rural maranhense

A partir disto, a promoção pela alimentação saudável e a atuação do nutricionista estão contempladas na estrutura do PNAE, e essa busca entre quantificação de alunos atendidos e a qualificação dos alunos possibilitou, ainda mais, a participação da agricultura familiar como responsável pelo abastecimento das escolas por meio da promulgação da Lei 11.947 em 2009.

Entretanto, a garantia desse direito vai em direção contrária a uma configuração histórica do campo maranhense, ou seja, estamos falando de uma manutenção das mesmas estratégias políticas para o rural maranhense, é o que podemos dizer de um passado que se perpetua no presente com mudanças pontuais capitalistas que acarretam grandes transformações no espaço. Com o passar dos anos, as mudanças de inserções de fixos e fluxos como subordinações capitalistas propiciou o aumento de arrecadações de grandes empreendimentos capitalistas.

E essa disputa, extremamente desigual, entre os Grandes Projetos (o agronegócio está incluso) e a agricultura familiar, tem como resultado o aumento das disparidades de investimentos dedicados pelo Estado. Desse modo, é possível observar a quem o Estado capitalista privilegia, logo, ainda que a aplicação do PNAE possa possibilitar que pessoas da linha de pobreza rural consigam almejar perspectivas de vida, financeira e também o acesso e continuidade de sua vida escolar, os direcionamentos e os investimentos para a execução do programa ficam renegados a segundo plano.

2.2.1 A participação da Agricultura Familiar na Lei 11.947

Primeiramente, abordemos acerca de uma das grandes transformações na estrutura do PNAE, senão a mais importante, foi a promulgação da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, esta que garante o investimento de 30% do valor repassado pelo FNDE aos estados, municípios e ao Distrito Federal para a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar, conforme destacamos:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009, p. 3).

Essa construção de uma nova garantia para aquisição de alimentos segundo Peixinho (2011), parte da prerrogativa dos servidores do PNAE entenderem ser urgente promover alterações no programa, a partir das discussões internas, dos estudos e pesquisas de segurança alimentar e do estado nutricional dos alunos, bem como dos resultados das capacitações nos estados e municípios. Desse modo, de uma forma positiva, a alteração na lei de regimento do PNAE apresentou a participação intersetorial entre o governo federal e os representantes da sociedade civil por meio do CONSEA e mais, essa ação representou um elo institucional entre a alimentação ofertada nas escolas públicas, atividades de ensino e a agricultura familiar (PEIXINHO, 2013; VELOSO, 2017).

A inserção da agricultura familiar no PNAE foi fruto de amplas discussões entre os representantes do poder público e da sociedade civil, pois, como afirma Peixinho (2011), as condições de abastecimento por parte dos agricultores familiares em termos de quantidade e qualidade dos alimentos eram o centro da discussão, perpassando em outra via, as condições estruturais das escolas em receber os alimentos, tais como: frutas, verduras, legumes, carnes, leite, entre outros. Por isso, a consulta feita pelo FNDE aos movimentos sociais, tendo destaque a Via Campesina, impulsionou esta garantia aos agricultores na participação do programa, além do aumento *per capita* diferenciado para os assentamentos (PEIXINHO, 2011).

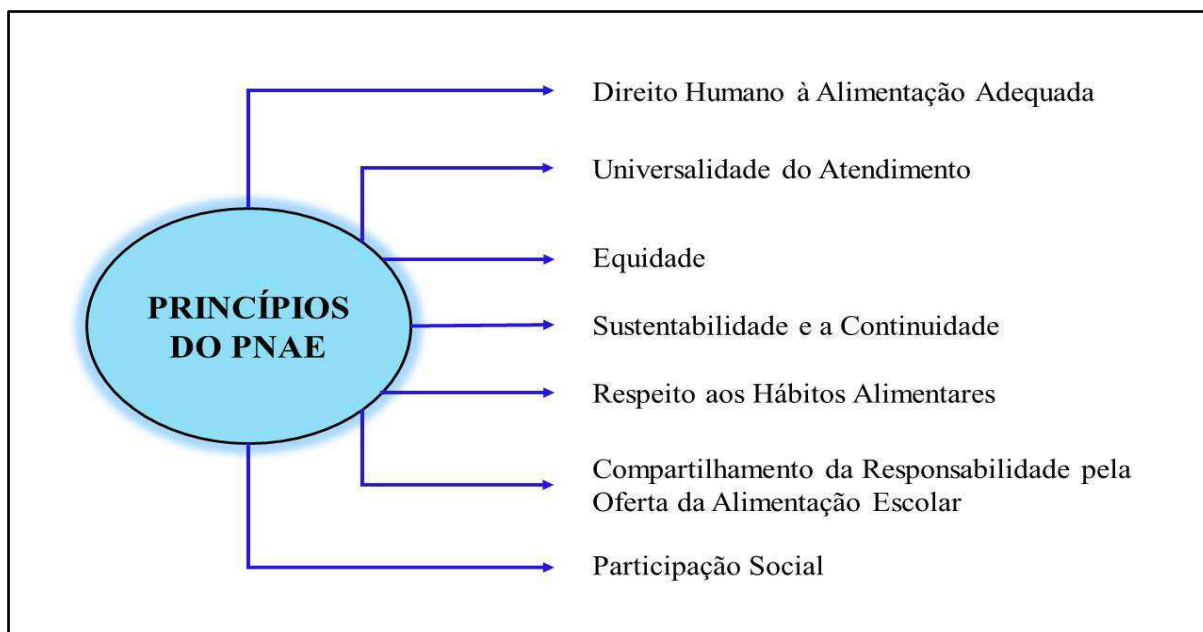
O embasamento do projeto que se tornou a Lei 11.947 teve experiências pontuais como forma de discussão e ajudaram a estipular as novas diretrizes, como: a articulação dos agricultores em prepará-los para a venda dos produtos para o mercado institucional promovido pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) em

Cascavel no Paraná (PEIXINHO, 2011). Outro exemplo tratado, segundo Peixinho (2011), foi a experiência do PAA evidenciado pela CONAB, onde, em algumas cidades, envidava os esforços de convencer as prefeituras locais para que pudessem também comprar alimentos da agricultura familiar para a Alimentação Escolar.

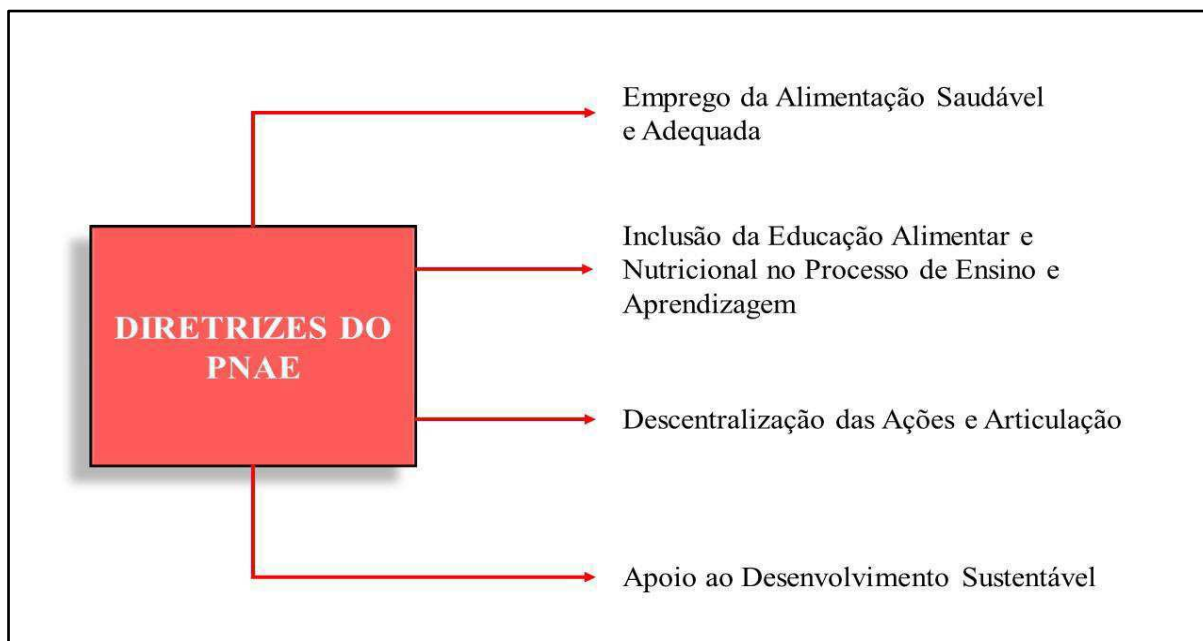
Essas construções de experiências foram importantes para delinear a nova estrutura do PNAE, tal fato remontou o destaque internacional do PNAE para a FAO; a inserção da agricultura familiar em programas, além de apoiar a agricultura local propriamente, fortalece e diversifica os sistemas alimentares, que se trata de uma cadeia de resultados dependentes entre si, ou seja, ao mesmo tempo em que abastece as refeições escolares, tem papel fundamental na garantia da segurança alimentar e na erradicação da fome e da pobreza na localidade (FAO, 2019). Enfatizando esse cenário, Veloso (2017) nos diz que esse reconhecimento internacional diferencia o programa brasileiro por conta da política nacional e da universalização da alimentação escolar.

Dentro dessa perspectiva, com a sanção da Lei 11.947, o PNAE estabelece na Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, os seus princípios (Quadro 2) e diretrizes (Quadro 3) para as escolas federais, filantrópicas e comunitárias.

Quadro 2 – Princípios do PNAE.



Fonte: FNDE (2009, quadro adaptado).
Elaboração: O próprio autor.

Quadro 3 – Diretrizes do PNAE.

Fonte: FNDE (2009, quadro adaptado).
Elaboração: O próprio autor.

A partir das representações acima, Peixinho (2011) destaca que essa mudança na estrutura do PNAE revela a mudança de um paradigma assistencialista incorporado desde 2003 com a implantação do PFZ, assim, o PNAE é um instrumento de garantia de acesso a alimentos aos brasileiros e utiliza, primordialmente, a educação, na mudança de hábitos alimentares na luta contra a fome. Segundo Andrade (2017), a expansão do atendimento da merenda escolar ocorreu de forma gradativa, mas a universalização do atendimento para todas as modalidades da educação básica decorre a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009 e também com o Artigo 4º do Capítulo II da Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, considerando-se os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal em conformidade com os dados do Censo Escolar exercidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O Quadro 4, a seguir, mostra a evolução da modalidade de ensino atendida pelo PNAE a partir do ano 2000:

Quadro 4 – Modalidade de ensino atendida pelo PNAE a partir de 2000.

MODALIDADE DE ENSINO		PERÍODO
Creches Pré-Escola Ensino Fundamental	→	2000 - 2004
Creches Pré-Escola Ensino Fundamental Creches e Escolas (Indígenas e Quilombolas)	→	2005 - 2008
Creches Pré-Escola Ensino Fundamental Creches e Escolas (Indígenas e Quilombolas) Ensino Médio Educação de Jovens e Adultos – EJA Programa Mais Educação - PME	→	2009 - 2012
Creches Pré-Escola Ensino Fundamental Creches, Pré-Escolas e Escolas (Indígenas e Quilombolas) Ensino Médio Educação de Jovens e Adultos – EJA Programa Mais Educação – PME Atendimento Educacional Especializado Ensino Médio Integral	→	2013 - 2017

Fonte: Andrade (2017, quadro adaptado).

Elaboração: O próprio autor.

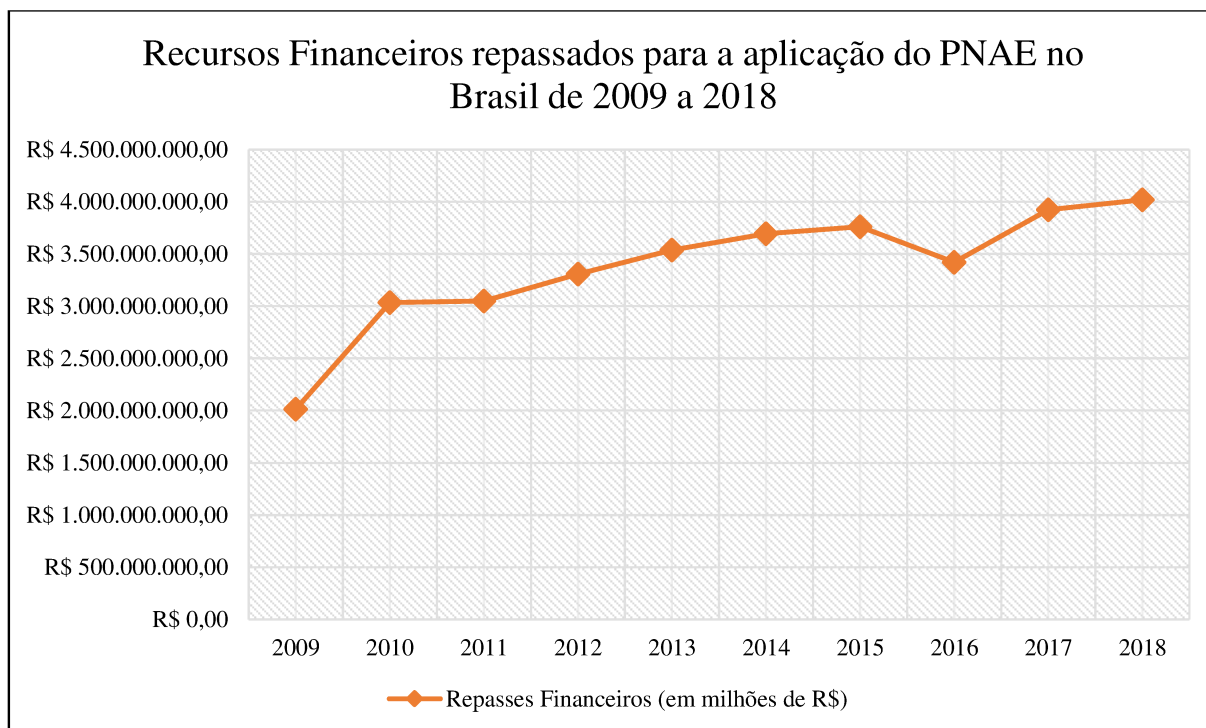
Tendo em vista essas modalidades atendidas pelo PNAE, destaca-se que cada nível de ensino é minuciado por valores *per capita* destinados para a cobertura dos 200 dias letivos, de fevereiro a novembro. Ao observarmos o Quadro 5 abaixo, houve um aumento significativo para as creches, escolas indígenas e quilombolas e também se destaca o aumento para o Programa Mais Educação, devido, segundo Peixinho (2013), esta modalidade ter influência em aumentar a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades complementares tais como: acompanhamento pedagógico, esporte, meio ambiente, cultura digital, direitos humanos, promoção e prevenção da saúde, educomunicação, educação científica e econômica.

Quadro 5 – *Valor per capita* por modalidade do PNAE a partir de 2000.

MODALIDADES DE ENSINO	2000-2003	2004	2005	2006-2008	2009	2010-2011	2012	2013-2016	2017
Creches	0,06	0,18	0,34	0,22	0,44	0,60	1,00	1,00	1,07
Pré-escola	0,06	0,13	0,18	0,22	0,22	0,30	0,50	0,50	0,53
Ensino Fundamental	0,13	0,13	0,18	0,22	0,22	0,30	0,30	0,30	0,36
Escolas – I/Q			0,34	0,44	0,44	0,60	0,60	0,60	0,64
Ensino Médio					0,22	0,30	0,30	0,30	0,36
EJA					0,22	0,30	0,30	0,30	0,32
PME					0,66	0,90	0,90	0,90	1,07
AEE								0,50	0,53
Ensino Médio Integral								2,00	2,00

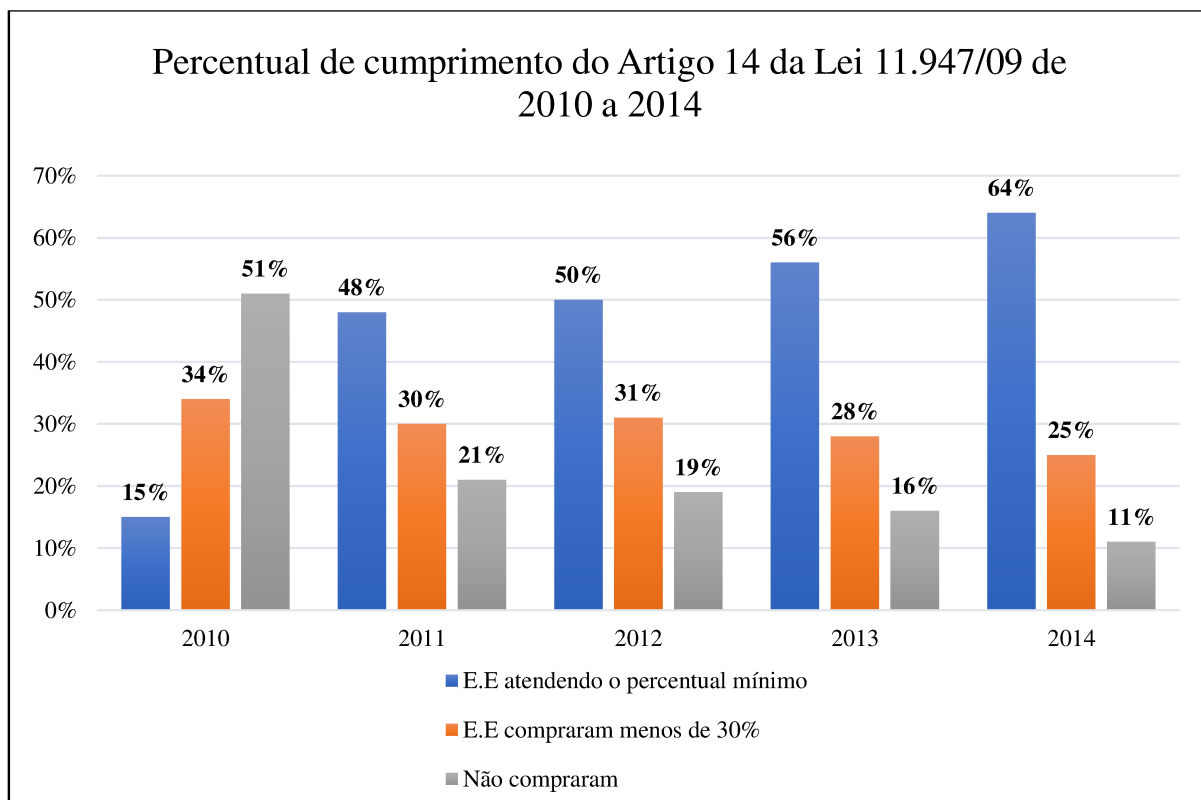
Fonte: Andrade, 2017.
Elaboração: O próprio autor.

O quadro acima contribui para evidenciar três pontos, o primeiro se remete à expansão do PNAE por meio de modalidades em cada nível de ensino, e isso torna o programa abrangente, teoricamente, nas suas regulamentações. O segundo ponto está alinhado às mudanças estruturais do PNAE, caso o comparemos ao PNAE planejado nas décadas de 1970 e 1980, antes da descentralização e o terceiro ponto nos mostra quão vulnerável está o programa por resquícios diretos e/ou indiretos das ações políticas (Gráfico 11), ou seja, do Estado. De fato, o PNAE é uma política de Estado e tem ao seu lado a garantia da alimentação escolar na Constituição Federal, e isso corrobora para a manutenção da política pública independentemente do governo em exercício, este terceiro ponto é um dos mais críticos e propiciadores às discussões.

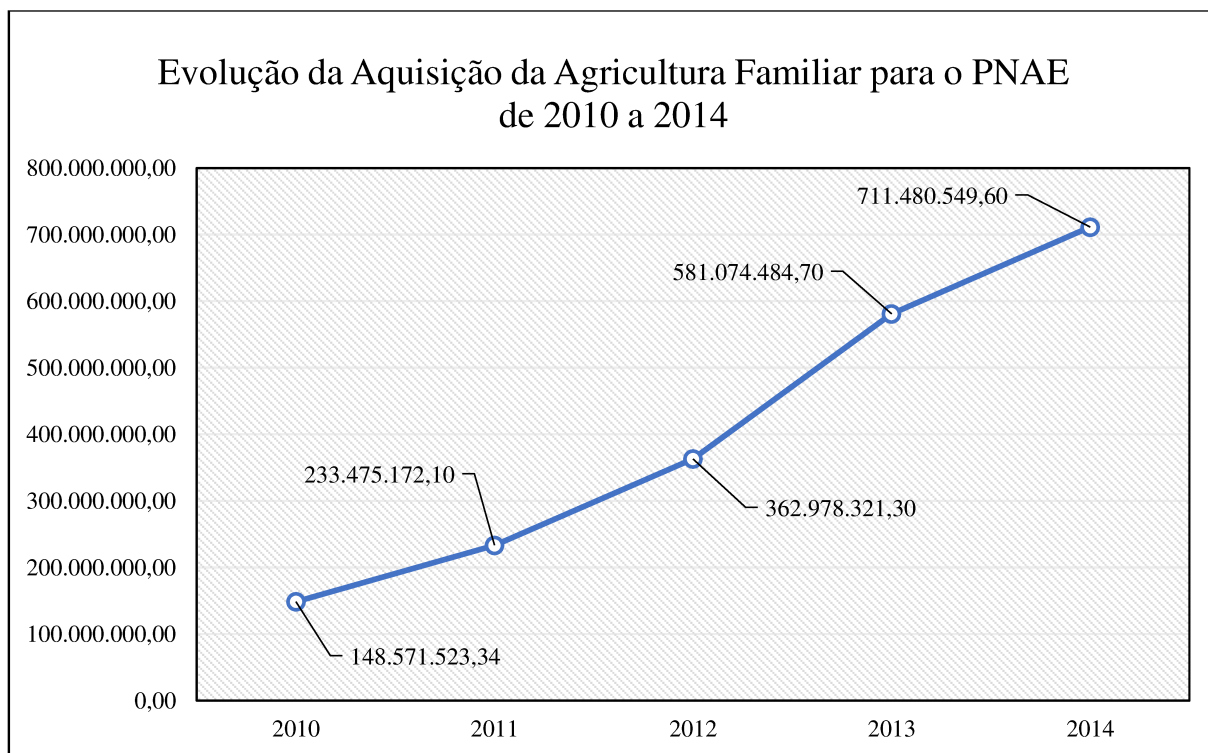
Gráfico 11

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

Observando o Quadro 5 e o Gráfico 11, representados anteriormente, junto à expansão de novas modalidades, houve a estagnação monetária para algumas modalidades e a diminuição dos repasses financeiros para a aplicação do PNAE no Brasil, tendo por justificativa o golpe institucional sofrido pela presidenta Dilma Rousseff, a reforma do novo ensino médio e somando-se a esses fatores a crise econômica do capital que afetou o Brasil. Esses fatores respingam no PNAE como elementos macroeconômicos, mas, além disso, sabendo da importância da Lei 11.947, é a partir dela que o PNAE revela os problemas institucionais das prefeituras e secretarias estaduais, pois a obrigatoriedade da aquisição dos 30% de alimentos provenientes da agricultura familiar é um ganho, mas essa obrigatoriedade não foi totalmente atendida pelas entidades executoras, conforme veremos nos Gráficos 12 e 13 abaixo:

Gráfico 12

Fonte: Lopes, 2015.
Elaboração: O próprio autor.

Gráfico 13

Fonte: Lopes (2015, gráfico adaptado).
Elaboração: O próprio autor.

Conforme as ilustrações acima, não temos a intenção de uma visão romântica do programa, mas se partirmos da premissa de inserção dos agricultores familiares no PNAE e todo o resguardo de tornar esses produtores como agentes diretos da educação e da participação social, permitindo a proximidade com a escola, criando laços afetivos com o corpo docente e administrativo da escola, com as merendeiras e trazendo a importância da figura do produtor rural para os alunos; temos a percepção de impossibilidade desta realização. Ou seja, ainda que haja evolução no quantitativo de aquisições da agricultura familiar, há também a persistência de Entidades Executoras em não comprar produtos (ainda que esteja diminuindo, no caso, em 2014, 11%), na mesma linha temos as entidades que compram abaixo dos 30% como rege a Lei 11.947, e o percentual está próximo à margem da estagnação.

De fato, os ganhos propiciados pelo PNAE tiveram impactos na agricultura familiar e na funcionalidade das escolas para o fornecimento da merenda escolar e, claro, diminuir o percentual de crianças desnutridas e impulsionar a segurança alimentar em um país que ainda convive com a extrema pobreza, e esta tem um aliado bastante forte, a fome. No próximo tópico observamos as relações históricas e atuais do Maranhão com a agricultura e os impactos da atuação do PNAE.

2.3.2 “Pequeno” Rural e Grandes Negócios no Maranhão

A priori não pretendemos equiparar, mas se observarmos alguns dos projetos apresentados pelos últimos governos estaduais como discurso de desenvolvimento para os próximos 30 anos, no caso de Roseana Sarney (2009 – 2010 e 2011 – 2014) e Flávio Dino (2015 – 2018 e atualmente), a ordem orçamentária ultrapassa os R\$ 34 bilhões, como podemos ver no Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – Grandes investimentos no Maranhão para os próximos 30 anos.

Empreendimentos	Localização	Orçamento
Porto do Itaqui (Ampliação)	São Luís	R\$ 687,5 mi
Terminal Portuário do Mearim	Bacabeira	R\$ 4,5 bi
Expansão Vale	São Luís	R\$ 12,5 bi
Mineração de Ouro	Centro Novo do Maranhão, Godofredo Viana e Centro do Guilherme	R\$ 1,19 bi
Usinas de Álcool	Aldeias Altas e São Raimundo das Mangabeiras	R\$ 600 mi
Grupo Suzano	Chapadinha e Imperatriz	R\$ 5,08 bi
Siderúrgicas	Açailândia e São Luís	R\$ 470 mi
Alumina e Alumínio	São Luís	R\$ 5,28 bi

Produção de Aves	Balsas e Vargem Grande	R\$ 228 mi
Usina Hidrelétrica	Estreito	R\$ 4 bi

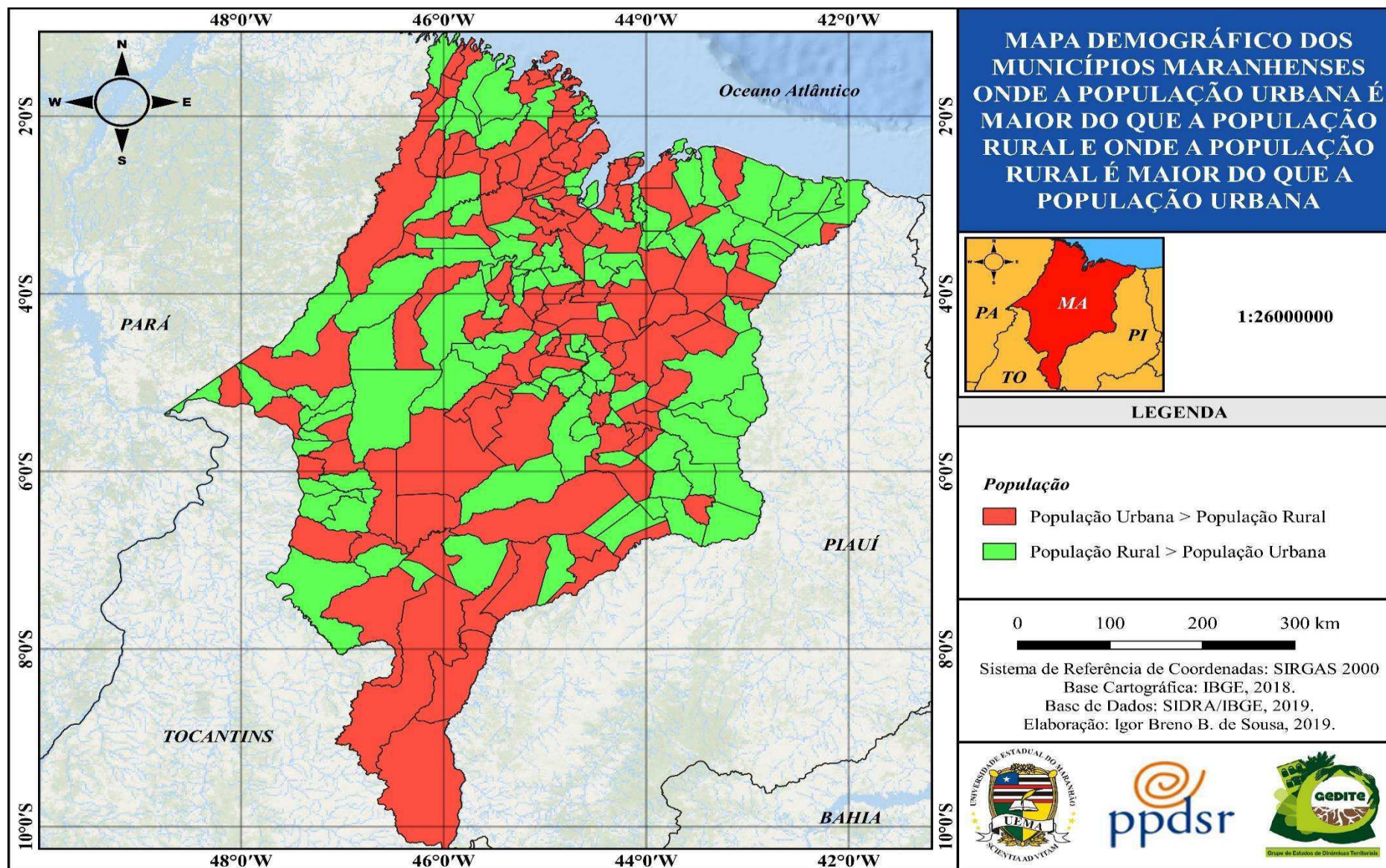
Fonte: SEDINC, 2010.
Elaboração: O próprio autor.

Ora, se a comparação clássica somente entre a agroexportação e a agricultura familiar nos propiciou e ainda propicia discussões de concentração de renda, fundiária, de créditos etc.; a comparação entre os grandes projetos (independentemente do setor) aumenta ainda mais esse abismo para os pequenos produtores. Ao que resumimos, esses investimentos para o Maranhão são apenas projetos de interesses para grandes grupos capitalistas, então, o que sobraria para os agricultores familiares? A resposta é simples, os Programas auxiliares: PAA, PNAE, PRONAF, entre outros.

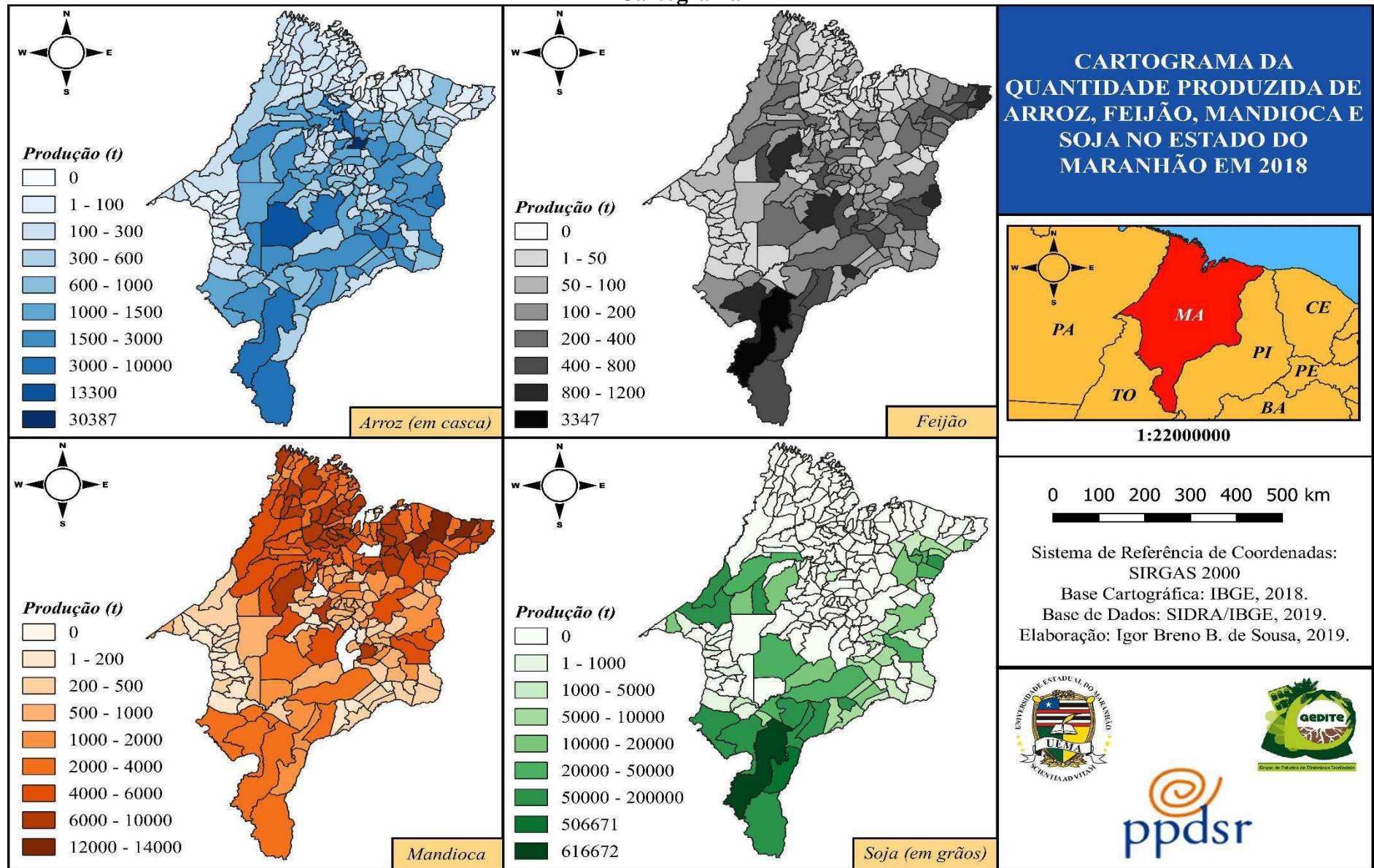
Mas o desafio está na aplicabilidade dos programas, no caso do PNAE, de como este poderia contribuir para a diminuição dos índices de pobreza, de insegurança alimentar, dar a garantia da merenda escolar em todas as escolas de todos os municípios de todas as unidades federativas. De fato, o PNAE não está entre os grandes investimentos para os próximos 30 anos do Maranhão, tampouco a agricultura familiar. Essa é uma relevante contradição, pois a ideia da segurança alimentar, em que se permite aplicar ações de acesso das pessoas aos alimentos, garantir a sobrevivência da população, distribuição e posse das terras, estimular as práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (SANTOS, 2010).

Diante disso, a agricultura familiar está pelo menos nas preferências de segunda a terceira ordem do Estado, paradoxalmente, o agronegócio “alimenta” o mercado externo, enquanto que nas nossas refeições de todos os dias, nos alimentamos de produtos da agricultura familiar. Por isso, relacionamos no Mapa 4 às relações de prevalência da população rural à população urbana (e vice-versa) e no Cartograma 4, a maior produção entre os seguintes produtos: soja (agronegócio) e arroz, feijão e mandioca (agricultura familiar).

Mapa 4



Cartograma 4



Acerca desse Cartograma 4, chamamos a atenção para o Maranhão ser o Estado mais rural do país, tendo a correspondência de 40,4% de maranhenses em áreas rurais para um total de 6,9 milhões de maranhenses (IBGE, 2010). Assim, nos motivou a fazer esse comparativo, pois, partindo dessa premissa, verificamos se por ser o estado mais rural do Brasil, os municípios que obtêm a população rural maior do que a urbana possuem também a maior produção de alimentos básicos da agricultura familiar maranhense.

Conforme Santos (2010), o arroz, o feijão e a mandioca são alimentos basilares da refeição maranhense. Levando em consideração, observamos que em 2018, 20 municípios maranhenses possuem a população rural maior do que a urbana, tendo a maior produção agrícola como sendo de soja, são eles: Bom Jardim, Bom Jesus das Selvas, Brejo, Buriti, Cidelândia, Fernando Falcão, Governador Edison Lobão, Governador Eugênio Barros, Lagoa do Mato, Lajeado Novo, Mata Roma, Milagres do Maranhão, Mirador, Nova Colinas, Parnarama, Santa Luzia, Santa Quitéria do Maranhão, São Félix de Balsas, São João do Soter e Sucupira do Norte.

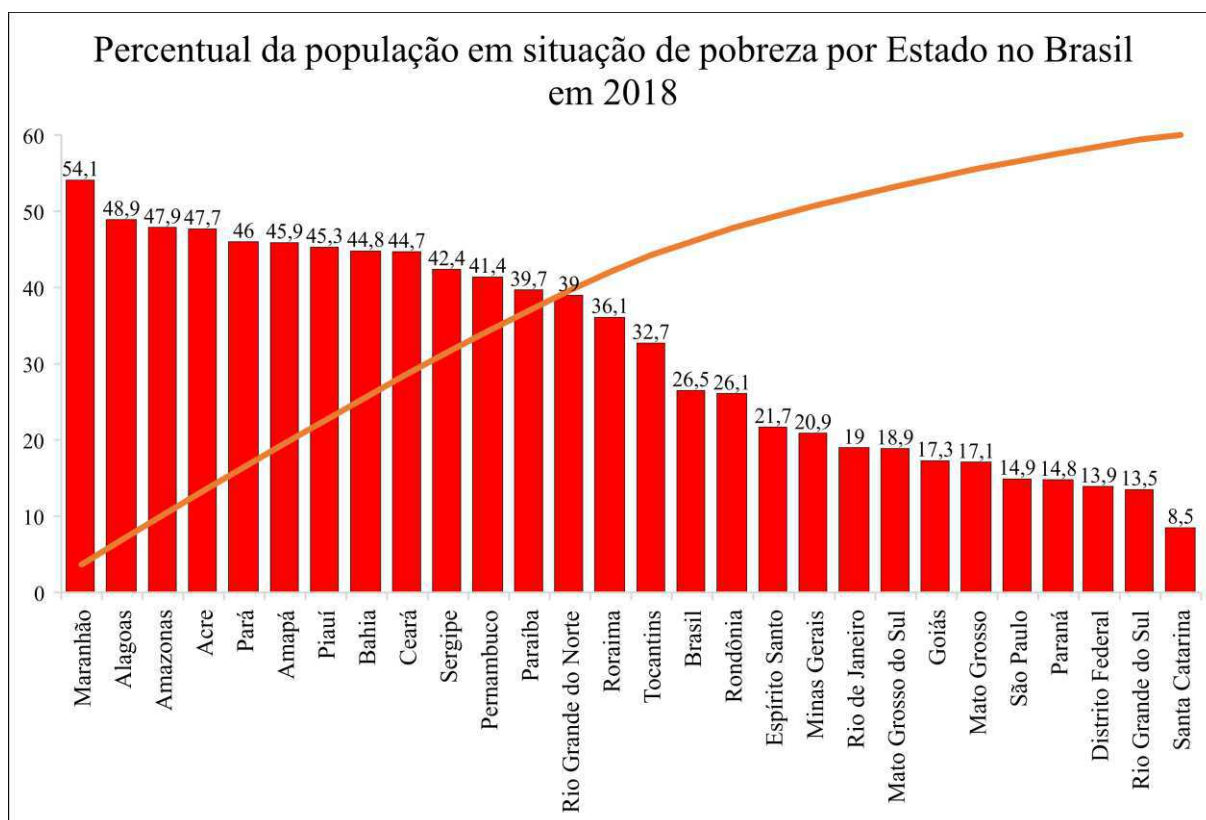
Então, se partirmos de uma lógica capitalista, a maior facilidade de inserção da agricultura empresarial é em localidade onde a população urbana é maior do que a população rural, tendo em vista que o campo esvaziado é propício à inserção do capitalismo no campo (MARX, 2011). Contraditoriamente, nessa realidade de 20 municípios, a pequena produção representada pelo arroz, feijão e mandioca é seis vezes menor do que a produção de soja nesses municípios em toneladas, numa relação de 50.501t para 311.462t. Nessa regra, há exceções para apenas oito municípios como: Feira Nova do Maranhão, Jatobá, Lagoa do Mato, Matões, Paraibano, Santa Luzia, São Bernardo, São Francisco do Maranhão e São João do Soter, estes tem a produção de alimentos básicos maiores do que a produção de soja com a população rural maior do que a população urbana.

Diante disso, o recorte dessa combinação de fatores revela a convivência histórica do Maranhão da supremacia da agricultura empresarial, esta por estar alinhada ao Estado, enquanto isso, uma agricultura familiar disputando por pequenos pedaços de terra para manter sua pequena produção. Manuel Correia de Andrade já menciona isso em 1984 quando se refere ao campo maranhense, o valor baixo da terra é de fácil apropriação dos poderosos, controlam grandes extensões, conseguem concessões de terras devolutas e desalojam quase sempre os povoadores que ali já estavam (ANDRADE, 1984).

Desse modo, as transformações no campo decorrentes desse embate afetam toda dinâmica de ordem socioeconômica, política e cultural. Mas esse acontecimento é intrínseco ao Maranhão, não obstante, o estado se mantém por décadas entre as unidades federativas

com os maiores índices de taxa de pobreza no Brasil, e quando mencionamos este fato, a pobreza rural se alastra entre os pequenos agricultores, logo, pensar a pobreza no Maranhão é pensar também nos obstáculos de continuidade da agricultura familiar e, principalmente, pensar a segurança alimentar e, claro, o direito à alimentação escolar. Vejamos os índices de pobreza no Gráfico 14 abaixo:

Gráfico 14



Fonte: IBGE, 2018.

Elaboração: O próprio autor.

Nessa perspectiva, a inércia do Estado perante essa situação coloca em xeque a agricultura familiar, a pobreza afeta em todos os sentidos a manutenção de uma família em uma localidade, quiçá uma comunidade. A necessidade do acesso a uma política de compras institucionais como PAA e PNAE torna-se vital para a garantia de sobrevivência de uma família, embora paralela a essa situação, segundo Santos (2010), ainda se tenha ações como a supressão de vegetação, tanto da área amazônica como a do cerrado, o assoreamento de rios e os conflitos por terras. Em outras palavras, a combinação desses fatores e mais o contexto econômico e político do país que diminui a quantidade de repasses financeiros para os municípios, corroboram para a pobreza manter em seus braços os pequenos agricultores.

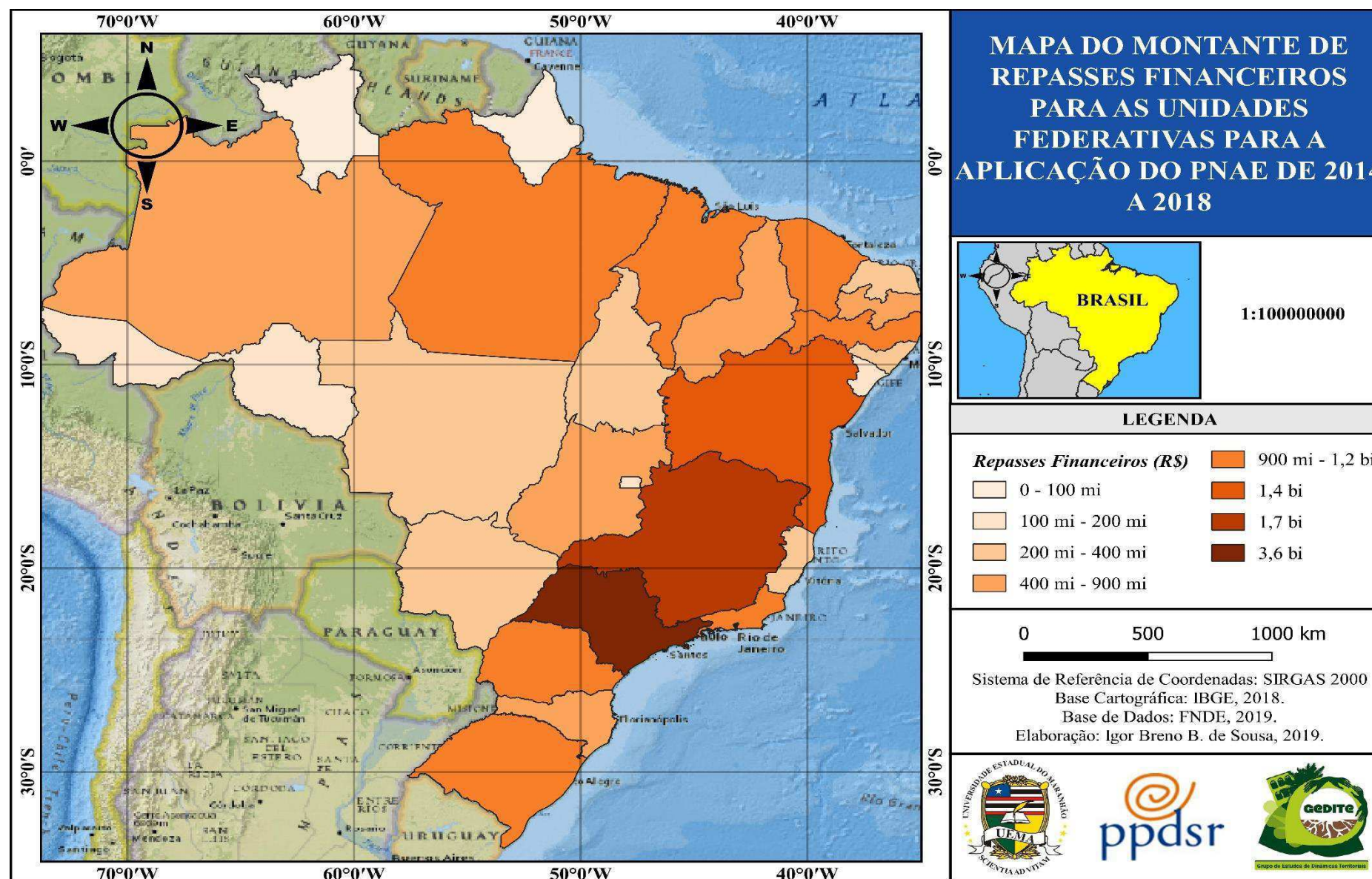
2.3.3 Os impasses políticos e econômicos e a aplicabilidade do PNAE no Maranhão

Em relação ao PNAE e a ordem de repasses financeiros para a aplicação do programa, o Maranhão ocupa a 6ª posição das unidades federativas e pertence a 2ª região que mais recebe recursos federais, o Nordeste (Mapa 5). O Maranhão perde apenas para os estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro e Paraná, considerando o período de 2014 a 2018. De fato, a região Sudeste é superior à região Nordeste por conta da expressiva representatividade do estado de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, o primeiro chega a obter o dobro de recursos para o 2º colocado, o estado de Minas Gerais. No caso do Maranhão, o estado flutua entre a 6ª (R\$ 192.288.066,00 em 2014; R\$ 183.399.167,00 em 2016 e R\$ 213.990.561,40 em 2018) e a 7ª posição (R\$ 190.741.964,00 em 2015), mas como afirmamos anteriormente, houve a diminuição de recursos para o programa, e o Maranhão, no primeiro ano do governo Temer, assume a 9ª posição (R\$ 186.106.766,00 em 2017) de recebimento de recursos.

Em vias gerais, o Maranhão somou nesse período de instabilidade econômica e política federal o total de R\$ 966.526.524,40 e sendo o 6º estado que mais capta recursos do PNAE. Este valor próximo da casa de 1 bilhão de reais serviu para atender 9.566.353 alunos e alunas maranhenses, este número conforme o regimento do PNAE está intimamente ligado ao quantitativo de repasses, tal fato remonta que em 2017 obteve-se o menor quantitativo de alunos atendidos da ordem de 1.862.656, resultado este que se comparado aos outros anos, temos 1.990.864 (2014), 1.932.762 (2015), 1.885.628 (2016) e 1.894.443 (2018), ou seja, pequenas oscilações que estão ligadas ao orçamento repassado. Outra variável que possui influência na efetividade do PNAE é o quantitativo de escolas que teve diminuição de 2014 para 2016²⁵, tendo, respectivamente, 12.682, 12.300 e 11.992 escolas.

²⁵ Até o presente momento o FNDE não disponibilizou os dados de escolas atendidas para os anos de 2017 e 2018.

Mapa 5



A aplicação do montante de recursos financeiros destinado às unidades federativas representadas pelas entidades executoras deve seguir o inciso I do Art. 38 da Seção I que se refere à Transferência, Operacionalização e Movimentação, de acordo com a fórmula a seguir:

$$VT = A \times D \times C$$

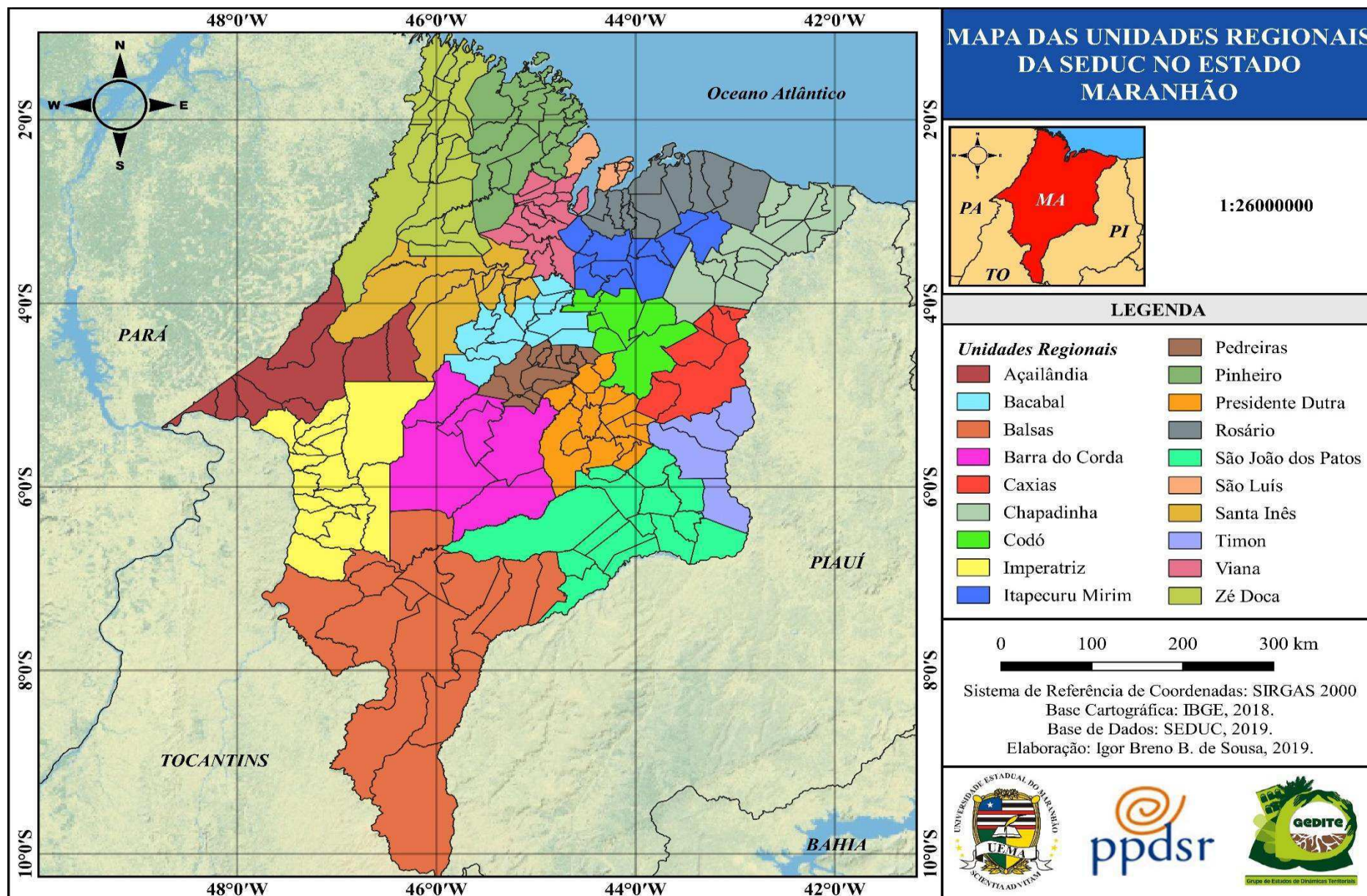
No caso, o *VT* refere-se ao valor total dos recursos financeiros destinado para a escola por mês, o *A* representa o número de alunos, *D* para o número de dias de atendimento e *C* o valor *per capita* para a aquisição de gêneros para o alunado. Entre essas variáveis, valor da variável *D* no Maranhão é fixado em 20 dias, como assegura a SEDUC, podendo variar de 20 a 25 dias; segundo a SEMED, apenas para escolas do âmbito municipal.

Em relação à variável *C*, o valor *per capita* poderá variar de acordo com a(s) modalidade(s) na(s) qual(is) se enquadra a escola. Assim, conforme o inciso II do Art. 38:

II – O valor **per capita** para oferta da alimentação escolar a ser repassado será de: a) R\$ 0,30 (trinta centavos de real) para os alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos – EJA; b) R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real) para alunos matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; c) R\$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; d) R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com Censo Escolar do INEP/MEC; e) R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos (BRASIL, 2013, p. 20).

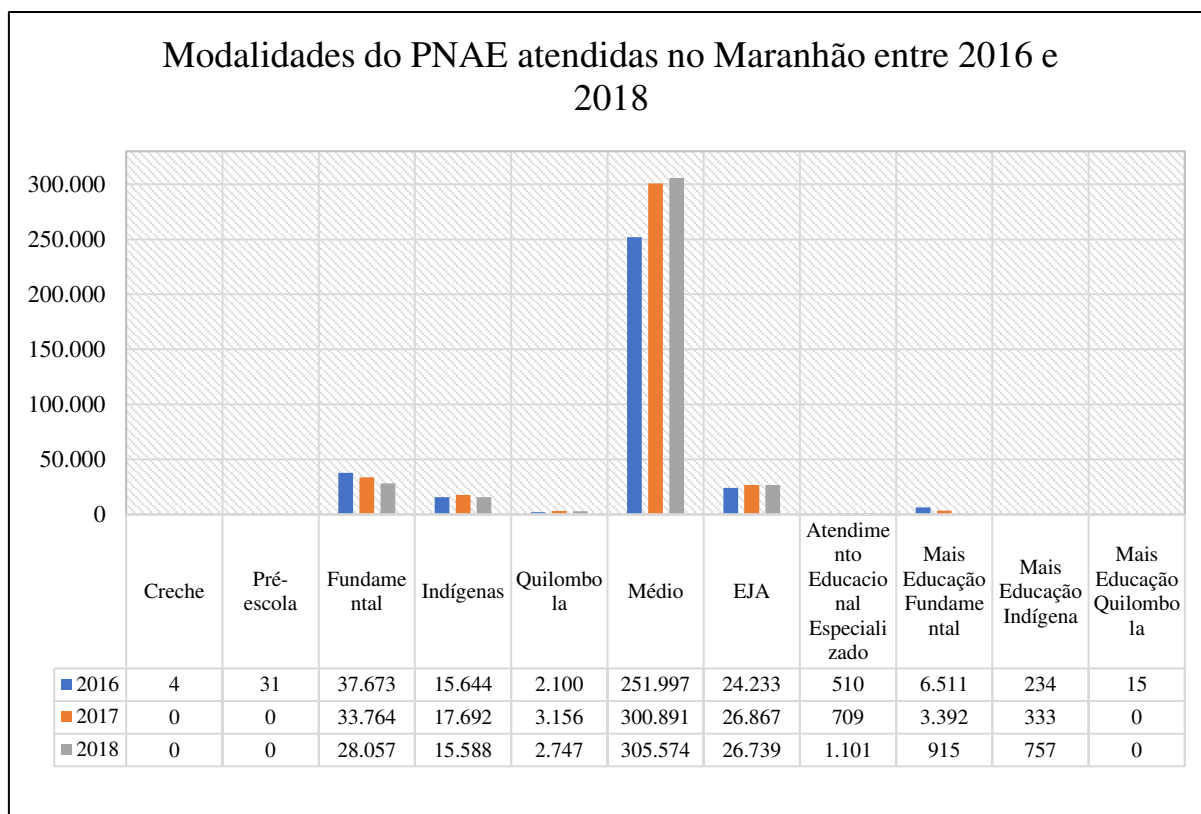
Sendo assim, a relevância do Art. 38 propicia o direcionamento de recursos a partir da demanda de alunos e de escolas. Partindo disso, a SEDUC no Maranhão executa a coordenação de aplicação do PNAE por meio das suas unidades regionais (Mapa 6) que recebem a quantidade financeira obedecendo os cálculos anteriores a serem feitos para cada modalidade, além disso, conforme a nutricionista da SEDUC Moysane de Jesus, as unidades regionais possuem contato direto entre si no âmbito estadual para a elaboração de cardápio, quantitativo de alunos, escolas, capacitações, pesquisas de hábitos alimentares, conhecimento de área e visita às comunidades quilombolas e indígenas.

Mapa 6



Diante dessa organização regionalizada da SEDUC, buscamos detalhar em âmbito federal e estadual as modalidades do PNAE atendidas no Maranhão, vejamos o Gráfico 15 a seguir:

Gráfico 15



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

Mencionamos anteriormente a oscilação da quantidade de alunos atendidos pelo PNAE, dados estes que contemplam os âmbitos federais, estaduais e municipais. Mas o Gráfico 15 nos mostrou alguns comportamentos das instituições federais e estaduais, isto é, a organização do sistema educacional influi diretamente nestes dados. Portanto, é notório o aumento do atendimento ao ensino médio, visto que grande parte das escolas estaduais trabalha apenas com esse nível de ensino, e por parte federal, concebe-se a mesma lógica para os campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA). Contrariamente, a diminuição do atendimento no ensino fundamental se deve ao fato desta etapa da educação básica ficar a cargo dos municípios, seguindo o mesmo procedimento, as modalidades de creche, de pré-escola e o Programa Mais Educação Quilombola, a partir de 2017, conforme a técnica Moisan, deixam de ser contempladas pela SEDUC, mas sim pela SEMED de cada município.

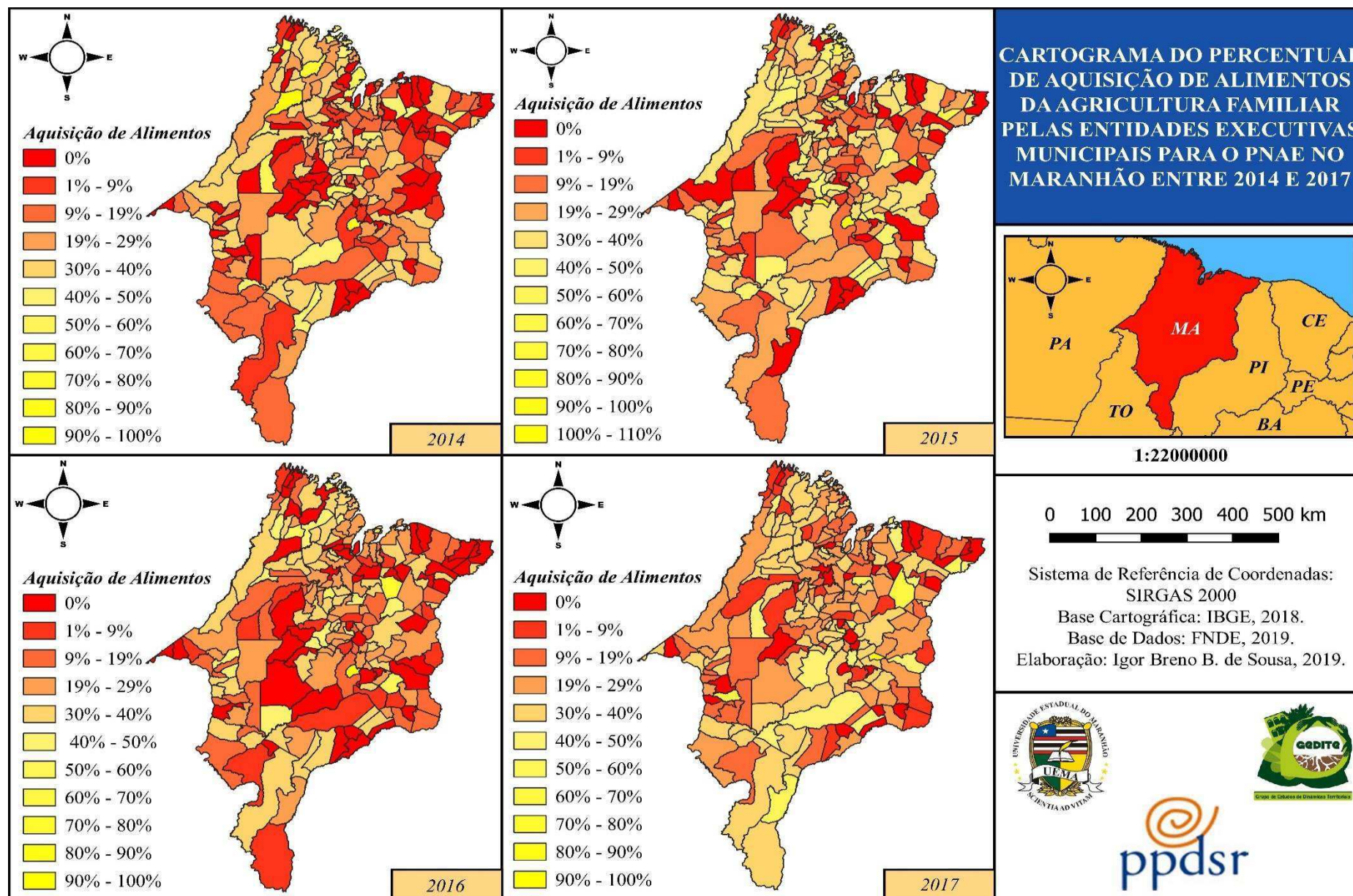
Levando em consideração essa reorganização estratégica da educação, é possível afirmarmos o aumento de responsabilidade municipal para a aplicabilidade do programa como um todo. Isso nos direciona a uma variável importante no processo, a aquisição da agricultura familiar para atender as modalidades que estão, em sua maioria, mais atreladas às responsabilidades das entidades executoras municipais do que para as estaduais e federais. Para efeito de análise entre o período de 2014 a 2017²⁶, observamos a porcentagem de aquisição de produtos da agricultura familiar para cada entidade executora municipal (Cartograma 5 e Quadro 7).

Notamos a partir do levantamento dos dados disponibilizados pelo FNDE nesse período, algumas contradições que vão à contramão do regimento do PNAE, ou melhor, da Lei 11.947/09. A primeira constatação está no que já mencionamos anteriormente, o Maranhão, a partir de seu quantitativo populacional, é considerado o estado mais rural do país, em uma lógica perfeita, os 30% de obrigatoriedade de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar seria teoricamente alcançado pela maior parte dos municípios maranhenses. Mas a realidade nos mostra o quão difere da teoria, ou seja, constatamos que entre 2014 e 2017, apenas um pouco mais de 1/3 dos municípios obedece a aquisição de pelo menos 30% da agricultura familiar, no quantitativo de municípios, temos, respectivamente, 81 (2014), 91 (2015), 70 (2016) e 86 (2017).

Entre esses, alguns municípios adquiriram além do dobro e até mesmo um pouco mais além do triplo do necessário de alimentos da agricultura familiar, são eles: Nova Olinda do Maranhão (98%), Turilândia (77%), Santa Filomena do Maranhão (83%) e Amapá do Maranhão (68%) em 2014; Santa Filomena do Maranhão (106%), São Raimundo do Doca Bezerra (103%), São Vicente Ferrer (97%) e Afonso Cunha (89%) em 2015; Vargem Grande (76,75%) em 2016; e Senador Alexandre Costa (100,44%) em 2017. Ou seja, temos nesses municípios a merenda escolar sendo composta basicamente com produtos provindos da agricultura familiar, além disso, quatro desses municípios estão entre os piores indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Maranhão e compõem o Programa Mais IDH do Governo Estadual, são eles: Santa Filomena do Maranhão, São Raimundo do Doca Bezerra, Afonso Cunha e Amapá do Maranhão.

²⁶ Até o presente momento, o FNDE não disponibilizou o percentual de aquisições da agricultura familiar em 2018.

Cartograma 5



Quadro 7 – Municípios maranhenses que cumpriram, ao menos uma vez, a obrigatoriedade da aquisição dos 30% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar entre 2014 e 2017

Município	2014	2015	2016	2017
Açailândia	36%	—	—	—
Afonso Cunha	—	89%	—	—
Água Doce do Maranhão	—	44%	—	—
Alcântara	54%	—	—	—
Altamira do Maranhão	—	45%	—	30,57%
Alto Alegre do Maranhão	44%	—	—	—
Alto Alegre do Pindaré	—	—	—	39,85%
Alto Parnaíba	—	—	—	33,30%
Amapá do Maranhão	68%	—	—	—
Anajatuba	—	—	—	34,89%
Anapurus	—	33%	—	—
Apicum-Açu	52%	33%	53,83%	40,70%
Araguanã	30%	—	34,87%	30,57%
Bacabeira	30%	—	—	—
Bacuri	—	—	—	33,04%
Bacurituba	59%	—	—	—
Balsas	—	—	32,62%	39,33%
Barra do Corda	—	34%	—	44,36%
Barreirinhas	33%	32%	—	—
Bela Vista do Maranhão	49%	30%	—	35,34%
Belágua	42%	38%	—	—
Bernardo do Mearim	—	—	41,64%	64,23%
Boa Vista do Gurupi	43%	34%	—	—
Bom Jardim	37%	—	—	—
Bom Lugar	32%	—	—	—
Brejo de Areia	30%	38%	38,33%	30,41%
Buriti Bravo	—	41%	55,43%	32,03%
Buriticupu	53%	—	—	49,78%
Buritirana	34%	45%	48,83%	30,44%

Cachoeira Grande	—	—	—	38,02%
Campestre do Maranhão	30%	30%	—	—
Cândido Mendes	33%	—	—	32,70%
Cantanhede	49%	40%	38,20%	52,32%
Capinzal do Norte	—	36%	—	35,34%
Caxias	—	38%	—	—
Cedral	—	40%	30,17%	—
Central do Maranhão	31%	—	43,55%	33,81%
Centro do Guilherme	35%	32%	47,07%	31,50%
Centro Novo do Maranhão	—	39%	33,62%	—
Chapadinha	—	—	—	67,11%
Codó	—	—	30,25%	30,76%
Conceição do Lago-Açu	—	—	30,01%	—
Cururupu	48%	61%	35,97%	—
Duque Bacelar	—	35%	36,71%	32,47%
Esperantinópolis	34%	30%	—	31,98%
Estreito	—	31%	33,57%	30,23%
Feira Nova do Maranhão	—	45%	33,79%	30,96%
Fernando Falcão	44%	—	—	32,55%
Formosa da Serra Negra	—	47%	42,65%	33,73%
Fortaleza dos Nogueiras	32%	33%	37,05%	43,98%
Fortuna	—	—	—	30,64%
Gonçalves Dias	—	33%	—	30,83
Governador Archer	40%	43%	31,86%	32,62%
Governador Edison Lobão	—	—	32,92%	—
Governador Eugênio Barros	36%	51%	36,45%	35,58%
Governador Newton Bello	—	33%	—	30,11%
Graça Aranha	—	44%	—	31,97%
Grajaú	33%	—	—	—
Humberto de Campos	—	30%	—	42,62%
Icatu	—	31%	—	—
Igarapé do Meio	51%	32%	—	—
Igarapé Grande	34%	—	—	39,92%

Imperatriz	34%	34%	—	38,37%
Itinga do Maranhão	35%	35%	31,08%	—
Jatobá	—	—	—	30,09%
Jenipapo dos Vieiras	34%	34%	31,47%	35,41%
João Lisboa	—	33%	40,13%	30,22%
Joselândia	—	—	—	34,20%
Lago da Pedra	—	42%	40,89%	—
Lago do Junco	30%	34%	33,92%	—
Lago dos Rodrigues	40%	—	35,93%	32,89%
Lago Verde	—	30%	31,14%	—
Lagoa Grande do Maranhão	—	—	48,36%	37,48%
Lajeado Novo	—	—	—	60,27%
Lima Campos	—	—	—	42,73%
Loreto	33%	—	30,48%	—
Magalhães de Almeida	33%	35%	32,15%	46,81%
Maracaçumé	38%	32%	37,24%	40,07%
Maranhãozinho	—	34%	38,33%	30,06%
Matinha	—	33%	31,33%	31,09%
Matões	31%	30%	—	40,03%
Matões do Norte	35%	33%	—	—
Milagres do Maranhão	35%	37%	32,32%	—
Mirador	—	—	—	41,25%
Mirinzal	31%	30%	34,77%	34,17%
Monção	—	30%	—	—
Montes Altos	30%	—	30,64%	—
Morros	49%	36%	33,15%	—
Nova Colinas	—	—	—	36,58%
Nova Olinda do Maranhão	98%	48%	—	30,14%
Olho d'Água das Cunhãs	36%	36%	32%	30,96%
Olinda Nova do Maranhão	—	34%	35,69%	40,46%
Paço do Lumiar	—	—	51,15%	—
Palmeirândia	—	—	30,30%	—
Paraibano	34%	30%	—	—

Passagem Franca	40%	34%	—	—
Pastos Bons	39%	50%	38,99%	46,80%
Paulo Ramos	—	30%	—	—
Pedro do Rosário	32%	—	33%	30,45%
Penalva	36%	32%	30,16%	—
Pindaré-Mirim	—	38%	—	30,35%
Pinheiro	37%	33%	34%	—
Pio XII	—	—	59,52%	—
Pirapemas	—	—	37,84%	32,43%
Poção de Pedras	52%	34%	—	31,51%
Porto Rico do Maranhão	—	30%	—	—
Presidente Dutra	—	40%	—	43,87%
Presidente Juscelino	—	35%	—	—
Presidente Médici	31%	33%	—	30,63%
Presidente Sarney	—	—	38,82%	—
Presidente Vargas	—	37%	35,40%	—
Raposa	33%	31%	33,99%	—
Ribamar Fiquene	—	—	30,92%	—
Sambaíba	49%	36%	30,06%	35,95%
Santa Filomena do Maranhão	83%	106%	100%	—
Santa Helena	—	39%	40,20%	36,29%
Santa Inês	—	38%	—	—
Santa Luzia do Paruá	35%	49%	54,08%	33,21%
Santa Quitéria do Maranhão	—	—	—	30,51%
Santana do Maranhão	41%	64%	—	—
São Bernardo	—	—	—	51,16%
São Francisco do Maranhão	32%	38%	—	—
São João Batista	36%	34%	—	—
São João do Carú	45%	39%	45,62%	36,15%
São João do Paraíso	—	33%	—	—
São João do Soter	—	34%	—	—
São João dos Patos	36%	—	—	—
São Luís Gonzaga do Maranhão	41%	—	—	—

São Mateus do Maranhão	—	—	44,61%	—
São Pedro da Água Branca	—	—	—	31,08%
São Pedro dos Crentes	47%	—	—	34,27%
São Raimundo das Mangabeiras	32%	37%	—	38,84%
São Raimundo do Doca Bezerra	42%	103%	—	30,20%
São Vicente Ferrer	30%	97%	—	—
Senador Alexandre Costa	—	—	—	100,44%
Serrano do Maranhão	—	44%	32,22%	—
Sucupira do Norte	33%	41%	35,52%	—
Tasso Fragoso	—	—	—	50,51%
Timbiras	34%	45%	48,83%	—
Tufilândia	30%	30%	—	—
Tuntum	—	—	—	36,45%
Turialva	30%	30%	30,31%	30%
Turilândia	77%	—	—	31,48%
Urbano Santos	—	—	37,36%	30%
Vargem Grande	—	31%	76,75%	—
Vitória do Mearim	43%	30%	—	—
Vitorino Freire	—	—	30,16%	33,29%
Zé Doca	—	33%	32,18%	31,23%

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

Na contramão dessa realidade, mais da metade dos municípios maranhenses não adquirem os 30% necessários em todos os anos destacados, e desses, temos pelo menos 1/4 de municípios que nesse período não adquiriram um produto sequer da agricultura familiar. E um agravante a esse fato está no sentido de esses municípios receberem valores transferidos do FNDE para adquirirem esses produtos e aplicar o PNAE no município. Foi recebido de 2014 a 2017 um total de R\$ 66.594.678,97, sendo: R\$ 34.790.737,20 em 2014, R\$ 16.185.314,80 em 2015, R\$ 5.730.025,37 em 2016 e R\$ 9.888.601,60 em 2017.

Como destaque a esses municípios, a capital São Luís em 2014 não executou nenhuma compra da agricultura familiar, tendo um montante disponível de R\$ 11.406.905,20 juntamente a Caxias com R\$ 3.402.996,00, além de Açailândia e Santa Luzia, em 2015 e 2016, para, respectivamente, R\$ 2.278.812,00 e R\$ 1.829.267,05. Para tanto, são cidades que

estão entre as 15 mais populosas do Maranhão e concentram grande quantidade de escolas e de alunos, em decorrência, temos a predominância de alimentos de outros empreendimentos capitalistas que fazem o fornecimento da merenda escolar.

Esses problemas da realidade que destoam da teoria de formulação do PNAE incidem diretamente nos índices de segurança alimentar do Estado, na taxa de escolarização e no índice de pobreza. Nessa dinamização, PNAE abre, a partir de seus princípios e diretrizes, a possibilidade de congruência dessas três variáveis em que o desnível de uma afeta diretamente na harmonia das outras, e essas ações municipais (ou melhor, descumprimento de ações) desencadeiam efeitos reversos nessas áreas, isso é preocupante principalmente por estarmos tratando de Maranhão.

Segundo os dados da PNAD em 2013 e divulgado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), o Maranhão ocupa o posto de primeiro lugar no que se refere a domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional leve e moderada com 37,1% e 13,9%, respectivamente, além de ocupar o segundo lugar quando a situação de insegurança alimentar e nutricional é grave, tendo 9,8%, perdendo apenas para o Acre com 11,2%. A respeito da taxa de escolarização, a PNAD Contínua em 2018 destaca o Maranhão com 32,8%, e ressaltando a taxa de pobreza no Gráfico 14 anteriormente, tem-se o total de 54,1%.

Ou seja, para um estado com uma população essencialmente rural e que convive com a pobreza rural, a insegurança alimentar pode ser uma mitigação para a ação da fome em tempos onde se passa pela discussão e ênfase de quanto maior a escolaridade, menor a insegurança alimentar. Embora, essas variáveis tenham articulação entre si, não podemos tratar o PNAE como um projeto de salvação e que levaria a sociedade brasileira para a vivência de uma possível *Belle Époque* em tempos futuros, pois, longe da utopia e com a observação prática do programa, temos que os recursos financeiros (aplicados ou não) estão simbioticamente ligados ao quantitativo de alunos e de escolas atendidos, as relações de insegurança alimentar, taxa de escolaridade e de pobreza aparecem apenas como segundo ou terceiro plano ao nível de atendimento da política pública.

Por isso, buscamos dimensionar a intensidade dessas relações de definição do montante dos recursos financeiros para com os índices da pobreza, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), da Insegurança Alimentar (leve, moderada e grave) e da Educação. Para isto, utilizamos o cálculo da correlação de Pearson:

$$\rho = \frac{Cov(X,Y)}{\sqrt{V(X)} \cdot \sqrt{V(Y)}}$$

A partir dessa equação, temos: $Cov(X,Y)$ representando a covariância entre X e Y; $V(X)$ a variância de X e o $V(Y)$ sendo o desvio padrão de Y; assim, os resultados irão variar entre -1,0 e 1,0 refletindo a intensidade na correlação entre dois conjuntos de dados, para efeito de explicação, quanto mais próximo de -1,0 for o resultado, menor será a intensidade entre as variáveis, e quanto mais próximo de 1,0, maior será a intensidade de reação. Vejamos a Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Correlação de Pearson.

Índice	Correlação com o Total de Repasses Financeiros do PNAE
IDH	0,313
Educação	0,332
Pobreza	-0,239
Insegurança Alimentar Leve	-0,210
Insegurança Alimentar Moderada	-0,166
Insegurança Alimentar Grave	-0,163

Elaboração: O próprio autor.

Diante desses valores, podemos observar a correlação positiva apenas com o IDH e a Educação, isso nos mostra que quanto maior for o número de repasses financeiros para uma unidade federativa, maior será a probabilidade de aumentar também o IDH e a Educação. No entanto, há uma pequena ressalva que merece atenção, os valores, ainda que positivos, estão em um intervalo de 0,3 a 0,5, ou seja, essa correlação é fraca entre as variáveis, então, quanto maior forem os repasses financeiros, o IDH e a Educação sofrerão pequenos aumentos.

Em contrapartida, para os valores negativos (pobreza, insegurança alimentar leve, moderada e grave) temos uma correlação desprezível entre as variáveis, sendo assim, a lógica perfeita ou uma correlação forte negativamente (o mais próximo de -1) significa que quanto maior fosse o quantitativo de repasses financeiros, diminuiriam os índices de pobreza e de insegurança alimentar. Mas não é isso que a Tabela 2 nos mostra, os valores negativos estão mais próximos de 0, isso pode ser entendido da seguinte forma: quanto maior for os valores

repassados para uma unidade federativa, a pobreza e a insegurança alimentar poderão ou não sofrer ínfimas reduções.

Assim, o PNAE possui uma proposta em seus princípios e diretrizes que acabam sendo passados para objetivos subsequentes à implantação da política em uma unidade federativa, no Distrito Federal ou em um município. Esses resultados mostram o que pode romper com o juízo de valor historicamente para que temos com as políticas públicas, simplificando, maior quantitativo de repasses financeiros não implicam na efetividade plena de uma política. Segundo Lopes (2017), os entraves da aplicabilidade do PNAE não centram apenas na disponibilidade de recursos, pois, muito além disso, os problemas locais são barreiras para o desenvolvimento do programa, tais como; a arrecadação municipal limitada, o modelo de formulação de políticas e, principalmente, o papel dos gestores limitados apenas como implementadores da política.

Como consequência, o aumento de pobres e da insegurança alimentar passam à tangente do PNAE, soma-se também a agricultura familiar que convive com medidas paliativas pelo Estado que se vangloria desta “atenção”, enquanto o grande capital promove modificações profundas no rural. Por isso, refletimos se o PNAE em sua estrutura consegue atender os seus objetivos e até mesmo refletir sobre esses objetivos, pois são ações que promovem desencadeamentos de outras ações que, por fim, trazem transformações econômicas e socioespaciais para os pequenos agricultores, para as comunidades, para quem vive no rural.

CAPÍTULO 3

O PNAE E O DILEMA DA RELAÇÃO CAMPO-CIDADE: Dos impasses do acesso à dinâmica socioespacial de beneficiários em São Luís

3.1 O CAMPO E A CIDADE: As dinâmicas socioespaciais no município de São Luís

Diante de todo o histórico e das (re)formulações do PNAE ao longo de sua trajetória, ocorrem entraves para a sua aplicabilidade. De forma alguma há de serem novidades as diferenças entre a concepção teórica e a prática de uma política pública em termos de Brasil, mas há de ser relevante quando ressaltamos dentro do PNAE o ambiente rural dos agricultores familiares. As questões a virem surgir podem ser inúmeras: como saber qual localidade pertence ou não ao rural? Existe agricultura no ambiente urbano? Onde termina e onde começa a cidade e o campo? Quais os fatores limitantes desses dois ambientes? E talvez nos lembremos das mais clássicas perguntas: o que é o rural? E o que é o urbano?

Às vezes, é inevitável utilizar clichês como afirmar que as perguntas movem o mundo. Pois, é a partir das inquietações que temos por natureza de conceituar tudo, desde o real ao abstrato, mas não conseguimos um consenso marcador entre o rural e o urbano, principalmente por um grande fator, o ser humano enquanto agente transformador socioespacial. Ora, ao se lembrar das palavras de Milton Santos quando falamos dos meios natural, técnico e técnico-científico-informacional; observa-se a categorização temporal a partir das transformações na sociedade proporcionadas pelo ser humano, e permeando historicamente, temos mudanças nas relações das populações urbanas e rurais.

Assim, a cidade e o campo nos mostraram e ainda mostram diversas formas de relações convividas entre estes dois ambientes em diversos períodos e localidades na história da humanidade. Partindo disto, estas relações intensificaram-se ao longo dos séculos, principalmente, por conta da influente participação do capitalismo, mas isto não nos faz subsidiar inteiramente nosso entendimento das morfologias espaciais do campo e da cidade.

Destacar parâmetros ideais de categorização da cidade e do campo não faz parte das nossas intenções, uma vez que a complexidade deste tema não pode ser apenas resumida ao fator da urbanização enquanto estigma da cidade como progresso e o campo como atraso. Ou seja, figurativamente, Marx (2011) nos chama a atenção para essa estigmatização como forma de concentrar a produção nas cidades a partir da máquina a vapor, capaz de produzir sua própria força motriz, além de estar sob o controle humano, ser móvel e um meio de locomoção; enquanto que no campo convive-se com a roda d'água e um trabalhador rural reduzido ao salário-mínimo com um pé no lodaçal do pauperismo.

Assim, entender o rural e o urbano atualmente traz a possibilidade de discutir ou de comparar os tempos da história, quando estas relações podem se apresentar conflituosas ou de complementaridade.

3.1.1 As complexidades da relação campo-cidade

Estabelecer os limites físicos entre a cidade e o campo não nos parece uma tarefa fácil, tendo em vista que permeia por esta discussão, historicamente, a urbanização. Nesse contexto, ressaltamos que, conforme Endlich (2006), a divisão do trabalho e as divisões de classe determinam no contexto civilizacional, o processo de urbanização, embora seja importante destacar que o capitalismo é parte integrante do processo de aceleração da urbanização, pois, apesar do capitalismo não ser criado pelo espaço urbano, este proporcionou (ainda proporciona) a produção e a reprodução do capital em meio às suas contradições²⁷ (ENDLICH, 2006).

Além disso, a relação próxima entre o sistema capitalista²⁸ e a urbanização, permite-nos pensar na configuração territorial do rural, uma vez que a partir do duplo processo de industrialização/urbanização e permeando neste encadeamento, o motor do capitalismo²⁹, o capital, verificou-se o crescimento populacional decorrente desta explosão/implosão da cidade (ENDLICH, 2006).

Desse modo, o fato de destacarmos a complexificação das relações campo e cidade, devemos atentar-nos cuidadosamente para as ações do capital e da urbanização, este último tende a extrapolar a própria cidade e a urbanização do campo, negada por Girardi (2008), far-se-ia existente, pois a proliferação de serviços do setor terciário contendo atividades não agrícolas aumentaria no campo, uma vez que a cidade é categorizada historicamente pela detenção do setor terciário e pela representação do capitalismo. Em contrapartida, segundo Marques (2002), o grau de intensidade de relações e laços no rural depende de como os grupos sociais que atuam sobre ele se relacionam com a terra, isso leva às questões de territorialidade, identidade, sentimento e pertencimento da localidade.

²⁷ Segundo Harvey (2016), o capital proporciona sete contradições fundamentais, onde o sistema capitalista não funcionaria sem elas, podemos destacar: 1- o valor de uso e de troca; 2- o valor social do trabalho e sua representação pelo dinheiro; 3- a propriedade privada e o Estado capitalista; 4- a apropriação privada e a riqueza comum; 5- o capital e o trabalho; 6- capital como processo e como coisa; 7- a unidade contraditória entre produção e realização; assim, estas contradições estão ligadas de tal maneira que é impossível modificar substancialmente e muito menos abolir qualquer uma delas sem modificar ou abolir as outras.

²⁸ A partir das reflexões acerca da origem, estrutura e atuação do sistema capitalista; Karl Marx em sua obra “*O Capital*” destaca a sociedade capitalista como estrutura econômica provinda da sociedade feudal, assim, a dissolução do feudalismo possibilitou ao capitalismo, a expropriação da base fundiária do produtor rural, este que forma a base de todo o processo, ou seja, a servidão do trabalhador é o ponto de partida do desenvolvimento do capitalismo (MARX, 1984).

²⁹ Entender a distinção do capitalismo para o capital suscitado por Harvey (2016) nos coloca a percepção de designar ao capitalismo qualquer formação social em que os processos de circulação e acumulação do capital se valem de hegemonia e dominação das bases materiais, sociais e intelectuais da vida social, enquanto que o capital, destacado como motor do capitalismo, propicia a existência de crises periódicas por meio de suas contradições internas.

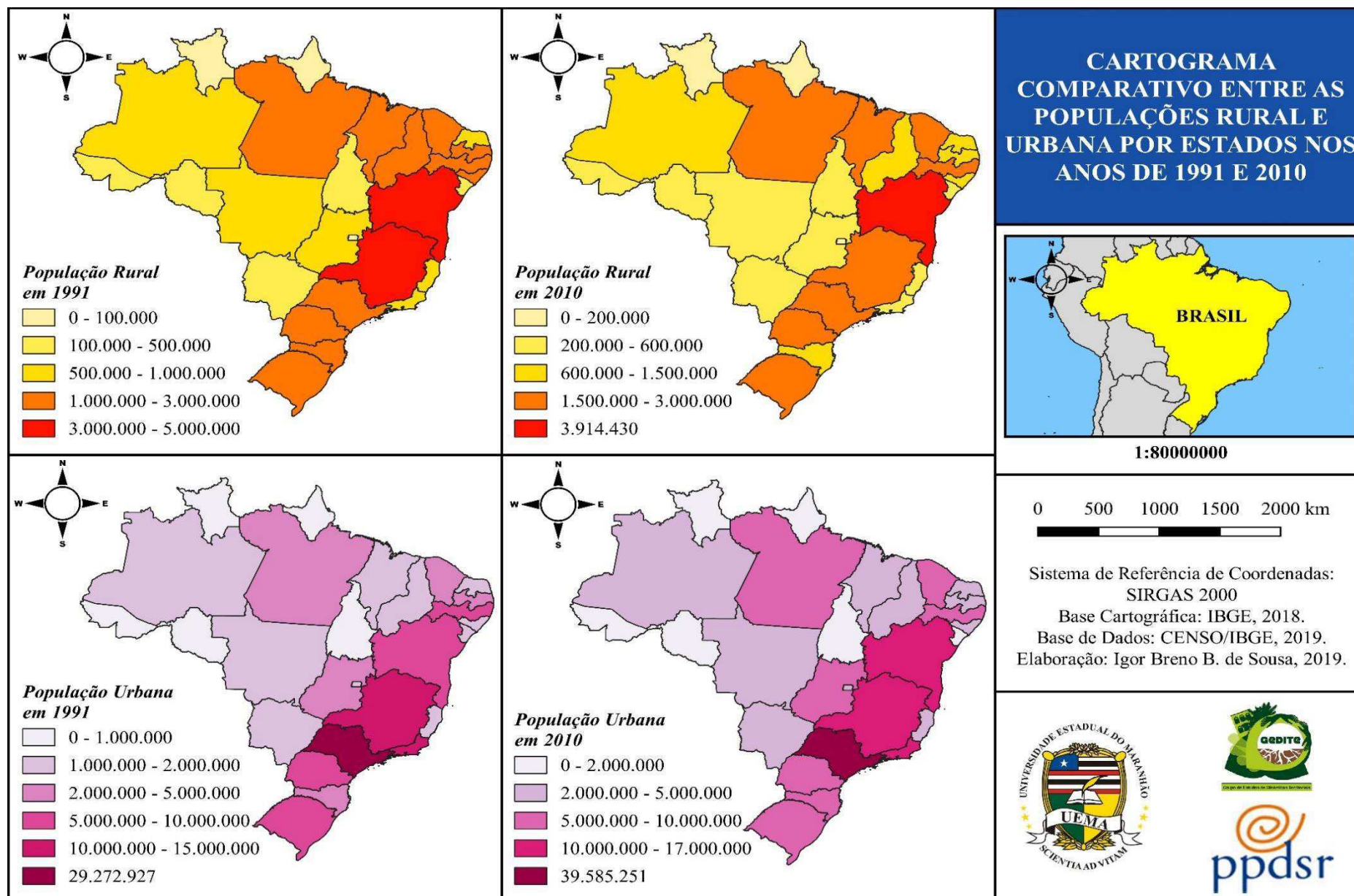
As discussões relevantes entorno do campo e da cidade nos propiciam diversos segmentos e contextualizações em nível nacional e internacional, mas, sumariamente, o passar dos anos e as configurações políticas, econômicas e sociais influíram diretamente para uma mudança na visão entre o campo e a cidade. Porém, ainda que não haja superação total da visão dicotômica relacionando a cidade “moderna” e o campo “atrasado”, podemos ver no *continuum*³⁰ a intensificação das relações entre a cidade e o campo, onde estão cada vez mais próximos, às vezes fáceis de podermos identificarmos, às vezes imperceptíveis aos nossos olhos.

Com isso, em termos de Brasil, as discussões teóricas do campo e da cidade permanecem, principalmente, por fazerem parte dos direcionamentos das políticas públicas como forma de recorte espacial dos atendidos. E essa ação proporciona modificações socioespaciais no território brasileiro, basta destacarmos a diminuição da população rural no Brasil a partir dos anos 1960-1970. Segundo Girardi (2008), a intensificação do êxodo rural proporcionou o cruzamento das linhas rural e urbana inversamente.

Além disso, Girardi (2008) também aponta para um crescimento total da população brasileira em 226,4% em cinquenta anos, em grande parte, habitando o meio urbano, e isto elevou positivamente o crescimento quantitativo nas cidades, tendo em vista que o êxodo rural, falado anteriormente, está ligado ao processo de industrialização e modernização da agricultura. Levamos um pouco mais além essa discussão e destacamos no Cartograma 6, por estado, as comparações da população urbana e rural em 1991 e em 2010. Vejamos:

³⁰ O *continuum* rural-urbano apresenta duas vertentes, onde a primeira vertente está centrada no polo urbano e este representaria a fonte de progresso e de valores dominantes, em contrapartida o polo rural retrataria o atraso e sendo cada vez mais receptor da influência urbana; diferentemente da primeira vertente, a segunda, por sua vez, pondera a aproximação dos polos urbano e rural e não nos traz uma visão apocalíptica do fim do rural, pois as relações entre o campo e a cidade não destroem as particularidades existentes nos dois polos (WANDERLEY, 2001).

Cartograma 6

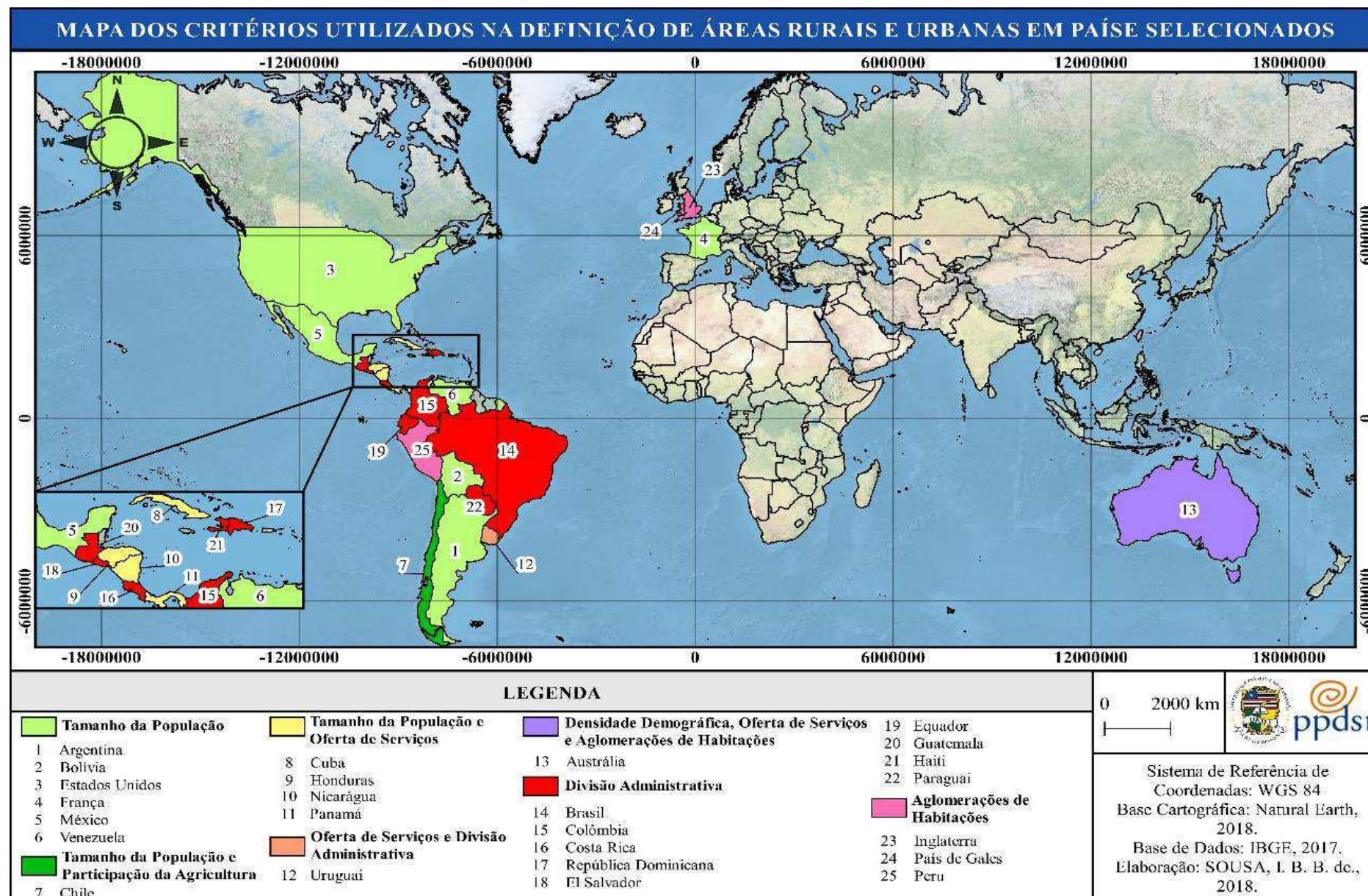


Conforme a ilustração acima, as diferenças regionais são veementes, levando em consideração apenas o quantitativo populacional absoluto, temos em todas as unidades federativas o crescimento da população urbana na década de 1990, mas essa configuração já estava sendo construída nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Em relação a números, o único estado que ainda na década de 1990 tinha o número de habitantes rurais maior do que o número de urbanos, era o Maranhão, ainda que destoasse do restante do país, os estados da região Norte e Nordeste ainda traçavam população urbana (mesmo crescente), próxima da linha de habitantes rurais.

De fato, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul já apresentavam uma grande concentração populacional urbana nas cidades do interior e das capitais estaduais com as estruturas políticas e econômicas urbano-industriais da década de 1930 e 1940. Assim, em relação aos valores do Cartograma 6, temos a intensificação dessa concentração no último Censo aplicado pelo IBGE em 2010, o Centro-Oeste, o Sudeste e o Sul apresentam números expressivos da população, onde tem uma variância de 4 vezes mais do que a população rural, isso em estados do Espírito Santo e Mato Grosso; mas que pode chegar em até 30 vezes maior, caso do Rio de Janeiro acompanhado do Distrito Federal (x26) e São Paulo (x24).

Então, a partir dessa quantificação, quando falamos de um país categorizado previamente como urbano, não levamos em consideração que atualmente ainda temos estados que têm $\frac{1}{3}$ da população rural ou aproximadamente $\frac{1}{2}$, como no caso do Maranhão, ou seja, estaríamos levando em consideração apenas o quantitativo absoluto urbano apresentado grandiosamente nas capitais estaduais e regionais e/ou regiões metropolitanas, onde estão concentradas. É neste sentido que o José Eli da Veiga pondera em suas reflexões contra os apontamentos das determinações das áreas urbanas e rurais executadas pelo IBGE, pois parte-se da própria concepção de cidade formulada pelo Decreto-Lei 311, de 1938, no Brasil, ou seja, conforme Veiga (2001, p. 1), “[...] transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais”. A divisão administrativa é o principal e único critério para a definição de áreas rurais e urbanas no Brasil, onde podemos observar no Mapa 7 quando comparamos a outros países.

Mapa 7



Diferentemente da grande parte dos países demonstrados que utilizam o tamanho da população como critério principal ou complementar para a definição de áreas rurais e urbanas, o Brasil, como afirmado anteriormente, utiliza somente a divisão administrativa igual a países como: Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti e Paraguai. O fato de ser demonstrado parte de o Brasil ser o único país deste seleto grupo com dimensão territorial continental, ou seja, este critério é originado a partir das elucidações de José Eli da Veiga quando questiona o Decreto-Lei 311, de 1938.

Assim, é possível observarmos a forma de estruturação do território brasileiro que possibilita a formulação de políticas públicas. Apontar para o Brasil como um país estritamente urbano diante da demografia e da estatística, torna-se muito simples diante de uma complexidade, tendo em vista que o modo de produção e reprodução capitalista urbano deve ser compreendido diante da análise das divisões social e territorial do trabalho, que, por sua vez, necessita de uma análise multiescalar para que se objetive entender os processos em suas totalidades (SILVA, 2006).

Com isto, observar a aproximação espacial da urbanização adjacente ou pertencendo a uma região rural, torna-se ainda mais complexo por conta das atividades capitalistas inseridas no campo por meio da modernização da agricultura impulsionada, principalmente, pela Ditadura Militar. Dessa forma, nas palavras de Marques (2002), o capitalismo é o agente mais eficiente e poderoso de transformação da natureza e do social, além das relações cidade e campo; uma vez que a abertura do campo para a (re)produção do capital nada mais representa o que o Estado propicia na cidade, erige-se como planejador e associado ao grande capital tendo por consequência apoderar-se de funções, atributos e prerrogativas da sociedade urbana para retirar o poder político e desvalorizando-a (MARQUES, 2002).

Assim, o Estado utiliza-se da mesma retórica e faz com o campo e consequentemente com a sociedade rural. Por isso, reafirmamos a complexidade de conceituação e limitação do campo e da cidade no Brasil, as atenuantes do capital transformam rapidamente as configurações estabelecidas, e, talvez, pensar apenas no quantitativo populacional absoluto ou relativo (densidade demográfica) como principal divisor de águas proporciona discussões e interrogações. Além disso, o discurso de ainda termos por características de aprendizagem e de ensino em recair no sentido de atribuir adjetivações exclusivas do campo e da cidade, como Alentejano (2003) afirma:

No terreno da desmistificação, cabe ainda dizer que características como isolamento, visão de mundo provinciana e relações interpessoais restritas, porém densas, atribuídas ao rural, são hoje também altamente questionáveis. A difusão dos meios de comunicação integra as áreas rurais à mesma dinâmica informacional e cultural das cidades, ao mesmo tempo em que no espaço urbano multiplicam-se exemplos de grupos sociais que vivem um profundo isolamento em relação ao resto do mundo [...] (ALENTEJANO, 2003, p. 10).

Com isso, podemos inferir que as noções de distâncias produzidas e reproduzidas historicamente em nossas mentes e nas mentes dos nossos ascendentes, em que a cidade representa “uma localidade onde tudo funciona” e o rural além de longínquo é “atrasado e pacato” são noções que porventura estão cada vez mais sendo ultrapassadas pela irradiação da globalização e das ações do capital, possivelmente, temos no Brasil relações do campo com a cidade e imperceptível ao nosso olhar, mas também temos o inverso. E isso é refletido nas limitações institucionais que dão norte para políticas públicas do governo, ou seja, a dificuldade de se conceituar e definir tornam-se problemas de diversos graus.

A partir disso, a resolução de problemas entre o campo e a cidade esbarram nas mentalidades construídas décadas atrás, muito devido às próprias configurações históricas do Brasil, como ressalta Wanderley (2001):

Na maioria dos países considerados de capitalismo avançado, isto vem acontecendo onde a população rural, particularmente a sua parcela que é vinculada à atividade agrícola, tem a constituição ou reprodução do seu patrimônio ameaçado e onde as condições de vida dos que vivem no campo, sejam ou não agricultores, não asseguram a “paridade” socioeconômica em relação à população urbana, ou, pelo menos a redução da distância social entre os cidadãos rurais e urbanos (WANDERLEY, 2001, p. 36).

E no Brasil as semelhanças deste cenário são bem próximas, embora o grande fator ainda seja os espaços vazios representados pela dimensão das áreas “improdutivas”. Isso se torna um dos grandes entraves, pois a perpetuação desse modelo agrário sempre afastou e afasta tentativas de uma reforma agrária, uma vez que o pensamento dominante de refutá-la nos manteria distantes do caminho para o socialismo, tendo em vista, na verdade, que esse discurso fecha o país para quaisquer debates políticos para possíveis soluções de indefinições rurais e urbanas, ou seja, bloqueia a discussão institucional para uma possível tipologia entre o urbano e o rural.

3.1.2 Da “Ilha de São Luís” às dinâmicas e perspectivas do município de São Luís

Ao longo das nossas reflexões e preocupações que permeiam as discussões do campo e da cidade, falar em nível nacional da importância de se atribuir fatores que vão além do quantitativo populacional como forma de categorização de ambos torna-se uma tarefa difícil

para um país de dimensões continentais e de diversidades apresentadas tanto culturalmente como politicamente, economicamente e mesmo socialmente. Mas as tratativas de se entender o campo e a cidade a partir do momento da escala, seja ela, regional, estadual e/ou municipal nos ajudam a estreitar e detalhar relações sociais e econômicas que facilitem esta compreensão, ou talvez não.

Essa dubiedade que deixamos propositalmente decorre das dificuldades de se categorizar detalhadamente o campo e a cidade. Assim, se voltarmos ao momento da necessidade de conceituar tudo, como destacamos anteriormente, quando nos deparamos com realidades que apresentem fielmente essas adjetivações predefinidas teoricamente, o sentimento pode ser de conforto mental. Embora, possamos estar a um passo da confusão mental quando não sabemos definir onde termina a zona urbana e começa a zona rural de um município de porte populacional maior, ou o cuidado de não se confundir as tipologias de um aglomerado subnormal, ou até mesmo não cairmos na armadilha de apontar geograficamente onde se situa a periferia de uma cidade.

Talvez, possamos parecer mais preocupados em decisões teóricas do que na realidade, mas à prova disso está quando aumentamos nossa escala e evidenciamos a capital do Maranhão, São Luís. A cidade, fundada a 1612, cantada em verso e prosa e registrada em centenas de livros, tem transformações socioespaciais pequenas, que tomam proporções muito preocupantes e refletem em inúmeros impactos sociais. Segundo Burnett (2011), São Luís convive com sequelas deixadas desde a ocupação oficial da civilização europeia, a perda da cobertura vegetal, a degradação de recursos renováveis, os aterramentos e as dragagens.

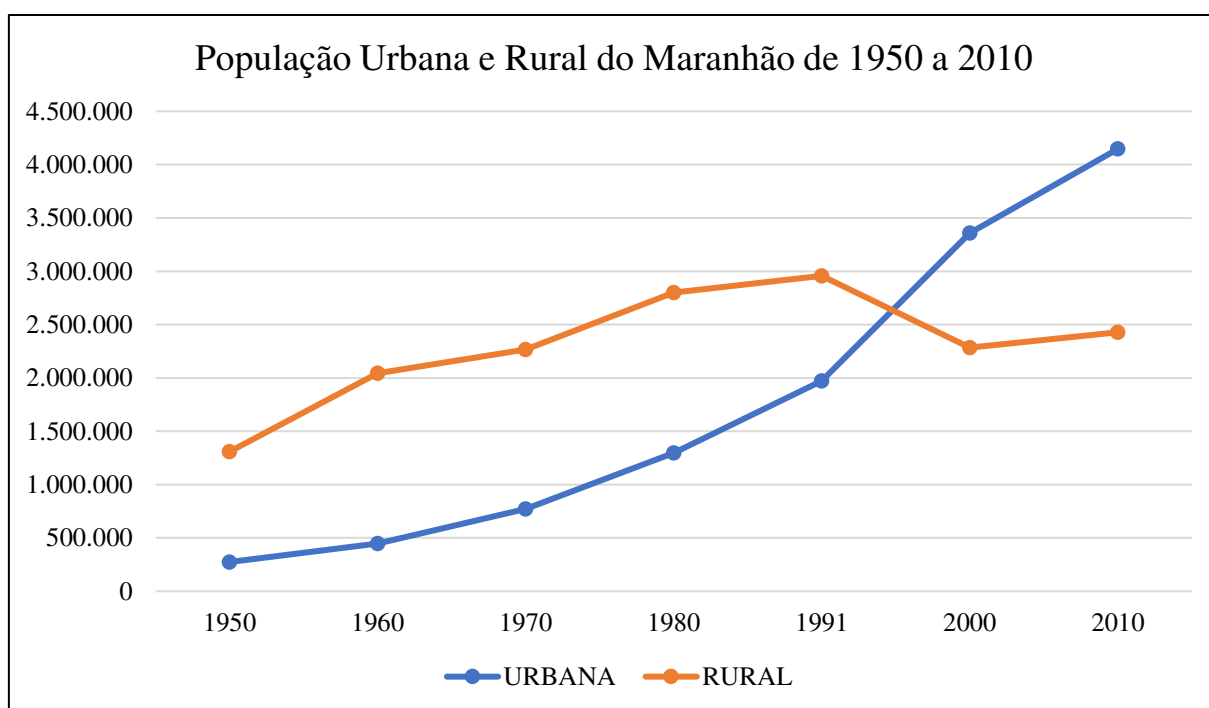
Diante disso, São Luís, nesses 407 anos, constituiu-se como concentração de diversas decisões finais para vários setores da economia, da cultura e da política maranhense, afinal, a capital do estado tem muito a nos contar, seja tomando a forma de uma capital da França Equinocial, seja pela Cidade dos Azulejos, Upaon-Açu, ou mesmo de uma Ilha Rebelde. Além do mais, historicamente, a cidade de São Luís apresentou-se de forma multifacetada às transformações no tempo e no espaço, não obstante aos tempos longínquos, desde as primeiras ocupações, São Luís representou uma forma estratégica para aqueles que desconheciam o oeste do continente americano, os europeus, a possibilidade de exploração de novas terras levou a embates entre as nações francesa, portuguesa, holandesa e também a inglesa.

Por meio dessas transformações socioespaciais houve a possibilidade de mudanças no patamar da economia maranhense, principalmente por conta do Maranhão manter o modelo primário-exportador e o principal atributo que demonstra essa reorganização espacial

maranhense provenientes desses novos investimentos pós-1920, é o fluxo da população. De antemão, destacamos que São Luís, muito devido ao posto de capital do estado, continua a concentração de grande parte das relações comerciais, de serviços e de transportes daquela época, além de ter consolidado o poderio de decisões política e econômica para o restante do estado. Assim, grande parte do fluxo populacional está direcionada para a capital por conta dessas prerrogativas.

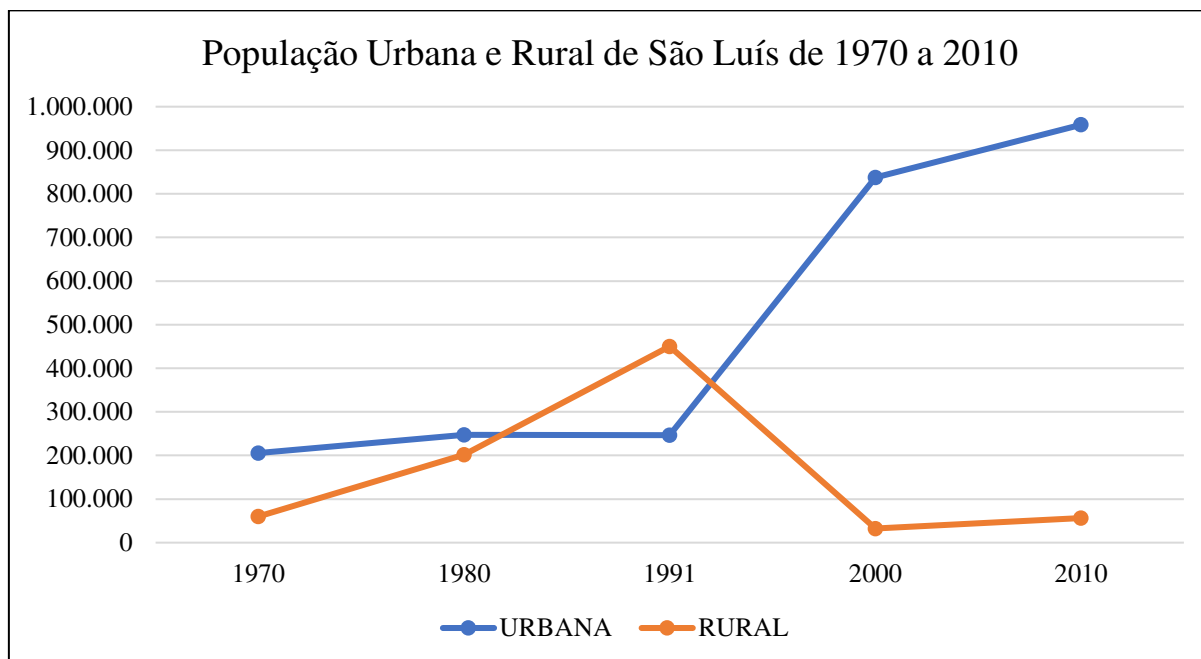
Com isto, se observarmos a partir de Ferreira (2008), o censo de 1940 nos mostra o quantitativo de 1.235.169 habitantes distribuídos nos 65 municípios maranhenses, onde 85% destes localizavam-se na zona rural, tendo uma densidade correspondendo a 3,81hab/km². Embora, com o passar dos anos, a população total do Maranhão tenha crescido, no entanto, além dessa simples mudança aritmética, a grande transformação está na inversão do quantitativo populacional urbano e rural, vejamos os Gráficos 16 e 17 a seguir:

Gráfico 16



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

Gráfico 17



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

Com relação ao Gráfico 16, destacamos a mudança demográfica no estado tardia (observamos o Maranhão em relação ao panorama nacional no Cartograma 6), isso decorre tendo em vista que, enquanto Milton Santos destaca em sua obra “*O BRASIL: Território e Sociedade no início do século XXI*”, a revolução urbana brasileira como consecutiva à revolução demográfica dos anos 50, partindo de uma urbanização aglomerada para uma urbanização concentrada, o Maranhão convive com esta transição demográfica entre as décadas de 1980 e 2000, quando, segundo Mesquita (2011):

[...] o contingente urbano foi paulatinamente superando o rural e também ocorreu uma queda na taxa de crescimento da população. Isso tem um significado importante porque interfere em inúmeras variáveis e atividades econômicas, significa menor população no campo e crescimento do mercado urbano, maior demanda por alimento e matéria-prima na oferta por bens e serviços coletivos – educação, saúde, habitação e saneamento básico (MESQUITA, 2011, p. 4).

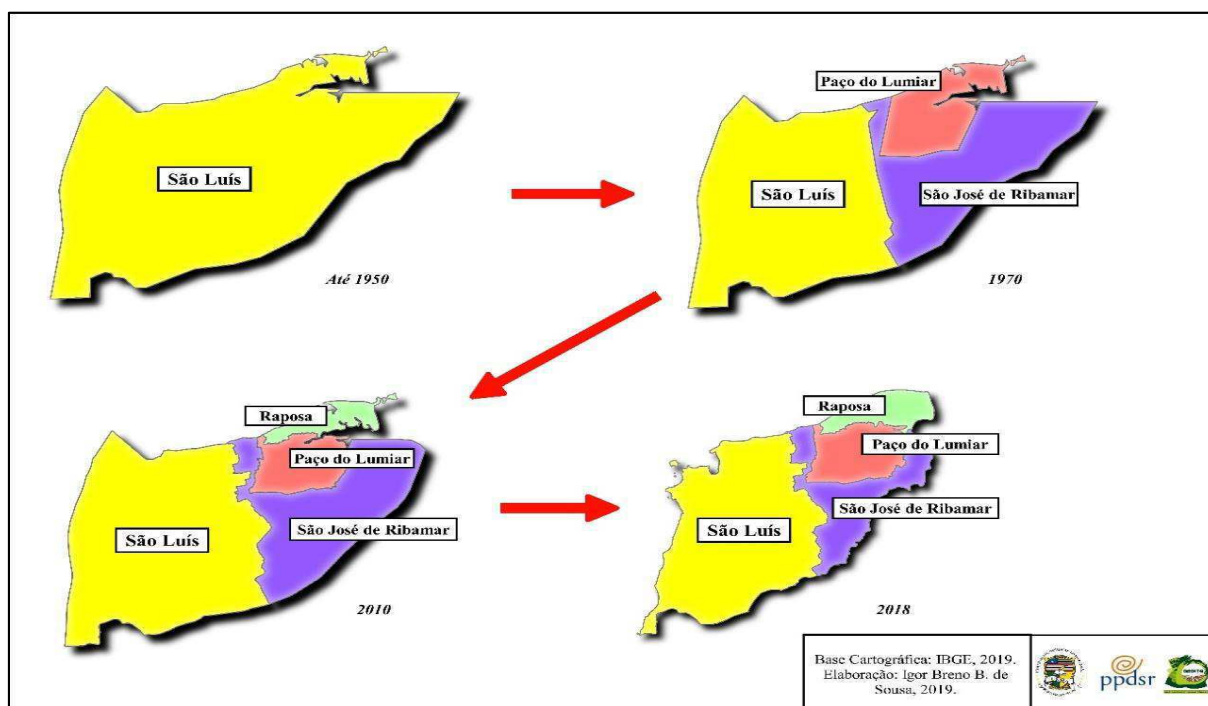
Com isto, o aumento da taxa de urbanização, principalmente no que se refere à população urbana nas cidades do Maranhão entre 1950 e 2010, é propiciada pela melhoria do sistema de transportes, migração do epicentro econômico, objetivando-se a (re)produção do capital, apropriação de novos territórios e o avanço no povoamento (FERREIRA, 2017). Também, Mesquita (2011) explicita os fatores que contribuíram para esta modificação no caráter demográfico maranhense:

Os principais fatores são: aumento da migração campo-cidade, devido à concentração da terra e da renda; a desarticulação da pequena produção de alimentos básicos e do extrativismo do babaçu; a ineficácia das políticas agrícolas – notadamente as voltadas para a agricultura familiar; a expectativa de emprego gerada pelo Programa Grande Carajás na década de 1980; a ausência de políticas públicas voltadas ao atendimento de demandas básicas – saúde/educação – para a área rural (MESQUITA, 2011, p. 4).

Além dessas justificativas, outra visão importante é no sentido de observar as mudanças no quadro político administrativo do Maranhão. O crescimento da população urbana nas cidades maranhenses é propiciado pela própria elevação de categoria de vilas e povoados a sedes administrativas de novos municípios, ou seja, ainda na configuração discutida anteriormente sobre as categorizações de campo e cidade, o aumento do número de cidades no Maranhão imbrica diretamente no aumento de municípios, tanto que, segundo Burnett (2016), de 1960 para 2010, o Maranhão é o terceiro estado do Nordeste que teve o maior ganho quantitativo de municípios, saindo de 91 para 217, somando um total de 138,46%, perdendo apenas para Piauí (de 71 para 221) e Paraíba (de 88 para 223).

Em relação a São Luís, as justificativas comentadas pelo comportamento populacional urbano e rural no estado tendem a aparecer também para a capital. Mas é de suma importância destacarmos que há pequenas diferenciações provocadas pelas transformações socioespaciais que objetivavam alavancar a economia maranhense. A primeira delas está no surgimento de novos municípios na ilha do Maranhão, conforme a Figura 1 abaixo:

Figura 1 – Mudanças político-administrativas na ilha do Maranhão.



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

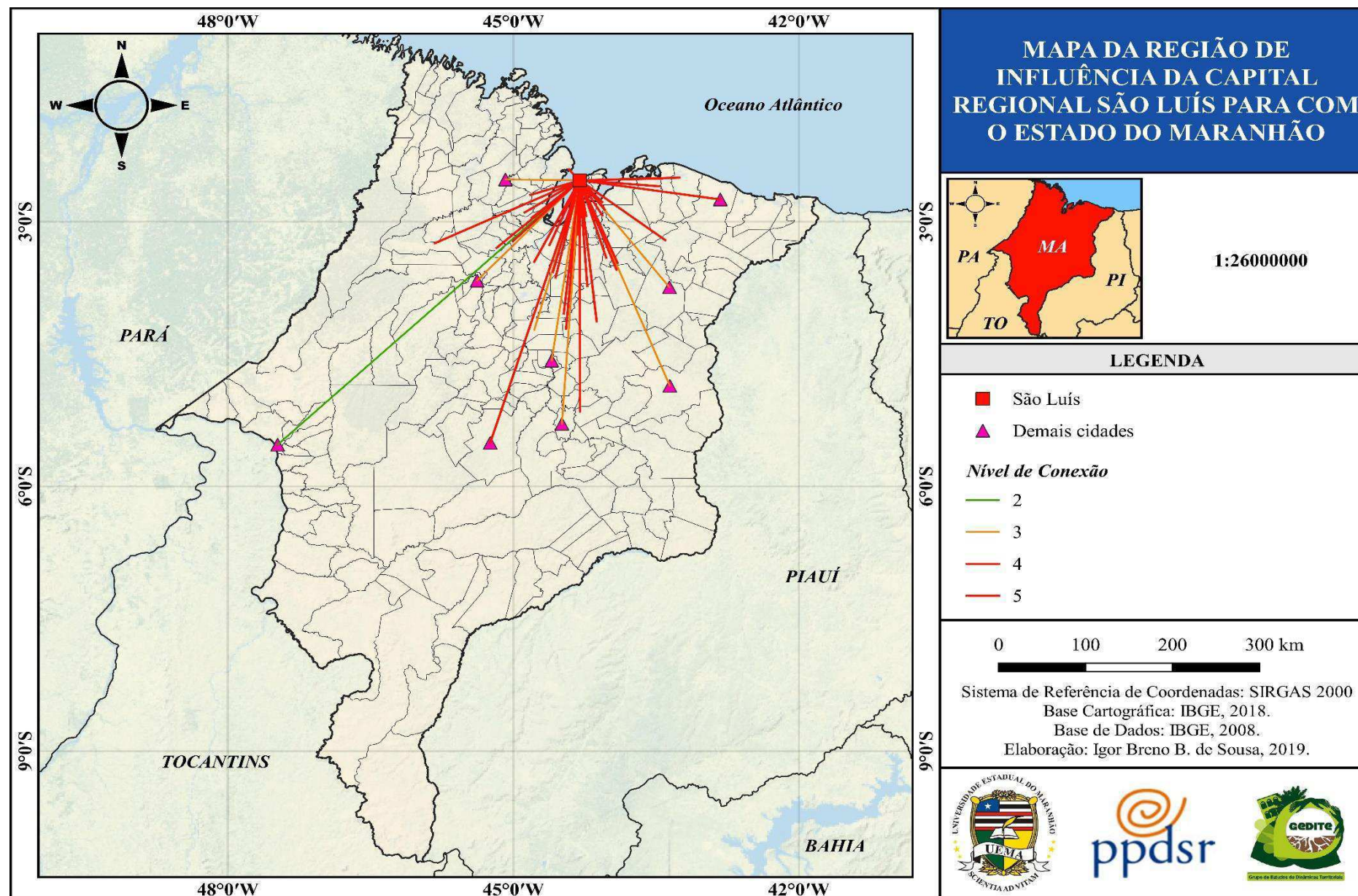
A princípio, destacamos propositalmente como título do subtópico o termo “ilha de São Luís”. De fato, até meados de 1950 existia como município na ilha, somente São Luís, ou seja, até este período a utilização dessa expressão prevalecia fielmente aos aspectos territoriais, mas a emancipação dos municípios de São José de Ribamar (1952), de Paço do Lumiar (1959) e, mais tardiamente, Raposa (1994), coloca em xeque essa expressão por deixar esses municípios à sombra da capital São Luís. Essa discussão não fica somente no entorno de disputas da adjetivação em meio ao surgimento de novos topônimos ao longo dos anos, estende-se por muito mais, as disputas por territórios entre os poderes municipais são históricos, e a própria remodelação da ilha do Maranhão (agora sim, prestigiando todos os municípios da grande ilha) influi na rápida elevação da população rural de São Luís.

Para explicarmos melhor, as ocupações de São José de Ribamar e de Paço do Lumiar, conhecidas como ocupações urbanas, ajudaram a diminuir a concentração da população urbana de São Luís, pois São Luís era constituída por toda a ilha, assim, essas novas emancipações partem de núcleos urbanos preexistentes. A segunda explicação está na atratividade do território de São Luís a partir de 1960 para a instalação de grandes investimentos, tais como: a política do Banco Nacional de Habitação (BNH), as obras do Porto do Itaqui e do Porto da Ponta da Madeira, o Consórcio Alumínio do Maranhão (ALUMAR), as Estradas de Ferro São Luís-Teresina (EFSLT) e São Luís-Carajás (EFC) e a Rodovia BR-135 (BURNETT, 2011; FERREIRA, 2008; MOREIRA, 2015).

Essa política de investimentos para São Luís ajudou o município a aumentar a sua centralidade (Mapa 8) perante o restante do estado, segundo Ferreira (2017), concentrou ainda mais as funções político-administrativas e de prestação de bens e serviços mais estruturadas, diversificadas e sofisticadas. O aumento e a consolidação da influência da capital São Luís para as demais cidades do Estado decorrem não somente da política estadual, mas também da política nacional.

Na verdade, é uma soma de fatores integrados e concentrados em uma localidade, para a qual, segundo Burnett (2016), o governo militar recebe o apoio das forças políticas arcaicas interessadas em investimentos privados em inúmeras regiões, diante de um processo de urbanização nacional que serviu para aprofundar as precariedades da área rural do país, assim, estimulam-se oportunidades para o agronegócio por parte de programas como o Proálcool, instalação de usinas de açúcar. No tocante a isso, Moreira (2015) também evidencia os grandes projetos para Amazônia Oriental propiciados pelos militares para participação ativa do capital internacional, como: Trombetas, Albrás e Alunorte; além do próprio Programa Grande Carajás (PGC) e a ALUMAR.

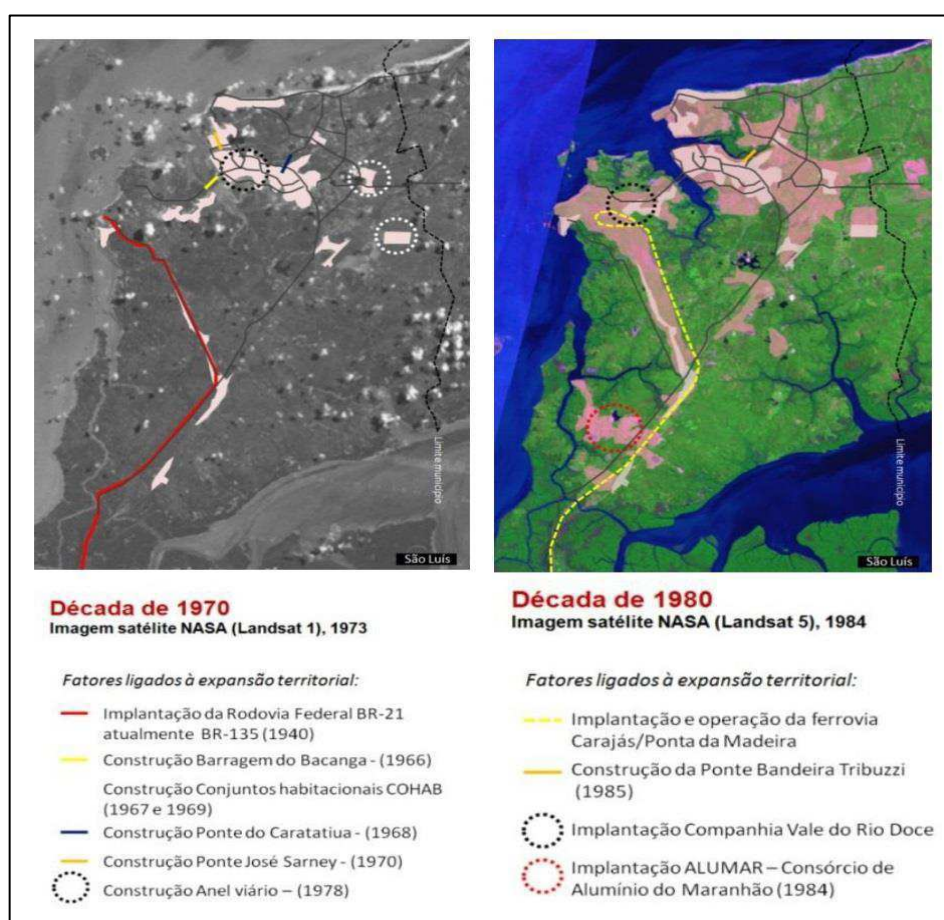
Mapa 8



Com isto, por trás desses projetos, temos como principal acionista a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), atualmente Vale, e a ALCOA, representações do capital internacional, assim, segundo Burnett (2016), o PGC aproximou São Luís, com acesso privilegiado para a Europa e Ásia. Diante disso, temos São Luís recolocando o estado do Maranhão novamente na posição da rota internacional de investimentos; em contrapartida, essa política de investimentos nos leva à terceira e última explicação para as transformações do caráter demográfico ludovicense, as migrações do interior para a capital.

Ao passo que destacamos na Figura 2 a localização dos grandes investimentos em São Luís, isso acarretou na capital ser o principal destino das populações interioranas, afinal, conforme Ferreira (2017), a cidade acumulou funções de abastecimento em produtos alimentares, prestação de serviços da educação, saúde, bancários e serviços em geral, comércio, indústrias, além da coleta e expedição de matérias-primas, como mencionamos anteriormente.

Figura 2 – Localização de investimentos em São Luís.



Fonte: INCID, 2014.

Essas tais mudanças socioespaciais a que nos referimos estão intimamente ligadas às migrações para a capital. É nesse período de 1980 a 1990 que aumenta a população rural de São Luís, conforme Almeida e Mourão (2017):

[...] a concentração da população rural na capital, São Luís, proveniente das áreas de Baixada mais próximas. Geralmente os migrantes são jovens solteiros que se ocupam de serviços domésticos (mulheres) e serviços temporários na construção civil ou outros *biscates* (homens), engrossando o contingente de subempregados urbanos que ampliam a população dos bairros mais pobres da cidade (ALMEIDA; MOURÃO, 2017, p. 108).

Ainda assim, essa busca de oportunidades na “cidade grande” está ligada aos anseios de se pleitear ou mesmo garantir alguma vaga nesses investimentos de grande porte. O fato é que, essa população migrante, como menciona Almeida e Mourão (2017), chega à capital e engrossa os bairros “alagados” da Vila Palmeira e Santa Cruz, próximos às margens lodacentas do Rio Anil, além disso, se resgatarmos 1950, São Luís já convivía com inúmeros bairros populares originados da migração rural e no contexto socioespacial, naquela década, há a proximidade entre bairros ricos e pobres, o que poderíamos falar de miscigenação social (BURNETT, 2011). Contudo, essa situação que, por vezes, já não era cordial, apenas estava a inchar o quantitativo de população nos bairros pobres, tanto que, além da migração, a cidade na década de 1980 realizou os antigos sonhos da expansão urbana em direção ao São Francisco e à Ponta d’Areia, aumentando a conflitualidade com a colônia de pescadores que ali já estavam (BURNETT, 2011).

Assim, esses fatores socioespaciais impulsionaram a mudança nas relações de gestão territorial de São Luís, ou seja, passaram aos moldes do Plano Diretor de 1992 como forma de “organizar” a cidade. Mas que, na verdade, esse Plano Diretor, segundo Burnett (2011), serviu para disciplinar as construções nas áreas nobres da cidade, sendo preferenciais aos investimentos privados, e os bairros próximos ao Centro Histórico e na periferia da cidade continuaram a conviver com o processo de degradação e recebendo populações do interior do estado, mostrando que para estar na cidade é necessário adequar-se a ela, principalmente em sentidos econômicos, e torna-se cada vez mais inalcançável para quem deixou o campo (BURNETT, 2016).

Com isto, no limiar dessa configuração, o avanço urbano em São Luís está indo cada vez mais em direção ao rural, principalmente por conta da instalação de grandes empreendimentos capitalistas, talvez, em um futuro não tão próximo, poderemos estar discutindo sobre a falta de uma Zona Rural para o município ou mesmo debatendo sobre a importância de se ter alimentos da agricultura familiar produzidas no município e para o

município, afinal, é possível que a ampliação da Zona Industrial passe a integrar como objetivo de lucro (ainda mais) para o Estado capitalista e num estalar de dedos poderá haver novas remoções de povoados e comunidades que ali estão limítrofes ao capital industrial.

3.2 A aplicabilidade do PNAE na Zona Rural e as distribuições espaciais da população e das escolas em São Luís

A ideia de partirmos da interrogativa de continuidade do PNAE e da Zona Rural de São Luís está no sentido de podermos analisar qual o futuro da agricultura familiar ludovicense. Primeiramente, quando mencionamos no Capítulo 2 acerca da historicidade e da conformação atual do PNAE, vemos que o direito constitucional à alimentação, estabelecido na Lei 11.947, de 2009, garante a política pública enquanto política de Estado, mas abrimos a discussão com fatores que podem ser subsequentes a entraves do PNAE em São Luís.

3.2.1 O PNAE na Zona Rural de São Luís: Até quando?

A primeira questão está na quebra da harmonia entre as benesses do PNAE para a Agricultura Familiar no sentido de manter e fortalecer a agricultura do município, ainda que seja uma visão positiva da política ou talvez esperançosa quando destacamos as resistências dos pequenos produtores diante do grande capital. Mas a primeira questão a que nos referimos antecede a reflexão da aplicabilidade no PNAE, ou seja, a diminuição da Zona Rural, a diminuição dos agricultores e das áreas agricultáveis, conseqüentemente, diminui a produção de alimentos. É nessa perspectiva que alinhamos esses problemas ao que pode se constituir como principal entrave não somente para o PNAE, mas também para o PAA e para o PRONAF.

Assim, as políticas de segurança alimentar que são construídas em seu escopo da forma macro em direção ao micro, poderão transformar-se em medidas com resultados a um efeito placebo, quando, na verdade, as principais impossibilidades criadas para a execução de programas sociais e/ou socioassistenciais estão a cargo daquele que também é responsável por aplicar as nossas políticas, o Estado. No entanto, as intensificações das relações conflituosas no cerne na disputa pela parcela de terra, seja de conquistar ou de defender, é parte do capital, e intensifica-se ainda mais quando se estabelece em São Luís o Plano Diretor de 1992, onde, segundo Burnett (2011), absorveu as medidas neoliberais vivenciadas nacionalmente em meados do governo Collor, e o poder público municipal diminuiu-se perante os grandes empreendimentos.

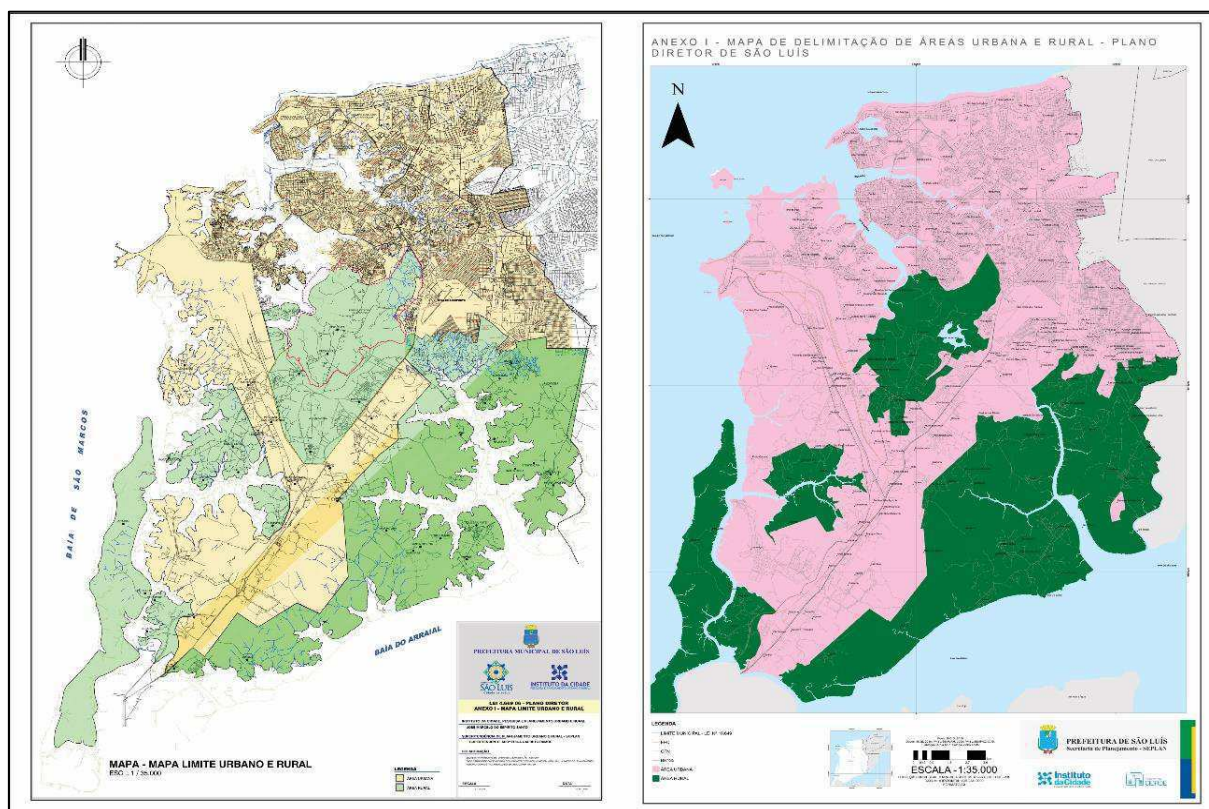
Ora, se resgatarmos a gênese das ações do capital segundo Harvey (2008), o processo mascara e fetichiza, cria novos desejos e necessidades, transforma espaços e acelera o ritmo

da vida, isso tem por criar uma geografia distintiva, desigual e raios (ou diâmetros) calculáveis de incidência de conflitos, em partes intensificadas pelos eventos, outras menos, mas, de qualquer forma, abre a possibilidade do surgimento de novos conflitos. Para tanto, o Plano Diretor de 1992 em São Luís reflete essa atuação do capitalismo, documentalmente formalizado e legalizado pelo Estado capitalista, com isto, Burnett (2011) enfatiza as tendências de fragmentação espacial, segregação social e degradação ambiental, possibilitando o surgimento de muitas “cidades”, sendo a histórica, a litorânea, a suburbana e a periférica.

Assim, a conformação da cidade por meio dos Planos Diretores tem a possibilidade de admitir a inserção de reivindicações sociais, de movimentos populares urbanos e/ou rurais, mas apresenta também o ônus que faz frente a essas conquistas, esse ônus representa também a conquista (se é que podemos falar assim) dos interesses capitalistas, onde, claro, tem a barganha de beneficiar o Estado capitalista. Essas situações não são nem de longe exclusivas de São Luís, mas ao passar do tempo nos voltamos para aquele pensamento inicial do subtópico: até quando teremos a Zona Rural de São Luís? É bem diferente das nossas inquietações de tentar entender onde começa e onde termina a cidade e o campo, em termos de Brasil.

Aqui, o problema está em graus superiores, pois temos definições espaciais da Zona Rural amparadas pelo Plano Diretor, mas o que discutimos é no sentido de que a cada novo Plano Diretor, cada vez mais o limite legal da Zona Rural é comprimido e dando espaço para a expansão urbana, seja representada pelo mercado imobiliário de condomínios residenciais verticalizados ou horizontalizados, seja pela expansão do Porto do Itaqui ou na eminência do Porto São Luís. A fim de ilustrar, permitimo-nos evidenciar a Figura 4 que representa o Plano Diretor de 2006 e as novas propostas de 2015, vejamos:

Figura 3 – Planos Diretores de São Luís de 2006 e 2015 – Rural e Urbano.



Fonte: INCID, 2010; 2019.

Elaboração: O próprio autor.

A partir da Figura 3 podemos extrair algumas informações complementares à diminuição espacial da Zona Rural em São Luís. Primeiramente, consideramos para efeito dos cálculos métricos apenas a área da unidade territorial de São Luís, segundo o IBGE, remete-se a 582,974km², assim, não levamos em consideração o corpo hídrico em volta do município que também é de propriedade político administrativa de São Luís³¹, desta forma, com o passar dos anos e perante as modificações socioespaciais ao que já discutimos anteriormente, São Luís (até o presente momento) tem sua área rural conformada em 208,339km², equivalente a 35,73% da unidade territorial e contrasta com uma área urbana que se expande cada vez mais.

Esse aumento da infraestrutura urbana, a qual em 1950 representava apenas os primeiros passos de uma urbanização fordista, caracterizando uma suburbanização com a “Cidade Residencial” representada pelo Conjunto Filipinho, hoje, esse setor de capitalização acentua-se progressivamente combinado à inserção de indústrias para o desejo do Estado de se fazer presente uma zona industrial cada vez mais diversificada no município (BURNETT, 2011). Todavia, não ignoramos as atuais propostas do novo Plano Diretor de São Luís, de modo específico, observando novamente a Figura 4, vemos a Zona Rural sendo ainda mais

³¹ O IBGE no último de Censo em 2010 publicou a área do município de São Luís com uma extensão de 834,785km² levando em consideração as águas das Baías de São Marcos e do Arraial.

diminuída e a zona urbana combinada à zona industrial e portuária cada vez mais aumentando.

Sobre as perspectivas dessa possível atualização da legislação, destacamos uma margem³² de diminuição da Zona Rural variando entre 20% a 30% da unidade territorial e zona urbana, podendo chegar a um total de 55% do município. Ou seja, os valores se invertem cada vez mais ao passar do tempo mediante a atuação capitalista do Estado, onde a Zona Rural chegava anos anteriores até 60% em meados de 1940 e 1950, no futuro bem próximo já poderá contar com menos de 1/3 do território ludovicense. Diante dessa situação, não pretendemos entoar o discurso por vezes romântica com um leve toque saudosista com a afirmação de, segundo Williams (2011), usar os “bons tempos de antigamente” para criticar o presente, tampouco resgatar a visão dicotômica da cidade ser o local de barulho, mundanidade e ambição, enquanto o campo ser o local de paz, inocência e virtude simples permeado pelo atraso e pela ignorância.

Pelo contrário, ponderamos aqui como o espaço rural tornou-se para São Luís (ou melhor, para o Estado) apenas um espaço de reserva para futuros investimentos capitalistas, a compressão gradativa do rural ludovicense mostra o quão se tornou alvo para ser cercado por grandes empreendimentos, de fato, apresentando apenas fragmentos do rural. Por isso, mostramos no Cartograma 7 detalhadamente essas mudanças não somente do rural em si, mas também como foram afetadas as atividades que o caracterizam historicamente e como ao passar dos anos sofreram os impactos da diminuição da Zona Rural ludovicense.

Partindo disso, podemos destacar em números essas transformações socioespaciais no município que permeiam as relações cidade e campo, e selecionamos algumas das categorias condizentes às tipificações de atividades pertencentes ao urbano e ao rural. Assim, destacam-se para o meio rural as classes do uso e cobertura do solo, tais como: floresta, agricultura, agropecuária e pastagem. À primeira vista, todas essas classes representam a diminuição de suas áreas (em hectare) com o passar dos anos, exceto a agricultura.

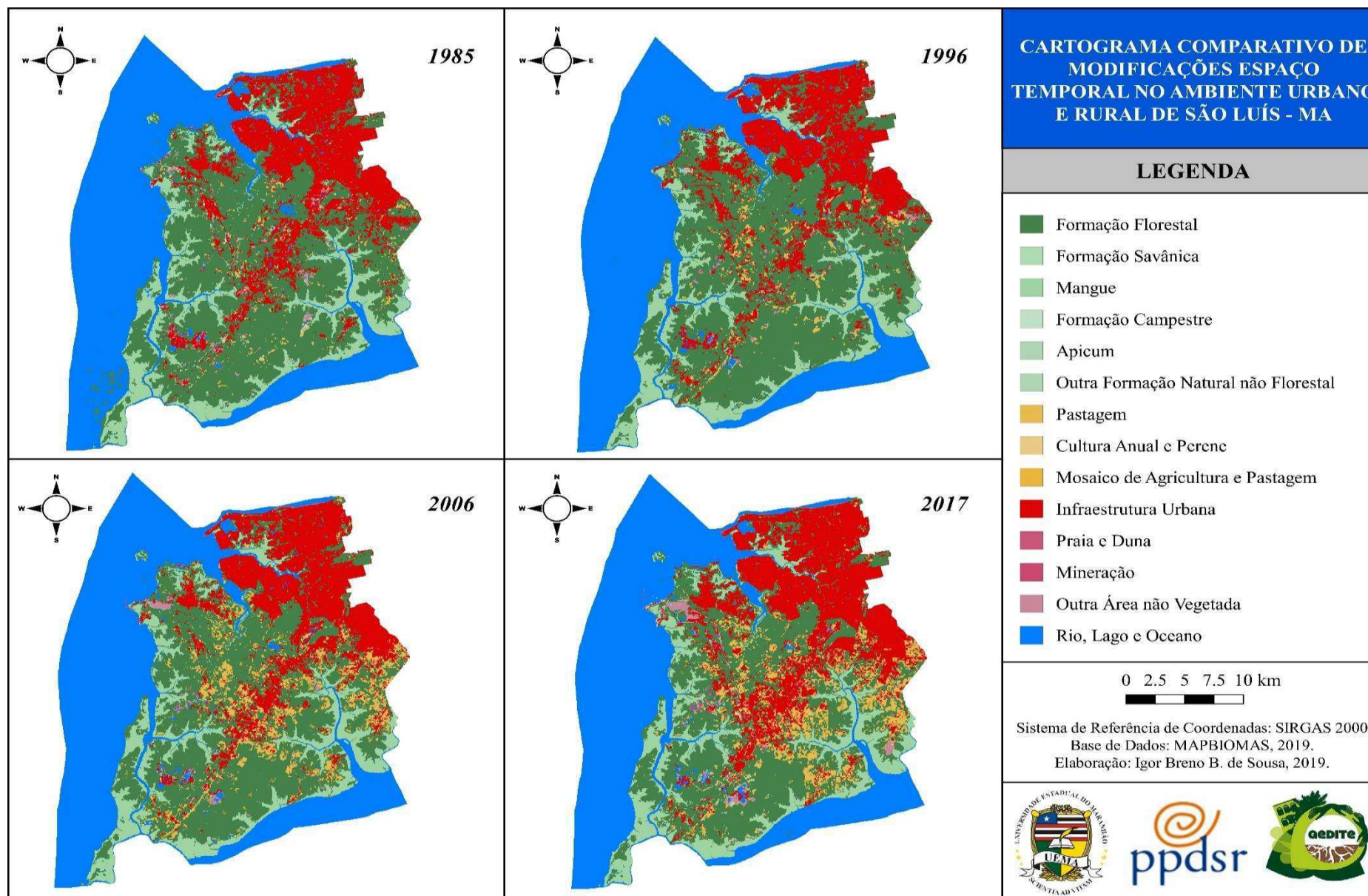
Primeiramente, começemos pela agropecuária, esta teve a sua área diminuída aproximadamente pela metade do que era em 1985, de 7.418,86ha, para 3.305,72ha, em 2017, ainda que nesse intervalo varie no aumento e na diminuição de 1ha, alinhada a essa perspectiva de diminuição temos também a Floresta com a redução de 698,1ha, ainda que

³² Os cálculos estimativos dessa projeção das novas propostas do Plano Diretor de São Luís são destacados em uma margem de variação entre 10% a 15% de aumento (zona urbana) ou diminuição (zona rural), pois não tivemos o acesso permitido aos dados georreferenciados por ainda se tratarem de propostas, assim, utilizamos o *plugin Freehand Raster Georeferencer* no QGIS 3.4 que permite o georreferenciamento de pontos de controle do Mapa das propostas disponibilizado pelo INCID, como resultado, calculamos as áreas (em km²) dos polígonos remetentes à área urbana e rural no sistema SIRGAS 2000 UTM Zona 23S.

prevaleça a ressalva de variar nesse período de 2ha para aumento e até 4ha para diminuição; e a pastagem teve sua área diminuída em pelo menos 1/3 do que apresentava em 1985, de 7.418,86ha para 2.817,85ha em 2017.

Voltando à expansão da área de agricultura, não se deve levar à imaginação de um aumento efetivo das áreas agrícolas, pois esse aumento acaba por ser ínfimo, muito devido aos dados de visibilidade serem representados apenas em 2006 com um total de 133,60ha, e aumentou para 487,87ha em 2017. Esse aumento representa apenas 0,60% da unidade territorial ludovicense e 0,83% atualmente, em outras palavras, em São Luís não temos ao menos 1% de áreas estritamente agrícolas, indo além disso, se juntarmos os percentuais de agricultura, agropecuária, pastagem e floresta somam-se 73,03% do município, o que pode levar a interpretações precipitadas, uma vez que grande parte desse índice é representado pela floresta, que possui 61,70% da área municipal em 2017, e se isolarmos a classe floresta, teremos como resultado 11,33%, considerando a agricultura, agropecuária e a pastagem, em 2017.

Cartograma 7



Em contrapartida, para afirmarmos a compressão da área rural por conta da expansão urbana, utilizamos os mesmos dados provenientes do Cartograma 7. Para o meio urbano, consideramos a classe da infraestrutura urbana e o alinhamento aos grandes investimentos representados pela classe de mineração, dessa forma, a infraestrutura urbana cresce continuamente desde 1985, e o impulso se dá a cada novo Plano Diretor promulgado em São Luís, isso possibilitou aumentar aproximadamente o dobro da área urbana desde 1985 (de 8.663,76ha para 14.290,77ha em 2017), ou seja, um aumento de 5.627,01ha. E para a mineração, ainda que seja uma área bem menor relacionada às outras classes aqui destacadas, mas é a que mais apresenta um aumento expressivo no município, tendo em sua composição grandes empresas como Vale e ALUMAR, que fomentaram uma expansão de aproximadamente 37 vezes mais do que era em 1985, de 1,52ha para 56,44ha em 2017.

Assim, resgatando essa expansão urbana sobre o rural, faz-nos retomar os debates dos grandes investimentos e da permissão concedida pela promulgação dos Planos Diretores em São Luís. Essas transformações socioespaciais alteram o direcionamento de políticas públicas e na conformação do município em caracterizar-se como urbano ou rural, a partir de suas áreas e sua população. O que pretendemos trazer neste momento está relacionado à efetividade ou mesmo à manutenção de uma política pública que pode estar associada à demanda da existência da população rural, principalmente agricultores, e também a produção de alimentos no que concerne ao abastecimento alimentar do município, no nosso caso, o PNAE.

Dessa forma, correlacionar essas transformações espaciais podem parecer desconexas à aplicabilidade do PNAE, mas como afirmamos anteriormente, a diminuição da área delimitada como rural está cada vez mais diminuindo e pode, como consequência, afetar a existência de agricultores familiares e suas produções. Se lembrarmos os objetivos e as diretrizes da política de desenvolvimento tratada pelo Plano Diretor de 2006, entraremos novamente nas contradições provocadas pelos objetivos capitalistas e mais pelos objetivos políticos, assim resgatamos:

II – o controle da expansão do perímetro urbano do município, com vistas a assegurar as condições sócio-ambientais da área rural e a permanência das comunidades centenárias e suas práticas produtivas e culturais ligadas a terra e ao mar (SÃO LUÍS, 2006, p. 2).

Fazendo-se a busca pelas entrelinhas teóricas e as visões da realidade, observamos que as tratativas do controle urbano e a preservação do meio rural propostas pelo Plano Diretor apenas se concentram teoricamente, a demonstração em números anteriormente é prova disso,

o aumento da área urbana é constante, e a cada novo Plano Diretor promulgado intensifica-se essa expansão, e o rural convive na contramão dessa situação. Além disso, em hipótese alguma podemos nos referir como situação pacífica (ou conivente), pelo contrário, isso acentua os conflitos pontuais principalmente no que concerne à regularização de terras e garantia da posse das terras, ainda que o mesmo Plano Diretor no capítulo VI, do uso do Solo Rural, assegure “minimizar a existência de conflitos entre as áreas residenciais, rurais, industriais e outras atividades sociais e econômicas existentes na zona rural” (SÃO LUÍS, 2006, p. 3). A todo modo, as garantias ao meio rural basicamente ficam em âmbito teórico (basta observarmos o conflito entre a comunidade do Cajueiro e o Porto São Luís), essa permissão apenas de fragmentos da Zona Rural diminui a área de produção dos agricultores.

É importante destacarmos que paralelamente a essas transformações socioespaciais, advindas dos planos diretores promulgados, existiram programas de incentivo à produção da agricultura familiar no município. Para isso, resgatamos a década de 1990, pois partimos das questões nacionais elencadas anteriormente, tendo em vista o surgimento do PRONAF, o Estado Neoliberal e a descentralização administrativa, assim, em São Luís, durante as gestões do prefeito Jackson Lago (1989 – 1992 e 1997 – 2000 – 2002) do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e da prefeita Conceição Andrade (1993 – 1996) do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido da Frente Liberal (PFL), os problemas relativos à produção e abastecimento de alimentos em São Luís, entraram na pauta do poder público com a elaboração de diagnósticos e políticas públicas voltadas para os produtores rurais ludovicenses (BRAGA, 2019).

Essas ações decorrem em razão do contexto nacional, pois como bem lembra Arretche (1999), nos anos 90, o governo federal delega a estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico, educação e assistência social. Essa conjuntura nacional permite, segundo o ex-presidente do Instituto Municipal de Produção e Renda (IPR), Eurico Fernandes da Silva, a formulação de ações por parte da gestão municipal presenciada nos governos Jackson Lago, direcionando em três áreas: Anil, Tibiri-Pedrinhas e Itaqui-Bacanga. Em relação à Zona Rural de São Luís, representada principalmente pelas duas últimas áreas citadas, instituiu-se o Plano Municipal de Produção e Abastecimento (1993), elaborado e desenvolvido pela Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento (SEMPAB) e o Projeto de Incentivo às Feiras Livres, em 1997 (BRAGA, 2019).

Nas palavras de Braga (2019), a ideia central dessas ações tinha objetivo de aumentar a participação dos agricultores municipais nas ofertas dos alimentos em São Luís,

concomitantemente, seria uma forma de reduzir a dependência dos produtores aos atravessadores. Partindo disso, Eurico Fernandes da Silva destacou a importância da criação das primeiras feiras livres, advindas das ações municipais voltadas para a agricultura familiar, por exemplo: a feira da Cohab, Vinhais e Praia Grande, possibilitando a ampliação para o estabelecimento de feiras em vários bairros de São Luís.

Além disso, em 1997 também foi instituído o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA), sendo estruturado em torno da questão do abastecimento alimentar da ilha do Maranhão (PIRES, 2015). Segundo Brito (2017), o CINPRA:

[...] nasceu com o objetivo precípua de fortalecer os programas de produção hortifrutigranjeira, de geração de trabalho e renda e a criação de uma economia regional de exportação. De acordo com a Ata de fundação, participaram do consórcio os municípios de São Luís, Axixá, Morros, São João Batista, Vitória do Mearim, Cantanhede, Rosário, Santa Inês, Matões do Norte, Pirapemas, Presidente Juscelino, Coroatá, Humberto de Campos (BRITO, 2017, p. 23).

Em relação a atuação do CINPRA, Pires (2015) destaca as ações por meio de cursos de capacitação e assistência técnica em projetos avicultura, citricultura, piscicultura, fruticultura e cultivo de flores tropicais através da articulação com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e com a UEMA. De certo modo, o CINPRA de São Luís serviu de modelo e de estímulo para a criação de novos consórcios intermunicipais no restante do estado do Maranhão, a isso se deve, principalmente, ao contexto político-eleitoral vivenciado em 2002, pois como afirma Brito (2017), o prefeito e presidente do consórcio era o Jackson Lago e vislumbrava uma possível sucessão no governo estadual, assim, coube ao então vice-prefeito Tadeu Palácio seguir com as ações de decisão do CINPRA, este sendo reeleito no ano de 2004.

O CINPRA teve contribuições enfáticas nos municípios componentes, sobretudo em São Luís, tendo em vista que trouxe contribuições no que se refere à municipalização da agricultura, cooperação intermunicipal e a profissionalização de jovens e adultos no meio rural (PIRES, 2015). Além do mais, no âmbito da vigência do CINPRA³³, segundo Eurico Fernandes da Silva, houve novas aplicações referentes à Zona Rural de São Luís, por exemplo: o PAA e o Projeto Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS); desse modo, as

³³ Segundo Pires (2015) o período de 1997 a 2003 representou os anos de pujança do consórcio, em contrapartida o período de 2004 a 2010 marcou sua decadência, ainda segundo o autor, houve uma tentativa de retorno em 2013 com o vice-prefeito de São Luís, Roberto Rocha, mas não se registrou novas atividades.

execuções foram sob coordenação do IPR³⁴, na qual disponibilizava o transporte dos produtos por meio de caminhões e delegava dois técnicos para visitas às comunidades.

Ainda assim, as ações na Zona Rural de São Luís foram também contempladas com as aplicações do PRONAF B, dentro do Projeto DRS, permitindo a criação e o supervisão de oito cadeias produtivas no município, observe o Quadro 8 a seguir:

Quadro 8 – Cadeias produtivas e polos de produção em São Luís

CADEIAS PRODUTIVAS		POLOS DE PRODUÇÃO	
2006	2020		
		Anajatúia	Murtura
	Acerola	Calembé	Mato Grosso
Apicultura	Apicultura	Cabral Miranda	Rio Grande
Avicultura	Avicultura	Cassaco	São Joaquim
Caprinocultura	Abatedouro Industrial - Cootabocama	Casa Familiar Rural	São Cristovão
Floricultura	Caprinocultura	Cinturão Verde	Tahim
Fruticultura	Compostagem	Cajuparí	Tajaçoaba
Mandiocultura	Floricultura	Coquilho II	Tajipurú
Piscicultura	Mamão	Conceição	
Suinocultura	Mandiocultura	Assentamento Gisele	
	Piscicultura	Igaraú	
	Suinocultura	Itapera I e II	
	Tomate	Laranjeiras	
	Centro de Produção de Mudas	Matinha	
		Maracanã	

Fonte: SEMAPA, 2020.

Elaboração: O próprio autor.

A partir das informações expostas acima, o contexto histórico de algumas formulações de ações voltadas para a Zona Rural de São Luís mostrou a expansão de atividades produtivas e a supervisão das áreas de produção, ambas centradas no âmbito da agricultura familiar e no abastecimento alimentar do município. Com isto, esse fortalecimento pode ser refletido também na expansão das feiras livres estabelecidas em diversos pontos da capital, segundo Gomes (2016) o município através do programa Feiras Livres, oferece um importante local de venda da produção do pequeno produtor, podendo também diversificar os locais de ofertas de hortícolas, oferecendo produtos saudáveis e frescos, com o conceito de segurança alimentar, afinal, a feira livre é apresentada como um dos canais principais de comercialização (BRAGA, 2019).

Entretanto, diferentemente da dinâmica proposta de execução do PAA, do Programa Feiras Livres ou mesmo do CINPRA, o PNAE exerce uma retórica diferente no que se refere

³⁴ Antes denominado de SEMPAB e a partir de 2007 transformou-se em SEMAPA.

além da aquisição de alimentos para as escolas, mas também na organização e designação de atividades conjuntas pelas secretarias municipais envolvidas. Dessa forma, voltamos ao PNAE e, desta vez, buscamos aproximar o pensamento teórico do programa e a realidade agrícola do município.

Primeiramente, de modo a entender as relações institucionais de aplicação do programa, a SEMAPA e SEMED possuem atribuições específicas e também devem colaborar entre si e compartilhar informações entre si, uma vez que, segundo o titular da Superintendência da Área de Apoio ao Educando (SAAE), Raimundo Nonato, compete à SEMED o recebimento e a aplicação dos recursos financeiros providos do FNDE, além de estruturar a Comissão Permanente de Licitação (CPL) para coordenadas as chamadas públicas por edital e também fiscalizar os pregões eletrônicos para a contratação de empresas terceirizadas.

Além do mais, compete também à SEMED o recolhimento do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)³⁵ das associações, união de moradores ou cooperativas que representem a comunidade, povoado ou bairro interessado em participar da chamada pública. É função também da SEMED fiscalizar e garantir a qualidade dos alimentos para as escolas, para isto, integra-se a SAAE, a equipe de nutricionistas responsável pela elaboração do cardápio de alimentação³⁶ dos alunos das escolas da rede municipal, e o estabelecimento dos valores a serem pagos por alimento é a partir da pesquisa de preços em feiras e supermercados.

Apesar de grande parte das funções ser acumulada pela SEMED, cabe à SEMAPA prestar serviços de assistência técnica nas comunidades e povoados do município, tais como: desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e proteção dos recursos naturais; construir sistemas de produção sustentáveis e promover a utilização de tecnologias voltadas à produção. E juntamente à SEMED, a SEMAPA deve designar uma equipe para avaliar as condições dos alimentos nas amostras de produtos, promovidas normalmente em uma sexta-feira de cada mês com um representante da comunidade em uma escola designada pela SEMED.

³⁵ É possível também fornecer alimentos ao PNAE por meio da produção individual em grupo informal, desde que cumpra as exigências do edital, contendo todos os documentos de habilitação e mais o projeto de venda.

³⁶ O cardápio nutricional é elaborado por meio do diagnóstico de desenvolvimento das crianças permitindo identificar os casos de excesso de peso ou de baixo peso.

Desse modo, o PNAE em seus editais lançados pela Entidade Executora Municipal, a SEMED, destaca nas chamadas públicas a lista de produtos preteridos para a aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE³⁷, com isto, destacamos no Quadro 9 a seguir:

Quadro 9 – 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.

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 3) 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, como suscitamos no Capítulo 2, apoia o desenvolvimento sustentável para a aquisição de gêneros alimentícios produzidos e comercializados em âmbito local.

³⁷ Selecionamos os editais compreendidos para o período de análise da pesquisa, 2014 a 2018, embora somente tivéssemos o acesso aos editais dos anos de 2016, 2017 e 2018.

Tabela 3 – Produtos solicitados nas chamadas públicas e a sua área plantada e a quantidade produzida.

	Ano e os valores de Área Plantada (Quantidade produzida)					
Produtos	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, 2017.

Elaboração: O próprio autor.

^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.

A partir dessas informações, há de se considerar algumas análises provenientes da Tabela 3. O primeiro pensamento parte da solicitação de produtos que não apresentam valores significativos para que se atenda a essa solicitação, ou seja, produtos como laranja, melancia, melão e polpa de goiaba não possuem área plantada e, claro, quantidade produzida no município, além de para os anos de 2017 e 2018, o mamão e a polpa de manga são reduzidos

também a zero no que se refere à área de plantio e à produção. O PNAE não objetiva a aquisição de todos os alimentos da agricultura familiar, são pelo menos 30% por município, mas esses produtos solicitados que apresentam baixa ou zero produção na área rural abre largos caminhos para que a Entidade Executora Municipal firme contratos substanciais, para esses produtos, com as grandes redes de supermercado que centram suas produções em outras localidades.

Assim sendo, é aberta uma nova forma de parceria em ganhos capitais privados com a participação do Estado, mas esse quadro abre outros caminhos de discussão no que se refere à possibilidade dos agricultores familiares arcarem com a produção desses elementos e se é contemplado pela assistência técnica rural. De fato, esse não é, nem de longe, o único problema, uma vez que outros produtos que possuem grandes produções no município estão diminuindo, e quando oscilam (em área ou em produção) apresentam uma tendência negativa, é o caso da banana, polpa de manga, mamão e macaxeira (mandioca), lembrando que esses dois últimos estão entre os cinco produtos entre culturas permanentes e temporárias que São Luís mais produz e em 2018 não apresentam qualquer valor de produção.

Além disso, outros produtos que também estão no grupo de mais produzidos no município não são contemplados nos editais do PNAE, são eles: o arroz (em casca), o feijão (em grão) e o coco-da-baía; mas que também apresentam reduções nas áreas plantadas e na redução de produção. Em vista disso, sinalizamos para os efeitos da redução da Zona Rural ludovicense, onde comunidades e povoados estão sendo afetadas em suas produções e podem veementemente deixar de produzir seus alimentos para vender para o PNAE ou mesmo para o PAA, isso afeta a lógica dos mercados institucionais, onde a agricultura familiar também se beneficia para o aumento de renda das famílias e essa baixa produção e/ou escassez de alguns produtos tem por consequência sérias transformações no meio agrícola para os pequenos produtores, mas também tem uma lógica subversiva revessa que atende aos objetivos capitalistas, poderemos estar falando futuramente em um PNAE voltado essencialmente para os grandes produtores que abastecem as grandes redes de supermercados.

E no que seja pertinente à agricultura familiar, talvez se concentrar em um ou dois produtos para também conseguir vender seus alimentos para o programa, isto é, se ainda continuar existindo os atuais fragmentos da Zona Rural ludovicense.

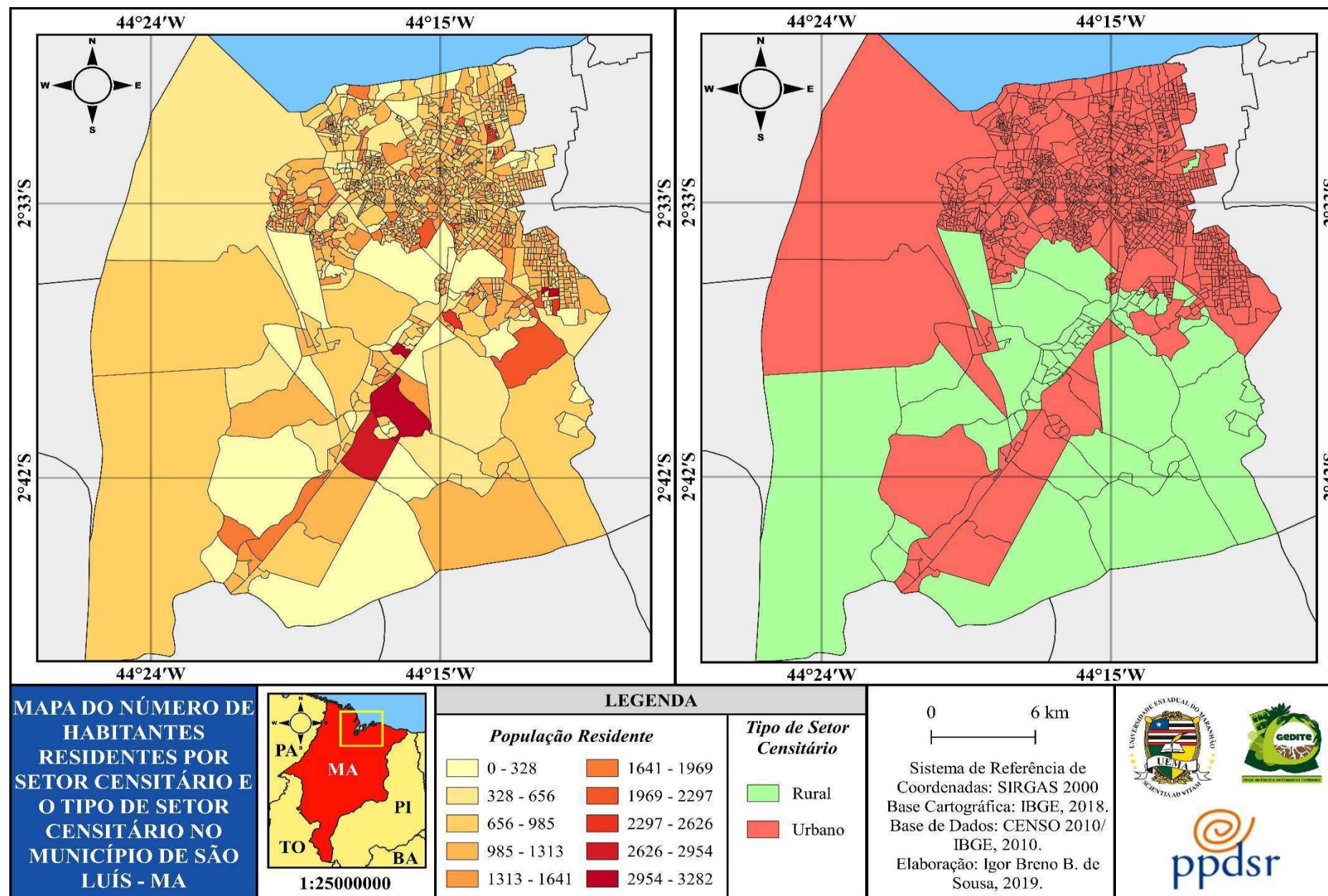
3.2.2 OS DOIS LADOS DO RURAL LUDOVICENSE: As comunidades existentes e as comunidades partícipes do PNAE

Ao longo da discussão não pretendemos deleitarmos nossas reflexões em uma visão apocalíptica do PNAE ou mesmo da Zona Rural, mas é importante atentarmos aos fatos de como as transformações socioespaciais proporcionadas pelas políticas de planejamento executadas pelo Estado interferem na dinâmica do espaço geográfico, afinal, estão em jogo as próprias relações sociais, econômicas e também culturais. Isso afeta também a própria configuração do espaço, onde já temos na essência, a complexidade de tipologias do urbano e do rural e acentuam-se para um grau cada vez maior de complexidade.

Nesses entressaberes, temos outros fatores que permeiam toda essa discussão e são de certa forma suscetíveis às oscilações política e econômica, estamos falando dos recursos financeiros do governo federal para a aplicabilidade do PNAE nos municípios, da própria estabilidade da população da Zona Rural de um município no que tange à manutenção de suas atividades agrícolas e, por fim, as escolas e os alunos atendidos, estes que, como pontuamos no Capítulo 2, são o destino final dos alimentos para o preparo da merenda escolar que pode representar o motivo primordial de crianças e jovens irem à escola, pois sacia a fome de quem tem uma ou até mesmo nenhuma refeição no âmbito familiar.

A partir do que pontuamos anteriormente a respeito da estabilidade da população rural para a manutenção de suas atividades agrícolas, é necessário adicionarmos quatro pontos remetentes a essa configuração. O primeiro ponto é o fato de o município apresentar mais da metade dos agricultores ludovicense como integrantes da agricultura familiar, segundo o IBGE (2019), a agricultura familiar em São Luís apresenta 78,82% de representatividade dentro de um universo de 817 estabelecimentos agrícolas distribuídos em uma área média de 2,46ha, além disso, destacam-se as produções de arroz e mandioca que fazem parte de um total de 29,30% de áreas dedicadas à lavoura. A partir desses dados, buscamos representar no Mapa 9 a distribuição da população por setor censitário em São Luís. Vejamos:

Mapa 9



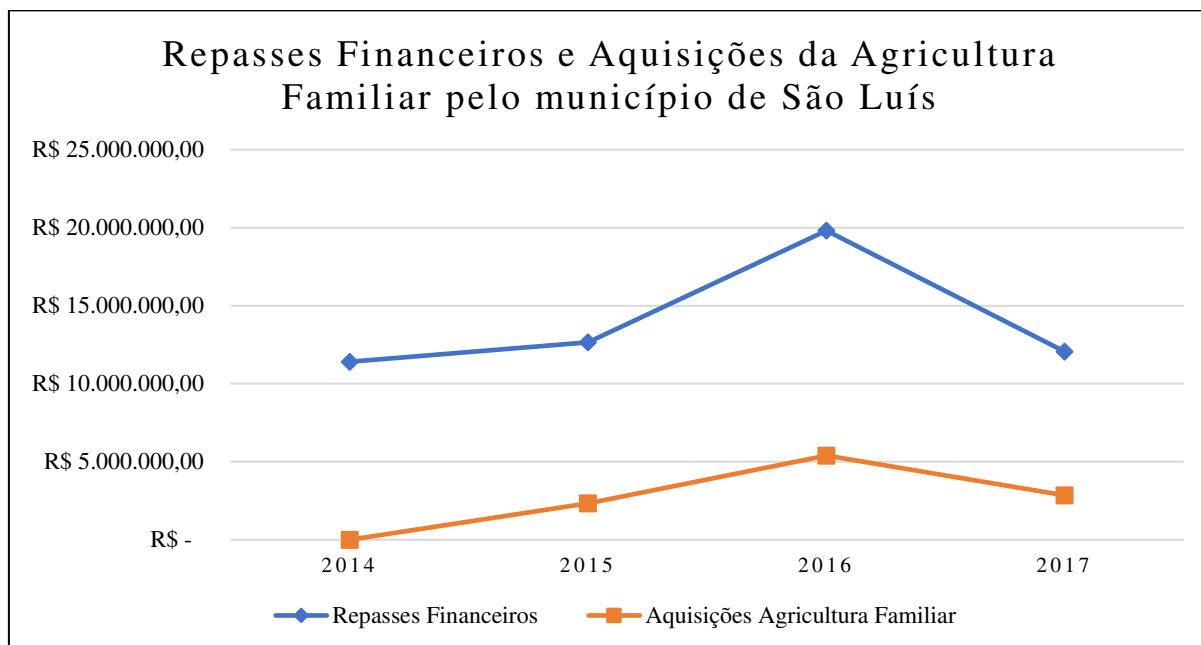
O segundo ponto a ser destacado decorre das análises da ilustração acima, atentemos para a distribuição da população rural no município, os setores censitários³⁸ remetentes à Zona Rural totalizam 56.197 pessoas, isto representa 5,53% do total da população de São Luís que, conforme o IBGE (2019), é de 1.014.837 pessoas. Para esclarecermos, no item anterior identificamos a Zona Rural variando em uma área de 20% a 30% de São Luís atualmente, assim, esse índice populacional rural baixo 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, a empreendimentos imobiliários e da BR-135 ao longo de seu comprimento.

Dessa forma, voltaríamos a discussão de como o Estado poderia assegurar a manutenção dessa população distribuída em comunidade e povoados, 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. Diante dessa elucidação, chegamos ao nosso terceiro ponto, talvez este, o mais provocativo, pois a inquietação está justamente no PNAE ser uma política pública, e ainda que possamos ser redundantes em nossas palavras, a própria política pública não consegue garantir as garantias estipuladas nos seus princípios e nas suas diretrizes.

Desse modo, estamos falando da garantia de aquisição dos 30% de produtos advindos da Agricultura Familiar, segundo a Lei 11.947. O município de São Luís ao longo desses 5 anos³⁹ não cumpriu essa garantia. Vejamos a comparação entre recursos transferidos e recursos destinados à aquisição de produtos da Agricultura Familiar:

³⁸ Optamos pela representação por setor censitário e não por bairros, devido no momento da pesquisa as propostas de alteração do Plano Diretor estarem ocorrendo e a disposição de dados informados pelo INCID da população por bairros ser de 2010, mas que não contempla todos os bairros.

³⁹ Até o presente momento da pesquisa, o FNDE não disponibilizou a porcentagem de aquisição de produtos da Agricultura Familiar para o ano de 2018.

Gráfico 18

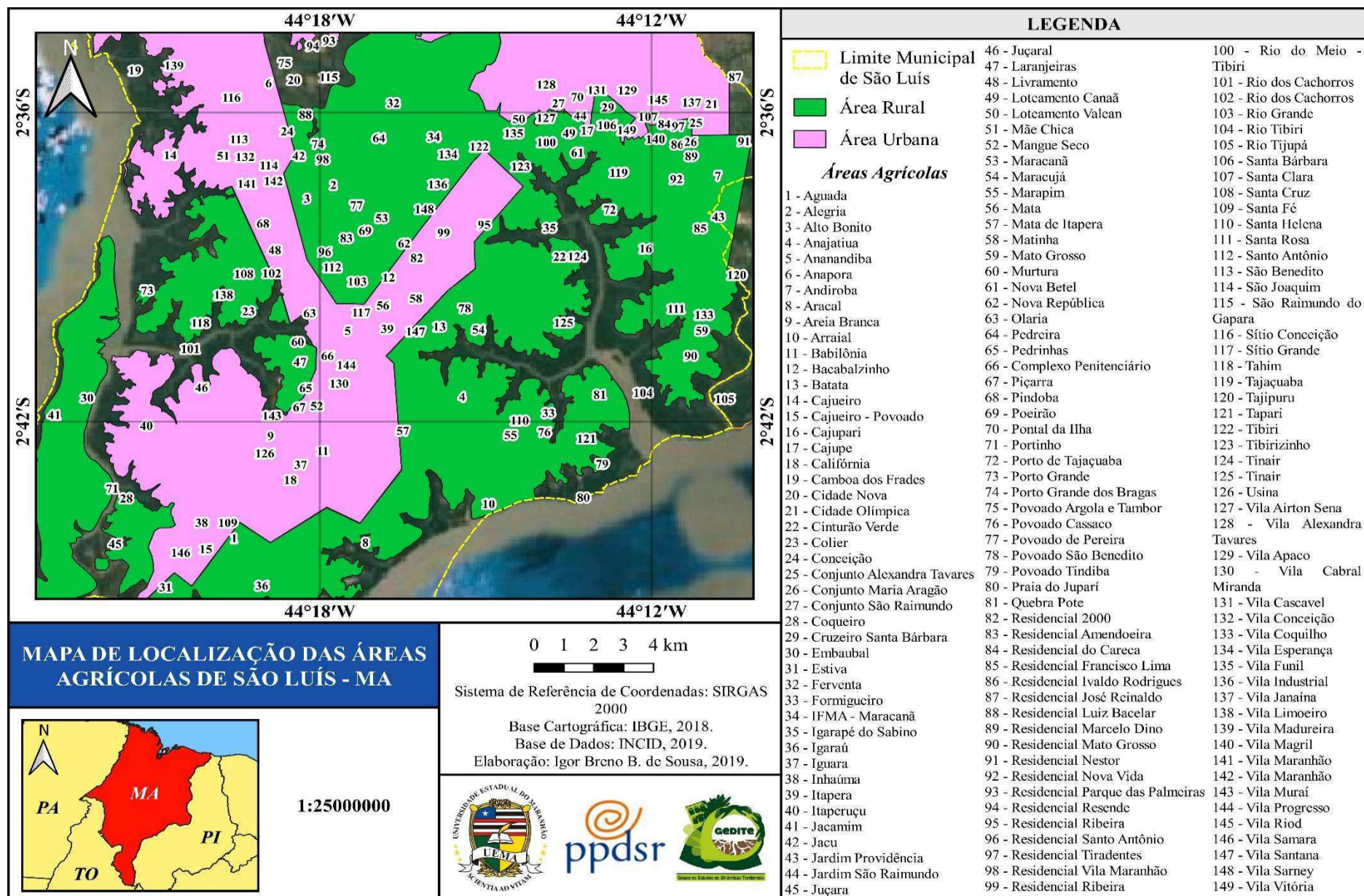
Fonte: FNDE, 2018.
Elaboração: O próprio autor.

Conforme a divulgação dos dados pelo FNDE em 2018, São Luís não alcança esses 30%, e diante do Gráfico 18, 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 no Mapa 10 a seguir:

Mapa 10



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 (AGERP, 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 Pedrinhas⁴⁰, 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

⁴⁰ 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).

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, e 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 do 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 (Quadro 9).

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 avaliação⁴¹ 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.

⁴¹ 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.

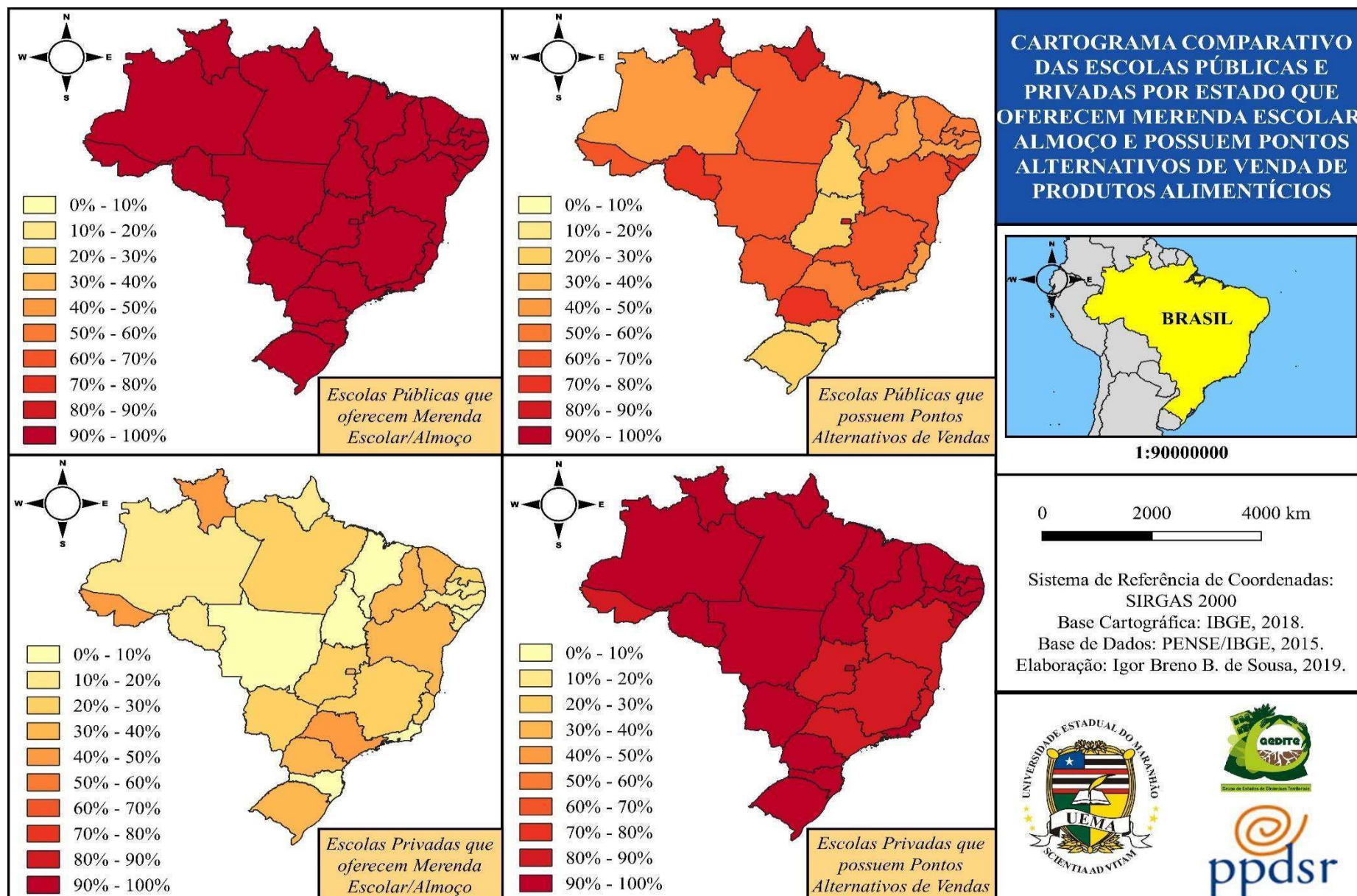
3.3.3 O que se come nas escolas?

Em meio às discussões remetentes à capacidade de produção de alimentos da Zona Rural para o abastecimento do PNAE, a disponibilidade de recursos financeiros do programa e a meta de 30% da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar; é importante destacarmos também as escolas atendidas e os alunos beneficiados com a aplicabilidade do PNAE e, principalmente, o que se come nas escolas. Por certo, no Capítulo 2, falamos da importância da merenda escolar para as crianças e para os jovens brasileiros, tendo em vista que esta refeição pode representar a única refeição do dia para o aluno, 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 que uma refeição se faça existente todos os dias à mesa.

Ao falar da fome, o PNAE consegue atingir indiretamente (ou mesmo diretamente) os alunos em situação de vulnerabilidade social, principalmente, quando falamos 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 do PNAE.

Para tal afirmativa, ilustramos no Cartograma 8, 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. Assim:

Cartograma 8



Diante disso, o Cartograma 8 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. E 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%), desta forma, 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%, e 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%. Dessa forma, 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, faz jus negociar 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.

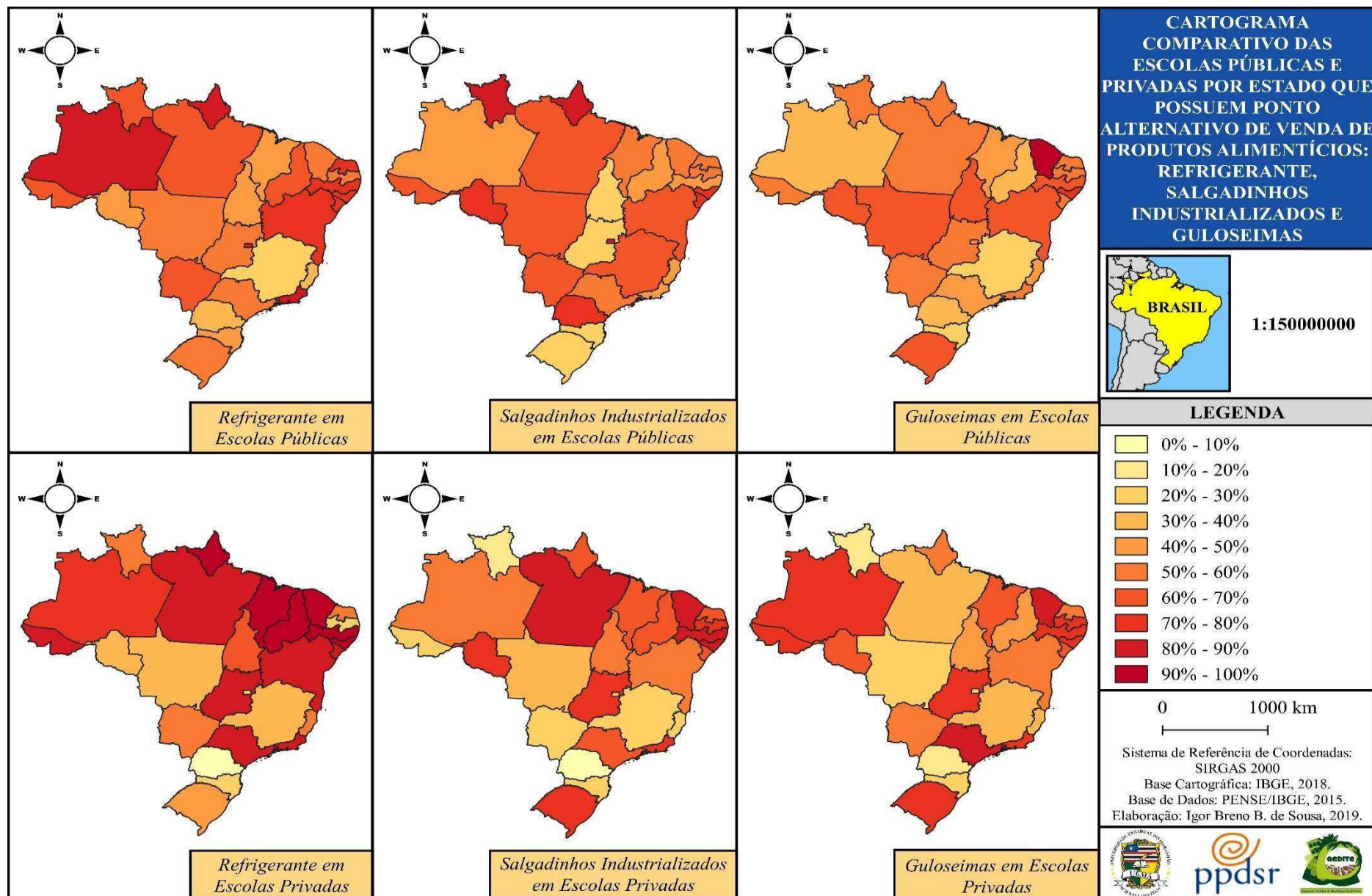
A partir disso, é pertinente nos perguntarmos o que necessariamente se come nas escolas e se atende aos requisitos nutricionais estipulados pelo PNAE. De fato, existe o controle e tabela nutricional de cada alimento a ser ingerido pelo aluno no âmbito, mas há questões que estão paralelas a essa execução, 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 (Cartograma 9). É inegável o espaço conquistado pelos refrigerantes, pelos salgadinhos e pelas guloseimas com o passar dos anos e a cada geração subsequente.

O Cartograma 9 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 provinda 100% da agricultura familiar, mas existe uma concorrência englobando os grandes produtores e os pequenos produtores em meio à mediação “imparcial” do Estado. Como vimos no Capítulo 1, as disparidades entre a agricultura familiar e a agricultura patronal em termos de produção e de área, aqui, estabelece-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.

Cartograma 9



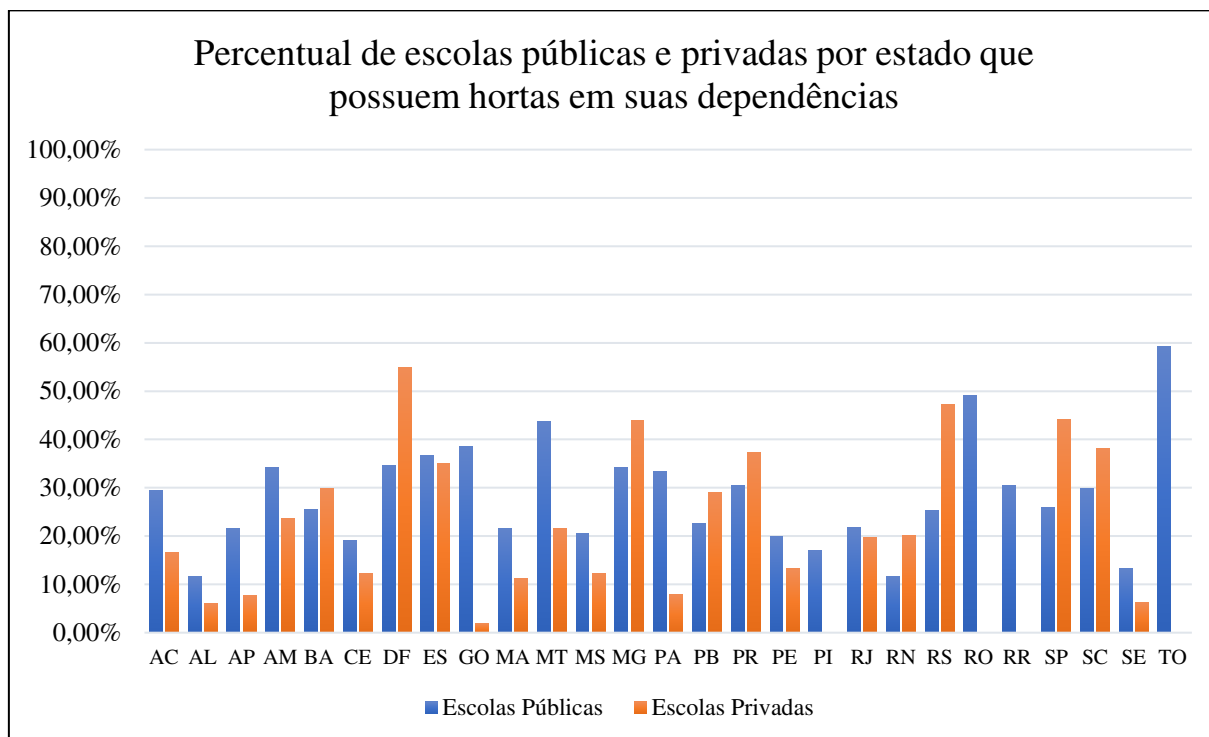
Diante disso, o Maranhão, no viés das escolas públicas, está entre os estados que menos comercializam e consomem esses produtos, e São Luís vai à contramão da configuração estadual e se estabelece no âmbito das escolas como a capital que mais propicia a venda de refrigerantes (66,5%), salgados (96,6%) 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%), perdendo para Recife, e também o segundo lugar no que diz respeito às guloseimas (83,4%), perdendo para Rio Branco.

Ademais, a abertura para esses alimentos no ambiente escolar, independentemente de ser público ou privado que representam mercadorias e formas de lucro de 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.

3.2.4 A quem o PNAE atende?

Como vimos, as escolas dentro do PNAE têm um papel importante no que se refere à distribuição da alimentação para os alunos e, também, quando os alimentos são comercializados. 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.

Com isto, em relação à agricultura, a forma de alavancar uma parceria ou de se estabelecer futuros agricultores familiares ou até mesmo trabalhar pedagogicamente a importância de se consumir alimentos orgânicos, está na função da escola em comportar espaço de hortas. Entretanto, essa é uma realidade ainda bem distante das escolas maranhenses, como demonstra o Gráfico 19 a seguir:

Gráfico 19

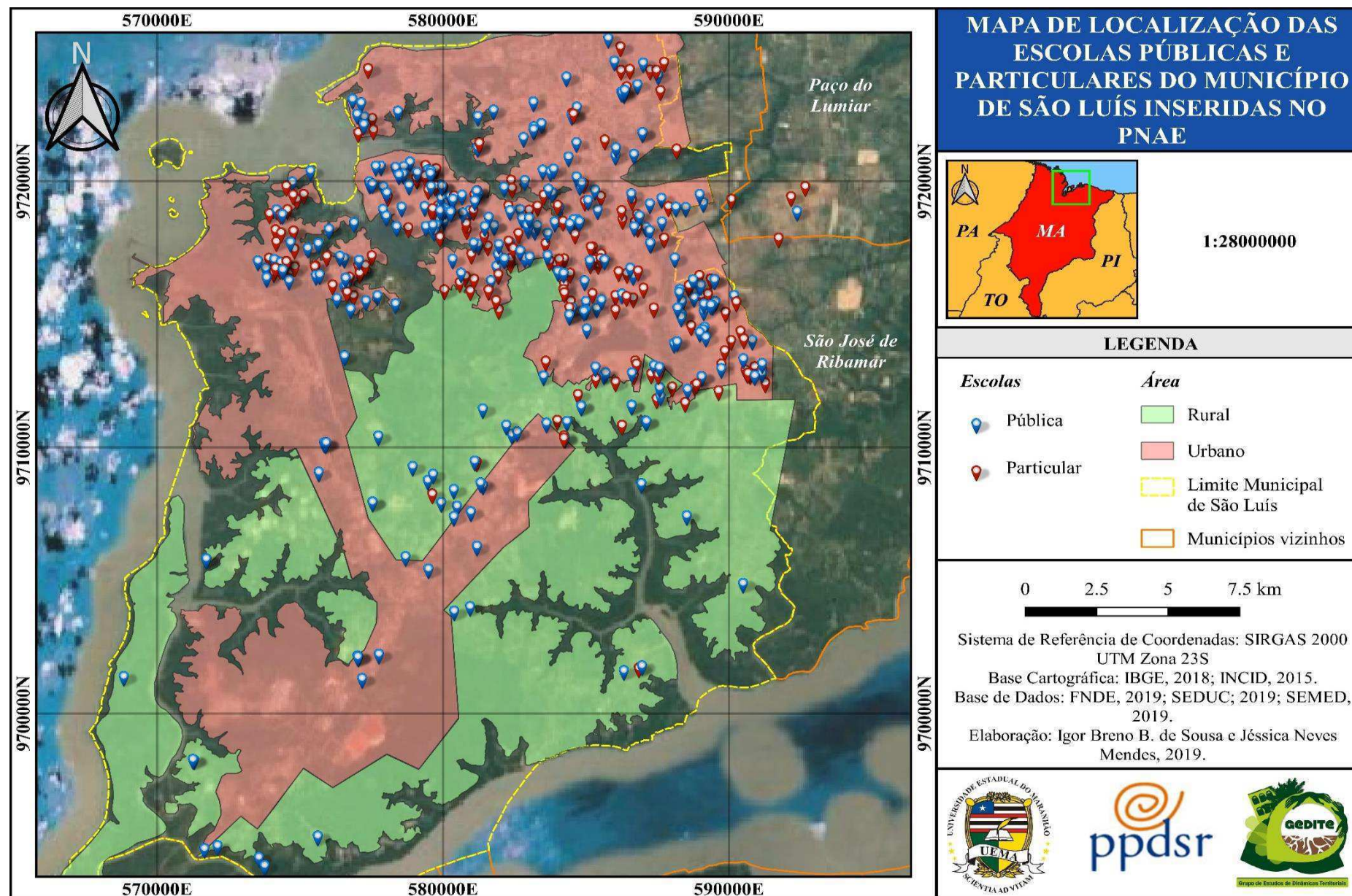
Fonte: PENSE/IBGE, 2015.

Elaboração: O próprio autor.

O Maranhão em posição nacional está perto da última parte do ranking ocupando a 20^a e a 18^a posições no que se refere, respectivamente, a escolas públicas e particulares que possuem hortas, e São Luís tem um rendimento maior, sendo a 11^a entre as capitais com hortas em escolas públicas, mas é a 17^a 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, esse contexto é resultante principalmente de grande parte das escolas públicas que possuem hortas estarem localizadas na Zona Rural de São Luís, respeitando a divisão estabelecida pelo Plano Diretor de 2006. Vejamos o Mapa 11⁴² abaixo:

⁴² 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.

Mapa 11



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 situa-se perante a comunidade ou povoado. Fato este que pode ser comprovado com a maior representação escolar na Zona Rural ludovicense no sentido de alunos matriculados, a exemplo disso, o IFMA campus Maracanã, onde os cursos oferecidos⁴³ 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:

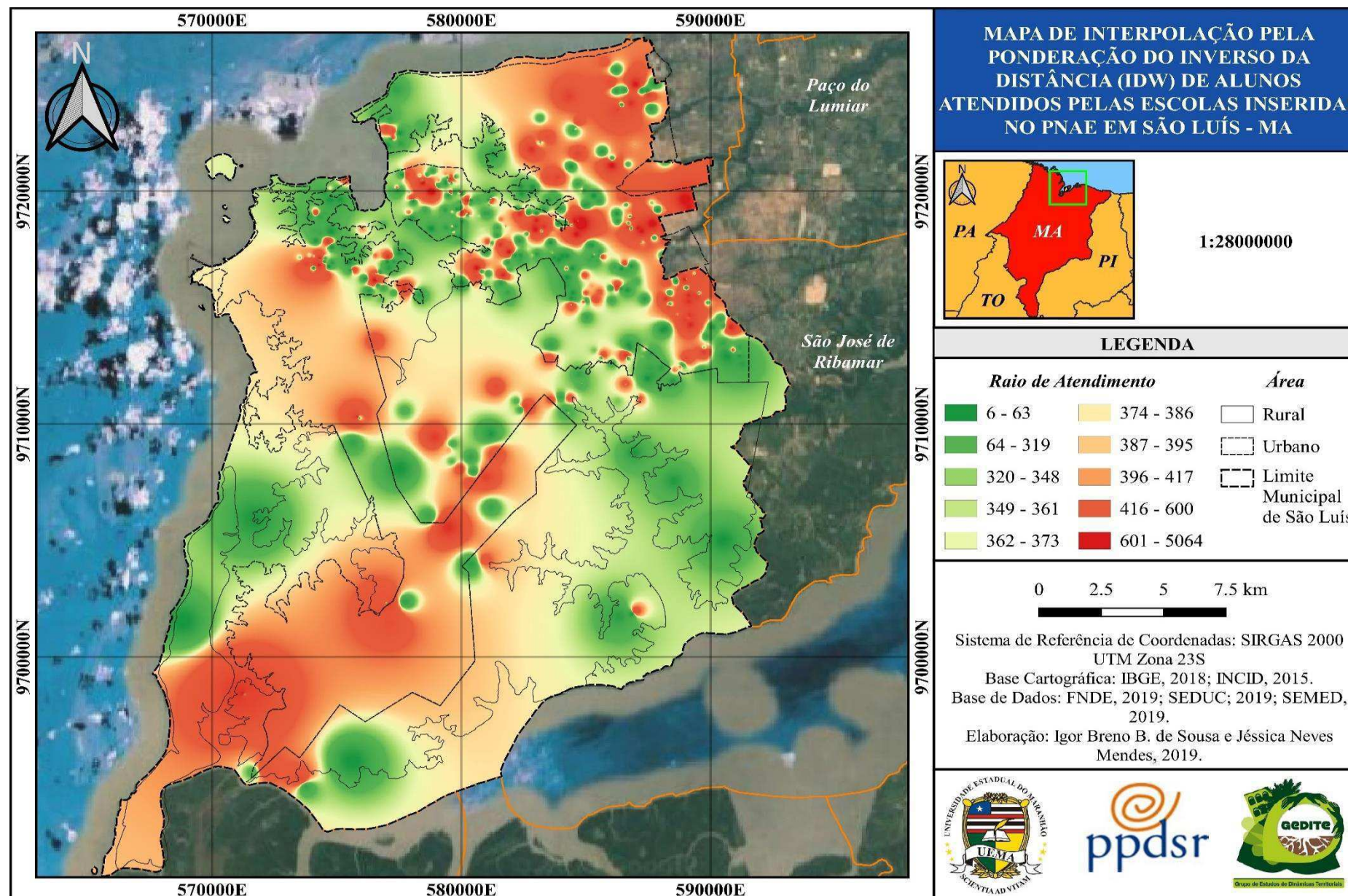
§1º Para os fins deste artigo, serão considerados como integrantes das redes estadual, municipal e distrital os alunos cadastrados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento e matriculados na: I – educação básica das entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial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

No caso de São Luís, particularmente, as escolas da esfera particular integram a lista da prefeitura municipal e atualmente contam com 210 escolas, número que houve uma pequena diminuição em relação a 2017 e 2016, 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 o Mapa 12 a seguir:

⁴³ 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.

Mapa 12

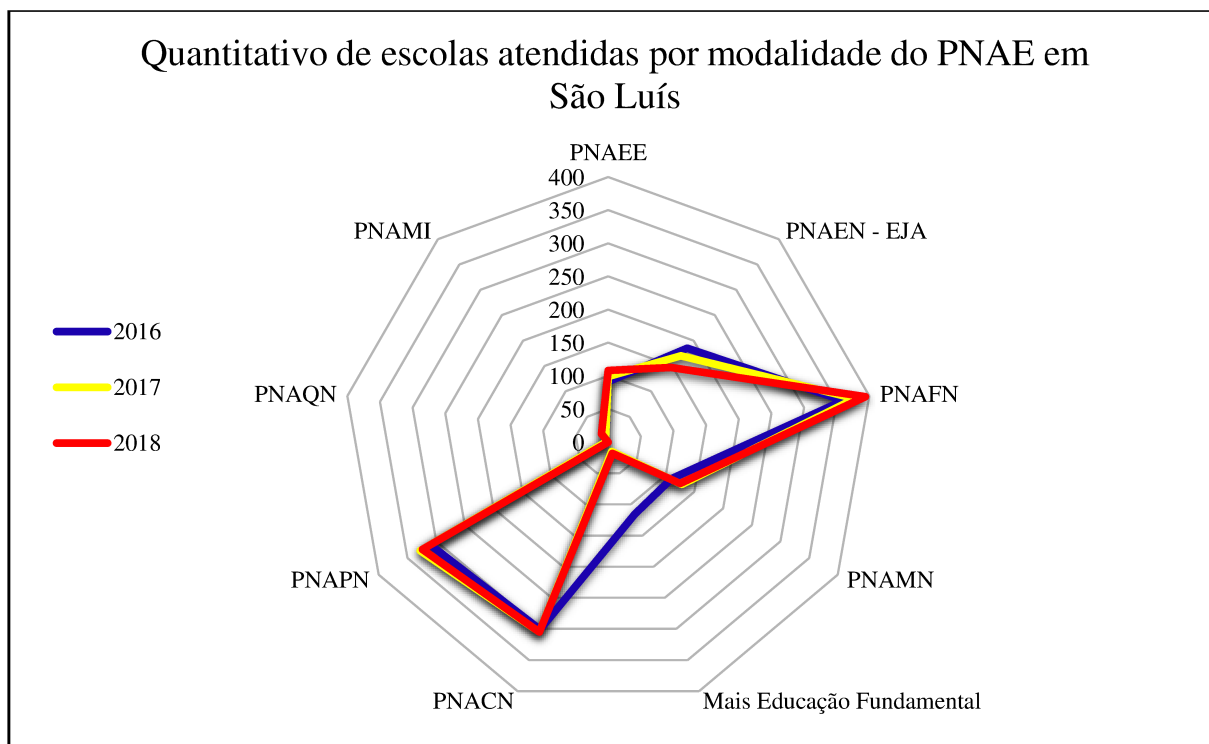


Primeiramente, destacamos a grande parte das escolas pertencentes à rede privada de ensino no PNAE, estando localizadas na delimitação urbana do município, totalizando 179, diferentemente das escolas públicas da rede municipal, estadual e federal que se apresentam distribuídas tanto no urbano como no rural. Nessa perspectiva, ainda que se compararmos as escolas do urbano e do rural, independentemente da sua esfera e respeitando a delimitação vigente, com base no Mapa 12, podemos retirar das entrelinhas a base teórica sustentada historicamente entre o campo e a cidade, como vimos no início do Capítulo 3, o campo produzindo para o abastecimento alimentar da cidade.

No caso, 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 provem da quantidade de modalidades do PNAE aplicadas nas escolas, com isso, das 12 modalidades executadas no Maranhão, nove 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 20⁴⁴ com base no levantamento das modalidades aplicadas em cada escola e os alunos atendidos nas quatro esferas, vejamos:

⁴⁴ 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.

Gráfico 20

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

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, mas é importante sinalizarmos a demanda pelas creches e pré-escolas em 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 24 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 6 abaixo:

Tabela 4 – 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: O próprio autor.

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 6. E por outro lado, também resgatamos a correlação de Pearson, pois a transferências 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 a diminuição dos alunos e o aumento nos repasses financeiros, e 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 aumento de recursos financeiros entre 2017 e 2018, e pode ser justificado pela evasão escolar que 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, onde 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAE ao longo de sua trajetória mostra diferentes conformidades estruturais tanto no seu âmbito teórico como em sua forma de aplicação, e essa possibilidade de se metamorfosear em meio a diferentes conjunturas econômicas, políticas, financeiras e geográficas também fez dessa política pública valer-se como a mais antiga e a que mais perdura na história do Brasil pós-1930. Essa manutenção histórica deve-se principalmente ao fato de não cessarem as discussões acerca da fome, tanto no âmbito internacional como no nacional, e no que se remete ao Brasil, um país marcado por desigualdades regionais, onde perdura a fome, a pobreza, a subnutrição e os baixos índices de escolaridade como fiéis escudeiros da nação.

De forma metafórica, essas condicionantes que destacamos estão há tempos como parceiros da população brasileira, embora as suas oscilações de aumento e diminuição estejam intrinsicamente ligadas à efetividade das políticas sociais, principalmente no sentido da segurança alimentar. Nesse sentido, não buscamos desvendar, mas sim detalhar os processos inerentes ao PNAE que nos ajudaram a compreender um pouco além do que seria a política pública em si, em outras palavras, delineamos paralelamente as políticas de planejamento, o Estado e as ações do capitalismo que orbitam e incidem diretamente no PNAE.

À primeira vista, esses pontos parecem estar distantes, mas quando observamos as diferentes realidades vividas, notamos que o PNAE obedece ao diretório de ações macroeconômicas e do centro político, enquanto a necessidade da população em se alimentar perpassa pelas produções de alimentos agrícolas. Aproveitando o ensejo, faz-nos pensar que essa relação de produção e alimentação perpassa pela deliberação das ações capitalistas, pois estamos falando de um país que dedica sumariamente suas terras para a agricultura, mas que convive com a fome e a pobreza a cada rua, a cada esquina, a cada quarteirão de cada localidade no país.

E isso nos faz refletir e exigir do Estado as suas medidas protetivas e de direitos assegurados pela Constituição, mas quando detalhamos esse processo de relações institucionais, políticas e capitalistas, olhamos uma configuração complexa e semelhante a um ciclo de ações, partindo da ideia de que cada ação delineada estabelece uma reação em cadeia para outros setores. Então, os laços e os braços firmados do Estado com o grande Capital colocam entraves que afetam a execução do PNAE, e isso fica claro quando falamos dos privilégios exercidos pelo setor agrícola economicamente.

Os privilégios no setor agrícola, sobre os quais falamos, são destinados aos grandes empreendimentos capitalistas que têm ao seu lado o Estado para lhe fornecer grandes extensões de terras e de produção de alimentos que atendem as demandas do mercado externo, um exemplo são as *commodities* dos grãos. Assim, essa configuração está longe de ser nova ou exclusiva da modernidade, pois o Estado brasileiro beneficia e mantém essa estrutura relegando a agricultura familiar a políticas públicas que se tornam instáveis ao comando político e econômico, e a cada novo governo, discute-se a sua continuidade.

Entretanto, grande parte dos alimentos que estão à nossa mesa são provenientes da agricultura familiar. São os alimentos produzidos em áreas de roça ou pequenos quintais que são comercializados nas feiras e são os que estão na merenda escolar das nossas crianças e jovens. E compõem também a alimentação maranhense, como ressalva, o Maranhão compartilha e é um dos principais dessa estrutura do setor agrícola voltado para subsidiar a demanda do mercado externo, mas compartilha fielmente também daquilo que mencionamos anteriormente, a convivência com a fome, a pobreza e a baixa escolaridade.

O Maranhão conseguiu reunir em sua história esses três principais elementos e foi além, figura entre as principais unidades federativas com altos índices em cada um desses elementos. Ora, isso jamais pode ser um título a ser comemorado, e o Maranhão por décadas manteve essa característica no seu território, e o modo de quebrar esses obstáculos parece estar um pouco longe de ser o real objetivo. Por vezes, no território maranhense são estipulados e implantados grandes empreendimentos para o “desenvolvimento” do estado, ou seja, é novamente o Estado priorizando os grandes investimentos capitalistas e relegando ao segundo plano a população maranhense rural, que por sinal ainda é um dos estados mais rurais do Brasil.

Por ser o estado mais rural do país, em uma ótica de mundo perfeito, não deveria ter tantas crianças, jovens e adultos em situação de insegurança alimentar (seja moderada ou grave). Mas nisso o Maranhão também acompanha o ritmo nacional e dedica suas terras para as grandes produções de *commodities* agrícolas, minerais e ambientais, no mundo contrário, o que seria de conforto aos agricultores familiares perante a perda de áreas de produções consecutivas para os grandes capitalistas, estaria na esperança do funcionamento efetivo das políticas compensatórias pelo poder público, e é um ganho ter, como no caso do PNAE, a Lei 11.947, que garante a participação da agricultura familiar no programa.

Apesar da garantia constitucional, essa implantação não é subscrita por mais da metade dos municípios maranhenses, e São Luís está nessa relação. Desse modo, ainda que façamos toda uma releitura e uma reflexão teórica em torno das relações campo-cidade e

como afeta o espaço geográfico ludovicense, tendo em vista que a cada década vivida a Zona Rural diminui cada vez mais, ainda temos áreas da agricultura familiar o suficiente para o abastecimento da cidade e, principalmente, abastecer as escolas e os alunos. E novamente retraímos as nossas reflexões nos entraves políticos, pois, ainda que os resquícios da política nacional se mostrem na diminuição de recursos financeiros aplicados pelo PNAE, o município segue uma estabilidade de escolas e de alunos atendidos, embora essa estabilidade não reflita na aquisição de produtos da agricultura familiar, a qual não se chega a 30% de compra.

Dessa forma, as indagações nesta pesquisa estão muito mais atreladas à aplicabilidade do PNAE do que propriamente à estrutura do programa. As inquietações são, principalmente, no que se refere à baixa quantidade de comunidades beneficiadas pelo PNAE, pois parte dos alimentos solicitados não está nas áreas de produções agrícolas do município, além de São Luís não medir esforços para o cumprimento de pelo menos 30% dos produtos da agricultura familiar, esta que torna-se importante, por se tratar de um circuito curto de produção no município. Desse modo, é possível afirmarmos que isso decorre de entraves políticos e culturais, além do mais, isso abre precedentes, no que se refere à merenda escolar ser proveniente de alimentos originários de grandes empreendimentos, como as redes de supermercado, e estando suscetíveis a maciça utilização de agrotóxicos.

Desse modo, no âmbito escolar, a alimentação apresenta formas de disputa, pois a gratuidade da merenda escolar convive com a comercialização paralela de refrigerantes, salgadinhos industrializados e guloseimas, e isto pode agravar a situação nutricional dos escolares que historicamente sempre apresentou dificuldades no quadro da seguridade alimentar, característica não somente de São Luís ou do Maranhão, mas da região Nordeste em comum. Assim, podemos enfatizar que essa configuração em torno da alimentação escolar decorre de uma superestrutura, tendo em vista que no cerne capitalista o alimento deixa de ser alimento para virar mercadoria

Portanto, traçamos os objetivos da pesquisa concomitante ao nosso objeto de estudo, e os resultados nos mostraram que o PNAE não pode ser analisado em si, mas por uma série de fatores que orbitam a política pública e dificultam a sua efetividade em cumprir os objetivos propostos em suas diretrizes e princípios.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DO MARANHÃO. **Ecoquintais**. Disponível em: <<http://www.agerp.ma.gov.br/ecoquintais-transformam-agricultores-familiares-de-sao-luis-em-empresarios/>>. Acesso em: 2 dez. 2019.

ALENTEJANO, Paulo Roberto. As relações campo-cidade no Brasil do século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n. 2, p. 303-328, 2003.

ALMEIDA, Alfredo Wagner; MOURÃO, Laís. **Questões Agrárias no Maranhão contemporâneo**. Manaus: Uea Edições, 2017. 124p.

ANDRADE, Manoel Correia de. **Ensaio sobre a realidade maranhense**. São Luís: IPES, 1984.

ANDRADE, Marta Leone Costa dos Santos. **Alimentação escolar na rede pública de ensino básico: um olhar sobre os resultados da implementação do PNAE nas capitais brasileiras**. 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

AYDALOT, Philippe. **Economie Régional et Urbaine**. Paris: Économica, 1985. 487p.

BERNARDELLI, Maria Lúcia Falconi da Hora. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In: SPOSIT, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. **CIDADE E CAMPO: Relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. Cap. 2. P. 33-52.

BOITO JUNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM ECONÔMICO DA FGV, 9., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, 2012. p. 1 - 15. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BOITO JUNIOR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782013000300004>.

BONNAL, Philippe; KATO, Karina. O PROCESSO CONTEMPORÂNEO DE TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E AÇÕES PÚBLICAS NO MEIO RURAL BRASILEIRO. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. 14. ed. Brasília: Iica, 2011. Cap. 2. p. 61-88. (Desenvolvimento Rural Sustentável).

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. 696p.

BRAGA, Camila Lago. **Circuitos de comercialização, mercados e estratégias de reprodução dos agricultores periurbanos da comunidade rural Cinturão Verde em São Luís (MA)**. 2019. 167f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Medida Provisória nº1979 de 02 de junho de 2000**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1979-19.htm>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em: 25 maio 2019.

BRASIL. **Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-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: 28 maio 2019.

BRASIL. **Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>>. Acesso em: 26 maio 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 237-265, jun. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572015v36n02a01>.

BRITO, Alexsandro Sousa. **Consórcios Intermunicipais e Produção de Políticas Públicas: o consórcio intermunicipal de produção e abastecimento de São Luís - MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos**. 2017. 236 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BURNETT, Frederico Lago. **SÃO LUÍS POR UM TRIZ: escritos urbanos e regionais**. São Luís: Editora Uema, 2011. 171p.

_____. 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.

BURNETT, Frederico Lago et al (Org.). **Planejamento e gestão de cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano**. São Luís: Editora Uema, 2016. 288p.

CARVALHO, D. G.; CASTRO, V. M.. O Programa Nacional De Alimentação Escolar – PNAE como Política Pública de Desenvolvimento Sustentável. In: VII ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 7., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: Cds, 2010. p.1 - 20

CARVALHO, Rosana Areal de; BERNARDO, Fabiana de Oliveira. CAIXA ESCOLAR: Instituto inestimável para execução do projeto da educação primária. **Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 16, n. 3, p. 141-158, 2012.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. 337p.

_____. **Fome: um tema proibido**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. CORRÊA, R. Formação social do Maranhão. São Luís: SIOGE, 1993.

DELGADO, Guilherme Costa. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, 2009.

DINIZ, José A. F.. **Geografia da Agricultura**. São Paulo: Difel, 1984.

DUARTE, Teresinha Maria. O projeto de desenvolvimento do regime militar e o estado de Goiás. **Revista Osis**, Catalão, v. 9, n. 12, p. 155-169, 2009.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Coord.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Social Sustentável).

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. **CIDADE E CAMPO: Relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. Cap. 1. p. 11-31.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FAVARETO, Arilson. TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DOS ESTUDOS E POLÍTICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. In: ARILSON FAVARETO (Brasília). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA. Cap. 1. p. 15-41. (Desenvolvimento Rural Sustentável).

FGV. **Plano SALTE**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>>. Acesso em: 20 nov. 2018a.

_____. **Plano de Metas.** Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. Acesso em: 23 nov. 2018b.

_____. **Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.** Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Sudene>>. Acesso em: 22 nov. 2018c.

_____. **Aliança para o Progresso.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1>>. Acesso em: 22 nov. 2018d.

_____. **Plano Nacional de Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>>. Acesso em: 25 nov. 2018e.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. **Políticas Territoriais e a reorganização do espaço maranhense.** 2008. 269 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

_____. **A REESTRUTURAÇÃO URBANA MARANHENSE:** dinâmicas e perspectivas. São Luís: Edufma, 2017. 172p.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Food and agriculture data.** Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#data>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **Dados da Agricultura Familiar.** Disponível em: <<https://www.fnade.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 25 maio 2019.

FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli; NÉLSIS, Camila Magalhães; NUNES, Letícia Soares. A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 41-51, 2012.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Dados Abertos.** Disponível em: <<http://www.fnade.gov.br/dadosabertos/>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

_____. **Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <<https://www.fnade.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: 10 jun. 2019.

_____. **Alunado por ação do PNAE.** Disponível em: <<http://www.fnade.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FURTADO, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 126p.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GABOARDI JUNIOR, Alcides. A IMPORTÂNCIA DA PRODUÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR. In: 2ª JORNADA QUESTÃO AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO, 2., 2013, Paraná. **Anais...**. Paraná: Ufpr, 2013. Disponível em: <<http://www.jornadaquestaoagraria.ufpr.br/trabalhos/uploads/trabalho2ujornada.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

GIRARDI, E. P. O rural e o urbano: é possível uma tipologia? Presidente Prudente. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/cce/geo/didatico/omar/modulo_b/a12.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

GOMES, João Flávio Bomfim. **A multifuncionalidade da agricultura urbana e a sua integração no ecossistema urbano da ilha de São Luís**. 2016. 161f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2016.

GOMES, José Tribuzi Pinheiro. **Formação econômica do Maranhão: uma proposta de desenvolvimento**. São Luís: Fipes, 1981. 60p.

GOMES, Paulo César da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **GEOGRAFIA: Conceitos e Temas**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. Cap. 2. p. 49-76.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e Agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira 1960-1980**. São Paulo: Hucitec, 1997. 245p.

GOVERNO DO MARANHÃO. **Cultura de hortaliças em unidades prisionais**. Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/governo-vai-ampliar-cultivo-de-hortalicas-em-presidios-e-producao-beneficiara-comunidades-carentes-2/>>. Acesso em: 3 dez. 2019.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A modernização dolorosa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 37-54, 1997.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016. 297 p.

_____. **O NEOLIBERALISMO: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008. Tradução de: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. Tradução de: Carlos Szlak.

HISTÓRIA BRASILEIRA. Plano SALTE. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/plano-salte/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.** Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/plano-trienal/>>. Acesso em: 22 nov. 2018b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010.** Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

_____. **Censo Agropecuário 2017.** Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Conheça cidades e estados do Brasil.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. **Produção Agrícola Municipal.** Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL. **Bairros e Regiões.** Disponível em: <<https://www.agenciasaoluis.com.br/site/arquivodacidade/2226>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. **Cidade.** Disponível em: <<https://www.agenciasaoluis.com.br/site/arquivodacidade/2225>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. **São Luís em dados.** Disponível em: <<https://www.agenciasaoluis.com.br/site/arquivodacidade/2227>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

_____. **Legislação urbanística.** Disponível em: <<https://www.agenciasaoluis.com.br/site/legislacao-urbanistica-saoluis>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

_____. **Lei de Zoneamento 2014.** Disponível em: <http://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_subpagina.asp?site=1442>. Acesso em: 27 jul. 2019.

_____. **Zoneamento de 2015.** Disponível em: <http://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_subpagina.asp?site=1442>. Acesso em: 27 jul. 2019.

_____. **Plano Diretor – Propostas das audiências de 2019.** Disponível em: <<https://www.agenciasaoluis.com.br/site/legislacao-urbanistica-saoluis/2762>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

LIMA, Antônio Ernani Martins. A Teoria do Desenvolvimento Regional e o papel do Estado. **Análise Econômica**, Porto Alegre, n. 45, p. 65-90, mar. 2006.

LOPES, Bruno de Jesus. **Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, a partir de instrumentos de avaliação de políticas e fiscalização de programas governamentais.** 2017. 168 f. Tese (Doutorado) - Curso de

Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

LOPES, Sara. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Jaboticabal: II Seminário Alimentação Escolar e Mercados Institucionais da Agricultura Familiar, 2015. 45 slides, color.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Porto Alegre: L&pm Pocket, 2008. 176p. Tradução de: Antonio Caruccio-Caporale.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. O conceito de espaço rural em questão. **Terra Livre**, São Paulo, p. 95-112, jun./dez. 2002.

MARX, Karl. A assim Chamada Acumulação Primitiva. In: MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Cap. 24. p. 263-294.

_____. **Grundrisse**: Manuscritos econômicos de 1857 – 1858: Esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011. 792p.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MATTOS JUNIOR, José Sampaio de. **O entroncamento das Políticas Públicas no Maranhão**: encontros e desencontros Institucionais na Microrregião Geográfica de Itapecuru-Mirim. 311 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente - SP, 2010.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo**: do neolítico à crise contemporânea. Brasília: Unesp, 2010. 568p. Tradução de Cláudia F. Falluh.

MENDONÇA, Sonia Regina. A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária: natureza e comportamento: 1964-1990. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 208.

MESQUITA, Benjamin Alvino de; SILVA, José de Ribamar Sá; PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso de. FATORES PROPULSORES DA EXPANSÃO RECENTE DA AGRICULTURA CAPITALISTA NO MARANHÃO. In: IV JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís. **Anais...** São Luís: Edufma, 2009. p. 1 - 8.

_____. **O DESENVOLVIMENTO DESIGUAL DA AGRICULTURA**: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar. São Luís: Edufma, 2011. 110p

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Plano Safra**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/plano-safra>>. Acesso em: 23 dez. 2018.

MONTEIRO, Carlos Augusto. Pobreza, desnutrição e fome no Brasil: implicações para políticas públicas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Org.). **A nova Geografia da Fome e da Pobreza**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004. p. 79-96.

MOREIRA, Jadeylson Ferreira. **Arenas, Repertório e Ações:** o processo de tentativa de implantação do Terminal Portuário de São Luís, no povoado Cajueiro. 2015. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

MYRDAL, Gunnar. **Aspectos políticos da Teoria Econômica.** São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1997. 238p.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA, AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA.** São Paulo: Labur Edições, 2007. 184 p.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião.** 4. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 132p.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 31 maio 2019.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2019.

PAULA, Márcia Maria de; KAMIMURA, Quésia Postigo; SILVA, José Luís Gomes da. Mercados institucionais na agricultura familiar: Dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 33-43, 2014.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.i.], v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

_____. **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, Anna Maria Medeiros. A ASSISTÊNCIA ALIMENTAR NAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, n. 1, p. 20-26, 2001.

PEREIRA, Laurindo Mékie. A questão regional no pensamento de Antonio Gramsci e Celso Furtado. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 18, p. 48-66, 2009.

PIRES, Selma Sousa. O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO – CINPRA: gênese, estrutura e dinâmica. In: VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2015, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: Ufma, 2015, p. 1-12. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/o-consorcio-intermunicipal-de-producao-e-abastecimento-%E2%80%93-cinpra-genese-estrutura-e-dinamica.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

ROSA, Lucelina Rossetti; FERREIRA, Darlene Aparecida de Oliveira. As categorias rural, campo, cidade: a perspectiva de um continuum. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. **CIDADE E CAMPO: Relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. Cap. 9. p. 187-204.

SANTOS, Itaan de Jesus Pastor. **Impactos causados pela bovinocultura "de corte" nos assentamentos de reforma agrária do Maranhão: Segurança alimentar, modificação da paisagem e transformações regionais**. 2010. 226 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia Agrônômica, Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 26ed. Rio de Janeiro: Record, 2017. 174p.

_____. **O BRASIL: Território e sociedade no início do século XXI**. 18ed. Rio de Janeiro: Record, 2014, 475p.

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 jul. 2019.

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 jul. 2019.

SCHNEIDER, Sergio. **A Pluriatividade na Agricultura Familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Ufrgs, 2009. 258 p.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Unidades Regionais da Educação**. Disponível em: <<http://www.educacao.ma.gov.br/unidades-regionais-de-educacao/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO DO MARANHÃO. **Grandes investimentos privados e públicos do Maranhão e os desafios do desenvolvimento para os próximos 30 anos**. São Luís, 2012.

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 set. 2019.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 9, p. 87-107, 1995.

SILVA, William Ribeiro da. Reflexões em torno do urbano no Brasil. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. **CIDADE E CAMPO: Relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. Cap. 4. p. 65-80.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. 250p.

_____. **As (re)formas da questão agrária maranhense**: multiplicidades e singularidades nos assentamentos Cigana e Cristina Alves - Itapecuru-Mirim - MA. 2015. 97 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2015.

SOUSA, Igor Breno Barbosa de. **As contradições no acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar no assentamento Galvão Cantanhede, no município de Cantanhede - MA, a partir do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. 2017. 91 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Departamento de História e Geografia, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2017. Disponível em: <<https://www.gedite.com/biblioteca>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **GEOGRAFIA: Conceitos e Temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. Cap. 3. p. 77-116.

TAKAGI, Maya. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. 2006. 208 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia Aplicada, Instituto de Economia da Unicamp, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TAVARES, H.. Observações sobre a Questão Regional. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, p. 1-6, 1987.

VEIGA, José Eli da. “Desenvolvimento territorial: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico”. *Bahia Análise & Dados*, v. 10. nº 4, Março 2001, pp. 193-206.

VELOSO, Fernando. **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.

VIEIRA, Flávio Lúcio R.. ESTADO E QUESTÃO REGIONAL: Por uma economia política da região. **SÆculum** – Revista de História, nº 14, João Pessoa, p. 139-156, 30 jun. 2006. Semestral.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: CONSELHO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (CLACSO) (Argentina). **Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (clacso), 2001. p. 31-44.

WILLIAMS, Raymond. **O campo e a cidade**: na história e na literatura. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.