

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (CCSO)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

LETÍCIA ALANIZ GARCIA

AGRICULTURA FAMILIAR E ACESSO AO MERCADO INSTITUCIONAL: Uma
análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na Unidade Regional
de Educação de São Luís, Maranhão, no período de 2021 a 2024

São Luís
2025

LETÍCIA ALANIZ GARCIA

AGRICULTURA FAMILIAR E ACESSO AO MERCADO INSTITUCIONAL: Uma análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na Unidade Regional de Educação de São Luís, Maranhão, no período de 2021 a 2024

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, na área de concentração de Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva.

São Luís
2025

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Garcia, Letícia Alaniz.

AGRICULTURA FAMILIAR E ACESSO AO MERCADO INSTITUCIONAL:
Uma análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAE na Unidade Regional de Educação de São Luís,
Maranhão, no período de 2021 a 2024 / Letícia Alaniz
Garcia. - 2025.
115 f.

Orientador(a): José de Ribamar Sá Silva.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2025.

1. Alimentação Escolar. 2. Mercado Institucional. 3.
Agricultura Familiar. I. Silva, José de Ribamar Sá. II.
Título.

LETÍCIA ALANIZ GARCIA

AGRICULTURA FAMILIAR E ACESSO AO MERCADO INSTITUCIONAL: Uma análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na Unidade Regional de Educação de São Luís, Maranhão, no período de 2021 a 2024

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, na área de concentração de Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

Aprovada em: 29/07/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva (Orientador)

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa de Araújo

Prof. Dr. Raimundo Edson Pinto Botelho

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, José e Rose, por todo o cuidado e o trabalho dedicado à cada etapa da minha educação e pelo apoio, mesmo desconfiado, a cada escolha minha. Essa dissertação também é fruto de toda a curiosidade de meu pai nas diversas questões e explicações sobre o mundo, assim como de toda bagagem que minha mãe me trouxe, de forma que minha pesquisa não poderia falar sobre outras pessoas, senão aquelas com as quais dialoguei.

Às minhas amigas e aos meus amigos, Bárbara, Caroline, Alaide, Marjorie, José, João Pedro, João Victor e Teresa, pelo espaço seguro que constroem junto à mim mesmo com a distância física e que permite a realização dos meus sonhos desde longa data.

Às minhas companheiras da Ilha do Amor, Letícia Mariano, Alice e Anayra, pelos momentos que me deram fôlego para continuar essa trajetória e pelo apoio presencial e material decisivo para cada etapa deste mestrado.

À Amanda, pelo companheirismo cotidiano e pelo apoio inestimável desde o momento zero desse curso de mestrado. Seu amor pela pesquisa e sua dedicação cotidiana à universidade pública me deram forças e serviram de exemplo durante toda essa trajetória.

Ao meu orientador, José de Ribamar Sá Silva, por toda confiança e paciência durante esses mais de dois anos e pela atenção minuciosa na concretização deste trabalho.

Aos professores e às professoras do PPGPP, representados especialmente pela professora Maria do Socorro Sousa de Araújo, que me ensinou a importância do trabalho docente no acolhimento e na ampliação dos horizontes de pesquisa de cada estudante.

Aos colegas do PPGPP, especialmente representados por Fernanda, Daisa, Larissa, Letícia Cristina e Layse, por todo o apoio neste percurso. Foram horas de trabalhos, de escrita, de reclamações e de boa companhia até chegar aqui.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento da pesquisa.

Aos agricultores e às agricultoras familiares de São Luís, de Raposa e de São José de Ribamar, por abrirem suas casas e seus espaços de produção e de organização coletiva e por compartilharem parte da sua trajetória. A cada voz ouvida,

a cada chão pisado, a cada alimento colhido, eu compreendia a razão de continuar e terminar esta dissertação.

*Só me interessam as revoluções que
começam por sentar o povo à mesa.*

José Eduardo Agualusa

RESUMO

A presente dissertação investiga o acesso de agricultores e agricultoras familiares ao mercado institucional no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na Unidade Regional de Educação de São Luís (URE São Luís), ligada à Secretaria de Estado de Educação do Maranhão, no período de 2021 a 2024. Orientada pelo método materialista histórico e dialético, buscou-se compreender a agricultura familiar pelo debate teórico e também a partir da sua configuração atual no Brasil e no Maranhão. Pelo resgate do histórico da política de alimentação escolar, demonstrou-se que a inclusão da agricultura familiar deriva do reconhecimento da importância desse segmento social, fruto de mobilizações políticas intensificadas a partir da década de 1990. A partir da análise de documentos oficiais e da pesquisa de campo, o estudo mostra que o acesso ao mercado estudado se encontra restrito aos grupos formais consolidados, com capacidade logística de aquisição de alimentos e de transporte, de forma que a política não explora a diversidade da agricultura familiar e precisa de mecanismos complementares e não previstos nas normativas, como acordos entre os agricultores familiares, para resultados menos excludentes.

Palavras-chave: Alimentação Escolar; Mercado Institucional; Agricultura Familiar.

ABSTRACT

Family Farming and Access to the Institutional Market: An analysis of the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) in the São Luís, Maranhão, from 2021 to 2024

This dissertation investigates the access of family farmers to the institutional market established within the scope of the National School Feeding Program (PNAE) in the São Luís Regional Education Unit (URE São Luís), which is part of the Maranhão State Department of Education, during the period from 2021 to 2024. Guided by the historical and dialectical materialist method, the study seeks to understand family farming through theoretical debates as well as its current configuration in both the Brazilian and Maranhão contexts. By tracing the history of the school feeding policy, it is demonstrated that the inclusion of family farming results from the recognition of this social segment's importance, shaped by political mobilizations since the 1990s. Based on the analysis of official documents and field research, the study shows that access to the institutional market under investigation is largely restricted to consolidated formal groups with logistical capacity and transportation. Consequently, the policy fails to encompass the diversity of family farming and requires complementary mechanisms, like agreements among family farmers, in order to achieve less exclusionary outcomes.

Keywords: School Feeding; Family Farming; Institutional markets.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Participação da agricultura familiar nos principais produtos da agropecuária nordestina (2017).....	36
Figura 2 - Percentual de estabelecimentos caracterizados como de agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos, por municípios (2017).....	39
Figura 3 - Mapa das Unidades Regionais da SEDUC no Estado do Maranhão.....	66
Figura 4 - Mapa da localização da sede dos Grupos Formais Participantes das Chamadas Públicas do PNAE na Unidade Regional de São Luís, SEDUC-MA, de 2021 a 2024.....	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade produzida de produtos selecionados por tipologia no Brasil entre os Censos 2006 e 2017.....	41
Tabela 2 - Número de escolas e quantidade de matrículas distribuídas por municípios na URE São Luís, MA.....	70
Tabela 3 - Dados das Chamadas Públicas de 2021, 2022 e 2024 dos 12 polos da URE São Luís, MA.....	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APOINME	Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CME	Campanha de Merenda Escolar (CME)
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME	Campanha Nacional de Merenda EscolaR
COBAL	Companhia Brasileira de Abastecimento
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAO/ONU	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FISI/Unicef	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Estudante
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IA	Insegurança Alimentar
MAPA	Ministério de Agricultura, Pesca e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MMC	Movimento das Mulheres Camponesas do Brasil
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
NIS	Número de Identificação Social
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAM	Projeto de Assentamento Municipal
PE	Projeto Estadual
PeNSE	Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PT	Partido dos Trabalhadores
SA	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação e de Previdência Social
SEDUC-MA	Secretaria de Estado de Educação do Maranhão
SUPAE	Supervisão de Alimentação Escolar
UEx	Unidade Executora
URE	Unidade Regional de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	AGRICULTURA FAMILIAR: ENTRE DISCUSSÕES TEÓRICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
2.1	DISCUSSÕES TEÓRICAS ACERCA DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	23
2.2	CONCEPÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
2.3	RETRATOS DA AGRICULTURA FAMILIAR: REALIDADES E CONTRASTES NO BRASIL E NO MARANHÃO.....	33
3	O MERCADO INSTITUCIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A AGRICULTURA FAMILIAR.....	45
3.1	POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DA MERENDA AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À EDUCAÇÃO ALIMENTAR.....	46
3.2	FOME NO BRASIL E A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: INTERSEÇÕES E IMPACTOS.....	52
3.3	LEI Nº 11.947/2009: A INCLUSÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E OS DESAFIOS DA EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	57
4	MERCADO INSTITUCIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MARANHÃO: O ACESSO DOS AGRICULTORES E DAS AGRICULTORAS FAMILIARES NO CONTEXTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA URE SÃO LUÍS.....	63
4.1	A EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DO MARANHÃO.....	63
4.2	CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS.....	69
4.3	COOPERAÇÃO, TENSÕES E DESAFIOS NO MERCADO INSTITUCIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA URE SÃO LUÍS	73
5	CONCLUSÃO.....	97
	REFERÊNCIAS.....	101
	APÊNDICE.....	113

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca debater o acesso de agricultores e agricultoras familiares¹ ao mercado institucional, especificamente aquele que se estrutura em torno das compras públicas relacionadas à alimentação escolar, a partir do estudo empírico da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no âmbito da Unidade Regional de Educação de São Luís (URE São Luís) no estado do Maranhão.

O reconhecimento do agricultor e da agricultora familiar enquanto sujeito de direitos no cenário político e, principalmente, a construção de políticas públicas direcionadas a esse segmento social são elementos recentes na história brasileira, visto que tem início na década de 1990. Ao contrário de alguns prognósticos teóricos, os quais analisavam que o avanço das forças capitalistas no campo levaria ao fim de qualquer organização produtiva que não se baseasse na grande empresa, diversos relatórios e estudos - como o realizado pela cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1996 - apontavam a existência, a prevalência e a relevância da agricultura familiar no Brasil, o que se confirmou com os censos agropecuários realizados nas décadas seguintes, em 2006 e em 2017.

Após as primeiras políticas² destinadas à categoria, a preocupação com a inserção dos agricultores e das agricultoras familiares no mercado institucional se iniciou nos anos 2000, quando se intensificaram os debates de como esse setor poderia contribuir com questões relacionadas à fome e à insegurança alimentar. Nesse contexto, o PNAE, cuja história se inicia em 1955, foi reformulado por meio da lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e passou a destinar 30% dos recursos federais obrigatoriamente para a agricultura familiar. O estudo parte da argumentação de que a inserção da agricultura familiar nas compras públicas, especialmente na alimentação escolar, representa uma oportunidade econômica, de organização coletiva e de

¹ Opto, ao longo deste trabalho, por empregar as expressões “agricultores e agricultoras familiares” como marcação de gênero, ainda que, pelas convenções normativas da língua portuguesa, o masculino plural possa abarcar ambos os gêneros. Essa escolha tem por objetivo reconhecer e visibilizar a presença das mulheres nas dinâmicas da agricultura familiar e na participação em políticas públicas, mesmo que a discussão de gênero não seja o foco central da pesquisa.

² Dois programas são destacados aqui: o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap) de 1994 e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O contexto sociopolítico das suas criações serão discutidos na primeira seção.

fortalecimento das populações rurais e, ao mesmo tempo, uma estratégia de segurança alimentar no campo e na cidade.

Essa inclusão foi possível pela experiência de outros programas de compras públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e também trouxe uma mudança profunda para o PNAE, visto que seus recursos eram, desde a sua origem, destinados majoritariamente às grandes indústrias alimentícias e às grandes redes atacadistas. Entretanto, algumas redes de educação pública do país, municipais e estaduais, ainda têm dificuldade de alcançar o percentual mínimo de destinação para a agricultura familiar mesmo depois de quase duas décadas da alteração normativa, o que abre o debate para o entraves da execução dessa política.

Ao abordar o acesso dos agricultores e das agricultoras ao PNAE, esta pesquisa buscou não apenas identificar a presença ou ausência de agricultores familiares no processo, mas compreender quais são as características daqueles que estão incluídos no mercado institucional e os mecanismos sociais, institucionais e políticos que possibilitam ou dificultam esse acesso, dentro das particularidades do espaço empírico da dissertação.

Apesar do mercado relacionado a alimentação escolar não ser o único com acesso diferenciado à agricultura familiar, ele é alvo desse estudo devido a minha relação direta com o universo escolar e, principalmente, pela sua continuidade mesmo após o Golpe Parlamentar de 2016, no qual outros programas destinados à categoria, como o citado PAA, foram descontinuados (Teixeira, 2023).

Ainda que o início desta dissertação se dê com as primeiras páginas deste documento, é relevante destacar, nessa introdução, que os questionamentos que originaram seu objetivo são fruto de um caminho anterior ao meu ingresso no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Assim como uma grande parte das pesquisas acadêmicas, os questionamentos que baseiam a pesquisa são resultado de observações e experiências anteriores, as quais são, como Paulo Freire coloca no livro *Pedagogia da Esperança*, “pedaços de tempo que, de fato, se achavam em mim, desde quando os vivi, à espera de outro tempo, que até poderia não ter vindo como veio, em que aqueles se alinhassem na composição da trama maior” (Freire, 1992, p. 19).

Assim, comecei a observar a relação entre as políticas públicas e os agricultores e as agricultoras familiares ainda na graduação. O trabalho cotidiano com

assentados e assentadas da Reforma Agrária me mostrou que as oportunidades oferecidas por diferentes programas à agricultura familiar ocorriam de forma descontínua e exigiam o envolvimento de muitos sujeitos, além dos próprios agricultores e agricultoras, para que fossem efetivadas.

Ao fim da graduação, comecei a trabalhar como professora e passei por duas escolas públicas muito diferentes. A primeira escola está inserida no contexto rural, com salas a 30 e a 60 km de distância da sede do município em que se localiza, e, durante o período em que trabalhei, não ofertava refeições aos seus estudantes. A segunda escola está no centro da capital do estado e ofertava três refeições diárias a todos os seus alunos devido à modalidade de educação ofertada, a qual era de tempo integral. Em ambas as escolas, trabalhei enquanto professora de diferentes componentes curriculares e, na segunda, realizei boa parte das minhas refeições durante dois anos.

Durante a maior parte do meu tempo no refeitório da segunda escola, observava os alimentos que estavam sendo oferecidos, as entregas dos fornecedores e os comentários dos e das estudantes sobre as refeições. Também conversava com as copeiras e os funcionários responsáveis por toda a logística envolvida nas refeições. Nesses momentos, as minhas experiências da alimentação escolar e da agricultura familiar se conectaram. Perguntas como quais alimentos oferecidos vinham dos agricultores e das agricultoras, sobre como se dava a relação entre eles e elas e os executores da política de alimentação escolar e sobre a ausência de refeições precisamente no contexto rural começaram a surgir.

A partir do meu ingresso no Mestrado em Políticas Públicas, essas questões permanecem e algumas delas, após estudos e debates, tomaram a forma do questionamento principal dessa pesquisa, pela qual busco realizar uma análise acerca do acesso dos agricultores e das agricultoras familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar no local onde isso surgiu, na rede de educação estadual e em torno do município de São Luís, Maranhão.

Para o desenvolvimento da pesquisa, o método escolhido foi o Materialismo Histórico e Dialético. Essa escolha advém de dois pressupostos: a forma como o método permite apreender a realidade, especialmente quanto ao papel do Estado e sua relação com as populações rurais, e a forma como localiza o papel do pesquisador e do objeto de pesquisa nesse processo. Assim, o método materialista me permite

compreender o meio rural e as ações estatais promovidas nesses espaços levando em conta as contradições que lhe são próprias, visto que o Estado é expressão do capital e a agricultura familiar se apresenta como uma forma social de vida no campo que equilibra trabalho e consumo, em geral, baseando-se em referenciais diferentes do lucro capitalista.

A mediação dessa contradição se dá por meio das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, como é o exemplo da política estudada, a qual estabelece mecanismos de prioridade para esse segmento e simplifica procedimentos, favorecendo sua inserção e sua participação na estrutura e nas políticas estatais. Nesse sentido, o Estado, ainda que capitalista e necessário a esse sistema, não age exclusivamente para a classe dominante e abre-se como um espaço de disputa.

Para compreender esse espaço e suas contradições, não se realiza uma análise estática restrita a um dado momento histórico, mas busco compreender como vai se expressando materialmente na história, de forma a compreender o objeto em movimento, ou seja, estudá-lo a partir de suas leis de mudança e de evolução (Lefebvre, 2009). Esse processo envolve desvelar a realidade, capturando as suas múltiplas dimensões, e, enquanto pesquisadora, tenho um papel ativo de mobilizar os conhecimentos produzidos acerca do objeto estudado e revisá-los com criatividade e criticidade (Paulo Netto, 2011). Dessa forma, a forma resultante dessa pesquisa não é dada apenas pelo que foi estudado ou pela realidade encontrada, mas também pela minha ação enquanto pesquisadora, o que impossibilita a construção de um conhecimento neutro ou indiferente às minhas percepções e aos meus conhecimentos acerca do mundo.

A fim de atender ao objetivo proposto, os procedimentos de pesquisa utilizados foram a pesquisa bibliográfica, o levantamento de dados estatísticos secundários e de documentos oficiais e a pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica baseou-se no levantamento e na leitura de trabalhos acadêmicos e produções teóricas acerca da Agricultura Familiar (Abramovay, 2007; Silva, 1997; Wanderley, 2003) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Peixinho, 2013; Silva, 2019; Lima *et al.*, 2023). Junto à pesquisa bibliográfica, realizei levantamento de dados secundários principalmente de duas pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Agropecuário 2006 e 2017 e PNAD Contínua sobre Segurança Alimentar, especialmente do ano de 2023, e os dados do Censo Escolar

do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Esses dados empíricos foram essenciais, junto à parte teórica, para demonstrar a realidade de intervenção da política estudada, assim como a da configuração atual da agricultura familiar.

O levantamento e a análise de dados documentais foi realizado em duas partes. Primeiro, analisei leis, decretos, normas e resoluções relativas à política de alimentação escolar em nível estadual e nacional, de forma que foi possível registrar a evolução legal da política e os aspectos que interferiram para a inclusão ou a exclusão da agricultura familiar desse mercado institucional no decorrer do tempo. A ampla maioria desses documentos analisados era formulado a nível nacional e apenas aplicada no estadual, de forma que havia pouco material acerca das especificidades da execução do programa no estado.

Em segundo, analisei as Atas das Audiências das Chamadas Públicas para Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para o atendimento da Unidade Regional de Educação de São Luís dos anos de 2021, 2022 e 2024. Sobre o recorte temporal feito, devido à suspensão das aulas e, consequentemente, da alimentação escolar no ano de 2020 por conta da pandemia de COVID-19, estabeleci o ano de 2021 como momento de partida da análise, de forma que o recorte temporal foi do ano de 2021 ao ano de 2024. Nesse momento, o mercado institucional da alimentação escolar já se encontrava reorganizado, com oferta das refeições diárias nas escolas e, consequentemente, com o atendimento à obrigatoriedade de compra dos alimentos da agricultura familiar para compô-las. Além da aproximação profissional, a escolha pela URE São Luís, entre as 19 presentes no estado, deve-se ao seu tamanho. Trata-se da unidade com maior número de escolas, o que reflete na dimensão das compras referentes à alimentação escolar.

As atas referentes aos anos de 2021 e 2022 encontram-se disponíveis para consulta pública no site da Secretaria de Estado de Educação do Maranhão (SEDUC-MA) (Maranhão, 2022). Para a obtenção das atas de 2023 e 2024, foi realizada uma pesquisa de campo na Supervisão de Alimentação Escolar (SUPAE) da SEDUC-MA, na Unidade Regional de São Luís e em escolas da rede estadual, indicadas pelos servidores da secretaria. As atas do ano de 2024 foram disponibilizadas pela URE São Luís, após solicitação para uso na presente pesquisa. As atas de 2023 não se encontram disponíveis no site e também não foram disponibilizadas pela unidade,

mesmo que solicitadas para a pesquisa, devido a uma dificuldade dos servidores em acesso a elas.

Nesses documentos, foram obtidos dados sobre os agricultores e as agricultoras participantes (contato, quantidade, forma de organização, localidade, tipo de atividade agrícola realizada e número de integrantes e localização da sede quando em grupos), sobre as classificações dos fornecedores de cada escola a partir dos critérios do PNAE e quais eram os acordos realizados nas audiências.

Devido à pouca produção acadêmica sobre o tema e à ausência de normativas estaduais que narram as especificidades da execução do PNAE no contexto estadual, os registros feitos na pesquisa de campo para obtenção das atas se tornaram um importante recurso para compreender o percurso histórico da política no estado e a atual configuração do mercado institucional de alimentação escolar. Assim, principalmente nas seções que tratam diretamente do PNAE no Maranhão, os registros em cadernos de campo também são uma das fontes de dados para a pesquisa.

Além da pesquisa de campo no âmbito institucional, realizei entrevistas semiestruturadas com o objetivo de coletar informações, percepções e saberes dos sujeitos foco da investigação, os agricultores e as agricultoras familiares. Eles e elas foram compreendidos nesta pesquisa como informantes-chave por dois motivos ligados ao objetivo da pesquisa. A primeira motivação se deve ao fato desses sujeitos estarem aptos a revelar as mudanças e as ações necessárias para ingressar nos mercados institucionais ao restituir o histórico das suas participações. A segunda se deve a minha busca por debater o acesso da agricultura familiar tendo em vista as dificuldades históricas que enfrentam para efetivá-lo e à importância desse tipo de comercialização e, sendo assim, entendo, como colocado por Abramovay (1985, p. 245), que a “compreensão de como vivem e o que querem os próprios agricultores” é o ponto de partida da melhoria das condições de vida no meio rural.

No processo das chamadas públicas, os participantes da agricultura familiar são divididos em três tipos de organização: grupos formais, grupos informais e fornecedores individuais³. A partir da análise das atas das audiências públicas, foram

³ Os grupos formais são aquelas organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) na forma jurídica, como é o caso de associações e cooperativas. Os grupos informais são agricultores e agricultoras familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos. Nesse caso, não são representados por nenhuma organização e não apresentam CNPJ, de forma que se

identificados oito grupos formais, um grupo informal e quatro fornecedores individuais. Realizei contato via WhatsApp e telefone com sete dos grupos formais e com todos os fornecedores individuais, a partir dos contatos disponíveis nas próprias atas das audiências públicas. Não havia contato de um dos grupos formais e do único grupo informal, o que impossibilitou a realização das entrevistas. Dos quais havia o contato, consegui retorno de 6 dos grupos formais, dos quais 5 me concederam as entrevistas. Não recebi resposta de nenhum fornecedor individual. A falta de retorno, em alguns casos, não teve explicação e, em outros, ocorreu devido ao número de telefone não pertencer mais àquela pessoa.

Assim, as entrevistas se deram com cinco agricultores representantes de grupos formais, dentre eles quatro presidentes e um secretário. Esses representantes foram escolhidos dentre os outros agricultores e agricultoras associados e cooperados por terem participado direta e presencialmente das audiências públicas analisadas. Quatro das cinco entrevistas foram realizadas presencialmente nas sedes dos grupos em São Luís e em São José de Ribamar, com duração variando entre 30 minutos e 90 minutos. Uma das entrevistas foi realizada por chamada telefônica devido às condições de saúde do representante do grupo, único que participou presencialmente das chamadas públicas e, portanto, apto à entrevista. Elas foram realizadas nos meses de abril e de maio de 2025, a partir de roteiro pré-construído (Apêndice A). A análise delas foi feita após a retirada da identificação dos entrevistados e são utilizadas sem identificação na dissertação. Dessa forma, há três fontes de dados primários: as atas das chamadas públicas de 2021 a 2024, os registros de caderno de campo e as entrevistas realizadas com os agricultores e as agricultoras.

Além dessa introdução em que assinalo o objetivo do trabalho, o percurso para chegar até ele e descrevo a metodologia e os procedimentos metodológicos utilizados

comprometem juntos ao contrato com as escolas das chamadas públicas. Os fornecedores individuais são agricultores e agricultoras familiares detentores de DAP Física que assumem sozinhos a responsabilidade pelos contratos (Brasil, 2020a). A Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), por sua vez, é um documento emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA) que comprova que aquele produtor ou produtora rural segue os requisitos legais estabelecidos pela Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006). Sua emissão ocorre de forma individual, chamado de DAP física ou coletiva, por meio de CNPJ de uma associação ou cooperativa da agricultura familiar, chamado de DAP Jurídica. Atualmente, esse documento está sendo substituído pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), instituído pelo decreto nº 9.064/2017. Entretanto, as normativas do PNAE ainda não foram atualizadas e, por isso, usarei a DAP como documento de referência durante todo o trabalho.

na pesquisa, esta dissertação está organizada em três seções. Finalizo o texto com a conclusão, seguida das referências bibliográficas citadas.

Na segunda seção, apresento as compreensões teóricas sobre agricultura familiar e as concepções dessa forma social presentes nas políticas públicas brasileiras e, também, defino a concepção presente na legislação atual enquanto a utilizada para construção do presente trabalho. Também apresento como essa agricultura se configura no Brasil e no Maranhão atualmente, a partir do perfil sociodemográfico e produtivo.

A terceira seção descreve, no âmbito nacional, o processo de formação do mercado institucional de alimentação escolar por meio do histórico do PNAE e enfatiza o contexto sociopolítico de inclusão da agricultura familiar nas compras públicas. Enquanto uma política inserida no campo da segurança alimentar, também traz a análise dos dados acerca da fome, de forma a caracterizar a realidade em que a alimentação escolar intervém atualmente.

A quarta seção é dedicada a compreender a execução do programa de alimentação escolar e a configuração do mercado institucional no contexto do estado do Maranhão e da URE São Luís. Apresento, nessa seção, a situação de acesso ao mercado e os resultados concentradores das chamadas públicas em poucos ou um único grupo, o que suscita questões sobre a distribuição e o alcance da política pública, sobretudo no que diz respeito à diversificação dos grupos beneficiados. Aponto também as limitações impostas pela execução da política, especialmente quanto aos critérios formais de prioridade, ressaltando a necessidade de mecanismos complementares.

2 AGRICULTURA FAMILIAR: ENTRE DISCUSSÕES TEÓRICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

No contexto da produção teórica sobre o meio rural, predominava a compreensão de que a agricultura familiar rumava para o desaparecimento. Segundo essa perspectiva, o desenvolvimento das forças capitalistas no campo, assim como ocorreu com o trabalho artesão, levaria à substituição de qualquer outra forma de produção de alimentos que não tivesse, como objetivos, a obtenção de lucros e a grande exploração, de forma que esses alimentos seriam transformados em mercadorias como outras quaisquer.

No âmbito político, essa expectativa de extinção também marcou as políticas públicas brasileiras, uma vez que a construção de políticas que atendessem às demandas desse segmento social é relativamente recente - datam da década de 1990 - e resultou de diversas lutas e mobilizações políticas, principalmente as protagonizadas por movimentos sociais do campo e de luta pela reforma agrária. Atualmente, com base na definição legal, a agricultura familiar engloba as diversas formas familiares de produção e de vida no campo, tendo como pilares a terra, a família e o trabalho.

Apesar de sua trajetória ter sido marcada por essa perspectiva hegemônica, o contexto atual brasileiro demonstra que a agricultura familiar permanece como uma forma social ativa e relevante. Mesmo diante da consolidação do agronegócio⁴ como eixo central da economia brasileira e da sua crescente ocupação do território, a agricultura familiar corresponde a 77% dos estabelecimentos rurais e a 67% do pessoal ocupado em agropecuária no país (IBGE, 2019). Seu desaparecimento, portanto, não se concretizou, e sua relevância social, sobretudo quanto à produção de alimentos para o consumo interno, passou a ser progressivamente reconhecida, tanto no âmbito acadêmico quanto no âmbito estatal.

Entretanto, essa importância social e em quantitativo populacional não se reflete de maneira equitativa na distribuição de terras ou de recursos. A agricultura familiar ocupa apenas 23% da área total dos estabelecimentos e do valor da produção

⁴ Para a presente dissertação e no contexto brasileiro, assume-se um tratamento único e homogeneizante ao agronegócio, visto “como um bloco econômico e de poder bastante amplo e internacionalizado, relacionado a diversas atividades agrícolas, agrárias e agroindustriais domésticas, e que inclui produtores e empresários capitalistas, latifundiários, e setores industriais e financeiros nacionais e estrangeiros” (Delgado, 2010, p. 33).

agropecuária brasileira (IBGE, 2019). Essa contradição também se repete nas políticas públicas atuais, que destinam a menor parcela de recursos a essa agricultura. No Plano Safra, o qual oferece linhas de crédito e incentivos para pequenos, médios e grandes produtores, os recursos destinados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no biênio 2024/2025 foram de 76 bilhões de reais (Brasil, 2025). Para os médios e grandes produtores, no âmbito do agronegócio, o montante destinado foi de 400,59 bilhões de reais (Brasil, 2024c), o que representa mais de 84% do total para apenas 33% dos estabelecimentos (IBGE, 2019).

Diante desse cenário, essa seção tem como objetivo debater os aspectos teóricos do conceito de agricultura familiar, também referida como pequena produção, produção familiar ou trabalho campestino, a partir de diferentes perspectivas de alguns estudiosos. Além disso, busco explorar como essa forma social de existência no campo foi sendo concebida na história das políticas públicas brasileiras, influenciada (ou não) por essas produções teóricas. Para os objetivos dessa dissertação, não pretendo investigar as origens da agricultura familiar, mas compreender como foi sendo concebida e reconhecida enquanto categoria de análise e de intervenção por meio de políticas públicas. Por fim, na última subseção, exploro a configuração atual da agricultura familiar com base nos dados do Censo Agropecuário de 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com ênfase no contexto do Nordeste e, em especial, do estado do Maranhão. Essa delimitação visa aproximar a pesquisa das especificidades regionais e territoriais que marcam o objeto de estudo.

2.1 DISCUSSÕES TEÓRICAS ACERCA DA AGRICULTURA FAMILIAR

“Aqui fazemos duas coisas importantes. Saímos do eu para trabalhar para o nós e saímos do meu para trabalhar para o nosso” (Benedito Alves da Silva, Seu Ditão, Com os pés fincados na história[...], 2015).

O objetivo dessa subseção é apresentar uma síntese das abordagens e das conceituações teóricas sobre a agricultura familiar, com ênfase em como os diferentes teóricos explicam sua forma de organização e projetam seu futuro diante do desenvolvimento das forças capitalistas no campo. Inicialmente, serão expostas as abordagens clássicas e, em seguida, as compreensões formuladas por pensadores brasileiros.

Como exposto na introdução do capítulo, a primeira compreensão sobre a produção agrícola familiar indicava que essa forma tenderia ao desaparecimento, sendo considerada social e economicamente irrelevante. Essa perspectiva é reforçada pelo pensamento do próprio Marx:

[...] o desenvolvimento econômico distribui funções entre diferentes pessoas; e o artesão ou o camponês que produz com seus próprios meios de produção ou será transformado gradualmente num pequeno capitalista que também explora o trabalho alheio ou sofrerá a perda de seus meios de produção e será transformado em trabalhador assalariado (Marx *apud* Abramovay, 2007, p. 45).

Abramovay (2007) argumenta que, na principal obra de Marx, *O Capital*, não é possível encontrar um conceito elaborado de camponês, tampouco uma elaboração da questão agrária⁵, pois esta não ocupa um lugar definido dentro da lógica do desenvolvimento capitalista elaborada pelo autor⁶.

Segundo Silva (1997), ao mesmo tempo que Marx não sistematiza essa discussão, ele também coloca o desafio de se explicar teoricamente a continuidade dessa forma social no interior do capitalismo. Entre os séculos XIX e XX, especialmente no contexto das lutas pela construção do socialismo, as produções teóricas do tema aumentam e Silva (1997) as divide em dois debates principais: um que prevê o fim da produção camponesa, representado por Kautsky e por Lênin, e outro que defende sua permanência, representado pelos populistas russos e por Alexander Chayanov (Silva, 1997, p. 24).

Na primeira perspectiva, de forma geral, os camponeses passariam por um processo de proletarianização com o avanço das forças capitalistas no meio rural e, ao se integrarem na economia, deixariam de existir. Kautsky (1998), em *A Questão Agrária*, descreve o avanço do capitalismo e os impactos da industrialização sobre o campo, assim como as novas necessidades criadas, consequentemente, para o agricultor. Para ele, a produção camponesa era inferior à produção capitalista frente à capacidade produtiva e às condições de concorrência:

A utilização de qualquer máquina está sempre ligada ao grande estabelecimento. No pequeno praticamente não se utilizam senão debulhadeiras. O que acontece com os instrumentos, ferramentas e máquinas também acontece com forças humanas, animais e outras que põem os primeiros em movimento. Continuando, no concernente às áreas equivalentes

⁵ Questão agrária é compreendida, de acordo com Abramovay (2007), como “a produção familiar na agricultura, suas tendências e suas funções no desenvolvimento capitalista” (Abramovay, 2007, p. 42).

⁶ “Se ao camponês for atribuído lucro, ele se torna um capitalista. Se recebe um salário, vira operário. Se viver da renda da terra, é então um proprietário fundiário” (Abramovay, 2007, p. 46).

de pequenos estabelecimentos agrícolas, estes exigem muito mais energia para produzir o mesmo resultado que os grandes; também não conseguem, os pequenos, aproveitá-la integralmente, nem mesmo atingir com essa energia, tamanha eficiência quanto o grande estabelecimento é capaz (Kautsky, 1998, p. 140).

Segundo o autor, a persistência da pequena produção se dava pela necessidade de se constituir uma reserva de mão de obra para as grandes propriedades capitalistas e fornecer matéria-prima para a indústria. Por possuírem o meio de produção (a terra), mas não controlarem o processo produtivo, esses produtores e essas produtoras tenderiam a se localizar junto à classe operária no âmbito da luta anticapitalista.

Lênin compartilha da visão sobre a inferioridade da produção camponesa, mas destaca a diferenciação social no campo como ponto central da questão agrária (Abramovay, 2007). Para ele, o mundo rural era heterogêneo, e os camponeses poderiam tanto integrar-se à classe operária quanto ascender à condição de burgueses.

Na segunda perspectiva, há uma defesa da produção familiar, com justificativas diversas. Para os populistas russos, a economia camponesa guardava elementos que poderiam compor um modelo de transição direta ao socialismo. Já Alexander Chayanov compreendia que essa forma social atendia às necessidades da sociedade e se dedicou a compreendê-la, o que o permitiu formular a sua lei básica de existência (Silva, 1997).

Segundo o autor, essa lei é o equilíbrio entre trabalho e consumo, o que permite inferir que a renda da família é indivisível e, conseqüentemente, dá a característica de unicidade à família. Ao analisar a subjetividade das decisões de trabalho e a lógica interna da unidade produtiva familiar, Chayanov constrói o conceito de autoexploração. Nessa dinâmica, a intensidade do trabalho realizado é resultado da relação entre os esforços realizados e as necessidades satisfeitas.

[...] uma vez o consumo familiar assegurado, será atribuído um valor cada vez menor a cada unidade adicional de trabalho. Nesse sentido, “o volume da atividade familiar depende interinamente do número de consumidores e de maneira alguma do número de trabalhadores” (Chaynov, 1986, p. 78 *apud* Abramovay, 2007, p. 70).

Essa abordagem coloca a relação com outras classes sociais em um lugar periférico, embora admita que essas, assim como a agroindústria, possam se apropriar do trabalho familiar. A partir dessa perspectiva e com base nos estudos estatísticos do meio rural russo, Chayanov combatia diretamente a ideia de que o

campesinato fosse uma classe em transição para o proletariado ou a burguesia (Abramovay, 2007; Silva, 1997).

Ainda que por razões ou com projetos camponeses diferentes, tanto Lênin quanto Chayanov viam na cooperação agrícola a forma ideal de exploração da terra. Para Lênin, essa seria construída em grandes unidades de exploração agrícola coletiva, consideradas por ele superiores à exploração individual, abolindo a propriedade privada de terra. Para Chayanov, o cooperativismo permitiria que a população campesina alcançasse economias de escala em diferentes setores produtivos e deveria ser uma associação voluntária, que se mantivesse a dinâmica individual familiar junto à participação democrática nas instâncias das cooperativas. Ele chegou a propor diferentes modelos de cooperativas, com tamanhos e funções distintas (Abramovay, 2007; Silva, 1997; Deggerone, 2019).

Além das duas perspectivas exploradas por Silva (1997), no contexto da elaboração teórica do século XX tendo como referência a Revolução Russa, Antonio Gramsci também contribuiu com a questão agrária ao reconhecer a importância estratégica do campesinato na luta revolucionária a partir da análise das condições do *Mezzogiorno*⁷ no âmbito da Itália. Gramsci destacou como o proletariado urbano, principalmente do norte do país, reproduzia visões de inferioridade sobre os camponeses do sul. A superação dessa visão - o que significa o reconhecimento das potencialidades políticas e dos interesses específicos dos sujeitos do campo - e a construção de uma aliança entre campo e cidade seriam essenciais para enfrentar a dominação burguesa (Gramsci, 2023).

Silva (1997) também destaca o autor neoclássico Theodore Schultz, que via a agricultura familiar como inviável no contexto do desenvolvimento capitalista. Ao contrário dos teóricos marxistas, Schultz afirmava que a pobreza rural era resultado da baixa produtividade, mesmo com alocação racional dos recursos pelo agricultor, o que, por sua vez, resultava da experiência transmitida entre gerações. Assim, para ele, essa forma de produção era inerentemente pouco rentável, o que impossibilitava seu aperfeiçoamento dentro dos limites das condições existentes. A contribuição de Schultz é perceber a agricultura tradicional como coerente e racional, ao invés de

⁷ Região sul da Itália cujas atividades eram predominantemente agrícolas no período de elaboração teórica de Gramsci e sofria com as investidas coloniais do Norte, região mais industrializada (Del Roio, 2023).

atrasada. Ao mesmo tempo, a proposta que propõe para o campo não prioriza essas populações e foi uma das com maiores repercussões práticas: a solução, para ele, era a substituição dessa forma de produção por uma agricultura moderna, mecanizada, promovida pelo Estado. Suas ideias foram propulsoras da Revolução Verde⁸ e influenciaram fortemente políticas rurais em países periféricos, incluindo o Brasil (Abramovay, 1985; Silva, 1997).

A partir de e em crítica às abordagens clássicas, diversos autores brasileiros contemporâneos elaboraram estudos e teorias acerca dessa forma social do campo. Em consonância com os objetivos dessa dissertação, destacarei aqueles autores que participaram da emergência do termo agricultura familiar, o qual substituiu principalmente a denominação de “pequena produção”, ou que se dedicam a estudá-la atualmente. De forma geral, a partir dessa emergência ocorrida na década de 1990, ocorreram mudanças teóricas nos estudos desse segmento, pois, até esse momento, partiam da perspectiva marxista, principalmente a que foi exposta acima, construída por Lênin e Kautsky (Picolotto, 2014). Nesse contexto, parte dos autores, como Wanderley (2003), Abramovay (2007) e Veiga (2007), dedicou-se a compreender se a passagem para as denominações agricultor e agricultora familiar significou o surgimento de um novo personagem, ou se era possível traçar uma continuidade com o campesinato tradicional. Também se dedicaram a compreender as novas articulações territoriais entre os espaços urbanos e rurais e, no âmbito teórico com reverberações do âmbito político, construíram-se novos significados para o desenvolvimento rural tendo como prerrogativa a participação ativa da produção de base familiar.

Nessas elaborações, a agricultura familiar ainda mantém elementos como a indivisibilidade da renda e a regulação do trabalho pela lógica familiar. No entanto, também se reconhecem as novas necessidades que surgiram e trouxeram novas características à produção familiar contemporânea. Martins (2001) aponta que essas estratégias vão além da subsistência, buscando também enfrentar os desafios que surgem continuamente pelas transformações da sociedade e da economia. Schneider (2009) destaca a pluriatividade como uma marca contemporânea da agricultura

⁸ A Revolução Verde caracterizou-se por ser um processo de mecanização, quimificação e industrialização da agricultura que se deu a partir da década de 1950 e foi implantado no Brasil e em outros países do então chamado Terceiro Mundo (Kageyama, 1996).

familiar, com a diversificação das fontes de trabalho e renda. Wanderley (2003) considera essa combinação de atividades agrícolas e não agrícolas uma forma moderna de manutenção tanto da população no meio rural quanto da própria produção agrícola.

No contexto das formulações clássicas, pouco se escreveu a partir da perspectiva dos próprios sujeitos da agricultura familiar. Atualmente, suas formas de organização e de resistência dentro do sistema capitalista também são pensadas e sintetizadas a partir dos movimentos do campo e dos próprios agricultores e agricultoras familiares. Por isso, compartilho a fala de um dos interlocutores⁹ da pesquisa, agricultor em São Luís, Maranhão:

Agricultura familiar “são” diversidades de produtos, com uma família que, de fato, vive dali e planta tudo em pequenas áreas. E o trabalho nosso sempre é família, tipo a área que eu trabalho hoje. Eu trabalho com quatro irmãos, onde um “toma de conta” da feira, da feirinha. Eu estou mais na questão administrativa da nossa área, e também, na hora que vocês chegaram, eu estava capinando. E aí, eu vou correr atrás de um programa, de outro, que possa atender todo mundo de modo geral. Minha outra irmã trabalha nos canteiros, então, assim, nós somos cinco irmãos que vivemos na agricultura familiar, onde cada um já tem sua família estruturada. Mas tudo parte dali. Então, para mim, a agricultura familiar é isso, é um despertar dentro da família de que a gente pode sobreviver daquele pequeno pedaço de chão (Entrevista 2, realizada pela autora, 2025).

Outro interlocutor, também da agricultura familiar de São Luís, pontuou sobre a pluriatividade:

Porque antigamente não tinha isso, né? Antigamente você tinha que pra você ser um agricultor, você tinha que... você não podia ter outro trabalho a não ser agricultura familiar. E hoje não, hoje você pode ser você pode ter empresário, qualquer coisa. Ah, você pode trabalhar em outro ramo e ter agricultura familiar. Entendeu? Porque assim, o povo pensa muito que por ser da agricultura familiar você tem que ser só agricultor, entendeu? Só agricultor. Não, não é só agricultor. O agricultor pode ser universitário, pode ser empresário, pode ser de qualquer forma. Porque o povo acha que pra ser agricultor é aquela pessoa que fica lá dentro da roça, lá... (Entrevista 3, realizada pela autora, 2025).

A partir das perspectivas teóricas apresentadas, notamos que a tendência de desaparecimento da produção familiar prevista na elaboração marxista não se concretizou, assim como essa produção participa ativamente da economia atual mesmo sem acesso às mesmas tecnologias e incentivos disponíveis ao agronegócio, ao contrário do que Schultz defendia. Nos estudos recentes citados, visualizamos

⁹ Como uma forma de manter as identidades desses agricultores e dessas agricultoras anônimas, utilizarei apenas o tratamento no masculino para fazer referências aos entrevistados e às entrevistadas.

algumas das mudanças que essa forma de produção sofreu para garantir sua continuidade na sociedade capitalista moderna, mostrando sua adaptabilidade. Por fim, a perspectiva de um agricultor familiar, construída a partir de sua vivência cotidiana, revela elementos que, de modo complementar às abordagens teóricas, ajudam a compreender essa forma social de produção. Sua fala evidencia que, mais do que um resquício do passado, a agricultura familiar é uma estratégia de organização social e política contemporânea. Assim, compreendê-la a partir de múltiplos olhares, da teoria clássica às vozes do campo, é essencial para reconhecer sua relevância atual e as possibilidades de presente e futuro que ela carrega.

2.2 CONCEPÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo desta subseção é descrever como o termo Agricultura Familiar surge no contexto das políticas públicas brasileiras, processo iniciado na década de 1990 e que culmina na promulgação da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a qual estabelece a definição legal vigente.

Historicamente, agricultores e agricultoras familiares ocuparam uma posição marginal nas ações do Estado brasileiro. Martins (1981) observa que as questões relativas à população rural eram concebidas como internas aos redutos de poder privado dos coronéis, o que as mantinha afastadas da esfera pública. Somente com os processos de industrialização do país e de crescimento urbano a partir das décadas de 1930 e 1940, as demandas dessa população - sobretudo aquelas relacionadas aos direitos trabalhistas e à reforma agrária - começaram a ser inseridas no debate público, impulsionadas por movimentos como as Ligas Camponesas e os sindicatos (Martins, 1981).

Nesse cenário, que predominava uma visão teórica que previa o desaparecimento inevitável dos pequenos produtores, as ações estatais reforçavam essa perspectiva, ao priorizar a modernização das lavouras em favor da grande produção e ao incentivar a migração da mão de obra do campo para a cidade (Grisa *et al.*, 2017). Até esse momento, a única forma de tratamento na lei que essas populações recebiam era de trabalhadores e trabalhadoras rurais, o que não contemplava a maior parte das pessoas que viviam no meio rural.

Com o golpe militar de 1964, os movimentos sociais do campo foram duramente reprimidos, assim como as demandas levantadas por eles (Martins, 1981).

O projeto dos governos da ditadura militar para o meio rural, especialmente na década de 1970, concentrou-se na modernização conservadora, preconizada pela Revolução Verde. Essa estratégia produziu mudanças no meio rural que foram positivas para as elites agrícolas e nefastas para as populações rurais (Delgado, 2010).

Esse cenário de esquecimento começou a se transformar com o processo de redemocratização a partir da segunda metade dos anos 1980. Movimentos sociais do campo, antes clandestinos ou formados a partir da repressão, passaram a denunciar as condições da vida dos, como eram chamados, pequenos produtores e reivindicar a construção de políticas públicas que fossem capazes de alterar essa realidade. Esse espaço reivindicativo se consolida com a Constituição Federal de 1988, a qual inaugura novas formas de participação social e, conseqüentemente, de interação entre o Estado e a sociedade civil, o que inclui representantes das populações rurais (Grisa; Schneider, 2015).

Na década de 1990, dois documentos protagonizados por instituições internacionais contribuíram para o reconhecimento da agricultura familiar no Brasil: o relatório do Banco Mundial, intitulado “*Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*” (1994), e o relatório “*Perfil da Agricultura Familiar no Brasil*” (1996), fruto de cooperação entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O primeiro defendia a necessidade de promover a agricultura familiar no território brasileiro por meio de ações estatais que visassem sua integração ao mercado. Assim, propunha um desenvolvimento do meio rural baseado na agricultura familiar empresarial (Montenegro Gómez, 2006). O segundo buscou demonstrar o tamanho e a importância de setores do campo que não se enquadram como grandes proprietários (Brasil, 2000). Este relatório utilizou critérios de relações sociais de produção — como trabalho familiar, formas de financiamento e comercialização — para definir a agricultura familiar, superando o critério anterior centrado apenas no tamanho ou valor da produção que excluía a diversidade de possibilidades de agricultura que residiam e residem no meio rural brasileiro.

De acordo com relatório da FAO/INCRA (1996), a definição de agricultura familiar partia de três características centrais:

a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados é feita por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva (INCRA/FAO, 1996, p. 4 *apud* Brasil, 2000, p. 8).

Simultaneamente, ganhava força a crítica à modernização conservadora promovida pela Revolução Verde, a qual não abarcava as demandas dos pequenos produtores. Assim, outro elemento que estimulou a visibilidade da agricultura familiar foi a crítica ao caráter excludente e aos desastrosos efeitos - ambientais, culturais e econômicos - que esse processo gerou em diversos setores da sociedade (Delgado, 2010, p. 55).

Nesse contexto, foi criada a primeira política destinada à agricultura familiar: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), inicialmente como uma linha de crédito do Banco Central com condições especiais de pagamento, a partir do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), em 1994. Reformulado no ano seguinte devido ao seu pequeno alcance, resultado das exigências rigorosas de acesso, consolidou-se como Pronaf e, em 1996, passou a ser supervisionado pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), via Decreto nº 1.946/1996 (Brasil, 2024a).

A criação do Pronaf abriu novas oportunidades institucionais para a agricultura familiar, sendo um marco no reconhecimento estatal acerca dessa categoria social. Apesar disso, seu surgimento ocorre em um momento de forte investida neoliberal na América Latina, o que, no Brasil, é representado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Considerando que o Estado Neoliberal reduz sua intervenção na sociedade e aumenta as vantagens do capital estrangeiro, instituições estrangeiras, como a ONU e o Banco Mundial, cumpriram um papel central no processo de reconhecimento da agricultura familiar. As ações do governo de FHC seguiram as recomendações expressas especialmente do Banco Mundial: restringir a atuação estatal e fomentar a agricultura familiar empresarial (Montenegro Gómez, 2006, p. 63).

Além disso, no governo FHC, o meio rural passou a ser dividido entre dois ministérios: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela agricultura familiar, e o Ministério de Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), voltado ao agronegócio (Picolotto, 2014). Essa divisão institucional expressa a coexistência de dois projetos para o meio rural brasileiro que disputam, de forma

continua até o momento atual, o debate e os recursos públicos, de forma desigual e desfavorável para a agricultura familiar.

Segundo Grisa e Schneider (2015), o Pronaf marca o início da primeira geração de políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Essa base possibilitou o surgimento de políticas de segunda geração, de caráter assistencial e voltadas à habitação, infraestrutura e geração de renda. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, a agricultura familiar passou a ocupar papel estratégico na política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), caracterizando a terceira geração de políticas, marcada pela integração entre produção familiar, inclusão social e combate à fome.

A principal política nesse período foi o Programa Fome Zero¹⁰, o qual unia segurança alimentar, mercado institucional e desenvolvimento social. Para Delgado (2010), essa integração construiu diversos elementos que favorecem o modelo de desenvolvimento e produção rural familiar, como “relativizar as vantagens de uma agricultura voltada para a exportação”, “defender [...] a prioridade da produção interna de alimentos de qualidade num volume compatível com o pleno acesso” ao direito primário à alimentação e destacar a produção doméstica por incorporar a diversidade cultural expressa pela alimentação (Delgado, 2010, p. 69).

Diante da necessidade de definição legal que possibilitasse a execução dessas políticas, foi sancionada a Lei nº 11.326/2006, que estabelece os critérios para enquadramento como agricultor ou agricultora familiar:

Art. 3º [...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; [...] III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011) IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Brasil, 2006b, n.p.).

Assim, é possível visualizar que há consonância entre os aspectos presentes nos debates teóricos expostos no item anterior e a definição legal. Além disso, a lei reconhece, como parte da agricultura familiar, silvicultores, aquicultores, extrativistas,

¹⁰ O programa Fome Zero, lançado em 2003, objetificou erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade a partir da articulação intersetorial entre políticas estruturais relacionadas às causas da fome e políticas específicas para o acesso a alimentos (Takagi, 2010).

pescadores, povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos tradicionais. Essa ampliação de beneficiários e beneficiárias das políticas destinadas à agricultura familiar permitiu que novas fossem lançadas pelo MDA, como a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais em 2007 (Delgado, 2010, p. 66).

Essa inclusão também é essencial para o reconhecimento da diversidade de formas de existência e de relações com a produção de alimentos que existem atualmente no meio rural brasileiro (Wanderley, 2003). Delgado (2010) destaca como essa diversidade é distintiva e patrimônio do meio rural, de forma que sua força advém justamente da capacidade de aproveitar as potencialidades dessa diversidade.

Em síntese, os agricultores e as agricultoras familiares percorreram um longo caminho até o reconhecimento legal e político, obtido apenas nas últimas décadas, apesar de sua presença histórica no campo brasileiro. Mesmo após esses avanços, persistem as disputas com o agronegócio pela atenção dos dirigentes políticos por recursos, assim como os diversos setores que compõem a agricultura familiar vivem sob o risco da descontinuidade de suas políticas. Isso torna o resgate histórico e a análise crítica das experiências dessas políticas públicas essenciais para a resistência e a existência dessa categoria social.

2.3 RETRATOS DA AGRICULTURA FAMILIAR: REALIDADES E CONTRASTES NO BRASIL E NO MARANHÃO

Nas duas primeiras partes deste capítulo, expus os prognósticos sobre a agricultura familiar na sociedade capitalista desde as elaborações teóricas do século XIX, abordei alguns aspectos contemporâneos do debate sobre essa forma social de vida no campo, presente até hoje na sociedade e, em um contexto brasileiro, tratei da luta pelo reconhecimento que essas populações travaram até conseguirem adentrar as políticas públicas nacionais.

A partir das divergências e das similaridades das perspectivas apresentadas sobre a agricultura familiar, é possível compreender aspectos da complexidade dessa identidade social e, dentre esses aspectos, quais são os destacados na concepção utilizada pelo Estado, o que é fundamental para essa pesquisa, pois o universo da análise é uma política pública.

Nessa última subseção, o objetivo é explorar esses múltiplos aspectos da agricultura familiar no espaço empírico da pesquisa, focando no contexto brasileiro e do estado do Maranhão, localizado na região nordeste, principalmente a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019). Esse foco deriva da compreensão de que há diferenças e desigualdades dentro da diversidade que compõe a agricultura familiar (Schneider; Cassol, 2014; Aquino; Gazolla; Schneider, 2018), as quais precisam ser exploradas para uma melhor compreensão da realidade analisada.

No Brasil, segundo o Censo Agropecuário 2017, existem 5.073.324 estabelecimentos agropecuários, que ocupam aproximadamente 352 milhões de hectares. Desses, 3,9 milhões pertencem à agricultura familiar, o que corresponde a 77% do número absoluto, e ocupam 80,9 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total. Esses estabelecimentos concentram o maior contingente de pessoal ocupado no campo (67%), totalizando 10,1 milhões de pessoas (IBGE, 2019).

Esses agricultores e essas agricultoras concentram-se nas faixas etárias acima de 55 anos, diferentemente dos não familiares, cujos agricultores concentram-se em faixas etárias inferiores. Em relação à raça ou à cor, 45,8% declararam-se como pardos, 43,4% como brancos e 8,9% como pretos. Destaco que a região nordeste apresentou o maior número de agricultores familiares declarados como pretos e pardos. Além disso, no país, há mais de 56 mil estabelecimentos cujos produtores se declararam indígenas (IBGE, 2020).

No âmbito produtivo, a diversificação caracteriza a agricultura familiar, que combina criação de animais e cultivos vegetais, o que permite gerar renda por múltiplos produtos e, ao mesmo tempo, atua como uma estratégia de segurança alimentar por meio do autoconsumo (Freitas; Castro, 2020). Os estabelecimentos dedicam suas áreas a pastagens (48,1%), matas e florestas (24,8%) e lavouras (15,5%) (IBGE, 2020). Embora as pastagens predominem, elas representam apenas 24% das pastagens totais entre todos os estabelecimentos (Valadares, 2022).

Nas lavouras, as temporárias¹¹ correspondem a 11,7% e as permanentes¹², a 3,8%. A região nordeste ocupa o segundo lugar nas maiores áreas absolutas do país para ambos os tipos de lavouras — atrás apenas do Sul (temporárias) e do Sudeste (permanentes) (IBGE, 2020). Nas permanentes, os cultivos principais em tamanho de área plantada são café (36%), cacau (13%), banana (9%) e açaí (8%). Nas temporárias, a agricultura familiar responde por 80% do valor de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% do feijão.

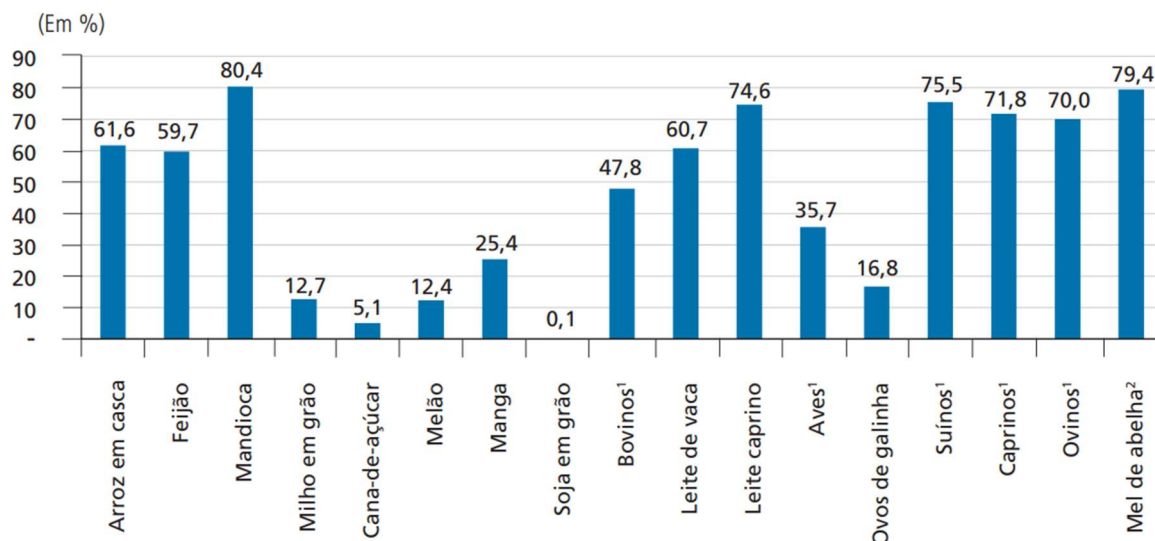
Em contraste, os estabelecimentos não familiares predominam em outros produtos agropecuários, relacionados à exportação por meio das commodities ou ao fornecimento de matéria-prima para a indústria, por exemplo, de biocombustíveis, como a soja em grão, com 91% do valor total, e a cana de açúcar, com 97% (Valadares, 2022).

Na região Nordeste, a participação da agricultura familiar se destaca em produtos como mandioca (80,4%), mel de abelha (79,4%) e suínos (75,5%), conforme a Figura 1.

¹¹ Refere-se à “área plantada (ou em preparo para o plantio) com culturas de curta duração, geralmente inferior a um ano, e que só produzem uma vez, pois, na colheita, a planta se destrói. Nesta categoria, também são consideradas a área das terras com horticultura, a que se encontra em descanso, visando à sua recuperação, bem como a área total utilizada com sistema mandala de produção. São consideradas, ainda, no Censo Agropecuário 2017, as áreas plantadas com forrageiras para corte, utilizadas na alimentação dos animais” (IBGE, 2020, p. 317). Alguns exemplos são as plantações de alface, rúcula e maxixe.

¹² Refere-se à “área plantada (ou em preparo para o plantio) com culturas de longa duração, as quais, após a colheita, não necessitam de novo plantio, produzindo por vários anos consecutivos” (IBGE, 2020, p. 316). Alguns exemplos são os pomares, como abacateiros e mangueiras.

Figura 1 - Participação da agricultura familiar nos principais produtos da agropecuária nordestina (2017)



Fonte: Aquino, Alves e Vidal (2020), a partir dos dados do IBGE e Sidra (2019).

Notas: ¹ Participação percentual da agricultura familiar no número de cabeças em 2017.

² Quantidade vendida de mel.

Outra característica marcante da agricultura familiar é o menor uso de agrotóxicos. A agricultura não familiar foi responsável por 89% dos gastos com agrotóxicos no Brasil (Teixeira, 2019, p. 22). O uso é de 92,1% em lavouras com mais de 200 ha, associadas a agricultores não familiares, e de 36,1% em lavouras abaixo de 20 ha, associadas à agricultura familiar. Além disso, 76,3% da produção orgânica é realizada em estabelecimentos familiares, contra 23,7% nos não familiares.

Esse primeiro panorama indica que os agricultores e as agricultoras familiares estão concentrados em uma área reduzida, ocupam a maior parte das pessoas, são pessoas majoritariamente pardas e produzem os alimentos principais da dieta brasileira, como a mandioca e o abacaxi, com uso reduzido de agrotóxicos.

Dentre essas primeiras características, um elemento central do meio rural brasileiro merece destaque: a concentração fundiária, marcada pela distribuição desigual da terra, pela qual muitos têm pouca terra e poucos têm muita terra. Isso fica evidente ao analisar os estabelecimentos agropecuários divididos por grupos de área: 70% têm entre 1 e 50 ha, enquanto 0,05% concentram 15% da área total (Teixeira, 2019).

Segundo o estudo de Teixeira (2019), entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017, apesar do aumento de 5,3% na área dos estabelecimentos (17,6 milhões de hectares), houve a redução de 2% no número total de estabelecimentos. Para o autor, esses dados confirmam o “padrão histórico brasileiro de hiperconcentração da terra” (Teixeira, 2019, p. 25), que se mantém desde a colonização portuguesa¹³.

Esses resultados se repetem na análise da agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos e à região Nordeste, que detém 59,4% dos estabelecimentos do país que apresentam menos de 10 ha, o que corresponde a 30% do número total desses e apenas a 1% da área (Teixeira, 2019). Isso demonstra a intensificação da concentração fundiária na região, que, historicamente, sustentou e financiou parcialmente a colonização brasileira e sua economia agrícola (Freitas; Castro, 2020).

Quanto à agricultura familiar nordestina, essa corresponde a 79,2% dos 2.322.719 estabelecimentos rurais da região e a 36,6% da área ocupada. Em termos de trabalho, emprega mais de 4,7 milhões de pessoas, 73,8% do total regional (Aquino; Alves; Vidal, 2020). A discrepância entre os tamanhos médios das propriedades familiares (14 ha) e não familiares (93 ha) reforça o processo de concentração fundiária (Aquino; Alves; Vidal, 2020).

No mesmo sentido, no Maranhão, 14,68% dos estabelecimentos classificados como não familiares ocupam 69,11% da área total, com área média de aproximadamente 260 ha. A agricultura familiar representa 85,14% dos estabelecimentos — maior percentual da região Nordeste — e ocupa 30,89% da área, com área média de 20 ha (Affonso de Paula, 2023). Pela análise do Censo Agropecuário de 2017 realizada por Affonso de Paula (2023, p. 47), 52,8% do total dos estabelecimentos agropecuários do estado têm até 5 ha, com área média de 2,38 hectares, e ocupam 2,74% da área total.

Ainda que a concentração fundiária seja um elemento constituinte do meio rural brasileiro como um todo, destaco a sua conformação com os processos históricos

¹³ A concentração fundiária iniciou-se com o extermínio e a exploração das populações indígenas, o processo de escravização das pessoas negras em diáspora e a doação de terras aos colonos portugueses, os quais compuseram os primeiros latifúndios a partir do instituto da Sesmaria. Mesmo após o fim da escravização e dessa primeira forma de exploração colonial, a primeira legislação de organização fundiária, a Lei de Terras (Lei n. 601, de 1850), proibiu a cessão de terras gratuitas como ocorria anteriormente, o que funcionou como mais uma barreira ao acesso das populações marginalizadas que precisavam comprá-las e perpetuou o modelo latifundiário (IBGE, 2020).

sofridos pela agricultura no contexto maranhense. Até o final do século XIX, assim como no Brasil, a economia maranhense era baseada na exportação, principalmente do algodão, na mão de obra escravizada e na grande propriedade, embora pequenos produtores livres fornecessem alimentos para as áreas urbanas (Mesquita, 1996, p. 62).

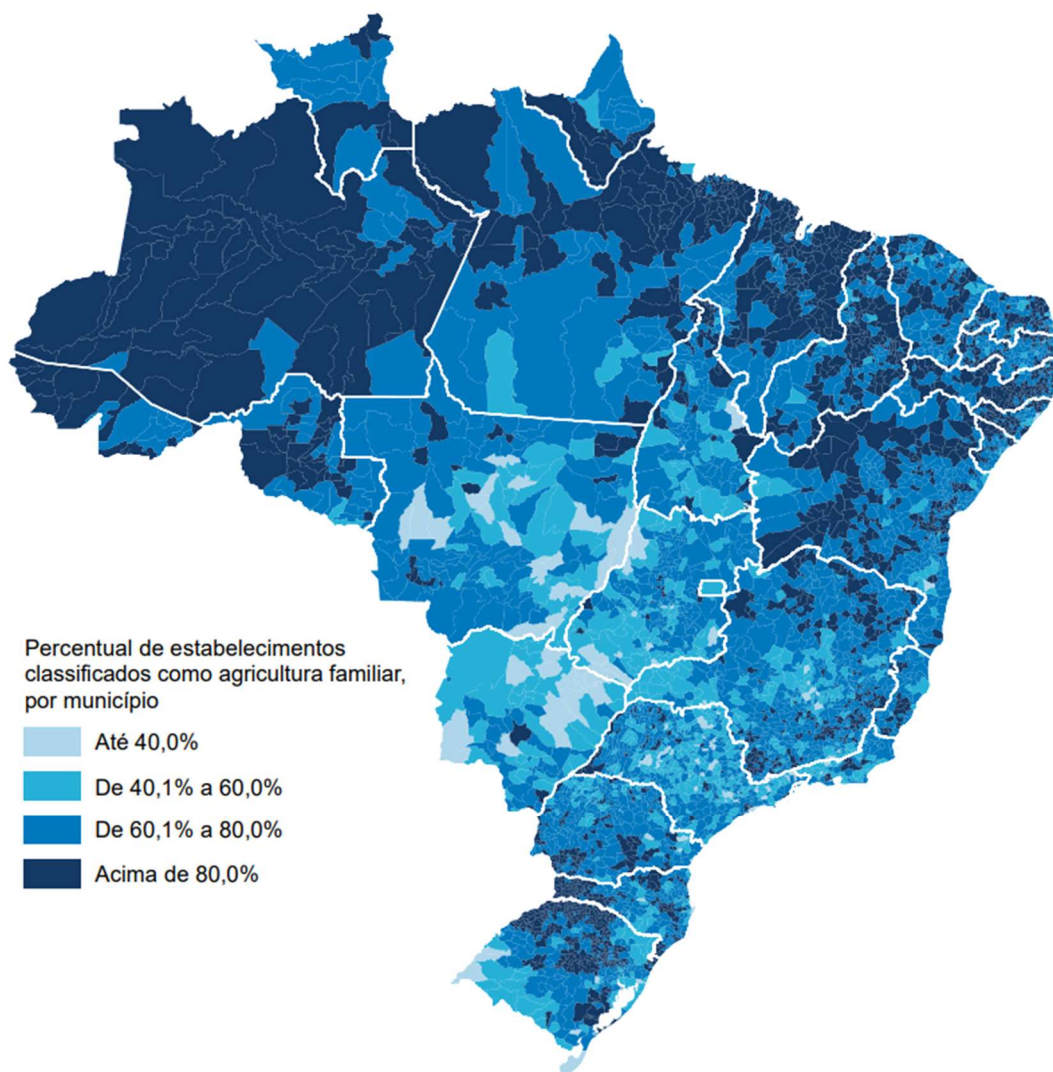
Com a crise do ciclo do algodão, a produção se reorientou para matérias-primas demandadas pela industrialização nacional, por meio de pequenos produtores e posseiros. Nesse cenário, o Maranhão tornou-se importante produtor de arroz para o mercado interno, e o extrativismo cresceu, principalmente do coco babaçu (Mesquita, 1996). Mesquita (1996) destaca como os fluxos migratórios de outros estados do Nordeste para o Maranhão nesse período (1920-1970) ampliaram a produção familiar de base não capitalista.

A partir da década de 1970, com créditos subsidiados e incentivos fiscais, o governo nacional investiu em uma agricultura tida como moderna e capitalizada nas concepções estabelecidas pela chamada Revolução Verde. Nesse momento, há a convocação de produtores capitalistas do Sul e do Sudeste para estabelecerem o agronegócio no território maranhense, focado na produção de soja, de eucalipto e de pecuária extensiva. Esse processo resultou na perda contínua de importância e de espaço da agricultura tradicional, vista como atrasada, inclusive com a redução dos babaçuais (Mesquita, 1996).

Esses produtores migrantes ocuparam principalmente o sul do estado, de forma que, ao analisar o percentual atual de estabelecimentos da agricultura familiar em relação ao total, como expresso pela Figura 2, é possível notar a predominância dessa forma social entre o centro e o norte do estado. No mesmo sentido, Santos *et al.* (2020) também destacam que 61,5% das pessoas ocupadas com lavouras temporárias, majoritariamente associadas aos agricultores e agricultoras familiares, se encontram na região geográfica intermediária de São Luís¹⁴, segundo a análise do Censo Agropecuário 2017 realizada.

¹⁴ A Região Geográfica Intermediária de São Luís engloba 73 municípios de 8 Regiões Geográficas Imediatas, sendo elas: São Luís, Pinheiro, Chapadinha, Itapecuru Mirim, Viana, Barreirinhas, Tutóia-Araioses e Cururupu (IBGE, 2017).

Figura 2 - Percentual de estabelecimentos caracterizados como de agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos, por municípios (2017)



Fonte: IBGE (2019).

Essa análise histórica e os dados atuais mostram a confluência entre os debates teóricos, as intervenções estatais e a realidade da agricultura hoje. Um último reflexo desse processo de concentração de terras é que o estado do Maranhão tem o maior valor do índice de Gini¹⁵ do país, correspondendo a 0,888 em 2017 (IBGE, 2020).

¹⁵ “Índice proposto pelo matemático italiano Conrado Gini, em 1912, para medir a concentração de uma distribuição, ou seja, o grau de desigualdade existente entre indivíduos, e, apesar de normalmente ser associado com rendimento, ele pode ser calculado para qualquer distribuição [...]. O valor do índice varia de 0 a 1. Quando o valor do índice é 0, não há desigualdade, e todos os indivíduos têm o mesmo valor [...]. Quanto mais próximo de 1, maior a concentração da distribuição, logo, maior a desigualdade. Quando o valor do índice é 1, a desigualdade é máxima [...]” (IBGE, 2020, p. 316). No caso do Censo Agropecuário 2017, o índice é utilizado para calcular a concentração de terra relacionada ao tamanho

Apesar do avanço do agronegócio afetar a produção de arroz, como narrado acima, a agricultura familiar é responsável por 64,89% da produção estadual (Santos *et al.*, 2020), muito acima do valor nacional (10%) (Valadares, 2022), o que coloca o Maranhão como o maior produtor de arroz do Nordeste e quinto do Brasil. Também é responsável por 87,81% da quantidade de mandioca produzida e 37,75% do feijão fradinho. No âmbito da produção animal, apresenta os maiores rebanhos do estado de suínos (79,07% do número total de cabeças), caprinos (66,15%) e aves (51,05%). A contribuição também é significativa para ovinos (48,4%) e bovinos (41,46%) (Santos *et al.*, 2020).

Em termos de valor total da produção agrícola, a agricultura familiar representa apenas 25,69% do valor produzido no ano do censo (2017). A maior parte desse valor provém da produção animal (55,54%) e das lavouras temporárias (30,83%). Santos *et al.* (2020) destacam que essa menor participação em termos monetários deve ser analisada considerando o papel multifuncional que a produção agrícola ocupa nessas famílias, as quais utilizam os alimentos para venda, para o consumo próprio ou para doação a familiares e a pessoas próximas, enquanto uma estratégia de segurança alimentar.

No Maranhão, a agricultura familiar supera os percentuais nacionais e regionais em relação à ocupação no campo, respondendo por 79% do total de pessoas ocupadas. Dentre essas, predominam os homens (80,01%), e a principal atividade é o trabalho em lavouras temporárias (51,78%) (Santos *et al.*, 2020). Affonso de Paula (2023) destaca ainda que 52,16% das ocupações estão associadas a estabelecimentos de até 5 ha. Embora o tamanho dessas propriedades reflita a estrutura fundiária desigual da sociedade brasileira, evidencia-se o papel essencial desses microestabelecimentos, majoritariamente familiares, como geradores de alimento, trabalho e renda.

A partir dos dados apresentados, é possível identificar que a agricultura familiar constitui a principal forma de produção no meio rural brasileiro, nordestino e maranhense. Ela engloba a maior parte da população e dos postos de trabalho no campo, além de representar o menor uso de agrotóxicos. Ainda, é responsável por parte significativa da produção e do fornecimento de alimentos consumidos

dos estabelecimentos agropecuários, de forma que, caso o índice seja igual a 0, todas as propriedades teriam a mesma área.

diretamente pela população ou destinados a programas como a alimentação escolar, foco da política pública analisada nesta pesquisa.

Esses fatores já seriam suficientes para justificar a importância de políticas públicas voltadas para esse segmento. No entanto, existem outros elementos que indicam a necessidade de maior atenção à agricultura familiar, o que é evidenciado pela comparação entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017. Nacionalmente, houve redução de 10,7% no número de estabelecimentos da agricultura familiar nesse período¹⁶. O Nordeste foi a região que apresentou a maior queda em números absolutos, o que significou uma mudança de 2,2 milhões para 1,8 milhão de unidades (redução de 18%) (Valadares, 2022). No Maranhão, essa queda foi ainda mais expressiva: 34,1% no número de estabelecimentos e 19,3% na área ocupada pela agricultura familiar (Teixeira, 2019).

Essa retração também impactou a participação da agricultura familiar na produção de alimentos prioritários da dieta brasileira, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Quantidade produzida de produtos selecionados por tipologia no Brasil entre os Censos 2006 e 2017

Produtos	2006					2017				
	Total (t)	Não familiar (t)	%	Familiar (t)	%	Total (t)	Não familiar (t)	%	Familiar (t)	%
Arroz	9.687.838	6.484.298	67	3.203.540	33	11.056.719	9.849.184	89	1.207.535	11
Feijão	3.394.557	991.957	29	2.402.599	71	2.214.966	1.703.118	77	511.849	23
Mandioca	11.912.629	2.005.726	17	9.906.903	83	6.559.289	1.996.468	30	4.562.821	70
Milho	41.427.610	22.555.106	54	18.872.504	46	88.099.622	77.127.610	88	10.972.012	12
Laranja	12.175.593	10.174.041	84	2.001.553	16	13.298.769	12.206.111	92	1.092.658	8
Banana	4.168.318	1.901.423	46	2.266.895	54	4.025.937	2.072.124	51	1.953.813	49
Café	2.421.477	1.502.067	62	914.411	38	2.356.811	1.464.836	62	891.976	38

Fonte: Valadares (2022), a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019).

¹⁶ Quanto ao debate acerca de possíveis desclassificações relacionadas à metodologia utilizada no censo de 2017, ver Del Grossi *et al.* (2019).

Valadares (2022) aponta que a diminuição na produção familiar de alimentos como mandioca, feijão e banana pode afetar a oferta desses produtos internamente. O predomínio da produção não familiar de alimentos pode levar ao processo de comoditização de alguns deles, como o arroz. Nesse processo, o alimento se torna um produto de interesse exportador cujo valor é baseado no mercado internacional. Nesse cenário, a exportação tende a ser priorizada, o que pode afetar a oferta e os preços desses alimentos no mercado interno, impactando diretamente o orçamento das famílias brasileiras.

A redução da participação da agricultura familiar na produção de alimentos está diretamente relacionada à redução das lavouras temporárias, nas quais muitos desses alimentos são cultivados. No contexto nacional, entre 2006 e 2017, houve uma queda de 21,5% nas lavouras temporárias entre os estabelecimentos familiares. Em contrapartida, os estabelecimentos não familiares registraram um aumento de 41,8% nessas lavouras, o que significou um acréscimo de 13,6 milhões de hectares (Teixeira, 2019).

Teixeira (2019) também descreve esse fenômeno como preocupante, pois o abastecimento de alimentos depende diretamente da produção familiar em lavouras temporárias, devido ao tipo de alimento nelas produzido: arroz, feijão, macaxeira, quiabo, vegetais folhosos, entre outros.

As reduções - tanto na produção de alimentos quanto na área ocupada pela agricultura familiar - refletem uma série de dificuldades enfrentadas pelo segmento. Entre eles estão: a descontinuidade e o enfraquecimento de políticas públicas nos últimos anos (Teixeira, 2023), a falta de incentivos à produção familiar, o desestímulo à permanência no campo e a hipervalorização da produção baseada no agronegócio. Aquino, Alves e Vidal (2020) ressaltam como essas circunstâncias bloqueiam o potencial produtivo da agricultura familiar.

Outro obstáculo é a falta de assistência técnica. Segundo os resultados do Censo 2017, 81,8% dos agricultores e das agricultoras familiares não receberam nenhuma orientação técnica para suas produções (Silva; Nunes, 2023). No Nordeste e no Maranhão, esses percentuais são ainda mais elevados, sendo iguais a 92,7% e 97,1%, respectivamente (Aquino; Alves; Vidal, 2020).

Nesse sentido, também fica expressa a heterogeneidade que compõe a agricultura familiar. O acesso às políticas públicas e aos recursos necessários à

produção é desigual, tanto regional quanto localmente. Embora os dados agregados fornecidos pelo Censo sejam fundamentais para o reconhecimento e a defesa da agricultura familiar frente ao agronegócio, eles também podem criar a ilusão de que se trata de um grupo homogêneo (Affonso de Paula, 2023).

Essas desigualdades ficam evidentes, por exemplo, quando comparamos o acesso às máquinas agrícolas. O estado do Rio Grande do Sul possui 100 mil tratores a mais que as regiões Norte e Nordeste somadas. No Nordeste, 26.642 pertencem aos agricultores e às agricultoras familiares dos 83.666 existentes na região, em contraste com os 324.409 dos 517.042 existentes na região Sul (Teixeira, 2019). Esse dado reflete o acesso a financiamento e mercados e, também, a rentabilidade da produção familiar.

Segundo Aquino, Alves e Vidal (2020), a escassez de maquinário está relacionada a padrões de renda baixos e ao modelo de política agrícola adotado no país, que concentrou investimentos modernizantes nas regiões Sul e Sudeste. Isso fica ainda mais evidente ao analisarmos a distribuição regional do crédito rural. O estudo de Trindade e Cruz (2019) indica que a maior parte do crédito disponível aos agricultores familiares provém de instituições públicas e se concentra nos municípios das regiões Sul e Sudeste. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste apresentam o maior número de municípios com disponibilidade creditícia precária ou inexistente.

No âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), os agricultores são classificados por faixas de renda. No Nordeste, a maioria (88,7%) pertence ao Pronaf B¹⁷, responsável por 37,7% do valor da produção familiar. Já os agricultores do Pronaf V¹⁸, que representam apenas 11,2% dos beneficiários, concentram 54% desse valor (Aquino; Alves; Vidal, 2020). Isso mostra que, mesmo dentro de uma mesma região, a riqueza está concentrada em uma minoria da agricultura familiar.

Outro aspecto importante é o papel do cooperativismo. Ele influencia diretamente, por exemplo, o acesso à assistência técnica. Enquanto apenas 18,2% dos estabelecimentos familiares recebem esse tipo de apoio, entre os que participam

¹⁷ Pronaf B é “destinado ao público da agricultura familiar menos estruturado, com renda familiar anual de até R\$ 23 mil; possibilitando financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, bem como custeio, exceto agrícola” (Affonso de Paula, 2023, p. 57).

¹⁸ Pronaf V “destina-se o que se denominou de “agricultores familiares dinâmicos”, com renda familiar anual de até R\$ 415 mil” (Affonso de Paula, 2023, p. 57).

de cooperativas, o percentual salta para 61,5%. A escolaridade também apresenta variações: entre cooperados, 20,8% têm ensino superior (contra 2,8% da média geral) e apenas 1,8% são analfabetos (contra 26,9% no geral) (Silva; Nunes, 2023).

Em síntese, todos esses dados e análises demonstram a complexidade e a diversidade que compõem o universo da agricultura familiar. Muitos dos desafios atuais são heranças estruturais da história brasileira, marcada pela priorização da grande propriedade e da exportação em detrimento da produção familiar, do abastecimento interno e da segurança alimentar. Por isso, discutir e fortalecer políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, como esta pesquisa propõe, é fundamental. Trata-se de um segmento social que alimenta a população brasileira e precisa ter seu papel ampliado, valorizado e protegido, especialmente em um cenário de crescentes desigualdades e ameaças ao campo.

3 O MERCADO INSTITUCIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A AGRICULTURA FAMILIAR

O objetivo desta seção é analisar a formação do mercado institucional de alimentação escolar, principalmente a partir da Lei nº 11.947/2009, que instituiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e destacar o processo de inclusão da Agricultura Familiar como prioridade no abastecimento das escolas. Para alcançá-lo, dividi a seção em três partes: a primeira narra a história da política de alimentação escolar brasileira, a segunda demonstra o cenário atual de intervenção da política por meio dos dados da fome no Brasil e no Maranhão e a terceira destaca a consolidação do mercado institucional de alimentação escolar, por meio da relação entre essa política e a agricultura familiar.

No contexto das políticas públicas, o mercado institucional caracteriza-se pela construção de mercados pelo Estado, a fim de realizar compras que atendam às demandas dos órgãos governamentais e da execução das políticas públicas em todos os níveis, federal, estadual ou municipal. Desde a sua origem na década de 1950, a política de alimentação escolar, independentemente da sua forma legal ou de seu nome, sempre teve como ações centrais a aquisição e a distribuição de alimentos pelo território nacional. Assim, ocupou e ocupa lugar significativo no mercado institucional brasileiro e sua história demonstra a evolução das compras públicas, o que motiva a construção da primeira parte deste capítulo.

Na maior parte da longa história dessa política, os recursos associados ao mercado que se forma em torno dela foram destinados exclusivamente ao capital estrangeiro, às grandes indústrias ou às grandes redes atacadistas. A partir dos processos narrados no capítulo anterior, tanto de visibilidade da Agricultura Familiar nos anos 1990 quanto dos debates políticos sobre segurança alimentar nos anos 2000, essa exclusividade foi quebrada com a construção de políticas que possibilitaram o acesso diferenciado dos agricultores e das agriculturas familiares aos mercados institucionais. Essa relação entre agricultura familiar e segurança alimentar baseia a construção da segunda parte, em que demonstro qual o panorama da fome no Brasil hoje e o espaço de intervenção da política de alimentação escolar.

Além do combate à fome, o acesso diferenciado promovido pela política se tornou uma das principais formas de fomento público para a agricultura familiar, abriu o mercado institucional para ingresso de novos sujeitos e, conseqüentemente,

construiu novas interações sociais em torno das políticas públicas. Assim, esses aspectos relacionados à execução da política de alimentação escolar no âmbito das compras públicas são debatidos na terceira parte do capítulo, no qual destaca-se o momento político em que se estabelece a conexão entre agricultura familiar e alimentação escolar, assim como as potencialidades e os desafios relatados na produção acadêmica a partir das experiências práticas da política.

3.1 POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DA MERENDA AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À EDUCAÇÃO ALIMENTAR

“[...] posso até estar errado, mas no meu discurso eu sempre costumo dizer que a agricultura deveria ter tanta importância quanto a saúde e a educação. Porque para você poder estudar bem precisa estar bem alimentado. Para você poder ter uma boa saúde você precisa ter conhecimento. Então, são três fatores que deveriam de fato caminhar junto” (Entrevista 2, realizada pela autora, 2025).

Esta subseção tem como objetivo apresentar a trajetória da política de alimentação escolar no Brasil, com destaque para a evolução legal até a promulgação da Lei nº 11.947/2009. Busco, ainda, evidenciar as mudanças institucionais ocorridas ao longo do tempo, especialmente no que se refere aos órgãos gestores e aos sujeitos envolvidos nos processos de compra e venda de alimentos. A construção do tópico é baseada nas produções de Silva (2019), de Peixinho (2013) e de Lima *et al.* (2023).

A história da alimentação escolar começa a ser traçada com o reconhecimento da fome enquanto um problema social por parte do Estado brasileiro na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. Nesse processo, foi essencial a atuação dos movimentos sociais, como o Movimento Contra a Carestia (1914), a formação dos Comitês de Combate à Fome (1918) e a Marcha da Fome (1930).

A partir desse contexto, em 1935, foi criada a Campanha Nacional de Alimentação da Criança, sob responsabilidade do Ministério da Educação e Saúde Pública. Pela primeira vez, a alimentação infantil dentro do espaço escolar passou a ser tratada como uma obrigação oficial do Estado, em vez de uma responsabilidade privada das famílias. Paralelamente, com a instituição da escolarização obrigatória pela Constituição de 1934, estados como Rio de Janeiro e São Paulo passaram a implementar ações de oferecimento de alimentos para os estudantes.

Na década de 1940, o Serviço de Alimentação e de Previdência Social (SAPS) promoveu diversas ações, como o fornecimento de desjejum a filhos de operários e de sopa em escolas. O primeiro presidente do SAPS, Josué de Castro, desempenhou papel importante ao situar a questão da fome no campo político e social, sobretudo por meio de sua obra "Geografia da Fome" (1946), que se contrapôs à concepção biológica e médica dominante na época.

Até a década de 1950, as iniciativas de alimentação escolar eram pontuais, ocorrendo por meio de ações isoladas do poder público ou pela mobilização de escolas e comunidades, com o apoio de doações, instituições de caridade e arrecadações próprias. Essas mobilizações escolares originaram os primeiros caixas escolares¹⁹.

Em 1945, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) é formada e as discussões acerca da desnutrição se intensificaram no âmbito estatal. A partir desses debates, foi elaborado o I Plano Nacional de Alimentação, que previa a criação de um programa nacional de alimentação escolar. Esse plano foi concretizado com o Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, o qual instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), posteriormente renomeada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) em 1956. Este marco legal é considerado a origem formal da política nacional de alimentação escolar.

A CNME foi viabilizada com apoio internacional, sobretudo do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI/Unicef) e da Commodity Credit Corporation, vinculada ao Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, que operava por meio do programa *Food for Peace* ("Alimentos para a Paz"). Através do programa, os EUA destinavam excedentes agrícolas a países periféricos como parte de sua estratégia geopolítica no pós-guerra. O principal alimento doado ao Brasil era o leite em pó, enquanto ao governo brasileiro cabia o custeio do transporte e a complementação das refeições com farinhas enriquecidas.

Nesse contexto, os Estados Unidos planejavam estimular novos padrões de consumo e de dependência nos países considerados subdesenvolvidos, o que

¹⁹ Atualmente, os caixas escolares são associações civis sem fins lucrativos e com personalidade jurídica de direito privado vinculadas às escolas públicas que organizam os recursos financeiros recebidos. No âmbito da lei nº 11.947/2009, os caixas escolares são incluídos como Unidades Executoras (UEs), ou seja, recebem os recursos e, por meio deles, executam as atividades relacionadas à alimentação escolar.

favorecia seu próprio desenvolvimento. Dessa forma, a política de alimentação escolar brasileira se vinculou à expansão do capital internacional, especialmente dos Estados Unidos, o que influenciou os padrões alimentares no país.

Além dessa esfera internacional, a campanha trazia duas características marcantes para o desenvolvimento da política brasileira de alimentação escolar: o alcance nacional e a centralização sob responsabilidade do governo federal. No entanto, tinha baixa regularidade e pouca efetividade, pois os alimentos não chegavam em uma frequência constante nem em todos os municípios brasileiros e os hábitos alimentares ou a aceitabilidade dos alimentos fornecidos não eram considerados.

Lima *et al.* (2023) destacam o caráter assistencialista da alimentação escolar nesse primeiro momento, com o objetivo único de reduzir as taxas de desnutrição infantil. Silva (2019), ao analisar do ponto de vista institucional, caracteriza essa fase como de institucionalização subordinada, pela dependência de instituições estrangeiras, interessadas na formação de um mercado internacional de alimentos, e pela introdução de alimentos alheios à cultura alimentar brasileira, como o leite em pó, que promoveu a colonização dos hábitos alimentares.

Em 1965, o termo “merenda” foi substituído e, por meio do Decreto nº 56.886, instituiu-se a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Nessa campanha, há o programa Almoço Escolar, que marca as primeiras refeições completas oferecidas no âmbito nacional. Diante da redução nas doações internacionais, o governo passou a adquirir alimentos da indústria nacional. A relação de proximidade entre os governos militares e os setores empresariais agrícolas significou uma oportunidade para esses setores comercializarem seus produtos no âmbito institucional.

Na década de 1970, mesmo sob a ditadura militar, houve discussões importantes na área da saúde sobre a alimentação escolar, como as promovidas pelo Congresso de Saúde Escolar. Este congresso estabeleceu que 15% da alimentação dos estudantes deveria ser garantida dentro da escola e por iniciativa pública. Em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) enquanto uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, que formulou o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN) em 1973, seguido pelo II PRONAN em 1976.

Esse último continha uma diretriz inédita de estímulo à compra de alimentos de pequenos produtores cooperativados:

Art. 2º São diretrizes gerais da ação do Governo na área de alimentação e nutrição: [...] II - o estímulo à produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos básicos necessários aos programas oficiais de suplementação alimentar, mediante, especialmente, concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado aos pequenos produtores cooperativados (BRASIL, 1976, n.p.).

Contudo, essa diretriz não se concretizou, diante da ausência de apoio orçamentário e da pressão de grandes empresas do setor alimentício, as quais monopolizavam o atendimento da alimentação escolar.

A centralização da gestão no governo federal permaneceu nessa fase, com as aquisições e distribuição dos alimentos sob a responsabilidade de três instituições: Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL), Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). A centralização e a difícil distribuição para todo o extenso território nacional resultaram em uma oferta predominantemente industrializada.

Em 1979, a CNAE passou a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nome que se mantém até hoje. Em 1981, o programa foi transferido para o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE), depois incorporado à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) em 1983.

Ainda que o programa tenha se originado sob forte influência estrangeira, o período ditatorial marca sua nacionalização, principalmente no âmbito dos fornecedores dos alimentos. Nesse sentido, também é possível notar que, durante esse período, as mudanças institucionais foram constantes, principalmente quanto ao nome do programa e ao órgão responsável por gerenciá-lo. Ao mesmo tempo, a demanda de atuação estatal no âmbito nutricional dentro das escolas foi consolidada e mostrou-se uma política necessária, principalmente na perspectiva da saúde.

Com o fim do regime ditatorial, a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, a alimentação escolar foi reconhecida como um direito dos estudantes do ensino fundamental, vinculado ao direito à educação:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

Com a nova constituição em vigor, a qual também promovia a repartição de responsabilidades entre união, estados e municípios, a expectativa era de que o PNAE sofresse um processo de municipalização e, conseqüentemente, pudesse ofertar outros alimentos além das sopas e mingaus pré-prontos. Entre 1986 e 1988, foram feitas as primeiras tentativas, com o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (Brasil, 1994), o qual combinava a compra centralizada e a distribuição de produtos industrializados pelo governo federal com a aquisição de alimentos locais pelos municípios.

A descentralização era vista como uma oportunidade para que o mercado institucional associado à alimentação escolar quebrasse a hegemonia da grande indústria e das grandes redes atacadistas e abria espaço para os pequenos produtores e, até mesmo, para indústrias locais. Entretanto, Fernando Collor assume a presidência em 1990 e adota diretrizes que vão na contramão dos avanços promovidos pela Constituição de 1988, fortalecendo a centralização da gestão do programa e priorizando os interesses das indústrias de alimentos formulados.

Apenas em 1994, com a Lei nº 8.913/1994, o programa foi descentralizado, com repasses de recursos financeiros federais para os estados, o Distrito Federal e os municípios por meio de convênios. Além disso, a lei instituiu o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos, e a contratação de profissional nutricionista para formulação dos cardápios. A descentralização foi considerada exitosa pela adesão imediata dos municípios e também essencial por permitir adequar culturalmente a alimentação.

Apesar dos limites da descentralização, priorizada no contexto neoliberal da década de 1990, o ingresso de pequenos produtores ou de pequenas indústrias tornava-se possível por meio da implementação local da política. Ao mesmo tempo, Grisa e Porto (2015) destacam que, sem a garantia de uma aquisição direta ou diferenciada, a grande indústria alimentícia ou os atacadistas continuaram a dominar esse mercado formado pelo PNAE e, conseqüentemente, a alimentação oferecida continuava igual ao período de execução centralizada.

Em 1998, com a extinção da FAE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assumiu a gestão do PNAE e gere o programa até o presente momento. Por meio do FNDE, não era mais necessária a adesão dos entes via convênio e os recursos começaram a ser transferidos de forma automática. Isso foi

possível pelo Programa Dinheiro Direto na Escola, disposto na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. A partir da medida, o FNDE define que 70% dos recursos devem ser utilizados na aquisição de produtos básicos, priorizando-se os semi-elaborados e os *in natura*, e que os cardápios devem respeitar os hábitos locais e a vocação agrícola da região (Brasil, 2003).

Silva (2019) define o período após a Constituição Federal de 1988 até a Lei nº 8.913/1994 como de descentralização federativa, em que a união começa a compartilhar as responsabilidades envolvidas na alimentação escolar com os outros entes subnacionais. Esse novo arranjo aproximou o mercado institucional da alimentação escolar de agricultores e agricultoras familiares e pequenos produtores.

A partir de 2003, no governo Lula, a alimentação escolar passou a ser articulada com a agenda de Segurança e Soberania Alimentar, inserida no Programa Fome Zero. No mesmo ano, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)²⁰ abriu novos caminhos dentro do mercado institucional ao priorizar a compra da agricultura familiar e dispensar licitações para essa categoria.

A alimentação escolar se insere nesse contexto de novidades: a Resolução nº 32 do FNDE (2006a) passou a incluir a diretriz de desenvolvimento sustentável e a Portaria Interministerial nº 1.010 enfatizou a função pedagógica da alimentação escolar e a importância da educação alimentar. A partir da expansão do lugar ocupado pela alimentação escolar, antes reservada à questão nutricional, esses avanços culminaram na promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que atualmente rege a alimentação escolar.

A nova legislação ampliou o atendimento a toda a educação básica, o que inclui o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Com essa universalização da política, o alcance do programa aumentou e atualmente atende a aproximadamente 40 milhões de escolares das redes estaduais, distrital e municipais (Brasil, 2024b). Também reforçou o caráter pedagógico e de promoção de saúde intrínseco à alimentação escolar, cujo foco é a educação alimentar e nutricional.

Um dos principais avanços foi o incentivo à aquisição de gêneros alimentícios diversificados produzidos preferencialmente pelos produtores familiares rurais, o que

²⁰ O PAA, instituído pela lei nº 10.696/2003 e atualmente regulamentado pela lei 14.628/2023, tem o objetivo de fortalecer a agricultura familiar por meio da compra direta dos alimentos produzidos por ela sem a realização de chamadas públicas. Esses alimentos são distribuídos para pessoas em situação de insegurança alimentar ou para equipamentos públicos.

se concretiza pelo artigo 14, no qual há a destinação obrigatória de, no mínimo, 30% dos recursos financeiros oriundos do FNDE para compra de alimentos advindos da agricultura familiar. Essa obrigatoriedade será debatida mais enfaticamente na subseção seguinte, mas destaco que, por meio dela, há o reconhecimento, por parte do Estado Brasileiro, de que os alimentos produzidos pelos agricultores e agricultoras familiares contribuem para o alcance dos objetivos propostos pelo programa.

Para Lima *et al.* (2023), o PNAE é ressignificado pela nova lei. Para Silva (2019), ela marcou o início de um processo de desconcentração entre os fornecedores da alimentação escolar, com a inclusão efetiva da agricultura familiar e o aprofundamento da descentralização em curso desde 1994.

A longevidade do PNAE reflete sua capacidade de incorporar demandas sociais emergentes em seu arcabouço legal, da questão da fome na década de 1930 às políticas de segurança alimentar dos anos 2000. Sua história revela mudanças legais e institucionais, os diferentes compromissos políticos assumidos pelos dirigentes políticos brasileiros e as disputas políticas em torno de quem fornece os alimentos que chegam às escolas por meio do mercado institucional. Como será discutido na terceira subseção, a inclusão da agricultura familiar representa o movimento mais recente e transformador na construção desse mercado.

3.2 FOME NO BRASIL E A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: INTERSEÇÕES E IMPACTOS

Mesmo com diversas mudanças legais ao longo do tempo, um objetivo central do PNAE desde a sua concepção permanece: oferecer refeições para os estudantes durante o período letivo. Esse objetivo se fundamenta no contexto das primeiras iniciativas nacionais de alimentação escolar, nas quais a fome foi compreendida enquanto uma questão pública e política. Assim, os caminhos trilhados pela política nacional de alimentação escolar estão entrelaçados com o modo como a fome se configura e é compreendida no Brasil, o que justifica a análise conjunta desses dois elementos nesta subseção. O objetivo é apresentar os contornos atuais da fome no Brasil, com destaque para o Maranhão, de forma a evidenciar a realidade na qual essa política intervém.

Embora a fome, em sua definição do dicionário, seja definida como desejo ou necessidade urgente de comer (Fome, 2025), no contexto social, ela pode assumir

outras formas e definições, apesar de estar atrelada a condicionantes fisiológicos da ordem da biologia humana. Entre os povos indígenas Yanomami, por exemplo, há a distinção entre dois tipos de fome que podem ser traduzidos como “fome de proteína” e “fome de carboidrato” (Vários autores, 2016).

Esse exemplo ilustra que, ainda que tenham o objetivo comum de saciar a fome, os alimentos são culturalizados de forma que nossos hábitos alimentares fazem parte de um modelo alimentar de um momento histórico e geográfico específico (Certeau; Giard; Mayol, 2000). Esse modelo inclui a produção do alimento na atividade agrícola, o processamento, o deslocamento pelo território local, nacional ou internacional, a comercialização ou acesso e, por fim, o preparo para se tornar uma refeição.

Atualmente, dada a grande capacidade de produção agrícola, parcialmente dimensionada na seção anterior com alguns dados da produção agropecuária brasileira, a fome também não pode ser resumida à indisponibilidade de alimentos. Nesse sentido, na sociedade capitalista contemporânea, fomes coletivas ocorrem independentemente da produção de alimentos em uma região ou no mundo, ao contrário do que previam os teóricos burgueses, como Malthus (Brandão, 2005). Sua compreensão, portanto, se dá a partir das contradições inerentes ao modo de produção capitalista (Henig, 2025) e é atravessada pelos diversos marcadores de classe, gênero, raça e etnia.

A demonstração deste atravessamento é o processo de feminização da fome, cuja exemplificação se dá pela análise dos dados da fome pelo recorte de gênero. Após a crise sanitária gerada pela gestão da pandemia de COVID-19, no ano de 2021, identificou-se que 47% das pessoas do gênero feminino estavam sofrendo com a fome no Brasil, contra 33% de 2019, enquanto para pessoas do gênero masculino, o percentual foi de 27% para 26% entre os dois anos. Segundo Neri (2022),

a diferença entre gêneros da insegurança alimentar em 2021 é 6 vezes maior no Brasil do que na média global. As mulheres, principalmente aquelas entre 30 e 49 anos, onde o aumento foi maior, tendem a estar mais próximas das crianças [...] (Neri, 2022, p. 3).

No mesmo contexto da pandemia, entre os 20% mais pobres do país, a insegurança alimentar saltou de 53% em 2019 para 75% em 2021. Entre os 20% mais ricos, houve queda no percentual, que virou de 10% para 7% nos mesmos anos (Neri, 2025), demonstrando o caráter de classe. A partir dessa concepção, a fome

apresenta-se como um problema complexo, que exige a construção de políticas articuladas em diferentes eixos de atuação.

No início da trajetória da alimentação escolar no Brasil, predominava uma abordagem biomédica sobre a fome, centrada na ingestão de nutrientes e na desnutrição infantil, independentemente dos hábitos alimentares regionais ou das formas de produção dos alimentos. Ainda assim, mesmo sem uma preocupação direta com os aspectos culturais da alimentação, o programa já era capaz de influenciar os padrões alimentares da população, como no caso da introdução do leite em pó na dieta de muitas famílias (Lima *et al.*, 2023).

Com a evolução legal, novos elementos foram sendo incorporados à política de alimentação escolar e, a partir dos anos 2000, alinhou-se à agenda em torno da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Conforme a legislação brasileira, a definição de SAN é a:

realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo, como base, práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006d).

Essa perspectiva inclui não apenas a disponibilidade de alimentos, mas aspectos da qualidade nutricional e da produção. Nesse sentido, é possível compreender o papel que executam os agricultores e as agricultoras familiares no PNAE a partir da destinação obrigatória de 30% dos recursos, visto que esses sujeitos podem garantir qualidade, saúde, diversidade cultural e sustentabilidade como preconizado pela definição legal de SAN.

Apesar dos avanços normativos no contexto brasileiro, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD-Contínua), realizada pelo IBGE no ano de 2023, revelam que 27,6% dos domicílios particulares estavam com algum grau de Insegurança Alimentar (IA)²¹. Dentre eles, cerca de 3,2 milhões estavam em situação de IA grave, ou seja, passaram por privação quantitativa de alimentos, que

²¹ O IBGE considera, para realização das pesquisas, os critérios da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), de forma que a classificação é feita segundo quatro graus: segurança alimentar (SA), insegurança alimentar leve (IA leve), insegurança alimentar moderada (IA moderada) e insegurança alimentar grave (IA grave) (IBGE, 2024).

atingiu tanto os adultos quanto as crianças e os adolescentes das famílias (IBGE, 2024).

As regiões Norte e Nordeste destacaram-se pelas menores proporções de domicílios em Segurança Alimentar (SA), com 60,3% e 61,2%, respectivamente (IBGE, 2024). No estado do Maranhão, a situação é ainda mais crítica: 56,4% dos domicílios encontram-se em SA, o que coloca 43,6% dos domicílios com algum grau de insegurança. Quanto à situação por grau no contexto maranhense, 25,7% estavam em situação de IA leve, 9,8% em IA moderada e 8,1% em IA grave (IBGE, 2023).

Além das diferenças regionais, o cenário é ainda mais preocupante nas zonas rurais brasileiras, nas quais a proporção de IA grave chegou a 5,5%, 1,6 ponto percentual acima do registrado nas áreas urbanas (3,9%)²². Além disso, no meio rural, a incidência de IA moderada e grave é mais frequente nas classes de menor rendimento, o que inclui rendas de até um salário mínimo (IBGE, 2024). Na região Nordeste, a IA vai de 37,5% na zona urbana para 43,4% na zona rural. Além disso, o percentual de IA grave é maior que a média nacional para domicílios urbanos e rurais, com 6,2% e 6,5%, respectivamente (IBGE, 2023). A pesquisa não divulgou dados sobre as diferenças entre meio rural e urbano desagregados por estado.

Embora o quadro geral seja alarmante, observa-se um aumento no percentual de domicílios em SA ao longo das edições da pesquisa (2004, 2009, 2013, 2017-2018 e 2023), com exceção do biênio 2017-2018, cuja queda foi revertida nos dados mais recentes. No entanto, o percentual de IA grave manteve-se estável ao longo do tempo e segue sendo mais elevado no meio rural (IBGE, 2024).

Na referida pesquisa do IBGE, o número de domicílios em que os responsáveis eram pessoas brancas (32.875) e aqueles em que eram pessoas pardas (35.012) era similar, o que representava 42% e 44,7% do total de domicílios, respectivamente. Isso significava, em quantidade, uma diferença percentual de 2,7. Entretanto, ao analisar a situação de segurança alimentar, esses dados diferiam em 25,5 pontos percentuais: 29% dos domicílios com IA tinham como responsáveis pessoas brancas, contra 54,5% em que os responsáveis eram pessoas pardas. Quanto aos chefiados por pessoas pretas, que correspondiam a 12% do total, a IA era de 15,2% (IBGE, 2024).

²² A diferença relatada entre as áreas urbanas e rurais se dá em números percentuais, de forma que, em números absolutos, o maior número de pessoas em insegurança alimentar está no meio urbano, o qual tem um contingente populacional maior.

Quanto ao gênero, a maior parte dos domicílios tinha mulheres como responsáveis (51,7%) e, entre aqueles com IA, 59,4% também eram chefiados por elas. Sendo assim, apenas 40,6% dos domicílios com IA tinham como responsáveis homens (IBGE, 2024). Esses dados indicam que a desigualdade de gênero e raça permanece nos dados mais atuais sobre a fome, mesmo com a melhora nos percentuais encontrados em comparação ao biênio 2017-2018 da PNAD Contínua e dos dados coletados durante a pandemia de COVID-19.

A pesquisa de 2023 também destacou a vulnerabilidade de certos grupos etários à insegurança alimentar. Conviviam com IA grave 4,5% da população de 0 a 4 anos de idade e 4,9% da população de 5 a 17 anos de idade. No caso da população de 65 anos ou mais de idade, esta proporção foi de 2,8%. Esses dados revelam maior vulnerabilidade à restrição alimentar nos domicílios onde residiam crianças e/ou adolescentes (IBGE, 2024).

Nesse contexto, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ainda que legalmente abranja todas as etapas da educação básica, tem como principais beneficiários as crianças e os adolescentes, grupo que corresponde ao público da educação obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos (Brasil, 2013). Segundo a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) de 2019, 99,4% dos estudantes de escolas públicas entrevistados, cuja idade varia entre 13 e 17 anos, frequentam escolas com oferta de alimentação (IBGE, 2021).

Diante da vulnerabilidade dessa faixa etária, o programa atua diretamente na garantia do direito à alimentação adequada, ao oferecer refeições diárias para mais de 40 milhões de estudantes em todo o país (Brasil, 2024b). No estado do Maranhão, cujo número de habitantes é igual a 6.776.699 pessoas, correspondendo a 3,3% da população brasileira (IBGE, 2022), são 1.607.839 matrículas na Educação Básica pública das redes de ensino federal, municipal e estadual (INEP, 2025a), o que corresponde ao número de atendidos pelo programa no estado. Além disso, o programa, entre as políticas que envolvem combate à IA e agricultura familiar, foi um dos poucos não descontinuados ou com redução orçamentária nos últimos anos (Teixeira, 2023).

O impacto do PNAE, contudo, não se limita à alimentação dos estudantes. Ao garantir parte da nutrição diária de crianças e adolescentes, o programa contribui, de forma indireta, para ampliar a disponibilidade de alimentos aos demais membros das

famílias, especialmente em contextos de escassez. Isso também reverbera na segurança alimentar das mulheres, que, conforme citado acima, costumam estar mais próximas das crianças e sofrem mais comumente com a fome. Além disso, quando articulado com a agricultura familiar, o PNAE também exerce um papel estruturante ao direcionar recursos públicos para o meio rural, justamente o mais atingido pela fome. Essa vinculação amplia as possibilidades de acesso aos alimentos e aos recursos econômicos de modo geral das comunidades rurais.

Por considerar essas articulações, o PNAE tornou-se uma política com efeitos encadeados no combate à fome, que considera diferentes aspectos do contexto social. O processo até essa configuração demandou o trabalho e a articulação de diferentes movimentos sociais e dos sujeitos do campo e da cidade, em conexão com os teóricos brasileiros que buscaram enfatizar a importância da agricultura familiar, conforme narrado nas seções e subseções anteriores.

3.3 LEI N° 11.947/2009: A INCLUSÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E OS DESAFIOS DA EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

O objetivo desta subseção é debater o contexto sociopolítico da inclusão da prioridade para a agricultura familiar na lei n° 11.947 de 2009 e os desafios que se desdobram a partir da mudança no mercado institucional de alimentação escolar.

Conforme narrado na subseção anterior, nas normativas legais, o direcionamento para aquisição de alimentos de pequenos produtores, como eram chamados, surgiu pela primeira vez apenas em 1976 por meio do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), o que ocorreu 21 anos depois da primeira iniciativa de alimentação escolar, que ocorreu em 1955. Entretanto, a diretriz não foi colocada em prática devido à pressão da grande indústria alimentícia (Lima *et al.*, 2023; Silva, 2019).

Sem o sucesso do II PRONAN, a discussão sobre a descentralização estatal na década de 1980, junto à constituinte, criou a expectativa de que essa seria a possibilidade de diversificação dos fornecedores no âmbito das compras públicas. Apesar das primeiras experiências com o Programa Municipalização da Merenda Escolar entre 1986 e 1988 e do compartilhamento de responsabilidades associado à nova Constituição Federal, o governo Collor manteve o modelo centralizado (Silva, 2019).

Por fim, a descentralização foi conquistada apenas em 1994 e, apesar das expectativas, também não consolidou a inclusão do mercado local no âmbito institucional, já que não previa mecanismos de aquisição diferenciada e que esse não era seu objetivo, o qual estava relacionado exclusivamente à redução de custos (Lima *et al.*, 2023). Apesar das tentativas e das expectativas, ficava visível que a possibilidade de acesso de produtores locais ao mercado institucional não se concretizaria nesse contexto, apenas com a passagem das responsabilidades em torno da alimentação escolar para os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Assim, o debate acerca da compra de alimentos de agricultores e de agricultoras familiares para abastecimento das escolas está presente no processo histórico do programa, entretanto, apenas em 2009, com o advento da lei nº 11.947/2009, houve a construção de um mecanismo explícito, expresso no artigo 14, que insere esse grupo no mercado institucional de alimentação escolar. Não obstante, essa mudança ocorreu dentro de um quadro político favorável ao reconhecimento da agricultura familiar, o qual foi construído, de forma pioneira em 1996, pelo Pronaf enquanto primeira política estritamente destinada a esse público e pelo Programa Fome Zero, já nos anos 2000, que associava o combate à fome à produção de alimentos por esses agricultores e essas agricultoras.

Como foi destacado no tópico anterior, um dos programas criados a partir do Fome Zero foi o PAA em 2003. Grisa e Schneider (2015, p. 38) pontuam que, no contexto da sua formulação, “estimava-se que uma parte importante do orçamento público era destinada à compra de alimentos para várias finalidades e esta demanda institucional deveria ser canalizada para a agricultura familiar”. O programa revolucionou os aspectos burocráticos relacionados ao mercado institucional ao romper a principal barreira de acesso aos produtores familiares, que é o processo licitatório.

A experiência do PAA foi fundamental para que ocorresse a inclusão dos agricultores e das agricultoras no âmbito do mercado institucional da alimentação escolar, o que ampliou as oportunidades de comercialização para esse setor. A partir do PAA e da lei nº 11.947/2009, as compras da agricultura familiar são realizadas de forma simplificada por meio de chamada pública, que é uma

ferramenta de compra, entendida como um instrumento firmado no âmbito da estratégia de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos

princípios constitucionais da Administração Pública, ao passo em que permite a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da segurança alimentar e nutricional. Desse modo, apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar (BRASIL, 2022a, p. 10).

No PNAE, as compras de alimentos oriundos da agricultura familiar devem corresponder a 30% do recurso total destinado à Entidade Executora (EEx)²³ (Brasil, 2009). O descumprimento desse percentual pelas EExs pode levar à suspensão da transferência dos recursos federais, exceto nos casos em que for justificado ao FNDE.

Após a promulgação da lei em 2009, os dados acerca desse percentual em todas as redes de ensino começaram a ser divulgados a partir do ano de 2011, quando a média nacional foi de 7,85% dos recursos destinados à agricultura familiar. O alcance do percentual obrigatório ocorreu apenas em 2018, com a marca de 35,45%. Devido à suspensão das aulas por conta da pandemia de COVID-19, caiu nos anos de 2020 (16,70%) e 2021 (19,25%), entretanto voltou a subir no último ano divulgado, 2022, chegando a 45,15% (FNDE, 2024).

Destaco também que o principal monitoramento da execução da política está restrito ao alcance (ou não) do percentual obrigatório, sem que haja outros elementos para analisar a participação dos agricultores e das agricultoras. No âmbito acadêmico, Aquino, Gazzola e Schneider (2018, p. 37) destacam a necessidade da utilização crítica dos indicadores, em um movimento de ir além das médias estatísticas e percentuais, a fim de que seja possível demonstrar as características das regiões, dos agroecossistemas e das realidades em que a agricultura familiar se encontra presente.

Ainda que hoje haja um cenário favorável para o cumprimento do percentual obrigatório nacionalmente, a análise dos dados individualizados de cada EEx demonstra que há muitas variações do percentual entre elas, indicando possíveis entraves no acesso dos agricultores e das agricultoras a esse mercado institucional. A exemplo, no cenário maranhense, no ano de 2022, a Secretaria Municipal de Educação de Paço do Lumiar destinou 67,79% dos recursos. Enquanto isso, em outro município do estado no mesmo ano, a Secretaria Municipal de Educação de Alcântara não destinou nenhum recurso (FNDE, 2024).

²³ Entidade Executora (EEx) é o nome que recebe, dentro da lei nº 11.947/2009, às secretarias de educação dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos governos municipais e as escolas federais.

Ao analisar os percentuais de destinação dos recursos para a agricultura familiar nas diversas redes de ensino entre 2013 e 2019, Silva (2023) constatou que os percentuais médios das secretarias municipais estavam mais altos que os das secretarias estaduais, sendo que o percentual dessas últimas estava abaixo da média nacional. Por exemplo, no ano de 2018, quando se alcançou o percentual mínimo nacionalmente, os municípios, em conjunto, já destinavam 37,8% dos recursos, enquanto os estados destinavam 29,4%. Ao analisar especificamente a região nordeste, esse mesmo padrão se repete (Silva, 2023, p. 14).

As secretarias estaduais e municipais são tratadas da mesma forma na execução do programa, sujeitas às mesmas condições de repasses financeiros, aos mesmos cálculos dos valores e às mesmas prestações de contas. Assim, Silva (2023, p. 15) destaca que há uma grande heterogeneidade na execução do programa entre os entes nacionais, de forma que é necessário compreender as questões operacionais e de viabilidade estrutural que fazem os estados alcançarem o percentual mínimo, ou superá-lo, de forma mais lenta que os municípios.

Na rede de ensino estadual do Maranhão, o percentual mínimo de destinação dos recursos para a agricultura familiar só foi atingido em 2019, quando alcançou a marca de 33,72% (FNDE, 2024). O alcance não se manteve no ano seguinte, devido à suspensão das aulas presenciais por conta da pandemia de COVID-19, de forma que apenas 23,29% dos recursos foram destinados em 2020 e 19,23% em 2021. No ano de 2022, seguindo o padrão nacional, o percentual voltou a subir e alcançou o mínimo, com 32,63% (FNDE, 2024).

Enquanto um programa nacional, cujas implementação e execução são locais, apesar da regulação federal, há a abertura de um espaço para discricionariedade e para uma maior influência dos sujeitos envolvidos, desde gestores públicos até os próprios fornecedores potenciais da agricultura familiar (Silva, 2022). Esse espaço é construído pelas particularidades do ambiente de execução da política, de forma que torna-se necessário, para o objetivo da pesquisa, investigar as formas e sob quais influências a política, no âmbito das compras de alimentos da agricultura familiar, é executada no estado.

Em uma análise sobre as justificativas fornecidas pelas secretarias municipais para o descumprimento, Saraiva *et al.* (2013) identificaram que a mais frequente foi a inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios. Apesar de

os agricultores e as agricultoras familiares se enquadrarem na definição prevista na legislação vigente, eles e elas não conseguem atender aos padrões e às exigências relacionadas à operacionalização das compras públicas, ainda que realizadas de forma simplificada. De acordo com Triches e Schneider (2012, p. 51), ao mesmo tempo que as possibilidades para reduzir as desigualdades no campo foram ampliadas com o mercado instaurado pelo PNAE, o acesso é limitado a um perfil específico de agricultor ou de agricultora que consegue atender às normas.

Esses limites incentivam a organização da agricultura familiar, principalmente em torno de cooperativas, entretanto excluem outra parte que não consegue se organizar da mesma forma ou apresenta menos recursos, humanos e materiais, disponíveis para tal. Para Silva e Gehlen (2015), isso demonstra que há barreiras sendo rompidas, como a da licitação pública, ao mesmo tempo que há outras sendo construídas ou mantidas, o que fornece a característica de ambiguidade a esse âmbito da política de alimentação escolar.

Em geral, a comercialização realizada pelos agricultores e agricultoras familiares anteriormente era em mercados informais ou outros espaços, nos quais não era necessária a interligação com diferentes sujeitos, como as EEx, seus gestores ou outros agricultores que compõem o ambiente institucional do mercado da alimentação escolar (Triches e Schneider, 2012). Além disso, a forma como se dão as relações sociais entre esses sujeitos também implica na execução da política, como a comunicação intersetorial (Bastian *et al.*, 2023).

A questão do acesso também é uma preocupação no âmbito político, visto que o comitê gestor, extinto em 2019, retornou em 2023 com o objetivo de “desenvolver ações interministeriais específicas para qualificar e ampliar o percentual de aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar” (Brasil, 2023b, p. 4). Logo em seguida, foi publicada a nota técnica nº 3744623/2023, a qual possibilita que agricultores indígenas, quilombolas ou de grupos populacionais tradicionais utilizem seu Número de Identificação Social (NIS) para vendas por meio do programa, em vez da DAP. Essa simplificação da documentação exigida torna possível a participação de povos e comunidades tradicionais que enfrentam desafios relacionados à logística, à distância das cidades e à conectividade à internet.

Além da supracitada nota técnica, também no ano de 2023, foi aprovada a Lei nº 14.660, a qual coloca grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar

dentro da prioridade na aquisição de alimentos. Em conjunto, estas mudanças nas normativas são respostas às demandas colocadas pelos movimentos sociais, representados pelos membros convidados do grupo consultivo do PNAE²⁴. Esses movimentos colocam a necessidade de simplificar o acesso ao mercado institucional do programa, de forma a gerar o consequente aumento do número de agricultores e agricultoras que conseguem vender os alimentos que produzem.

A partir do levantamento histórico, é possível observar que, embora tenham ocorrido avanços significativos no sentido de facilitar o acesso da agricultura familiar ao mercado institucional, persistem barreiras estruturais e operacionais que limitam a participação plena. A criação de mecanismos como a chamada pública e a criação de mecanismos diferenciados para comunidades indígenas, quilombolas, e grupos de mulheres revela uma ampliação normativa do conceito de acesso. No entanto, os dados evidenciam desigualdades entre os entes federativos e heterogeneidade na execução local, refletindo contradições próprias de um programa nacional cuja implementação é influenciada pelos diferentes contextos. Esse cenário reafirma a importância de aprofundar o debate sobre os desafios e potencialidades do PNAE, considerando as dinâmicas locais, as relações sociais estabelecidas entre os sujeitos envolvidos e as estruturas institucionais que condicionam o acesso efetivo dos agricultores e das agricultoras ao mercado da alimentação escolar.

²⁴ O Grupo Consultivo é composto pelo Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), pelo Movimento das Mulheres Camponesas do Brasil (MMC), pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), pela Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), pelo Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), entre outros (FNDE, 2023).

4 MERCADO INSTITUCIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MARANHÃO: O ACESSO DOS AGRICULTORES E DAS AGRICULTORAS FAMILIARES NO CONTEXTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA URE SÃO LUÍS

Os objetivos desta seção são compreender a organização do mercado estadual de alimentação escolar no Maranhão por meio da execução do PNAE e, a partir dessa compreensão, debater como se dá o acesso dos agricultores e das agricultoras a ele, na área de atuação da URE São Luís. Para alcançá-los, inicialmente busco resgatar o histórico do programa do estado e descrever as etapas da chamada pública, já indicando decisões na execução que influenciam no acesso de agricultores e agricultoras. Em seguida, apresento o contexto dos municípios integrantes da URE por meio de suas características demográficas e da composição urbano-rural. Por fim, tendo essas informações como base, analiso diretamente o acesso a partir de questões identificadas nas entrevistas: o papel do cooperativismo, os critérios formais de priorização, os acordos e, por fim, o papel dos gestores escolares.

4.1 A EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DO MARANHÃO

O objetivo desta subseção é analisar a execução do PNAE no contexto do estado do Maranhão, enfatizando o histórico e as etapas da execução do programa localmente, e apresentar as particularidades desse processo. Isso contribui para analisar o seu desenvolvimento dentro do recorte da pesquisa, a Unidade Regional de São Luís, e para compreender aspectos da dinâmica das políticas públicas no estado. Destaco que há poucos registros documentais e poucas produções acadêmicas sobre o histórico da alimentação escolar produzidos a partir do olhar específico para o estado do Maranhão, de forma que os registros em caderno de campo realizados na SEDUC-MA e nas escolas estaduais, assim como os documentos das chamadas públicas dos últimos anos (Maranhão, 2022) foram essenciais para a análise construída nesta subseção.

No contexto da alimentação escolar, as responsabilidades foram descentralizadas do governo federal para os governos estaduais apenas em 1994, por meio de instrumento de convênio. Nesse momento, os cardápios das refeições começaram a ser formulados por um profissional nutricionista nas gestões estaduais,

as quais também realizavam o controle de qualidade e adquiriam alimentos, seja para atender sua rede própria, seja para distribuir aos municípios (Silva, 2023).

Essas novas responsabilidades trazidas pela descentralização continuaram iguais até próximo do fim da primeira década dos anos 2000, quando o advento da lei nº 11.947 no ano de 2009 trouxe aos governos estaduais mais duas novidades no PNAE. A primeira é financeira, relacionada ao repasse direto dos recursos do FNDE para as contas correntes específicas das Entidades Executoras (EEx) sem necessidade de instrumentos como convênios. Os valores repassados são calculados com base nos valores de referência do FNDE para cada etapa de ensino e no número de estudantes por escola, cujo registro ocorre no censo escolar do ano letivo anterior (Brasil, 2009b; Peixinho, 2011).

A segunda novidade é o aumento do número de estudantes beneficiados, o que atinge especialmente as redes estaduais, visto que o processo de universalização do programa passa a incluir a EJA e o Ensino Médio, além do ensino fundamental. Como os governos estaduais são os responsáveis majoritários por essas etapas de ensino, a ampliação do público beneficiário incide diretamente sobre essas secretarias (Silva, 2023).

Antes dessa universalização, pela legislação nacional, o Governo do Estado do Maranhão era responsável pela alimentação dos estudantes do Ensino Fundamental matriculados na rede estadual, os quais, em 2010, correspondiam a 191.639 crianças. Essa quantidade era minoritária dentro do cenário educacional do estado, o qual apresentava, no total, 1.263.387 estudantes matriculados nessa etapa de ensino no mesmo ano. A maior parte dos recursos federais da alimentação escolar, portanto, era gerida principalmente pelas redes de ensino municipais que abrangiam a maior parcela dessas matrículas (1.071.406 estudantes) (INEP, 2025a).

A partir da lei nº 11.947/2009, o governo estadual do Maranhão começou, por meio do PNAE, a atender também 40.169 estudantes da EJA e 281.402 estudantes do Ensino Médio matriculados na rede no ano de 2010 (INEP, 2025a). Com isso, o número de estudantes aumentou em aproximadamente 168%. Destaco que esse acréscimo no atendimento com alimentação escolar refere-se exclusivamente aos recursos repassados pelo governo federal, de forma que a rede estadual poderia já atender esses estudantes por iniciativa e recursos próprios.

Frente às novas responsabilidades, a SEDUC-MA precisou organizar-se para a atuação na alimentação escolar. A partir de 2009, para execução do PNAE, a gestão financeira e de aquisição, distribuição e preparo das refeições pelas secretarias pode ser feita de distintas maneiras:

No plano operacional do programa, [...] as EEx podem escolher entre quatro formas, cujas características são: i) centralizada – os recursos repassados pelo FNDE são depositados diretamente na conta da EEx responsável pela compra e distribuição dos alimentos para as escolas da sua rede pública de ensino; ii) semidescentralizada – a EEx se responsabiliza pela compra de parte dos alimentos e repassa recursos financeiros para as escolas realizarem as compras complementares; iii) descentralizada (ou escolarizada) – a EEx repassa os recursos recebidos pelo FNDE às escolas que, por sua vez, ficam incumbidas de comprar os alimentos a serem utilizados na preparação do cardápio da alimentação escolar; e iv) terceirizada – possibilita a contratação de empresa para o fornecimento das refeições às escolas de sua rede. (Silva, 2023, p. 7)

Segundo os registros realizados em caderno de campo, entre as três opções, a secretaria maranhense optou pela modalidade descentralizada ou escolarizada para gestão dos recursos do PNAE. Entretanto, nos primeiros anos de execução da lei, entre 2010 e 2011, as chamadas públicas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar estavam em um período de teste, sendo realizadas pelos servidores da SEDUC-MA, ou seja, de forma centralizada.

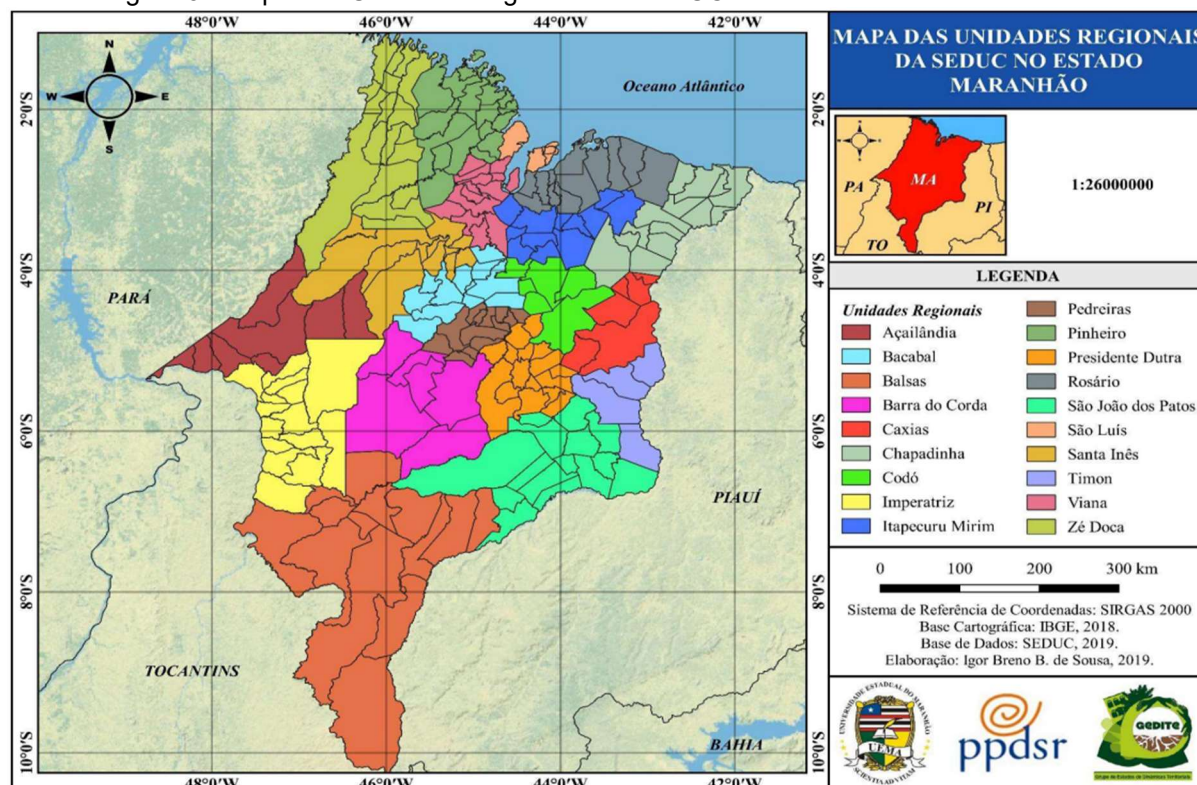
Também de acordo com os registros, a partir do ano de 2012, as chamadas começaram a ser realizadas de forma descentralizada, ou seja, a responsabilidade é diretamente das escolas da rede estadual. Assim, os responsáveis pela compra de todos os alimentos, incluindo aqueles advindos da agricultura familiar, são os gestores e as gestoras dessas escolas. Enquanto gestores dos recursos financeiros da escola, também devem garantir que 30% dos recursos recebidos sejam gastos com as compras do segmento.

No ano de 2024, o Governo do Estado do Maranhão, por meio da SEDUC-MA, foi responsável por 21.156 estudantes matriculados no ensino fundamental, 258.040 no Ensino Médio, 39.378 na Educação Profissional e 34.421 na EJA. Ao todo, são 352.995 estudantes atendidos pelo PNAE e distribuídos em 1067 escolas (INEP, 2025a).

Para a realização das chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, atualmente, as primeiras ações são realizadas pelas Unidades Regionais de Educação (UREs), as quais compõem a gestão

regionalizada da SEDUC-MA. No total, há 19 UREs no estado, conforme a Figura 3, e cada uma gerencia um conjunto de municípios e suas respectivas escolas estaduais (Maranhão, 2015a).

Figura 3 - Mapa das Unidades Regionais da SEDUC no Estado do Maranhão



Fonte: Sousa (2020).

Segundo as informações obtidas a partir do trabalho de campo, as unidades regionais realizam o mapeamento dos alimentos produzidos na região, assim como a pesquisa de preços de cada alimento mapeado, e enviam essas informações para a secretaria. Concomitantemente, as escolas escolhem o cardápio a ser seguido durante o ano letivo entre as opções disponibilizadas pelo setor de nutrição da SEDUC-MA. A partir dessas informações, os editais das chamadas públicas são redigidos pela secretaria, como forma de apoio às escolas. Nos editais, constam os dados da escola, as informações orçamentárias, os cardápios, a demanda de alimentos, com seus respectivos preços de referência fixados com base no mapeamento realizado anteriormente, e o cronograma. A demanda de alimentos registrada nos editais é construída a partir do cardápio escolhido pela escola.

Dentre essas etapas anteriores à divulgação das chamadas públicas, destaco o importante papel das unidades regionais em mapear a vocação agrícola dos municípios e os valores, visto que essas ações determinam os alimentos que serão solicitados aos agricultores e às agricultoras daqueles municípios e também o quanto vão receber pelos produtos fornecidos. Essa questão foi levantada pelos entrevistados na pesquisa com os grupos formais da agricultura familiar, o que será debatido na subseção seguinte.

Os editais são enviados às UEx²⁵ que realizam a sua validação e fazem a sua divulgação. Segundo as normativas estaduais, os editais devem ser publicados pelas unidades em “jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação, divulgando, em seu endereço na internet, caso haja” (Maranhão, 2019, n.p.). Caso seja necessário, a publicação também pode ocorrer em “jornal de circulação regional, estadual ou nacional, em rádios locais e na Rede Brasil Rural” (Maranhão, 2019, n.p.). Atualmente, a única forma de divulgação que ocorre de fato é no site da própria SEDUC-MA.

No edital, consta o prazo de 20 dias após sua divulgação para a entrega, diretamente nas escolas, de documentos que habilitem os agricultores e as agriculturas familiares para participação na chamada. Esses documentos variam de acordo com a forma de organização desses agricultores, ou seja, variam entre grupos formais, grupos informais ou fornecedores individuais. De forma geral, três documentos são essenciais: o extrato da DAP, o mapeamento agrícola, cujo objetivo é identificar o que é produzido por aquele agricultor ou por aquele grupo, e o projeto de venda, o qual confirma o interesse dos agricultores em vender seus alimentos (Maranhão, 2023).

Os documentos da habilitação são abertos em uma audiência pública e registrados em ata. As escolas sob a gerência de cada URE são organizadas em polos para a realização das audiências de acordo com a proximidade geográfica entre elas. Na data estabelecida, os gestores das escolas comparecem ao local definido para a audiência e realizam a abertura dos envelopes e a conferência dos documentos na

²⁵ No âmbito da lei nº 11.947/2009, as escolas, ou, de forma mais específica, seus caixas escolares são nomeados de Unidades Executoras (UEs). Assim, as EEx se referem as secretarias de educação de todos os níveis e as UEs se referem diretamente às escolas. De acordo com a forma de gestão escolhida pela EEx, a UEx pode receber diretamente os recursos financeiros advindos do PNAE ou não.

frente de todos os presentes. Caso haja a falta de algum documento, a gestão da escola pode fornecer um novo prazo para que o agricultor, a agricultora ou o grupo solucione a pendência.

Apesar de a sessão ser conjunta, a chamada pública e o contrato são realizados separadamente para cada escola. A partir dos documentos, cada UEx ordena os interessados por meio de quatro critérios de prioridade. São eles: Localidade; Fornecedores de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas ou tradicionais indígenas e grupos formais ou informais formados por mulheres; Fornecedores certificados como orgânicos ou agroecológicos; Organização em grupos formais, informais ou fornecedores individuais.

Os critérios relativos à localização seguem a seguinte ordenação:

I - O grupo de projetos de fornecedores locais têm prioridade sobre os demais grupos; II - O grupo de projetos de fornecedores de Regiões Geográficas Imediatas têm prioridade sobre o de Regiões Geográficas Intermediárias, o do Estado e do País; III - O grupo de projetos de fornecedores da Região Geográfica Intermediária tem prioridade sobre o do País; IV – O grupo de projetos do Estado tem prioridade sobre o do País (Edital de Chamada Pública de 2024, Maranhão, 2023).

Depois da separação por localidade, se ainda há mais de um interessado na mesma posição, são priorizados aqueles formados por assentamentos da reforma agrária, das comunidades indígenas, das comunidades quilombolas e de grupos formais ou informais formados por mulheres. Em seguida, priorizam-se aqueles que produzem alimentos certificados como orgânicos ou agroecológicos. Caso o empate permaneça, opta-se pelos grupos formais, depois pelos grupos informais e, por fim, pelos fornecedores individuais.

As propostas são classificadas e organizadas em uma lista. O primeiro colocado é chamado pela escola para firmar contrato de fornecimento de alimentos por 3 meses, no qual consta um cronograma de entregas. Esse fornecedor pode rejeitar a proposta e, assim, o segundo colocado é convocado, seguindo a sequência da lista. Até o ano de 2024, era possível executar parcialmente a demanda prevista no contrato, de forma que a gestão escolar poderia chamar o próximo selecionado na lista para fazer a complementação. Segundo os entrevistados, no ano de 2025, isso foi revogado.

Além disso, é possível que, durante a audiência, os agricultores e as agricultoras familiares presentes que estão concorrendo à chamada se reúnam,

estabeleçam acordos e abram mão do contrato de alguma escola em prol do próximo colocado da lista. Essas manifestações são registradas nas atas das audiências públicas. Ao fim da audiência, os agricultores e as agricultoras selecionados são chamados a comparecer às escolas para assinarem os respectivos contratos.

Com os contratos assinados, as entregas dos alimentos são realizadas na frequência acordada com as escolas. Atualmente, as escolas realizam o pagamento por meio dos cartões de débito, referentes às contas dos caixas escolares pelas quais recebem os recursos. Assim, os fornecedores devem ter um terminal de pagamento e apresentar a nota fiscal acerca dos produtos entregues para receberem os valores.

Ao final do semestre, os gestores e as gestoras de cada escola prestam contas à SEDUC-MA e apresentam os documentos da chamada pública, o contrato feito com os agricultores e as agricultoras e as notas fiscais dos produtos, além dos documentos referentes a outras compras realizadas de outros fornecedores. Após a conferência na secretaria, essas prestações de contas são enviadas também ao FNDE para que a situação das escolas se mantenha regularizada e essas continuem recebendo os repasses financeiros.

Desde 2023, as chamadas públicas são realizadas semestralmente, de forma que o processo ocorre duas vezes ao ano. Nos anos anteriores, algumas escolas solicitaram a realização de uma nova chamada no segundo semestre devido ao descumprimento do contrato ou a algum imprevisto na organização dos recursos, e assim uma segunda chamada era feita de forma eventual. Segundo o registro em caderno de campo, foi feita essa adaptação a partir da percepção da secretaria de que a gestão financeira era facilitada com a periodicidade semestral.

Percebe-se que o processo das chamadas públicas, legalmente, estabelece critérios prévios que buscam um justo atendimento entre os agricultores e as agricultoras familiares. A partir desse panorama inicial da execução do PNAE no estado, as próximas subseções se propõem a aprofundar na dinâmica de acesso dos agricultores e das agricultoras familiares para acessar o mercado institucional na URE São Luís.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS

Conforme descrito na subseção anterior, a execução da política de alimentação escolar no âmbito das escolas estaduais é regionalizada. A presente pesquisa

dedicou-se a uma dessas regionais, a URE São Luís. Essa unidade é composta por cinco municípios: Alcântara, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, São Luís e Raposa (Maranhão, 2015b), e é responsável pela gerência de 142 escolas nas modalidades de Ensino Médio, EJA e, em menor medida, Ensino Fundamental. Isso a torna a maior URE em número total de escolas e a segunda menor em número de municípios (Maranhão, 2015a). A distribuição das escolas estaduais pelos cinco municípios, assim como a quantidade de matrículas dessas instituições encontram-se abaixo, na tabela 2.

Tabela 2 - Número de escolas e quantidade de matrículas distribuídas por municípios na URE São Luís, MA

URE SÃO LUÍS		
Municípios	Escolas	Matrículas
Alcântara	3	840
Paço do Lumiar	8	4.668
São José de Ribamar	12	5.069
São Luís	117	53.490
Raposa	2	1.431
TOTAL	142	65.498

Fonte: INEP, 2025b.

A partir dos dados da tabela, observa-se que o universo de atendimento da alimentação escolar estudado abrange mais de 65 mil estudantes. Principalmente devido a unidade englobar a capital maranhense, a área de estudo apresenta extensa faixa urbanizada e grande população urbana, apesar da predominância em número da agricultura familiar no território maranhense e no norte do estado, como demonstrado na primeira seção e na figura 2.

Essa urbanidade é visível nos dados demográficos dos municípios e também no percentual de domicílios em áreas rurais, principalmente ao comparar esses aos percentuais nacional (12,59%) e maranhense (29,07%). Segundo o Censo 2022 do IBGE, São Luís apresenta uma população de 1.037.775 habitantes com uma

densidade populacional igual a 1.779,87 hab/km². Apenas 0,76% dos domicílios encontram-se em área rural, o que corresponde a 7.836 domicílios. Esse baixo percentual também tem relação com as alterações recentes no Plano Diretor da município (São Luís, 2023), no qual áreas em que há produção agrícola com populações de agricultores familiares foram classificadas como urbanas, como é o exemplo do Assentamento Rural Cinturão Verde²⁶.

O segundo município mais populoso da URE é São José de Ribamar, o qual apresenta população igual a 244.579 habitantes, densidade de 1.356,04 hab/km² e 1,53% dos domicílios em zona rural. Na sequência, o município de Paço do Lumiar apresenta 145.643 habitantes, densidade populacional de 1.145,06 hab/km² e 0,56% dos domicílios em área rural. Já o município de Raposa apresenta 30.839 habitantes, densidade de 389,32 hab/km² e 0,76% dos domicílios em área rural (IBGE, 2022).

O único município que não se encontra na Ilha do Maranhão é Alcântara, cujo território é continental e encontra-se na região imediata de São Luís e na microrregião do Litoral Ocidental Maranhense (IBGE, 2021). Sem fronteiras terrestres com nenhum dos municípios da Ilha, o principal acesso ao município se dá pela travessia da Baía de São Marcos por embarcações que saem de São Luís (Braga, 2011). Apresenta 18.467 habitantes e densidade populacional de 15,81 hab/km². Além de ser o município menos populoso, é o que apresenta maior percentual de domicílios em áreas rurais (73%) (IBGE, 2022), tanto em relação aos outros municípios da URE quanto ao próprio estado do Maranhão.

Essas populações rurais encontram-se distribuídas por 18 polos agrícolas²⁷ em Paço do Lumiar, 25 em São José de Ribamar, 51 em São Luís e 6 polos agrícolas na Raposa (Braga; Carneiro, 2019). Devido à configuração predominantemente rural de Alcântara, não há dados específicos sobre polos agrícolas no município. Também destaca-se o tamanho dos módulos fiscais²⁸, visto que uma propriedade apenas é

²⁶ “O assentamento rural Cinturão Verde foi criado por meio da Associação Cinturão Verde da Vila Sarney Filho I, fundado em 24 de agosto de 1997. Os primeiros agricultores que ocuparam a área que envolve o assentamento eram residentes do município de São José de Ribamar e Paço do Lumiar [...]” (Mendes, 2021, p. 117). O assentamento ocupa uma área de 382,7 ha, adquirida por meio do Programa Cédula da Terra e possui mais de 80 famílias que vivem predominantemente da agricultura (Mendes, 2021).

²⁷ Polos Agrícolas corresponde a denominação usada pelas Secretarias de Agricultura para os povoados e as comunidades rurais com produção agropecuária.

²⁸ Módulo Fiscal (MF) é um dos índices básicos estabelecidos pelo INCRA para caracterizar e classificar um imóvel rural. Ele é expresso em hectares e permite a classificação em pequena (até 4 MF), média (4 a 15 MF) ou grande (acima de 15 MF) propriedade. Para calcular o seu tamanho, o município deve

considerada legalmente como agricultura familiar caso tenha até 4 módulos fiscais (Brasil, 2006b). Nos municípios de Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar, o módulo fiscal equivale a 30 ha, de forma que uma propriedade de até 120 ha pode ser considerada como agricultura familiar. Já os municípios de São Luís e de Alcântara apresentam módulos iguais a 15 e a 55 ha, de forma que agricultores e agricultoras familiares podem ocupar uma área igual ou menor que 60 ha e que 220 ha, respectivamente (Brasil, 2022b). Essas diferenças refletem o tipo de ocupação dos territórios e também as respectivas características urbana e rural dos dois municípios.

Segundo o levantamento do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) (2021), o município de São José de Ribamar apresenta a única comunidade quilombola da Ilha do Maranhão, Juçatuba, a qual foi certificada pela Fundação Cultural Palmares em 2007 e ainda se encontra sem a titulação do território ocupado. O município de Alcântara tem cerca de 70% do seu território demarcado como território étnico, sendo uma área remanescente de quilombos (Braga, 2011). Destacam-se também os assentamentos rurais presentes no território da URE, um em Paço do Lumiar - Cumbique, cuja área é de 686,5 ha - e oito em São Luís, Projeto de Assentamento Municipal (PAM) São Cristovão II, Projeto Estadual (PE) Dom Mota, PE Taim, PE Anajatiua-Arraial, PE Maracujá, PE Rio Grande, PE Laranjeiras/Murtura e PE Rio do Meio, com área total de 4.804,1 ha (IMESC, 2021).

Quanto à produção realizada nos municípios da Ilha do Maranhão, a análise do Censo Agropecuário 2017 realizada pelo IMESC (2021) destaca a horticultura, com participação expressiva de coentro, cebolinha, alface, quiabo, milho e maxixe. Considerando apenas o município de São Luís, em 2017, foram produzidas 1.025 toneladas de produtos da horticultura. Nas lavouras temporárias, o maior destaque é para a mandioca e o feijão, e na pecuária, os maiores rebanhos são de galináceos. A pesca artesanal também é central para os estabelecimentos rurais, especialmente no município de Raposa, no qual é a principal atividade. No âmbito extrativista, o açaí e o carvão vegetal são os produtos com mais expressividade. Assim, por meio da

considerar o tipo de exploração predominante (cultura permanente ou pecuária, florestal, pecuária ou hortifrutigranjeira), a renda obtida nessa exploração e outras explorações que sejam expressivas, ainda que não predominantes (Brasil, 2022b).

análise dos produtos majoritários, é possível afirmar a predominância da agricultura familiar entre os estabelecimentos agropecuários da ilha.

4.3 COOPERAÇÃO, TENSÕES E DESAFIOS NO MERCADO INSTITUCIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA URE SÃO LUÍS

“Aqui nos quilombos onde está o estado do Piauí, o beiju era uma das comidas mais apreciadas no café da manhã, assim como os bolos de tapioca, mas esses alimentos foram deixando de ser apreciados por conta da subdivulgação, do deboche que os colonialistas faziam ou da intervenção do Estado, por meio dos órgãos sanitários. Moro a cinco quilômetros da escola onde estudam a minha neta e os meus netos, mas não posso vender as cabras que criamos para a merenda escolar porque o município não tem um órgão de vigilância sanitária apropriado para fazer testes e aferir a qualidade do alimento. Como a carne que o meu neto ou a minha neta comem na minha casa, todos os dias, não serve para comerem na escola? Isso é uma inconsequência” (Nego Bispo, 2023, p. 43).

Na URE São Luís, as escolas são divididas em 12 polos para a realização das audiências da chamada pública. Embora o INEP (2025b) registre 142 escolas na região, as atas das audiências dos três anos analisados indicam uma média de 91 escolas participantes. Estimo que essa diferença entre os registros do INEP e as atas decorra da irregularidade na situação do caixa escolar de algumas unidades.

Quanto à participação de agricultores e agricultoras, a presença média observada foi de seis grupos formais, que estavam presentes em quase todos os polos. A análise das atas das audiências públicas mostra que, nos anos de 2021 e 2022, não houve registro de grupos informais participantes. Apenas em 2021, quatro fornecedores individuais compareceram, todos em um único polo. Em 2024, foi registrada a presença de um grupo informal e de um fornecedor individual, também limitados à participação em um único polo cada. Conforme sintetizado na Tabela 3, há o predomínio da participação de grupos formais, que, por sua vez, têm prioridade na chamada pública em relação aos grupos informais e aos fornecedores individuais.

Tabela 3 - Dados das Chamadas Públicas de 2021, 2022 e 2024 dos 12 polos da URE São Luís, MA

CHAMADAS PÚBLICAS - 2021, 2022 e 2024				
Ano	Escolas participantes	Grupos Formais	Grupos Informais	Fornecedores Individuais
2021	113	4	0	4
2022	80	7	0	0
2024	82	6	1	1

Fonte: Atas das Audiências das Chamadas Públicas da URE-SLZ da SEDUC-MA (2021, 2022 e 2024).
Elaborado pela autora.

Dentre os oito grupos formais participantes ao longo dos três anos analisados, a média de cooperados ou associados por grupo é de aproximadamente 45 pessoas, segundo as atas mais recentes. O menor grupo reúne 19 agricultores e agricultoras, enquanto o maior conta com 66 integrantes. No total, esses grupos abrangem 361 agricultores e agricultoras. Não há registro oficial quanto ao gênero desses integrantes. Dentre os 361, 27 participaram presencialmente do processo da chamada pública ao longo dos três anos analisados. Esses participantes incluem presidentes, secretários e associados ou cooperados dos grupos.

Com base nas mesmas atas, quatro organizações são presididas por homens, três por mulheres e uma não foi identificada. Apesar da diferença numérica ser pequena, observa-se uma predominância masculina na liderança, o que reforça a tendência histórica de masculinização dos espaços de poder no campo, conforme apontado por Camarano e Abramovay (1998) e confirmado pelos dados do último Censo Agropecuário. A análise de Silva e Nunes (2023), com base no censo, mostra que apenas 19,7% dos estabelecimentos agropecuários são dirigidos por mulheres e, entre essas, somente 4,8% estão associadas a cooperativas. Ainda que esta dissertação não tenha como foco principal o acesso das mulheres às políticas públicas e aos mercados institucionais, reconheço essa lacuna como uma dimensão relevante para futuras investigações.

Durante o trabalho de campo, foram entrevistados cinco grupos formais: quatro associações e uma cooperativa. Esses grupos compõem o universo amostral da presente dissertação. Desses grupos, foram entrevistados 4 presidentes, dentre eles

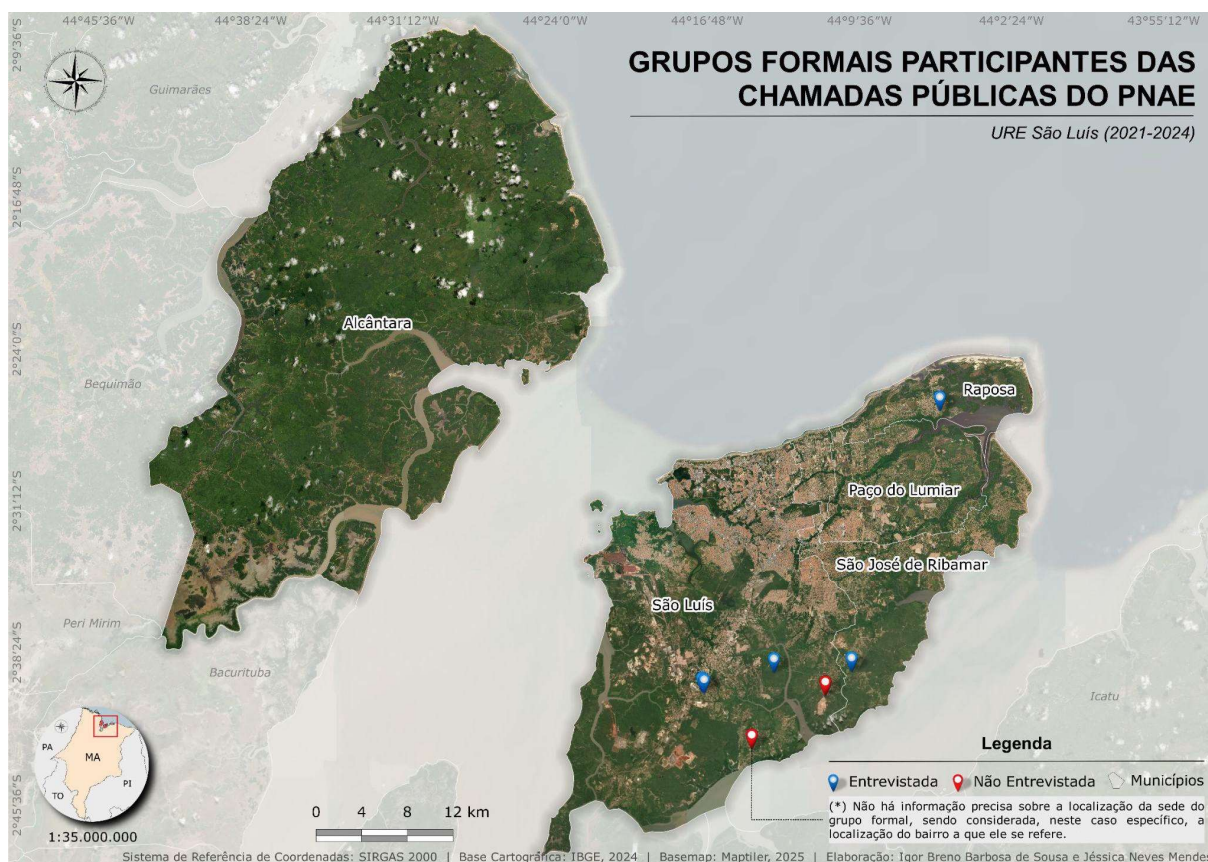
uma mulher, e 1 secretária. De acordo com os dados obtidos por essas entrevistas, os grupos foram formados na década de 1990 ou nos primeiros anos de 2000. Considerando que o Pronaf foi instituído em 1996, destaco a confluência entre o contexto do reconhecimento da agricultura familiar no âmbito das políticas públicas brasileiras e da formação das cooperativas. No mesmo sentido, os entrevistados apontaram que a criação dos grupos teve como principal motivação o acesso a mercados, políticas e financiamentos, facilitado pela organização coletiva.

Ainda de acordo com os entrevistados, esses grupos abarcam agricultores com propriedades que variam de 1 a 5 ha, das quais têm a posse da terra. Nessas áreas, produzem, consomem e comercializam macaxeira, cheiro verde, alface, maxixe, quiabo, melancia, rúcula, ovo, milho verde, vinagreira, couve, feijão verde, pepino e pimenta de cheiro. Também cultivam árvores frutíferas como manga, caju, jaca, juçara, mamão e acerola, embora relatem que essas frutas são, majoritariamente, destinadas ao consumo familiar ou a vendas pontuais em feiras. Apenas um dos grupos afirmou produzir acerola em escala para comercialização, devido à parceria consolidada com uma empresa de polpa da região. Quanto à produção animal, as principais criações são de galináceos para consumo da carne e ovos, além de tanques para piscicultura. Essa produção animal é direcionada majoritariamente para o consumo.

Com relação às atividades não agrícolas, os entrevistados afirmaram que a maioria dos cooperados ou associados atua exclusivamente na agricultura. Nos casos em que há outras fontes de renda, estas derivam, em geral, de aposentadorias ou de programas de transferência de renda. No entanto, é comum que outros membros da família atuem em empregos nas áreas urbanas.

Quanto à localização geográfica, as sedes de três dos grupos entrevistados localizam-se em São Luís, uma em São José de Ribamar e uma na Raposa. Segundo os entrevistados, quatro dos grupos possuem associados que residem exclusivamente no mesmo bairro ou nas imediações da sede. Apenas um grupo inclui mais associados de outros municípios do estado do Maranhão. Segundo o entrevistado, essa inclusão de outras localidades tem por objetivo permitir a esses agricultores o acesso a mercados mais próximos da capital e complementar a produção da comunidade local.

Figura 4 - Mapa da localização da sede dos Grupos Formais Participantes das Chamadas Públicas do PNAE na Unidade Regional de São Luís, SEDUC-MA, de 2021 a 2024



Fonte: Atas das Audiências das Chamadas Públicas de 2021, 2023 e 2024 da URE São Luís (SEDUC-MA). Elaborado pela autora, 2025.

Ao analisar a figura 4, observa-se uma concentração da participação em São Luís, o que pode ser explicado tanto pela maior extensão territorial em comparação aos municípios da Ilha quanto pelo maior número de escolas e de habitantes do município. Entretanto, a capital também contempla o maior número (51) de bairros com produção agrícola registrada (Braga; Carneiro, 2019) e, destes 51, apenas 3 participam ativamente na chamada pública. Nos demais municípios da URE, há também presença significativa de produção agrícola (18 bairros em Paço do Lumiar, 25 em São José de Ribamar e 6 na Raposa), mas que não se reflete na participação das chamadas. O município de Alcântara, apesar da maior extensão territorial e do maior percentual de domicílios rurais, não tem nenhum grupo registrado.

Essa análise territorial levanta diversas questões: existem grupos formais ou informais nos municípios ou nos bairros que não participam das chamadas? A produção registrada é destinada ao autoconsumo ou também comercializada? Se é

comercializada, esses agricultores acessam mercados institucionais ou não? Embora esta pesquisa se dedique apenas aos que atualmente acessam o mercado institucional de alimentação estadual da URE São Luís, tais perguntas permanecem como lacunas relevantes, indicando a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre os territórios produtivos desses municípios.

Com base nos dados levantados, é possível afirmar que as chamadas públicas possuem abrangência territorial reduzida dentro da URE, o que pode indicar que o programa não explora todo o potencial produtivo dos municípios. Isso implica que alguns grupos precisem se deslocar para bairros distantes para atender às escolas, elevando os custos logísticos das entregas. Além disso, a ausência de grupos em Paço do Lumiar e em Alcântara também indicam que as escolas localizadas nesses municípios não são abastecidas localmente.

A questão da territorialidade e da vinculação entre produção e consumo também foi extremamente debatida no âmbito da alimentação indígena do estado do Amazonas²⁹. As normas técnicas resultantes desses debates destacam a importância de que os alimentos sejam produzidos e consumidos na mesma comunidade. Ou seja, como as escolas estão inseridas nas comunidades, devem comprar e consumir os alimentos que elas produzem, o que permite a flexibilização de normas sanitárias e garante os diversos pressupostos do PNAE, como segurança alimentar e desenvolvimento local.

Ainda que se trate de um contexto social específico, como das comunidades indígenas, essas normas têm como objetivo ampliar o acesso aos mercados institucionais, de forma que seu conteúdo é relevante para o debate provocado por essa dissertação. Assim, o elemento de destaque aqui é que, no caso estudado, o alimento produzido em um bairro geralmente não é consumido pelos estudantes dali, o que impõe como condição de acesso ao mercado institucional a existência de meios logísticos capazes de cobrir grandes distâncias entre polos e escolas. Apesar de parecer evidente a necessidade de transporte para participar de mercados, a análise de Aquino, Alves e Vidal (2020), com base no Censo Agropecuário 2017, revela que

²⁹ O estado do Amazonas tinha dificuldade em alcançar os 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar obrigatórios em praticamente todos os municípios e, a partir de mobilizações da sociedade civil e do Ministério Público Federal, construíram mecanismos para as populações indígenas acessarem os mercados por meio de notas técnicas que flexibilizam as normas sanitárias para consumo, dentro da escola, de alimentos produzidos na mesma comunidade em que ela se localiza (Brasil, 2020b).

o principal meio de transporte em posse de agricultores familiares no Nordeste é a motocicleta (14,7%), enquanto apenas 0,4% possuem caminhão.

Na primeira análise dos resultados das atas das audiências públicas, a primeira característica que se destaca é a predominância da participação de grupos formais, como cooperativas e associações. Essa predominância está relacionada, em parte, ao próprio desenho da política, que atribui prioridade na seleção aos grupos formais. Além da vantagem formal nos critérios da chamada pública, o associativismo e o cooperativismo também se apresenta como uma estratégia coletiva que responde a diferentes desafios enfrentados pelos agricultores e agricultoras familiares no processo produtivo.

Conforme discutido na segunda seção, autores clássicos como Lênin e Chayanov compreendem o cooperativismo como uma estratégia fundamental de organização coletiva das populações rurais, funcionando como espaço de construção de lutas pela classe e de solidariedade. Além disso, ele constitui um instrumento de resistência frente às adversidades do mercado, especialmente nas análises de Chayanov (Deggerone, 2019). Nesse sentido, os espaços coletivos de produção possibilitam o compartilhamento de recursos e esforços, ao mesmo tempo em que fortalecem o protagonismo dos agricultores e agricultoras nas decisões sobre suas práticas produtivas.

No contexto atual, conforme apontam Ramos e Vieira Filho (2023), a organização coletiva por meio de cooperativas ou associações permite solucionar problemas comuns à produção familiar, como os relacionados à logística de transporte, aquisição de insumos, beneficiamento dos produtos e, sobretudo, à comercialização. Essas organizações coletivas favorecem a ampliação da escala produtiva, a regularidade da oferta e a inserção em mercados, como os promovidos por políticas públicas de compras governamentais.

Nos dados do Censo Agropecuário 2017, em análise realizada por Silva e Nunes (2023), destacam-se também essas formas de organização, especialmente em cooperativas. Ao todo, são 412,3 mil estabelecimentos agropecuários familiares que têm produtores associados a cooperativas, o que representa 71,1% do total de cooperados no país. Esse percentual demonstra como o cooperativismo é uma opção de organização especialmente relevante na produção familiar.

Nesses estabelecimentos familiares com cooperados, 89,8% da produção é destinada à comercialização e apenas 10,2% ao consumo próprio. Em contraste, nos estabelecimentos familiares sem vínculo cooperativo, a comercialização representa apenas 54,1% da produção, sendo os 45,9% restantes destinados ao autoconsumo. Esses dados evidenciam que o cooperativismo, além de fortalecer a capacidade produtiva, é decisivo para ampliar o acesso ao mercado e garantir o escoamento da produção.

Essa diferença de inserção no mercado entre agricultores organizados e individuais também se reflete na dinâmica do espaço estudado. Todos os agricultores e agricultoras entrevistados durante o trabalho de campo afirmaram participar de outros mercados institucionais além do PNAE estadual, como os programas municipais e federais de alimentação escolar, bem como das chamadas públicas do PAA, tanto na esfera municipal quanto estadual. Especificamente quanto ao mercado analisado, referente às escolas estaduais, três cooperativas participavam das chamadas desde o início da política e apenas uma, havia iniciado há 2 anos, embora já integrasse outros programas desde o início dos anos 2000.

Além do mercado institucional, os agricultores e as agricultoras também mantêm estratégias de comercialização em feiras livres nos centros urbanos. Essas práticas, realizadas de forma mais individualizada, complementam a renda e a visibilidade dos produtos locais, embora apresentem desafios distintos, como a instabilidade de preços, a informalidade e a ausência de garantia de compra. Ainda assim, a articulação entre os diferentes canais de comercialização, institucional e não institucional, é fundamental para a sustentabilidade do modo de vida e de produção familiar, como colocam os entrevistados:

A maior renda é... É essa (*do mercado institucional*). E o que ajuda muito é os produtos, assim. Porque nós fornecemos para receber por mês. Aí ela ajuda, porque quando recebe por mês, recebe um montante maior. Aí é como nós trabalhamos com a produção, aí precisa de comprar a semente, a parte de custeio. Ajuda muito. Agora, já nas feiras, que a gente trabalha semanal, é mais assim para o sustento familiar, né? Dá para investir mais na produção nesse pagamento que é mensal. Porque é um montante maior e ajuda muito, né? (Entrevista 1, realizada pela autora, 2025).

Eu sempre digo que esse projeto, esse dinheiro, é uma poupança que vocês [agricultores] estão fazendo. [...] hoje nós temos agricultor que fez casa. [...] Nós temos um rapaz lá, que é produtor, comprou um carrinho, pago com dinheiro do PAA. Tem uns que compra geladeira, compra televisão, por quê? Quando eles vão para a feira, eles fazem, eles vendem lá, tem dia que vende 10 reais, tem dia que vende 300, tá entendendo? Quando vende lá, já é sem

dinheiro, porque tem que comprar misturas... Já volta gastando, tá entendendo? [...] A bomba dele queima lá. Como é que ele vai fazer? Com o dinheiro da feira não dá, só dá pra comer, né? Então, ele já tem aquela reserva lá, pra arrumar essa bomba, pra investir em irrigação, porque não tem apoio de nada, não tem apoio de nada, de irrigação, de nada (Entrevista 5, realizada pela autora, 2025).

Esses relatos também evidenciam o papel central que os recursos financeiros provenientes do mercado institucional assumem na dinâmica das famílias. Por se tratar de um valor, em geral, superior ao obtido nas feiras livres, sobretudo pelo pagamento ocorrer de forma mensal, ele possibilita que os associados ou os cooperados realizem investimentos diretos na produção. Esses investimentos podem resultar em maior produtividade e, conseqüentemente, no acesso a novos mercados. De maneira encadeada, a participação no mercado institucional, impulsionada pelos grupos formais conforme o estudo, contribui para a elevação da renda e a melhoria da qualidade de vida das famílias envolvidas.

Ainda que haja desvantagens no atendimento de mercados institucionais - como os possíveis atrasos nos pagamentos e, no caso da alimentação escolar estadual, o tempo reduzido de execução do contrato, que é entre 6 a 8 meses por ano devido a realização tardia das chamadas públicas - os agricultores e as agriculturas entrevistados enxergam esse mercado como uma alternativa mais segura e previsível, sobretudo diante das limitações de inserção em outros canais de comercialização.

Como a gente diz, né? É uma forma de vender o produto, porque às vezes você tem muito e não adianta você botar numa feira que não vai, que estraga, e o estado não, você vai vendendo pra ele semanalmente. É aquele que você vende semanalmente e você recebe mensal. Então os agricultores gostam de vender porque é uma coisa certa (Entrevista 3, realizada pela autora, 2025).

Essa segurança relativa ganha ainda mais importância quando se considera a dificuldade que enfrentam para acessar mercados formais, como as grandes redes mercadistas. Em uma das entrevistas realizadas, um agricultor relatou que seu grupo realizou a transição de associação para cooperativa com o intuito de atender uma grande rede de supermercados local. No entanto, o esforço revelou-se infrutífero, pois, segundo o interlocutor, a rede já possuía fornecedores consolidados, o que demonstra a rigidez e a seletividade desse tipo de mercado.

A gente participava só pelo município, via associação. Aí a gente criou uma cooperativa para alcançar outros mercados. A gente na época vendia para [...] [uma rede de supermercados privada], só que aí... A gente entrou lá por uma empresa que comprava da nossa mão [...]. Só que aí quando foi para a gente entrar, lá também tem um cartel, e tem pessoas que barravam. Uns queriam

para a gente entrar, e aí os mais fortes não queriam. Dentro de um setor privado, também acontece. A gente passou um ano ainda fazendo isso, só que ela atrasava três, quatro meses o pagamento. E a gente chegava lá [no supermercado], o gerente disse: “não, a gente paga por quinzena, eles”. Então não era para eles ficarem atrasando. Aí a gente acabou saindo deles, vamos criar a cooperativa. E quando nós criamos a cooperativa, a gente entrou no estado, no município, teve a chamada do IFMA aí, Exército, Aeronáutica, Marinha, aí a gente deixou de lado os mercados e entramos só mesmo nas compras públicas (Entrevista 1, realizada pela autora, 2025).

Dessa forma, a inserção da agricultura familiar no mercado institucional, especialmente no âmbito da alimentação escolar, representa uma das poucas oportunidades de acesso a um canal de comercialização estável, com preços justos e escoamento garantido da produção. Ao mesmo tempo, o cooperativismo e o associativismo, nesse contexto, emergem como a única alternativa viável para garantir escala, estabilidade, renda e condições mínimas de concorrência frente a mercados dominados por grandes fornecedores. Nesse sentido, é importante destacar que o próprio PNAE, ao priorizar grupos formais, atua como um instrumento de fomento ao cooperativismo e ao associativismo. Essa priorização, longe de ser meramente burocrática, representa uma estratégia de fortalecimento da organização coletiva como forma de enfrentamento das desigualdades no acesso ao mercado.

Adicionalmente, como discutido na segunda seção, a organização coletiva foi central para a conquista de direitos e a formulação de políticas públicas voltadas às populações rurais. A rearticulação dos movimentos sociais do campo no pós-ditadura e o debate público sobre a insegurança alimentar são exemplos dessa trajetória, em que a organização coletiva foi determinante para mudanças políticas. Assim, a política de alimentação escolar que promove essas formas organizativas vai além da inserção em mercados: trata-se de um instrumento fundamental para a conquista e garantia de direitos no meio rural.

Contudo, a partir dos anos 1990, com o avanço neoliberal no contexto brasileiro, essas práticas foram significativamente enfraquecidas pela valorização de modelos de gestão individualizados e pela deturpação do sentido das formas de organização coletiva, especialmente do cooperativismo. Um exemplo é a mudança na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) realizada nesse período, que estabelecia a ausência de vínculo empregatício entre cooperativa e cooperados, provocando a disseminação de “cooperativas de mão de obra”. Por meio dessas cooperativas, ocorria a terceirização de serviços, inclusive no meio rural, por grandes empresas do

agronegócio (Staduto; Rocha; Bitencourt, 2004). Assim, retomar e fortalecer essas formas de organização do trabalho é, além de uma estratégia econômica, uma resposta política à fragmentação das formas de solidariedade e cooperação no campo.

O PNAE, nesse contexto, cumpre um papel pedagógico e mobilizador ao estimular a reconstituição de laços coletivos entre as populações rurais ao resgatar uma lógica de cooperação que é historicamente associada à luta por direitos, à autogestão e à sobrevivência da agricultura familiar, principalmente diante do contexto dos últimos anos, caracterizado pelo avanço do agronegócio e de redução dessa forma de produção familiar (IBGE, 2019).

Embora os grupos formais estejam relacionados à promoção da organização coletiva no campo, a sua predominância levanta questionamentos sobre a ausência, ou a invisibilização, de grupos informais nesse processo. Esse cenário instiga a reflexão sobre os limites e desafios de acesso enfrentados por esses sujeitos coletivos que, embora não institucionalizados, também participam das dinâmicas de organização produtiva. Em todas as atas das audiências públicas analisadas, há apenas um grupo informal registrado que participou da chamada de um único polo, de forma que há a predominância de cooperativas e associações mais consolidadas.

Um dos entrevistados relata sobre como utilizam, em outros mercados institucionais, o mecanismo de grupos informais para conseguir inserir mais facilmente os agricultores e agricultoras familiares, inclusive aqueles que não são da cooperativa ou do território em que o entrevistado reside, como uma forma de auxiliar os iguais:

E hoje a gente consegue colocar muitos produtores na forma de grupos informais, para tentar atender o máximo de produtores que a gente conhece. Mas já pelo Estado, a gente hoje acessa mesmo só por grupo formal, por entidade (Entrevista 2, realizada pela autora, 2025)

Nesse sentido, os grupos informais podem ocupar papel estratégico no processo de construção da organização coletiva. Em muitos contextos, essas formas organizativas constituem o primeiro passo para o ingresso no mercado institucional. Elas funcionam como espaços de experimentação, articulação política e fortalecimento de laços comunitários, sendo fundamentais para que, futuramente, esses grupos possam formalizar-se e acessar diretamente políticas públicas.

A relevância desses grupos informais é reconhecida nos próprios critérios de priorização legal dos participantes das chamadas públicas (Brasil, 2020a). Após o

critério de localidade, o segundo critério seleciona grupos formais ou informais provenientes de assentamentos de reforma agrária, comunidades quilombolas e indígenas. Desde 2023, também são incluídos grupos formados por mulheres na redação da lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2023a). Essas redações normativas não estabelecem hierarquia entre formas organizativas, formal e informal, especialmente porque a priorização desses grupos advém da vulnerabilidade estrutural que enfrentam (Brasil, 2023b) e podem enfrentar dificuldades no registro formal.

Além disso, a publicação da nota técnica do FNDE nº 3744623/2023 possibilitou que agricultores indígenas, quilombolas ou de grupos populacionais tradicionais utilizem seu NIS nas vendas para o programa, em vez da DAP. A mencionada nota técnica, construída a partir de demandas de organizações da sociedade civil, reafirma que a formalização continua sendo uma barreira à participação, o que aumenta a importância dos grupos informais nesse contexto.

Parte das experiências exitosas de participação desses grupos com maiores dificuldades de acesso está associada à atuação de outros setores públicos (Matarezio Filho; Pedrosa, 2024), como serviços de assistência técnica e extensão rural. No caso estudado, os entrevistados afirmaram não receber atualmente assistência técnica, embora tenham contado com apoio técnico presencial em anos anteriores, dos âmbitos estadual e municipal e do sistema S. Apenas dois relataram que ainda conseguem tirar dúvidas acerca de produtos e práticas com técnicos via telefone.

Esse suporte remoto, restrito a aspectos produtivos, é frequentemente ineficaz, pois, segundo os entrevistados, a ausência dos técnicos nos territórios faz com que suas soluções sugeridas fiquem distantes da prática agrícola que executam. Na perspectiva organizacional, não há nenhum amparo disponível. Embora não tenha sido identificada como uma necessidade imediata pelos grupos entrevistados, a ausência de assistência técnica e extensão rural pode estar relacionada à não participação de grupos informais em estágios iniciais.

Diante disso, políticas voltadas à agricultura familiar devem considerar não apenas a formalização, mas também os processos prévios e as formas informais de organização como etapas fundamentais para o fortalecimento do segmento. A ausência de grupos informais - ou mesmo de grupos formais recém-constituídos - nas atas das audiências, associada aos relatos sobre a falta de assistência técnica nos

últimos anos, evidencia a possível escassez de políticas e intervenções destinadas às populações rurais dos municípios da URE São Luís. Nesse cenário, ações estatais, especialmente de assistência técnica e extensão rural, são vetores de inclusão fundamentais, pois mediam o diálogo entre grupos produtivos e o poder público, além de oferecer suporte técnico e jurídico à constituição e ao fortalecimento das organizações.

Além da predominância de grupos formais, a análise dos resultados das chamadas públicas registradas nas atas revela uma concentração significativa na seleção inicial dos grupos fornecedores. Em 2021, um único grupo formal foi classificado em primeiro lugar para o atendimento de 90 escolas; em 2022, esse número diminuiu para 58 escolas, e em 2024, para 56. Esse padrão demonstra que, segundo os critérios adotados, das 91 escolas, em média, participantes das chamadas, a maioria seria atendida por um único grupo formal durante cada um desses anos letivos analisados.

Como a maior parte das escolas da URE encontra-se localizada em São Luís, os agricultores e as agricultoras cujo registro da DAP também se localiza no município são, enquanto primeiro critério, priorizados na maior parte das chamadas públicas analisadas. No caso dos grupos, compreende-se como local o município com maior quantidade em números absolutos de agricultores, ou seja, de DAP físicas registradas na DAP jurídica do grupo (Brasil, 2020a). Assim, nos três anos, esses primeiros colocados tinham, em comum, a característica de terem a maior parte dos integrantes residentes em São Luís.

Após a classificação por localidade, o próximo critério de prioridade é relacionado a grupos formais ou informais que apresentem mais de 50% dos integrantes pertencentes aos assentamentos da reforma agrária, às comunidades tradicionais indígenas e às comunidades quilombolas (Brasil, 2020a). Por meio da lei nº 14.660/2023, também foram adicionados a essa prioridade os grupos formais ou informais de mulheres. Em caso de empate, os grupos com maior percentual de integrantes pertencentes a esses assentamentos e a essas comunidades ficam à frente.

Nas atas analisadas de 2021 e 2022, o primeiro colocado na maior parte das chamadas da URE era um grupo cuja maioria dos integrantes era registrada como assentada da reforma agrária. Entretanto, isso não se manteve em 2024, porque,

segundo os entrevistados, a partir da mobilização dos próprios agricultores de outros grupos participantes, verificou-se, junto aos órgãos públicos responsáveis, que esses integrantes não estavam em territórios registrados como de reforma agrária. Esse equívoco ocorreu devido ao tipo de política agrária que os concedeu a posse da terra. Assim, nos anos de 2021 e 2022, esse foi um critério decisivo para a primeira colocação ficar concentrada em um único grupo, mas, devido à mudança narrada, em 2024, nenhum grupo se encaixou no estabelecido.

Em seguida, são priorizados aqueles fornecedores, individuais ou em grupos, que detêm certificação de produção orgânica ou agroecológica. Não há registros desse tipo de participante nas chamadas.

Como última forma de classificação, também segundo a resolução citada, a prioridade é dos grupos formais sobre os informais, e estes sobre os fornecedores individuais. Nas escassas atas em que aparecem grupos informais e fornecedores individuais, é, a partir desse critério, que eles são ordenados no fim da lista. Entre os primeiros colocados, os grupos formais, a resolução estabelece o seguinte critério de desempate:

a) no caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no § 4º inciso III deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/ cooperados, conforme DAP Jurídica (Brasil, 2020a, art. 35, § 4º, inciso III, alínea a)

De acordo com o relato dos entrevistados, esse desempate é executado durante as audiências públicas da seguinte forma: primeiro, prioriza-se aquelas cooperativas ou associações cujo maior percentual de integrantes está com a DAP regularizada e reconhecida pelo MDA. Esse é um documento renovado a cada 2 anos e, nas atas analisadas, os percentuais dos grupos participantes variam entre 100% e 68% dos agricultores com DAP ativa.

Em seguida, entre os grupos com maior percentual dos participantes com DAP regularizada, priorizam-se aqueles com maior número absoluto de associados ou cooperados. No ano de 2024, esse número total foi o critério que definiu a primeira colocação.

Busquei os diferentes envolvidos na política para entender os motivos dessa interpretação da alínea citada acima, mas não encontrei uma resposta específica. Seria interessante comparar com a interpretação e a execução de outra rede, sendo

essa uma questão não prevista no roteiro de entrevista. Foi possível constatar que essa interpretação, a partir da alínea destacada, faz com que os grupos se mobilizem para que todos estejam em uma situação regular com o MDA por meio da DAP. Ao mesmo tempo, podem gerar o movimento de busca por associar mais agricultores e agricultoras.

Sobre essa segunda consequência, uma das questões que levantei durante a entrevista era se o grupo estava aberto a novos participantes. Dos 4 grupos entrevistados, 3 alegaram que esse era um processo que exigia muita confiança no possível novo integrante, principalmente quanto à qualidade dos alimentos e à honestidade nos processos burocráticos, o que tornava o processo de ingresso restrito a parentes ou a parceiros de longa data. Assim, nesses três casos, a inclusão de novos associados ou cooperados ocorria raramente e, quando acontecia, era de forma lenta. O único grupo aberto à participação de novos integrantes alegou que buscava inserir agricultores e agricultoras de outros municípios como forma de complementar a produção realizada no município sede do grupo, dentro da URE São Luís.

Ainda que a inserção de novos integrantes não apareça de forma predominante na fala dos entrevistados, a necessidade de buscar parceiros para complementar a produção é levantada quando os entrevistados relatam as dificuldades quanto à documentação exigida no processo de chamada pública.

Todos os entrevistados alegaram que a obtenção de documentação da vigilância sanitária para o abate e beneficiamento de frangos e peixes era a principal dificuldade. Segundo os entrevistados e as normas do próprio PNAE, esse documento é indispensável para a entrega de produtos de origem animal. Nos editais das chamadas públicas de cada escola estadual, publicados no site da SEDUC-MA, os alimentos de origem animal são sempre solicitados (Maranhão, 2022).

Como nenhuma cooperativa ou associação apresenta instalações adequadas e autorizadas pela vigilância para o abate, eles recorrem a empresas que oferecem o serviço, entretanto alegaram que há poucas e, às vezes, nenhuma com o documento regularizado. Além disso, essas empresas estão concentradas no município de São Luís. Assim, o produto entregue não é da agricultura familiar, mas, segundo os entrevistados, devido a falta de infraestrutura de todos os grupos e dos municípios como um todo, a documentação é aceita. O mesmo acontece com as polpas de frutas,

que sempre estão presentes nos editais: realizam parcerias com empresas privadas, que têm local adequado e autorização da vigilância, para cumprir com os contratos.

Assim, são solicitados alimentos cuja infraestrutura necessária para produzi-los é inexistente nas comunidades. Além disso, nos editais das chamadas públicas do ano de 2024 (Maranhão, 2023), há a solicitação de alimentos (abobrinha, laranja, melão e vagem, por exemplo) que não são produzidos na região, segundo os entrevistados e os dados do IBGE. Isso indica que há equívocos também na execução do PNAE pela Secretaria Estadual durante as fases preparatórias ao lançamento dos editais, como o mapeamento agrícola da região e, até mesmo, a formulação do cardápio.

O mapeamento agrícola, que consiste em uma dessas fases anteriores, é feito localmente e uma vez ao ano pelas UREs, o que deveria garantir sua conexão com o que é produzido em cada lugar e sua atualização de acordo com as mudanças sofridas pela agricultura familiar. Já o cardápio é o mesmo para o estado todo (Maranhão, 2024), variando apenas em modalidade de ensino³⁰. Nessa forma de organização, não há como considerar as diferenças na produção agrícola dos municípios e das regiões.

De forma geral, isso também determina a participação de poucas cooperativas e ausência de grupos informais conforme destacado anteriormente. Como os editais pedem alimentos que não estão sendo produzidos na região, a participação dos agricultores e das agriculturas que não estão organizados coletivamente, que não são grupos consolidados há tanto tempo quanto os grupos participantes nas chamadas públicas, e que, conseqüentemente, não têm facilidade com processos logísticos de compra e distribuição pode ser inibida.

Segundo um dos entrevistados, essa inadequação do cardápio também é percebida pelos agricultores, que desafiam os profissionais das escolas a promoverem uma alimentação mais adequada à realidade local:

Quando é agricultura, quer trocar tudo por melancia, por polpa, por melão. Mas não quer investir de fato. Eu levo macaxeira e desafio os professores. Eu digo, você pega dois quilos de macaxeira, você bota para cozinhar, depois você bate

³⁰ As modalidades previstas, para escolas na zona rural ou urbana, são: Atendimento Educacional Especializado; Centros Educa Mais de Educação Integral; Centros Educa Mais de Educação Integral com Parcial; Educação Indígena; Educação Infantil – Creche; Educação Quilombola; Ensino Regular; Institutos Estaduais de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA) de Educação Integral, Educação Integral com Parcial e Educação Bilíngue Integral.

ela com leite, aí você chama um aluno de cada sala e manda cada um tomar um copo. Só manda tomar e depois ele dá o resultado. Você tem algo nutritivo, que vai manter ele cheio por um bom tempo, porque é forte. E aí, se ele não gostar, você (*a gestora*) não compra macaxeira. Aí ela fez, ela disse: “não é que é bom?” Porque macaxeira, de todos os jeitos, macaxeira é boa. Não tem como dizer que não é boa. Mas aí, às vezes, a escola tem preguiça (Entrevista 2, realizada pela autora, 2025).

A fala transcrita acima, independentemente da sua adequação nutricional ao previsto nos documentos orientadores do PNAE, demonstra que esses agricultores e essas agricultoras, enquanto interlocutores da pesquisa, também enxergam os equívocos na execução.

Outro elemento logístico que interfere na participação, segundo os entrevistados, é o processo de entrega dos documentos em todas as escolas espalhadas pelos 969,832 km² da Ilha do Maranhão (IMESC, 2021). Um dos entrevistados relatou que, em um único semestre do ano, chega a imprimir 2 mil cópias para essa primeira etapa, o que evidencia também os gastos necessários nessa distribuição de documentos. Os entrevistados também relataram que não entregam documentos nas escolas de Alcântara, acessíveis por meio de barco ou ferry a partir de São Luís, devido ao deslocamento tanto nessa fase de seleção quanto no momento das entregas, de forma que não é viável financeiramente.

Esses elementos acerca dos alimentos solicitados nos editais e das entregas dos documentos, junto às questões levantadas na introdução da subseção sobre a abrangência territorial do programa na URE, provocam questionamentos sobre quais são os reais critérios para acessar a esse mercado institucional: esses agricultores e essas agricultoras participantes conseguem produzir e comercializar seus excedentes para alimentação escolar ou conseguem comprar insumos e executar a logística necessária para o abastecimento das escolas?

Apesar da dissertação almejar compreender quais características esses grupos da agricultura familiar, em alguma medida, têm que os permitem participar das políticas públicas, durante o trabalho de campo, foi possível observar a diversidade de realidades que compõem esse universo. Em geral, constatou-se a presença de grupos genuinamente formados por agricultores familiares, compostos por famílias que têm na agricultura sua principal atividade econômica e modo de vida. Esses grupos demonstram forte vínculo com o território e com as práticas agrícolas tradicionais, estando, em muitos casos, há muitos anos organizados de forma coletiva

no campo, o que os permitiu construir conhecimento necessário para escoar sua produção por meio das compras públicas.

No entanto, também foram identificadas situações que suscitam questionamentos quanto à conformidade com os princípios da política pública em questão. Em alguns casos, observou-se a atuação de grupos cujo perfil e dinâmica de funcionamento diferem daqueles tradicionalmente associados à agricultura familiar. Esses grupos apresentaram características que indicam uma possível desconexão com as práticas agrícolas cotidianas e com a lógica de produção familiar, podendo, em determinadas circunstâncias, atuar mais como intermediários no processo de comercialização do que como produtores diretos dos alimentos fornecidos à rede escolar.

Essas constatações não têm como objetivo deslegitimar a participação dos referidos grupos, mas apontar para a complexidade envolvida na implementação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, principalmente devido aos limites estruturais que esse segmento social enfrenta, os quais foram apontados por diferentes evidências desde o início do trabalho e estão relacionados ao processo histórico de ocupação da terra e de produção agrícola no país.

Essas condições, principalmente relacionadas ao acesso à terra, colocam a necessidade de que políticas relacionadas ao mercado institucional sejam pensadas considerando essas limitações e promovendo acessos mais equitativos, ao mesmo tempo que demonstram a necessidade de construir uma política de reforma agrária consistente e de cunho popular, que garanta os meios para que os agricultores e as agricultoras familiares tenham condição de produzir e escoar os alimentos.

A presença de diferentes arranjos organizacionais e estratégias para a inserção no mercado institucional estudado também evidencia a necessidade de um acompanhamento mais próximo e criterioso, que consiga promover o acesso daqueles que produzem os alimentos nos locais em que as escolas estão inseridas e que considera as demandas das populações que historicamente não conseguem acessar ao PNAE, indicadas no resgate histórico da política. Esse acompanhamento também pode promover maior diálogo entre os setores envolvidos, de forma que seja feito um alinhamento dos cardápios escolares e dos editais das chamadas públicas às produções agrícolas locais. Isso demanda uma ação intersetorial que tenha como prioridade o meio rural na agenda das diferentes secretarias estaduais.

A lei nº 11.947/2009, assim como as resoluções que a regulamentam, criaram mecanismos para que populações rurais, ausentes até aquele momento nos mercados institucionais, pudessem acessá-lo. Entretanto, cria novas necessidades às cooperativas e às associações, como a busca por aumentar o número de integrantes ou a realização de parcerias com empresas privadas. Essas necessidades não estão necessariamente conectadas com os princípios que nortearam a inclusão da agricultura familiar da política e indicam que há processos a serem ajustados na execução das chamadas públicas, como a construção dos cardápios, a realização do mapeamento agrícola da regional e a construção de um acompanhamento intersetorial das cooperativas e associações de agricultores.

Além disso, a prevalência de um grupo único como principal fornecedor evidencia as limitações impostas pela execução dos critérios formais de prioridade da política, ressaltando a necessidade de mecanismos complementares para promover uma distribuição menos excludente entre os grupos locais. No caso estudado, esse mecanismo é o processo de negociação coletiva realizado ao final das audiências públicas, comumente referido pelos entrevistados e nas atas das audiências públicas como “acordos”. Trata-se de um espaço informal, porém institucionalizado na prática, em que os agricultores e as agricultoras presentes deliberam, entre si, a respeito da distribuição das unidades escolares a serem atendidas.

É importante (*esse momento dos acordos*). Embora seja uma polêmica para o Estado, porque muitas das escolas não querem aceitar, porque, de fato, os acordos não fazem parte dos editais (Entrevista 2 realizada pela autora, 2025).

Os acordos consistem, em geral, na renúncia parcial ou total do contrato por parte do grupo melhor classificado, que cede sua posição ao segundo colocado, este ao terceiro, e assim sucessivamente. Até o ano de 2024, era também possível dividir o contrato em até 50%, permitindo que dois grupos compartilhassem a entrega para uma mesma escola. Entretanto, conforme relatado por diversos interlocutores, para o ano de 2025 essa possibilidade foi suprimida por orientação da SEDUC-MA, o que restringiu os mecanismos de redistribuição entre os participantes.

Mesmo diante dessa limitação recente, os acordos ainda se mostram fundamentais para garantir que o maior número possível de grupos presentes nas audiências públicas seja contemplado com algum contrato, ainda que em menor escala. De acordo com os entrevistados, o objetivo dessa prática é assegurar que

todos tenham acesso à política pública e ao direito de escoar sua produção por meio do mercado institucional, sobretudo em um contexto em que alternativas de comercialização são escassas e instáveis.

Se for pelo critério, como eu disse que a gente está 100% em primeiro lugar, a gente poderia ficar com todos. Só que não, a gente faz um acordo com eles. A gente, às vezes, num polo que tem seis escolas, a gente fica com duas ou três e aí dá para o outro concorrente fazer essa divisão para não ficar só um entregando. E até porque eles também são produtores, a gente faz esse tipo de negociação. [...] Sempre eles (os *gestores*) dizem: tem algum acordo? Ele lê o edital lá e diz: “Olha, em primeiro lugar, quem está é a cooperativa, o direito é dela ficar com todos”. Aí que a gente apresenta: “não, tem um acordo, vamos negociar” (Entrevista 1 realizada pela autora, 2025)

Além da função distributiva e política, os acordos também operam como mecanismos de regulação técnica diante das exigências legais do programa. Há, por exemplo, um valor limite de até R\$ 40.000,00 por DAP individual para contratos firmados com uma mesma Entidade Executora. No caso dos grupos formais – como cooperativas e associações com DAP Jurídica – esse valor é multiplicado pelo número de agricultores vinculados à organização (associados ou cooperados), conforme previsto na regulamentação vigente (Brasil, 2021). Assim, os acordos também funcionam como uma estratégia para evitar a ultrapassagem desse teto, permitindo que os primeiros colocados redistribuam parte dos contratos a outros grupos, permanecendo dentro dos limites legais estabelecidos.

Vale ressaltar que, segundo as entrevistas realizadas, o grupo mais bem colocado na chamada detém maior poder de escolha no momento dos acordos. Em geral, é esse grupo que decide quais escolas deseja manter, sendo o único com autonomia formal para declarar que abre mão (ou não) de sua posição em favor de outros grupos.

Tipo assim, geralmente, na classificação, quem está na frente escolhe as escolas que quer. E aí, enfim... Mas a gente faz uma divisão em média que também quem está no último lugar da classificação, ele não fique defasado em termos de valores. Mas a gente consegue manter uma organização até boa (Entrevista 2 realizada pela autora, 2025).

Devido a realização dos acordos, os grupos participantes também buscam participar do máximo de chamadas públicas possíveis. Os grupos que têm sede em São Luís, ou seja, a maioria, declararam que entregam documentos em todas as escolas da URE que se localizam na Ilha, independentemente do valor do contrato divulgado no edital ou de uma relação prévia com a escola. A possibilidade de conseguir assinar o contrato para uma ou mais escolas perdura até o fim da audiência,

quando os acordos são feitos, independentemente da ordem em que preveem que vão ficar com base nos resultados de anos anteriores. Assim, se é possível registrar oito grupos diferentes nas atas das audiências públicas analisadas, isso se deve, em maior medida, aos acordos, em vez de aos critérios objetivos de seleção preconizados pela política.

Um único grupo, cuja sede fica em outro município da Ilha, declarou que entrega apenas nas escolas mais próximas à comunidade e que, portanto, tem preferência pelo primeiro critério de localidade. Além disso, por conta de ser o único grupo participante daquele município, na maioria dessas escolas já foi selecionado nos anos anteriores e tem uma boa relação.

Assim, os acordos realizados nas audiências podem ser compreendidos como um espaço de articulação política e solidariedade entre os agricultores, mas também como um campo de disputa simbólica e material, no qual se expressam as desigualdades entre os grupos organizados. Ainda que promovam certo nivelamento na distribuição dos contratos, os acordos não anulam os privilégios estruturais de grupos mais consolidados, que, via de regra, permanecem com a maior fatia das entregas.

Além disso, os entrevistados relatam que, nesse momento, os gestores escolares também expressam a opinião sobre quais fornecedores desejam, a fim de influenciar no resultado dos acordos. Essa dinâmica coloca em evidência um tensionamento entre a hierarquia técnica definida pelos critérios da política, a tentativa de promover uma distribuição justa por meio de acordos coletivos e a importância das relações pessoais para o resultado das chamadas públicas.

No decorrer da presente dissertação, discorri sobre a evolução do PNAE na perspectiva normativa e a partir dos debates públicos que influenciaram sua formulação ou reformulação. Entretanto, os acordos e as intervenções de sujeitos como os gestores referem-se a aspectos que interferem na trajetória de uma política para se concretizar na sua ação final, que é, no caso estudado, a alimentação dos estudantes das escolas públicas estaduais. Após a criação da lei no âmbito legislativo, a política também passa pela burocracia estatal, o que corresponde às pessoas que executam os serviços públicos. Esses profissionais devem obediência ao que foi formulado e às hierarquias estabelecidas nas instituições, mas Boneti (2017) destaca

que se trata de uma obediência formal. Isso se deve ao fato de que eles não atuam de forma neutra e desempenham também um papel político, além do técnico.

Nesse sentido, entre os sujeitos diretamente envolvidos no processo de chamada pública, os entrevistados destacaram com frequência o papel desempenhado pelos gestores e gestoras escolares. Esses profissionais atuam como executores diretos da política, assumindo responsabilidades que vão desde o recebimento das documentações até a realização das audiências públicas, a formalização dos contratos, o recebimento dos alimentos e a execução dos pagamentos aos agricultores e às agricultoras familiares.

É importante destacar a diferença entre a literalidade das normas e das leis e a realidade da execução das políticas: os gestores não são nomeados nas normativas, que apenas se refere às Unidades Executoras para se referir às escolas. Na execução da política quem torna essas unidades de fato executoras, são esses sujeitos que, com seu trabalho, movem as escolas públicas estaduais.

Segundo os relatos colhidos, no início da implementação da Lei nº 11.947/2009, as audiências públicas das chamadas eram realizadas de forma unitária, nas próprias escolas. Esse modelo, mais descentralizado, acarretava uma série de dificuldades logísticas tanto para os agricultores e as agricultoras quanto para as gestões escolares. Os primeiros precisavam se deslocar para múltiplas audiências em diferentes locais, o que tornava o processo mais oneroso e menos eficiente. Por outro lado, os gestores assumiam, em grande parte sozinhos, a responsabilidade por todo o processo de análise documental e ordenação dos grupos, o que aumentava as chances de erro e sobrecarga de trabalho.

A atual organização por polos — em que representantes da SEDUC-MA acompanham as audiências públicas e os gestores das escolas envolvidas participam de forma coletiva — representa um avanço importante, segundo os interlocutores.

Às vezes tem polo que é dez escolas. Aí eles estão tudo ali juntos, o gestor um faz a correção do outro. Vamos dizer, se um disser “Não, o que vai ficar é...” Aí o outro “não, a DAP jurídica que diz, em primeiro lugar é a cooperativa que está, então a gente tem que acatar”. Então vai muito do coordenador. Honestamente, né? Que ele vai levar conforme a lei.[...] Entramos na época, no começo, tinha gestor que desviava o que dizia o edital. Aí dava prioridade ao que ele queria. Só que nisso aí também a gente denunciou lá na SEDUC. Na época. Aí eles foram revendo a situação, a correção. Aí depois foram fazendo as coisas corretas. Mas antes tinha gente que fazia isso (Entrevista 1, realizada pela autora, 2025).

Essa mudança amplia a supervisão institucional, dilui responsabilidades e aumenta a transparência do processo. No entanto, mesmo com essa reorganização, a centralidade do papel dos gestores escolares permanece evidente. Os entrevistados relataram que a relação construída com as escolas ao longo do ano letivo — durante as entregas, a comunicação cotidiana e o cumprimento das cláusulas do contrato — pode influenciar diretamente os desdobramentos da chamada pública no ano seguinte, inclusive na escolha das escolas pelas quais os agricultores e as agricultoras desejam concorrer.

Às vezes fica muito desgastante porque o gestor, ele quer culpar os agricultores às vezes da Secretaria, como valores, essas coisas, não é com a gente. E também tem gestor que quer escolher, e hoje não pode, não se pode mais escolher. Como é que eu posso te dizer... O agricultor que estiver em primeiro lugar é quem vai ganhar e quem vai fornecer, dessa forma. E assim vai, tem muito diretor que quer ter preferência e não pode. A gente acaba tendo um pouco de conflito, mas a gente acaba se silenciando com eles em relação a isso, porque se não, não dá certo (Entrevista 3, realizada pela autora, 2025).

No meu caso, eu sou novo, estou chegando. Muitos gestores não conhecem o meu trabalho. Graças a Deus, estão amando. [...] Outros, às vezes, “ah, eu não quero fulano”. Mas como fulano ganhou, quem decide é a instituição, não é a escola. Entendeu? Por quê? Porque eles conhecem o trabalho. Então, tem muita briga nessa questão. “Eu não quero trabalhar com fulano de jeito nenhum porque me deve prestação, me deve nota fiscal, não entrega o produto de qualidade, tudo isso”[...] (Entrevista 2, realizada pela autora, 2025).

Ainda que haja os critérios objetivos para priorização e seleção dos grupos durante a chamada, fica evidente pelas falas que, principalmente devido e durante o momento dos acordos, a relação com os gestores e as experiências dos anos anteriores aparece de forma mais marcante. É relevante destacar também que a centralidade dos gestores também se deve a quem são os interlocutores da pesquisa realizada. Ainda que possam e tenham contato direto com o setor de alimentação da SEDUC-MA, esses agricultores e essas agricultoras lidam cotidianamente com os gestores, então imputam nele as responsabilidades pela maior parte do processo. Assim, a experiência que os sujeitos entrevistados têm com essa política pública é, em grande parte, conduzida por esses profissionais.

O gestor é uma ferramenta muito importante nessa situação. Primeiro, você conhece a escola pelo gestor que tem nela. [...] Ele interfere até na questão da nutricionista. Porque ele senta com a equipe de nutrição para poder montar os cardápios. Então, se o gestor chegar e disser que quer que os seus alunos consumam isso e isso, a nutricionista vai organizar e vai conseguir fazer com que, de fato, eles consumam. Então, isso aí interfere muito. A outra entra na questão da gestão da secretaria [...]. Porque uma das coisas que tenho ouvido com alguns gestores é que lançam um edital com produtos sem o

conhecimento das escolas. Então, assim, eu não conheço a sua realidade, mas você tem uma escola. Eu vou botar os produtos e tu vai ter... Aí, chega, monta um cardápio, joga no contrato e a escola tem que se virar. [...] eu fiz um contrato com ela (*uma gestora*) e ela disse “por que você não colocou cebola, tomate no meu contrato?” Eu falei “porque dentro do seu edital não tem” (Entrevista 2, realizada pela autora, 2025).

No início da fala, o entrevistado assume que a gestão se reúne diretamente com a equipe de nutrição, sendo que, segundo os relatos colhidos na pesquisa acerca da execução da política, esses cardápios vêm prontos para a escola. No fim da fala, ele já indica que, pela atuação da secretaria, há determinadas ações em que os gestores se veem de mãos atadas e tendo que conduzir a alimentação escolar de uma forma desconectada com o contexto em que a escola que gerencia está inserida.

Apesar do relato parecer contraditório, ele demonstra a realidade desses profissionais do serviço público. Os gestores recebem protocolos, orientações e documentos prontos - como os cardápios e os editais das chamadas públicas - para executar a alimentação escolar nas suas escolas, os quais devem obediência formal (Boneti, 2017). Ao mesmo tempo, ocupam a maior posição hierárquica dentro das escolas, o que possibilita que suas posições sejam ouvidas. Assim, esses gestores têm espaço para reivindicar suas demandas, denunciar equívocos ou tentar colocar suas posições individuais especialmente no processo das chamadas públicas para aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Como Boneti (2017) destaca, no serviço público, os burocratas podem ter compromisso com diferentes grupos sociais, que exercem pressão para que as políticas sejam executadas de uma forma que os favoreça. Nesse sentido, a fala do entrevistado é uma forma de pressionar que os gestores escolares estejam do lado da agricultura familiar ao pressionarem os níveis hierárquicos superiores para que a alimentação das escolas seja pensada e operacionalizada a partir dos alimentos que esse segmento social produz.

Essas contradições reforçam a importância de se compreender a política pública de alimentação escolar também a partir do cotidiano escolar e dos múltiplos papéis desempenhados pelos gestores. Além de cuidarem dos aspectos pedagógicos e da administração escolar, esses profissionais precisam lidar com dimensões financeiras, operacionais e intersetoriais, como o diálogo com a Assistência Social, os Conselhos Tutelares e outras instâncias das políticas públicas.

Com a evolução legal do PNAE até o formato atual, e a implementação de outras políticas educacionais, a escola pública tem sido cada vez mais chamada a cumprir funções sociais ampliadas, relacionadas à garantia de direitos (Santos; Lima; Vale, 2020). Diante dessa complexidade, é fundamental que os gestores escolares recebam formação e apoio adequados para desempenharem suas funções de forma qualificada, garantindo que os processos relacionados com a alimentação escolar se realizem de maneira justa, eficiente e comprometida com os princípios da agricultura familiar e da segurança alimentar.

Dessa forma, os gestores escolares não apenas executam políticas, mas as reinterpretem e operam na sua articulação com a realidade da escola. Na perspectiva dos agricultores e das agriculturas familiares, eles se tornam figuras-chave na materialização das políticas públicas e assumem a mediação entre a política escrita pelas normativas e as dinâmicas concretas do espaço escolar, o que exige competências que extrapolam a parte pedagógica, incluindo aspectos administrativos, financeiros e intersetoriais.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo analisar o acesso de agricultores e agricultoras familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no contexto da Unidade Regional de Educação de São Luís (URE São Luís), de 2021 a 2024. Na pesquisa realizada, foi possível construir a evolução legal da política estudada e dos mecanismos de acesso ao mercado institucional como processos atravessados por desigualdades históricas e estruturais. Também indiquei a dimensão da agricultura familiar, majoritária no campo e importante produtora de alimentos básicos da dieta brasileira, assim como as pressões históricas que sofrem com a concentração fundiária e com o avanço e a priorização do agronegócio. Além disso, a agricultura familiar tem significativa relevância na produção de alimentos considerando o cenário atual de insegurança alimentar e o contexto da Educação Básica brasileira.

Durante todo o processo de pesquisa, os agricultores e as agricultoras foram considerados informantes-chave, sujeitos capazes de indicar os caminhos que trilharam para conseguir o acesso ao mercado institucional e de identificar os gargalos que enfrentam cotidianamente. Por meio das entrevistas, ficou nítido que eles e elas têm consciência do papel estratégico que esse mercado, seja de alimentação escolar seja de outra política pública, representa para a manutenção do seu modo de vida e para responder às dificuldades que enfrentam, além de compreenderem o que precisam adquirir para se manterem enquanto fornecedores de alimentos às escolas. Mais do que uma alternativa de renda, o acesso a esse mercado assume um papel estruturante na dinâmica produtiva, promovendo segurança, autonomia e continuidade à agricultura familiar.

A inserção desses agricultores e dessas agricultoras no PNAE também se revela não apenas como uma estratégia de comercialização, mas como uma política de fortalecimento social, político e econômico da organização coletiva dos sujeitos do campo. A centralidade dos grupos formais nesse processo evidencia os caminhos já consolidados de organização coletiva, ao mesmo tempo em que denuncia os desafios enfrentados por grupos informais e emergentes diante da fragilidade das políticas de apoio e da ausência de assistência técnica. Nesse sentido, falta ainda, ao programa, reconhecer e valorizar as múltiplas formas de organização dos agricultores e das agricultoras.

Para participarem do mercado estudado, os grupos da agricultura familiar precisam ter capacidade de gestão, de articulação e, principalmente, de logística, além da produção de alimentos. Essa capacidade é ainda mais necessária quando compreendida junto às demandas de alimentos que são feitas nos editais das chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Essas demandas, construídas pelos servidores da secretaria e da URE, contemplam alimentos que não são produzidos pelos próprios agricultores nos territórios estudados ou que nenhum deles têm infraestrutura sanitária para produzir, como é o caso dos alimentos de origem animal. Isso demanda que adquiram alimentos de empresas privadas, o que desvirtua os princípios da política relativos ao fomento à agricultura familiar e torna o acesso ao mercado restrito àquelas organizações da agricultura familiar que conseguem fazer essa articulação.

Outro aspecto que se mostrou essencial e que não consta nas normativas da política foram os acordos, negociações entre os grupos da agricultura familiar durante as chamadas públicas. Sem esses acordos, a maioria das escolas estudadas seria abastecida pelo mesmo grupo, o qual, em última instância, foi selecionado por ter um maior número de agricultores associados. Esse mecanismo se mostrou indispensável para tornar o acesso mais inclusivo e é exemplo de solidariedade que parte dos próprios agricultores e das agricultoras.

Os gestores escolares também influenciam em todo processo da chamada pública, embora não apareçam nominalmente nas normativas da política. Na gestão escolarizada adotada no estado do Maranhão, esses sujeitos são responsáveis diretos pela operacionalização das compras públicas da alimentação escolar e realizam a intermediação entre a política e os agricultores. Assim, ocupam posições contraditórias em que devem obediência formal aos documentos que regem a política e em que podem atender às demandas da agricultura familiar e questionar esses documentos. Isso exige considerar esses sujeitos também como centrais para o fortalecimento da agricultura familiar dentro da política, o que necessita, por sua vez, de formação e de apoio adequados.

A partir desses resultados, abrem-se novas questões que exigem aprofundamento futuro relacionadas às condições e à organização das populações rurais na região de São Luís. Considerando a relevância e as desigualdades enfrentadas pelas mulheres no campo, outra questão a ser analisada posteriormente

é a participação das mulheres nos mercados institucionais voltados à agricultura familiar, visto que a maior parte dos entrevistados na pesquisa eram homens em posição de liderança dentro das associações ou das cooperativas estudadas.

Ainda que com essas necessidades de aprofundamento, a partir da pesquisa, considero, portanto, que o acesso ao mercado institucional de alimentação escolar no Maranhão encontra-se restrito aos grupos formais com capacidade logística de aquisição de alimentos e de transporte. Esse resultado não encontra-se desassociado dos desafios enfrentados pela agricultura familiar para seu contínuo reconhecimento no cenário político ou da realidade penosa dessas populações rurais expostas nos dados atuais.

A diminuição do número de estabelecimentos agropecuários familiares e da quantidade de alimentos produzidos neles, expressos na análise dos dados comparativos entre os censos agropecuários de 2006 e 2017, nos indicam que, apesar das mobilizações e da ação dos movimentos sociais, a agricultura familiar ocupa um lugar desfavorável na disputa com o agronegócio, o qual é entendido aqui como o projeto capitalista para o campo. Nesse contexto e a partir do projeto político defendido nesta dissertação, a reforma agrária popular - que garanta o acesso à terra à agricultura familiar, as condições para uma vida digna dessas populações e a produção de alimentos em consonância com os ecossistemas locais - se coloca como uma pauta nacional antiga e urgente.

A nível local, resta a esses agricultores e a essas agricultoras, sem assistência técnica ou capacidade produtiva e pressionados pelo avanço das áreas urbanizadas, encontrarem soluções próprias para manterem o atendimento aos mercados institucionais, o qual é uma das poucas opções de estabilidade e garantia de renda para sustentar suas famílias. Esse cenário desfavorável também reflete na capacidade organizativa da categoria, que perde suas redes de solidariedade e de mobilização.

A partir da pesquisa e dessa conclusão, o Programa Nacional de Alimentação Escolar se apresenta como uma política pública essencial para a segurança alimentar no Brasil e que, em seu histórico, reconheceu o papel da agricultura familiar nessa tarefa. Contudo, para responder às necessidades colocadas pela agricultura familiar, a política precisa ser continuamente pensada e avaliada a partir da sua execução e dos sujeitos diretamente envolvidos nela, além de estar conectada a políticas que

qualifiquem e potencializam a produção familiar e a um projeto para o campo brasileiro que prioriza essas populações.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.. PROGRESSO TÉCNICO: A INDÚSTRIA É O CAMINHO?. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 233–245, 1985. DOI: 10.35977/0104-1096.cct1985.v2.9238. Disponível em: <https://apct.sede.embrapa.br/cct/article/view/9238>. Acesso em: 20 maio. 2025.
- _____. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- AFFONSO DE PAULA, R. Z. Heterogeneidade e desigualdade na agricultura familiar no Estado do Maranhão: Uma análise a partir do censo agropecuário de 2017. **Cadernos CEPEC**, [S.l.], v. 12, n. 2, dez. 2023. ISSN 2238-118X. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/cepec/article/view/15142>>. Acesso em: 08 abr. 2025. doi:<http://dx.doi.org/10.18542/cepec.v12i2.15142>.
- AQUINO, J. R. de; ALVES, M. O.; VIDAL, M. de F.. Agricultura Familiar no Nordeste: Um breve panorama dos seus ativos produtivos e da sua importância regional. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 23, Edição Especial Agricultura. IPEA: Brasília, 2020.
- AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, vol., 56, n. 1, pp., 123-142, jan./mar. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **RESOLUÇÃO Nº 2191**. Crédito Rural - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: BACEN, 1995.
- BANCO MUNDIAL. **Brazil: The Management of Agriculture, Rural Development and Natural Resource**. Report nº 11783-BR. Volume I. Julho, 1994. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/T1D00012.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2025.
- BASTIAN, L. *et al.* A. Análise das Redes Sociais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: Aspectos Relacionais da Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 63, 2023. DOI: 10.38116/ppp63art2. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1536](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1536). Acesso em: 22 out. 2024.
- BISPO DOS SANTOS, A. **A terra dá, a terra quer**. 1. ed. São Paulo: Ubu Editora/PISEAGRAMA, 2023. 112 pp.
- BONETI, L. **Políticas públicas por dentro**. 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Mercado de Letras, 2017. Livro digital, PDF.
- BRAGA, Y. M. R. O. **Território étnico: conflitos territoriais em Alcântara, Maranhão**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto

de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2011.

BRAGA, C. L.; CARNEIRO, M. S. Transformações na agricultura periurbana da MRH da aglomeração urbana de São Luís: uma análise a partir dos censos agropecuários de 2006 e 2017. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 39, n. 2, p. 241–261, 2019. DOI: 10.37370/raizes.2019.v39.109. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/109>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRANDÃO, Selma Maria de Oliveira. **A FOME COMO UMA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL: indicações para o debate**. II Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís - MA. 2005. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Selma_maria_oliveira_brand%C3%A3o165.pdf. Acesso: em 17 set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de Março de 1955. Institui a companhia da Merenda Escolar. **Coleção de Leis do Brasil - 1955, p. 465, v. 2**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 23 jan. 2025.

_____. Decreto nº 56.886, de 20 de Setembro de 1965. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. **Coleção de Leis do Brasil - 1965, p. 440, v. 6**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 jul. 2025.

_____. Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976. Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 06 de fev. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d77116.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2077.116%2C%20DE%206,PRONAN%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 23 jan. 2025.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

_____. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8913.htm Acesso em: 21 jan. 2024.

_____. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 07 de jul. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

_____.Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Novo retrato da agricultura familiar : o Brasil redescoberto**. Brasília, DF : INCRA, 2000. 74 p. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/273298116_Reflexoes_de_agricultores_familiares_sobre_a_dinamica_de_fornecimento_de_seus_produtos_para_a_alimentacao_escolar_o_caso_de_Araripe_Ceara/fulltext/55f0421708ae199d47c1cf5c/Reflexoes-de-agricultores-familiares-sobre-a-dinamica-de-fornecimento-de-seus-produtos-para-a-alimentacao-escolar-o-caso-de-Araripe-Ceara.pdf> Acesso em 05 out. 2023.

_____.Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei no 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 ago. 2001. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm Acesso em: 21 jan. 2024.

_____.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 15, de 16 de junho de 2003**. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Brasília : FNDE, 2003.

_____. **Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006**. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília: Ministério da Saúde e Ministério da Educação, 2006a.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 jul. 2006b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 21 ago. 2024.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006**. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília : FNDE, 2006c.

_____.Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2006d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em 26 mai. 2025.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2009a.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília : FNDE, 2009b.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 05 abr. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1. Acesso 25 mai. 2025.

_____. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 mai. 2017.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 06, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília : FNDE, 2020a.

_____. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. **Guia prático : alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais** / Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. – Brasília : MAPA/AECS, 2020b. 129 p. : il. color.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 06, de 20 de abril de 2021**. Dispõe sobre a implementação das medidas necessárias à operacionalização das ações de fornecimento de recursos via Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, para atuação de assistentes de alfabetização e de cobertura de outras despesas de custeio, no âmbito do Programa Tempo de Aprender. Brasília : FNDE, 2021.

_____. Ministério da Educação. **Caderno de compras da agricultura familiar para o Pnae** [livro eletrônico] / Ministério da Educação ; [organização Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar da Diretoria de Ações Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CGPAE/DIRAE-FNDE) - Brasília, DF: Laiane Tavares de Rezende, 2022a.

_____. MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Especial Nº 5, de 29 de julho de**

2022. Dispõe sobre os índices básicos cadastrais e os parâmetros para o cálculo do módulo rural. Diário Oficial da União: seção 1, ed. 144, Brasília, DF, 01 ago. 2022b.

_____. Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023. Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 23 ago. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14660.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica Nº 3744623/2023/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE:** Participação de Povos e Comunidades Tradicionais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília: FNDE, 2023b, 9 p.

_____. Serviços. **Acessar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).** Brasília, DF: 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>. Acesso em: 24 jan. 2025.

_____. MEC - Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados Físicos e Financeiros do PNAE.** Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 30 jan. 2025

_____. **Lula lança Plano Safra 24/25 com R\$ 400,59 bilhões para médios e grandes produtores rurais.** Brasília: Agência Gov/Via Secom-PR. 03 jul. 2024c. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/lula-lanca-planosafra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-medios-e-grandes-produtores-rurais>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. Plano Safra da Agricultura Familiar 2024/2025 movimentará R\$ 43,3 bilhões nos primeiros sete meses. Brasília. 27 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2025/02/plano-safra-da-agricultura-familiar-2024-2025-movimentara-r-43-3-bilhoes-nos-primeiros-sete-meses>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 45–65, 1998. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/404>. Acesso em: 23 maio. 2025.

CERTEAU, M. de; GIARD, L.; MAYOL, P.. **A invenção do cotidiano: morar, cozinhar.** 3.ed. Petrópolis: Vozes. 2000.

DEGGERONE, Z. A. Resenha de: A Teoria das Cooperativas Camponesas de Alexander Chayanov. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 3, p. 701-705, out. 2018.

DEL GROSSI, M. et al. Comunicação de pesquisa: delimitando a agricultura familiar nos censos brasileiros. **Revista NECAT**, n. 16, jul./dez. 2019.

DEL ROIO, M. Apresentação. 2023. In: GRAMSCI, A. **Vozes da Terra**. [tradução Rita Coutinho, Carlos Nelson Coutinho]. 1 ed. - São Paulo : Boitempo, 2023. 192 p.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: BRASIL. MDA. **Brasil Rural em debate: coletânea de artigos**. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010, p. 28-78.

Com os pés fincados na história: Pesquisadores acompanham as lutas das comunidades remanescentes de quilombos do Vale do Ribeira por seus territórios e tradições. **Revista Pesquisa FAPESP**, 232. ed., 2015. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/com-os-pes-fincados-na-historia/> Acesso em: 30 jan. 2025.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados da Agricultura familiar** - Painel: Aquisição da Agricultura Familiar pelo PNAE 2011-2022. [Brasília], 12 de mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 20 ago. 2024. Base de dados

Fome. In: MICHAELIS, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, Ed. Melhoramentos, 2025. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/fome>. Acesso em 26 mai. 2025.

FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. 14. ed. Notas: Ana Maria Araújo Freire. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREITAS, R. E.; CASTRO, C. N. Capítulo 22 – O PRONAF no nordeste. 2020, p. 311-322. In: VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; GASQUES, José G. (orgs.) **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: Cem anos do Censo Agropecuário**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - Brasília: 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-011-0>. Acesso em 11 abr. 2025.

GRAMSCI, A. **Vozes da Terra**. [tradução Rita Coutinho, Carlos Nelson Coutinho]. 1 ed. - São Paulo: Boitempo, 2023. 192 p.

GRISA, C. *et al.* Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, 26 dez. 2017.

GRISA, C.; PORTO, S. I.. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. 2015. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e as formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. 2015. p. 19-50. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p.

HENIG, E. V. Quem tem fome no Brasil? análise da insegurança alimentar a partir de raça e gênero. **Revista de Políticas Públicas**, v. 28, n. 2, p. 891–905, 15 Jan 2025. Disponível em: <https://cajapio.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/23361>. Acesso em: 3 jun 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017** / IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 82p.

_____. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Acesso em 21 ago. 2024.

_____. **Atlas do espaço rural brasileiro**. Rio de Janeiro : IBGE, 2020. 2. Ed. 321 p.

_____. **Portal Cidades**. Rio de Janeiro : IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 02 mai. 2025. Base de dados.

_____. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro : IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> Acesso em 02 mai. 2025.

_____. COORDENAÇÃO DE POPULAÇÃO E INDICADORES SOCIAIS. **Pesquisa nacional de saúde do escolar: análise de indicadores comparáveis dos escolares do 9º ano do ensino fundamental municípios das capitais: 2009/2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 193 p., ISSN 1516-3296 ; n. 46.

_____. **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - 4º Trimestre. Segurança Alimentar** : 2023. Sidra: Sistema IBGE de Recuperação Automática. Rio de Janeiro, 2023. Base de dados. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9552>. Acesso em 29 mai. 2025.

_____. **Segurança alimentar** : 2023 / IBGE, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro - IBGE, 2024. 26 p.

IMESC - INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Enciclopédia dos Municípios Maranhenses: Ilha do Maranhão** / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos - IMESC. – São Luís: IMESC, 2021. 8 v. (278 p. : il.).

_____. **InepData - Estatísticas Censo Escolar**. 2025a. Disponível em: <https://anonymousdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Portal>. Acesso em 24 abr. 2025. Base de dados.

_____. **InepData - Estatísticas Censo Escolar**. 2025b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojN2ViNDJNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjl1YjU0NzQzMtJhliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwN>

zc0MzRiZiJ9. Acesso em 24 abr. 2025. Base de dados.

KAGEYAMA, A. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G; GASQUES, J. G. & VERDE, C. M. V. **Agricultura e políticas públicas**. 2 ed., Brasília: IPEA, 1996. Cap. II, p. 113-224

KAUTSKY, K. **A Questão Agrária**. Tradução de Otto Erich Walter Maas - Brasília : Linha Gráfica Editora, 1988. Coleção Pensamento Social-Democrata, 588 p.

LEFEBVRE, H. **Marxismo**. Tradução: William Lagos. Porto Alegre - RS: P&M, 2009.

LIMA, D. R. dos S. *et al.* Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): marcos históricos, políticos e institucionais que influenciaram a política nos seus quase 70 anos de existência. **Rev. de Alim. Cult. Américas** - RACA.jan./jul, 2023; 4(1):20-44. Disponível em: <https://raca.fiocruz.br/index.php/raca/article/view/159/99>. Acesso em: 27 jan. 2025.

MATAREZIO FILHO, E. T.; PEDROSA, H. C.. Mapana, alimentação escolar e soberania alimentar dos Ticuna (Magüta). *Revista de Antropologia*, v. 67, p. e209413, 2024.

MARANHÃO. SEDUC-MA - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO MARANHÃO. **Unidades Regionais de Educação**. 2015a. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/unidades-regionais-de-educacao/> Acesso em 24 abr. 2025

_____. URE São Luís. **Secretaria de Educação do Governo do Estado do Maranhão**, 2015b. Disponível em: <<https://www.educacao.ma.gov.br/ure-sao-luis/>>. Acesso em: 19 jan. 2025.

_____. SEDUC-MA - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO MARANHÃO. **Portaria nº 717, de 07 de maio de 2019**. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Portaria-n%C2%BA-717-2019-RECURSOS-ALIMENTA%C3%87%C3%83O-ESCOLAR.pdf>. Acesso em 07 jul. 2025.

_____. **Alimentação Escolar. Chamada Pública - Agricultura Familiar**. 2022. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/chamada-publica-para-aquisicao-de-generos-alimenticios-da-agricultura-familiar/>. Acesso em 25 abr. 2024.

_____. **Alimentação Escolar. Chamada Pública - 2024**. 2023. Disponível em: <<https://www.educacao.ma.gov.br/chamada-publica-agricultura-familiar-2024/>>. Acesso em: 24 abr. 2025.

_____. **Alimentação Escolar. Nutrição. Cardápios Escolares. 2025**. 2024. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/2025-2/> Acesso em: 02 jun. 2025.

MARTINS, J. de S. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Petrópolis: Vozes. 1981. Acesso em: 24 jan. 2025.

MARTINS, J. de S. **Impasses sociais e políticos em relação à reforma agrária e à agricultura familiar no Brasil**. 2001. Santiago do Chile: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, 2001. Trabalho apresentado no Seminário Interno sobre “Dilemas e Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Brasil, com ênfase no Agrícola e Rural na Primeira Década do Século XXI”, realizado em Santiago do Chile, 2001.

MENDES, J. N. **Das (im)possibilidades do mercado institucional para agricultura familiar: análise do Programa de Aquisição de Alimentos no assentamento rural Cinturão Verde no município de São Luís – MA, de 2014 a 2020**. São Luís, 2021. 184 f Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2021.

MESQUITA, B. A. de. A Crise Da Economia do Babaçu no Maranhão (1920-80). **Revista de Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 61–76, (1996) 2015 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3689>. Acesso em: 12 abr 2025.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2006.

NERI, M.; C. **Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais**. 29 p., Rio de Janeiro, mai. 2022. FGV Social.

PAULO NETTO, J. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular. 2011. 64 p.

PEIXINHO, A. M. L. 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.

PICOLOTTO, E. L. Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 52, Supl. 1, p. 63-84, 2014.

RAMOS, É. B. T.; VIEIRA FILHO, J. E. R.. Desenvolvimento regional da agricultura familiar: Cooperativismo e associativismo. **Revista Brasileira de Economia**, v. 77, p. e052023, 2023.

SANTOS, I. P. *et al.* A. Agricultura Familiar no Maranhão: Uma Breve Análise do Censo Agropecuário 2017. **Revista Econômica do Nordeste**, [S. I.], v. 51, n. Suplemento Especial, p. 55–70, 2020. DOI: 10.61673/ren.2020.1262. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/1262>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SANTOS, E. M. N. dos; LIMA, F. W. C.; VALE, C. Decálogo da Escola como Espaço de Proteção Social: Consolidando a Função Social da Escola como Espaço Democratizante. **Eccos Rev. Cient.**, São Paulo, n. 54, e8338, jul. 2020. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-92782020000300101&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 03 jun. 2025.

SÃO LUÍS. **Lei nº 7.122 de abril de 2023**. Altera a Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006 sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. Diário Oficial de São Luís: nº 337, Edição Extra, São Luís, MA, 2023.

SARAIVA, E. B. et al.. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927–935, abr. 2013.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. DOI: 10.7476/9788538603894.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para as políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, maio/ago. 2014.

SILVA, D. W.; GEHLEN, I. A inserção da agricultura familiar no mercado institucional: entre o direito e o acesso ao recurso da política pública. **Tempo da ciência**. Toledo, PR. Vol. 22, n. 43 (2015), f. 43-54. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/130136>. Acesso em 05 fev. 2025.

SILVA, J. de R. S. **Terra bela: mais um assentamento de trabalhadores rurais no Maranhão**. 1997. 228f. (Dissertação de Mestrado em Economia Rural e Regional), Programa de Pós-graduação em Economia Rural e Regional, Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba – Campus II - Campina Grande - Paraíba - Brasil, 1997.

SILVA, S. P. **Trajetória e Padrões de Mudança Institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019. 52 f. (Texto para Discussão, n. 2529).

SILVA, S. P. **Descentralização Federativa e Desafios de Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma análise Pós-Lei nº 11.947/2009**. Texto para discussão - 2762 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

SILVA, R. M. A.; NUNES, E. M.. Agricultura familiar e cooperativismo no Brasil: uma caracterização a partir do Censo Agropecuário de 2017. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 61, n. 2, 2023.

SILVA, S. P. Compras da agricultura familiar para a alimentação escolar no Brasil: aspectos normativos e desempenho entre unidades federativas (2013-2019). **POLÍTICAS SOCIAIS: Acompanhamento e Análise**. Brasília, DF: Ipea, n. 30, 2023. ISSN 1518-4285.
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12373?mode=full>

SOUSA, I. B. B. de. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise de dados sobre a estrutura, dinâmica e acesso no município de São Luís – MA de 2014 a 2018**. São Luís, 2020. 174 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de

Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2020.

STADUTO, J. A. R.; ROCHA JR, W. F.; BITENCOURT, M. B.. Contratos no mercado de trabalho agrícola: o caso das cooperativas de trabalhadores rurais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 42, n. 4, p. 637–661, out. 2004.

TAKAGI, M. A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. 2010. p. 54-73. In: BRASIL. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. 190 p.

TEIXEIRA, C. A. O enfraquecimento das políticas públicas para agricultura familiar: uma análise do PAA. **Revista NERA**, v. 26, n. 65, p. 109-136, jan.-abr., 2023. Prudente/SP, Brasil. ISSN: 1806-6755.

TEIXEIRA, G. O Censo Agropecuário 2017. **Revista NECAT** – Ano 8, n °15 Jan-Jun/2019. p. 8-39. 2019. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4314/3244>. Acesso em: 01 abr. 2025.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para Construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 1, 2012, p. 66-105.

TRINDADE, J. R.; CRUZ, A. G. Crédito rural agrícola e impactos regionais sobre a dinâmica da produção agrícola brasileira no período de 2000 a 2010. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil, v. 33, n. 2, 2019. DOI: 10.14393/REE-v33n2a2019-39964. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/39964>. Acesso em: 23 abr. 2025.

VALADARES, A. O perfil na produção da agricultura familiar entre os censos agropecuários de 2006 e 2017: Um panorama e sinais de mudança. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**- Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

Vários Autores. **Sanöma samakönö sama tökö nii pewö oa wi tökö waheta : ana amopö = Enciclopédia dos alimentos yanomami (sanöma): cogumelos**. 2016. São Paulo: Instituto Socioambiental/Hutukara Associação Yanomami. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/enciclopedia-dos-alimentos-yanomami-sanoma-cogumelos>> Acesso em 17 set. 2023.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Hucitec, 1991.

WANDERLEY, M. DE N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, 21, Outubro, 2003: p. 42-61. Disponível em:

<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/238/234>. Acesso em 24 jan. 2025.

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada com Grupos Formais e Informais

Perspectivas de Agricultura Familiar

1. O grupo se considera composto por agricultores(as) familiares?
2. O que fazem de vocês esses(as) agricultores(as)?

Caracterização do grupo

1. Quando o grupo foi formado?
2. O que motivou a criação do grupo?
3. Quantos agricultores e agricultoras participam do grupo enquanto cooperados/associados?
4. Como o grupo se dispõe geograficamente? Tem posse da terra?
5. O grupo é composto por agricultores e agricultoras que têm prioridade legal no acesso às políticas (assentados, quilombolas e indígenas)?
6. Participam como representantes da sociedade civil em algum conselho ou órgão público?
7. O grupo está aberto à inserção de novos participantes?
8. A agricultura é a única atividade das famílias?

Caracterização da produção do grupo

1. Quais mercados o grupo utiliza para escoar a produção?
2. Quais são os principais alimentos produzidos pelo grupo?
3. Quais são os principais alimentos comercializados pelo grupo?

Mercado Institucional

1. O grupo participa de quais mercados institucionais/mecanismos de compra pública?
2. Desde quando participa?
3. Como é o processo de participação (entre as diferentes etapas, como a chamada pública e a entrega) em cada um deles?
4. Como se informam sobre as chamadas públicas de cada um desses mercados?
5. Acessam outras políticas (não relacionadas às compras públicas) ou programas de financiamento?
6. Qual a posição da renda advinda desse mercado no âmbito financeiro das famílias?

Mercado Institucional de Alimentação Escolar

1. Quanto à alimentação escolar, o grupo participa dos mercados de quais redes (municipais, estaduais, federal)?
2. Desde quando o grupo participa das chamadas públicas para atendimento de cada rede da alimentação escolar?
3. Quais diferenças são percebidas entre o processo em cada uma das redes?

Mercado Institucional de Alimentação Escolar Estadual

Participação

1. Desde quando o grupo participa das chamadas públicas da SEDUC-MA?
2. O que os levou a participar dessas chamadas?

3. Como se informam sobre essas chamadas?
4. Como é o processo de participação (entre as diferentes etapas, como a chamada pública e a entrega) nessas chamadas?
5. Há a participação e apoio de parceiros (órgãos públicos de assistência rural, organizações não governamentais) nesse processo?
6. Narrar como é o processo da audiência pública desde o lançamento do edital até as entregas.

Decisões

7. Em geral, participam das chamadas de quais localidades (UREs, polos e municípios)?
8. Quanto a URE de São Luís e seus municípios (Alcântara, São José de Ribamar, São Luís, Paço do Lumiar e Raposa), como escolhem os polos que irão participar das chamadas?
9. Dentro da URE, quais são as localidades privilegiadas para participação pelo grupo?
10. O valor do recurso financeiro que cada escola disponibiliza para a chamada influencia na participação do grupo?

Relacionamento

11. Como é a relação com a secretaria durante todo o processo?
12. Como é a relação com os gestores escolares durante o processo?
13. Quem são os sujeitos mais importantes para que todo o processo ocorra?

Audiência Pública

14. Em relação à documentação necessária para chamadas, como o grupo se organiza para obtê-la? Há alguma dificuldade nessa parte do processo?
15. Na audiência pública, etapa presencial da chamada pública, como o grupo se organiza para participar?
16. Durante essa etapa, alguns grupos cedem o atendimento das escolas para outros grupos por meio de acordos. Como isso funciona? Quais são os critérios adotados?

Pós-chamada

17. Após a chamada, como se dá a relação com as escolas?
18. Quais são as dificuldades para realização das entregas?
19. Há alguma dificuldade/especificidade relacionada ao cumprimento do contrato?
20. O que fazem quando não têm os alimentos para fornecer para as escolas?