

Conexões entre agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil: reflexões sobre o artigo de Schwartzman et al.

Links between family farming and the National School Feeding Program in Brazil: comments on the article by Schwartzman et al.

Conexiones entre agricultura familiar y el Programa Nacional de Alimentación Escolar en Brasil: reflexiones sobre el artículo de Schwartzman et al.

Luciene Burlandy ¹

Clarice Soares Carvalhosa ¹

doi: 10.1590/0102-311X00084817

O artigo de Schwartzman et al. analisa o processo de construção da *Lei nº 11.947/2009* e os componentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em sua “vinculação” com a agricultura familiar. O artigo cita o estudo de Hawkes et al. ¹ que analisou o mesmo processo, mas de forma distinta, pois se baseou em modelos da teoria política, enquanto Schwartzman et al. não explicitam o referencial utilizado para tal e incluíram a análise dos componentes segundo o modelo lógico. Hawkes et al. ¹ evidenciam elementos do processo político que possibilitou a aprovação da Lei (alianças e estratégias de oposição, como as registradas no Senado) que foram abordados de forma tímida no artigo de Schwartzman et al.

Ao analisar a contextualização histórica, o artigo destaca a importância do Programa Fome Zero e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Porém, vale ressaltar a dinâmica política instituída pelo CONSEA que potencializou e coordenou demandas de diferentes setores, facilitou a construção de alianças e de uma ação política pactuada, inclusive para além do poder executivo, a exemplo da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional criada em 2007, que contribuiu para enfrentar a oposição política no Senado.

Esse processo também possibilitou reconfigurar ideias, argumentos, interesses e facilitou uma construção compartilhada de concepções sobre questões que foram fundamentais para os termos da Lei: Segurança Alimentar e Nutricional e Alimentação Adequada e Saudável; PNAE e direitos; agricultura familiar e justificativas para apoiá-la; compras públicas como indutoras de novas práticas e valores; desenvolvimento com equidade, inclusão social e sustentabilidade social, econômica e cultural.

Na *Constituição Federal* (1988), Art. 208, a alimentação escolar já era reconhecida como dever do Estado, ainda que a alimentação só tenha sido incluída no rol dos direitos sociais em 2010, com a *Emenda Constitucional nº 64* ². No entanto, as conexões com o Direito Humano à Alimentação Adequada ganharam “materialidade” no CONSEA, que inclusive propôs recomendações específicas ao PNAE nessa ótica ³.

As conexões com a agricultura familiar se estabelecem inicialmente pelo respeito à vocação agrícola e ao incentivo à produção e compra local. A *Lei nº 8.913* de 1994 ⁴ já indicava que deveriam ser preferencialmente adquiridos produtos de cada região, mas a justificativa de redução de custos ganha novos sentidos no âmbito da segurança alimentar e nutricional.

¹ Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil.

Correspondência

L. Burlandy

Universidade Federal Fluminense.

Rua São Paulo 30, 4º andar, Niterói, RJ 24020-140, Brasil.

burlandy@uol.com.br



Circuitos locais de produção e consumo vêm sendo fomentados em diferentes países, contudo o contexto brasileiro se distingue pelo incentivo específico para a agricultura familiar e não apenas para a agricultura local. O artigo reconhece que a institucionalização da vinculação entre alimentação escolar e agricultura local, por intermédio da *Lei nº 11.947*, é um marco nas políticas de segurança alimentar e nutricional. Porém, vale ressaltar que essa é a primeira legislação do PNAE que menciona não apenas o incentivo a compra local, mas preferencialmente da agricultura familiar e das comunidades indígenas e quilombolas. As justificativas para compra da agricultura familiar podem ser bem distintas daquelas que balizam a compra local.

Desde a década de 1980, como destaca o artigo, as demandas por vincular a agricultura familiar às compras públicas vinham sendo vocalizadas, mas estavam associadas às dificuldades em comercializar para o mercado institucional. Tais demandas também ganham novos significados.

A primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994 ressaltou a priorização de alimentos regionais “não formulados” e o estímulo à produção, subsídio e apoio técnico aos “pequenos produtores rurais” por meio do incentivo à produção de gêneros alimentícios básicos. No ano seguinte, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado para disponibilizar condições de financiamento diferenciadas para a agricultura familiar. Marco importante do legado prévio das políticas de incentivo a agricultura familiar, o programa é mencionado no estudo de Schwartzman et al. apenas como referencial para a demarcação do “público alvo” beneficiado pela vinculação entre PNAE e agricultura familiar. No entanto, ele reconfigura a ação governamental no âmbito da agricultura, ao formalizar o reconhecimento por parte do Estado brasileiro de uma categoria específica de agricultores. O PRONAF estabelece, pela primeira vez, os critérios que definem o agricultor familiar, com status próprio de elegibilidade para os programas e políticas governamentais, em distinção ao pequeno produtor rural, ou local. Essa definição foi formalizada posteriormente na *Lei nº 11.326*, de 24 de julho de 2006⁵.

No âmbito do Programa Fome Zero e do CONSEA, o apoio à agricultura familiar era considerado como uma política estrutural para promover atividades econômicas em bases equitativas, ampliar a oferta dos alimentos que expressam a diversidade cultural alimentar e induzir à concorrência em mercados controlados por grandes corporações alimentares.

Para tal, foram instituídas duas iniciativas inovadoras, elaboradas por um grupo de trabalho do CONSEA e um grupo técnico interministerial: (1) o plano de safra da agricultura familiar 2003/2004, objetivando integrar os instrumentos de política agrícola da safra anual com diretrizes de desenvolvimento agrário e segurança alimentar e nutricional, comprar alimentos da agricultura familiar para atender às iniciativas de subvenção ao consumo, implantadas pelo Programa Fome Zero; (2) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) cujos objetivos indicam novos sentidos ao incentivo à agricultura familiar, especialmente relacionados com abastecimento e acesso alimentar equitativo, tais como: contribuir para a segurança alimentar e nutricional dos agricultores; gerar renda com a venda do excedente de sua produção ao governo federal; incentivar a comercialização; ampliar os estoques de alimentos para a distribuição pelos programas alimentares; garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; promover a inclusão social no campo.

O resgate da importância social da agricultura familiar foi marcante ao longo da construção do enfoque da segurança alimentar e nutricional no Brasil, que destacou sua capacidade produtiva; contribuição majoritária para o mercado consumidor interno, apesar do pouco acesso à terra, crédito e apoio técnico; preservação dos saberes tradicionais, cultura local e potencial para o desenvolvimento sustentável e equitativo. A promoção de modos agroecológicos de produção (nem sempre utilizados pela agricultura familiar) foi priorizada, mas na perspectiva de processos progressivos de transição que não desconsiderassem o apoio à agricultura familiar. Tais elementos condicionaram a base argumentativa em defesa da Lei.

Ainda que a iniciativa de vincular a agricultura familiar aos programas governamentais por meio das compras públicas anteceda o CONSEA, o enfoque da segurança alimentar e nutricional reforça essa vinculação por outras vias e confere novos sentidos, particularmente por estimular uma preocupação com a origem dos alimentos, formas de produzi-los, e evidenciar como as práticas produtivas condicionam a alimentação e geram desigualdades.

Dessa forma, o debate sobre as compras públicas foi redimensionado para além da formação de estoques reguladores de alimentos, incluindo os critérios para escolhas de fornecedores. Por ser um comprador estratégico o governo pode induzir novas práticas e valores, também na esfera do mercado.

Portanto, na ótica da segurança alimentar e nutricional importa saber de quem se compra, como o alimento é produzido e questionar: quais as repercussões sociais, econômicas, políticas, ambientais, culturais e em saúde, dessas distintas práticas produtivas? de quais direitos (humanos, de cidadania) tratam as políticas públicas? que tipo de desenvolvimento (sustentável, inclusivo, equitativo, ou excludente) elas promovem? as regras institucionais e o processo de compras públicas favorecem quais segmentos de fornecedores e, conseqüentemente, que tipo de desenvolvimento e práticas, inclusive alimentares? Foram questionamentos dessa ordem que possibilitaram que o próprio conceito de alimentação adequada e saudável fosse redefinido pelo CONSEA, associado a todos esses aspectos citados, e que se justificasse a vinculação entre agricultura familiar e PNAE nos termos da Lei.

Colaboradores

L. Burlandy e C. S. Carvalhosa contribuíram na concepção do estudo, análise e redação do artigo.

1. Hawkes C, Gerken BB, Castro IRR, Jaime PCJ. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. *Rev Saúde Pública* 2016; 50:47.
2. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 64 de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. *Diário Oficial da União* 2010; 4 fev.
3. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada. *Recomendações ao Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2005.
4. Presidência da República. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. *Diário Oficial da União* 1994; 13 jul.
5. Presidência da República. 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* 2006; 25 jul.

Recebido em 16/Mai/2017

Aprovado em 17/Jul/2017