



Análise de políticas públicas voltadas para agricultura familiar: reflexões acerca do PNAE e o Desenvolvimento Sustentável

Analysis of public policies targeted at family farming: Reflections about PNAE and the Sustainable Development

GROSSI, José Rocha¹; ROCHA, Janaína Vieira²; FERREIRA, Laura³

¹ Universidade de Brasília, grossijose12@gmail.com ² Universidade de Brasília, rocha.janaina@aluno.unb.br; ³ Universidade de Brasília, laura.angelica@unb.br

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: A diversificação de canais de comercialização, privilegiando circuitos curtos, produtos locais e compras institucionais, tem sido um caminho utilizado para apoiar o desenvolvimento e estabilidade da agricultura familiar camponesa. Este artigo busca refletir sobre a centralidade nos mercados institucionais de compra de alimentos, a partir da experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Buscamos compreender: como as políticas públicas e a governança do setor são estabelecidas; o fortalecimento de ações de sustentabilidade dos sistemas alimentares da agricultura familiar; e o combate à insegurança alimentar e nutricional. Trata-se de uma pesquisa teórica bibliográfica, que analisa dados com apoio da literatura disponível. O PNAE é um indicativo de que ainda há espaço para o avanço de políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade socioambiental para o meio rural.

Palavras-chave: mercados institucionais; agroecologia; programa nacional de aquisição de alimentos; autonomia.

Introdução

Embora recentemente a dimensão da sustentabilidade esteja cada vez mais presente na formulação de políticas públicas, em um contexto de produção de alimentos, historicamente, a gestão e a atuação do Estado no setor agropecuário focalizaram principalmente o aumento de produtividade, independentemente da avaliação dos impactos para a sociedade e para o meio ambiente. As temáticas socioambientais ganharam relevância a partir da década de 1990 (SAMBUICHI ET AL., 2014). A sociedade contemporânea tem se caracterizado por um contexto de globalização das redes de produção de alimentos, no qual ocorre uma homogeneização dos cardápios e uma preferência por alimentos industrializados. Incorporar à alimentação escolar refeições saudáveis e que respeitem os hábitos alimentares regionais, que busquem incorporar a biodiversidade local e as tradições



de cada território, se torna uma tarefa complexa e desafiadora (ROSSETTI, WINNIE E SILVA, 2016).

Os mercados institucionais geridos pela administração pública, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), podem ser considerados responsáveis por fornecer renda para diversas comunidades do meio rural brasileiro, mas também uma forma de corresponder ao desafio da alimentação condizente ao território, ao menos no âmbito da merenda escolar. De fato, os mercados institucionais são mecanismos responsáveis pela valorização da produção local, de preferência do mesmo município ou próximo às escolas. Isso condiz com os hábitos alimentares de cada local e encurta as cadeias de produção, o que reduz as externalidades negativas provenientes do transporte e da logística (NGUYEN, HANH et al. 2018; DIAS, DE OLIVEIRA, 2019).

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, estabeleceu novas diretrizes para o PNAE. O seu artigo 14 dedica no mínimo 30% dos recursos financeiros para a execução do programa sejam direcionados para a agricultura familiar, priorizando territórios onde a necessidade de criação ou fortalecimento das redes econômicas e produtivas é uma demanda prioritária, como é o caso de assentamentos da reforma agrária e comunidades tradicionais. Em municípios onde a principal forma de atividade econômica e de produção de alimentos segue o modelo convencional do agronegócio, a demanda do PNAE por alimentos oriundos da agricultura familiar não é suprida (MACHADO ET AL., 2018). A agricultura familiar possui um papel central na garantia da segurança alimentar para grupos socialmente mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que suas práticas produtivas, com um maior enfoque na agroecologia, permitem uma menor dependência de insumos externos e maior sustentabilidade ambiental para os agroecossistemas nos quais ela está inserida. Assim como, na América Latina, o papel de destaque para a contribuição da agricultura camponesa na esfera socioeconômica, especialmente para a geração de empregos e renda para as populações rurais (LOPEZ E CARRIÓN, 2018).

Metodologia

O objetivo deste estudo é examinar a centralidade dos mercados institucionais de compra de alimentos como forma de garantir a autonomia dos agricultores familiares, com base na experiência do PNAE. Entendemos o PNAE como uma ferramenta que contribui para o desenvolvimento da agroecologia, promovendo a autonomia financeira das famílias camponesas, garantindo a sustentabilidade dos sistemas alimentares da agricultura familiar, assim como ferramenta no combate à insegurança alimentar e nutricional no Brasil.

Trata-se de uma pesquisa teórica bibliográfica, que analisa dados com apoio da literatura disponível sobre as temáticas: da agricultura familiar; das redes de produção de alimentos; dos sistemas alimentares sustentáveis; da agroecologia; e de aspectos associados no que tange à execução do PNAE. O escopo do estudo busca analisar a abrangência do PNAE enquanto política pública federal, focalizado



no contexto da agricultura familiar e no meio educacional da rede de educação pública. O recorte temporal começa em 1955 com o Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955 até a análise de estudos realizados em 2022.

Resultados e Discussão

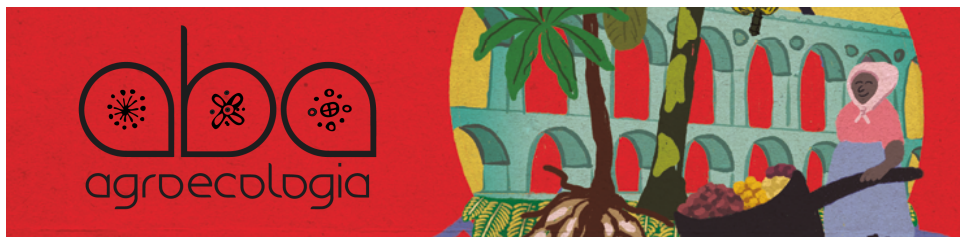
A rede da agricultura familiar pautada nos sistemas alimentares sustentáveis:

A agricultura familiar, enquanto categorização de um modelo produtivo, abrange uma enorme diversidade de modelos de produção de alimentos (Grisa et al, 2022). Possui um papel central no combate à insegurança alimentar e nutricional no meio rural, assim como a geração de empregos e o aumento da sustentabilidade financeira dos agroecossistemas (LOPEZ E CÁRRION, 2018). Conforme a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, um sistema alimentar sustentável é caracterizado por três bases responsáveis por garantir a segurança alimentar e nutricional intergeracional: i) a esfera de análise econômica; ii) o desenvolvimento social; e iii) a sustentabilidade ambiental (NGUYEN ET AL. 2018). Para se analisar, de fato, a produção quanto à sua sustentabilidade é importante não apenas olhar para a produção do alimento no espaço agrário, mas também para o processo inteiro, ou seja, todo o sistema alimentar (SAMBUICHI ET AL., 2014; GRISA ET AL., 2022). Neste escopo seria necessário abranger desde os insumos utilizados até o consumidor, passando pela geração de resíduos e pelo consumo energético necessário para o transporte dos alimentos.

No contexto da alimentação escolar, na qual os alimentos ultraprocessados ganham espaço crescente nos cardápios, os nutricionistas e os responsáveis técnicos são atores centrais na formulação de refeições que sejam condizentes com os hábitos alimentares regionais. Conforme destacam Machado et al. (2018), a incorporação de um nutricionista na formulação técnica dos cardápios acarretou um maior volume de compras institucionais de produtos locais advindos da agricultura familiar. Isso demonstra o fortalecimento da rede da agricultura familiar a partir da incorporação de um profissional da área da nutrição, que coordene a compra dos alimentos locais e busque alimentos saudáveis, portanto, os cardápios são os principais instrumentos para se materializar as demandas para que estado atenda. Eles conectam os atores da agricultura familiar às redes dos mercados institucionais. (SILVA, GEHLEN E SCHULTZ, 2016). Resultando em uma maior diversidade de cardápios, resultantes das diversas formas de produção e das práticas, conhecimentos e tecnologias adotadas, condizentes com os hábitos alimentares de cada região.

O fortalecimento de políticas públicas - o caso do PNAE e a sua relação com a agricultura familiar.

O programa teve sua origem no Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que instituiu a campanha da merenda escolar, que era subordinada ao Ministério da



Educação – MEC. (SAMBUICHI ET AL., 2014). Duas decisões modificaram o seu escopo de atuação e se destacam neste estudo: i. a primeira determinada pela Lei 11.974, de 16 de junho de 2009, que obriga os municípios a destinarem um montante mínimo de 30% do volume dos recursos financeiros do PNAE para compras de alimentos com origem na agricultura familiar; ii. a segunda tem a ver com a Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que estabelece que os municípios devem dar preferência a alimentos de procedência agroecológica e orgânica e que os mercados institucionais paguem pelos produtos agroecológicos um valor até 30% acima do que seria pago pelos produtos do mercado convencional (ROSA E SVARTMAN, 2018; BRASIL, 2013).

Atualmente, a atuação do Estado deve se concentrar na articulação e coordenação de diversos atores, com um papel de moderador, que busque o desenvolvimento das conexões entre as redes alimentares. A formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e à estruturação de governança entre os atores das redes da agricultura familiar devem englobar áreas como a rede pública de educação básica e temáticas como saúde pública e segurança alimentar de grupos socialmente vulneráveis (Kroth et al., 2019). No contexto geral da compra institucional de alimentos produzidos pela agricultura familiar, entre 2011 e 2017, apenas um terço das capitais estaduais cumpriu a meta de destinar pelo menos 30% dos recursos para adquirir alimentos agroecológicos (ARAÚJO ET AL., 2019).

O PNAE, enquanto política pública, é uma forma de articulação de atores que buscam: (i) certificar a segurança alimentar e nutricional, por meio de recursos oriundos do governo federal; (ii) garantir uma renda ao agricultor; e (iii) fornecer alimentos de qualidade aos alunos da rede pública de ensino. Conforme a Lei 11.974, a alimentação escolar é pautada por diretrizes, das quais destacamos os artigos “I” e “V”, que tratam diretamente sobre respeitar os hábitos alimentares locais e sobre dar preferência à produção da agricultura familiar e de comunidades tradicionais.

Embora ocorram experiências que envolvam segurança alimentar e alimentação escolar no mundo inteiro, o Brasil se destaca ao universalizar a sua experiência. Em um universo amostral de 5.184 municípios entrevistados, 78,5% destes compram alimentos originados da agricultura familiar, indicando a ampla efetividade do PNAE em território nacional Machado et al. (2018). O estudo destaca também que os locais incapazes de suprir a demanda com produtos da agricultura familiar estão localizados em regiões com forte presença da agricultura convencional, com monoculturas de grande porte e focalizada na produção de *commodities* a serem exportadas.

Sambuichi et al. (2014) elencam os principais desafios para a inclusão da agricultura familiar na escala que o PNAE pretende alcançar: i. a logística e os custos de transportes da produção e dos centros de triagem e recebimento dos produtos; ii. a capacitação e o planejamento dos agricultores; iii. o teto (limite) de recursos que um agricultor individualmente pode receber; iv. a falta de linhas de crédito relacionados



à agricultura familiar e à produção agroecológica e orgânica; v. atrasos nos repasses financeiros. O desenvolvimento econômico da agricultura familiar depende de uma sustentabilidade financeira também. Portanto, a capacitação dos atores envolvidos nas dinâmicas dos mercados institucionais e o fortalecimento da conectividade entre as redes são os principais mecanismos para garantir a autonomia econômica da agricultura familiar. Isso passa pela administração pública ao nível federal, estadual e municipal e chega aos próprios agricultores e às suas cooperativas e associações (ARAÚJO ET AL. 2019).

É importante ressaltar o fato de que os mercados institucionais não são simplesmente um processo de mercantilização da demanda alimentar a partir da ótica do consumo. Silva, Gehlen e Schultz (2016) evidenciam que as famílias de agricultores ganham muito com o reconhecimento da sua condição de produtores de alimentos. Além do prestígio social, os atores das redes da agricultura familiar, como cidadãos dotados de direitos, ao se empoderarem e elaborarem as suas narrativas, podem reivindicar melhores oportunidades, condizentes com as demandas sociais do grupo. Outras consequências sistêmicas encontradas no escopo do PNAE, para além da criação dos mercados institucionais e de cardápios saudáveis para os alunos da rede pública, são a redução da evasão escolar e a melhora no desempenho escolar. No âmbito da escola, o ato de se alimentar pode se tornar um processo pedagógico (KROTH ET AL., 2019).

Conclusões

Na esfera do desenvolvimento social do país, destaca-se o papel do PNAE como forma de garantir a segurança alimentar e nutricional no contexto escolar. No que se refere ao desenvolvimento rural sustentável, a constituição de mercados institucionais garante uma boa fonte de renda e o escoamento da produção de alimentos pela agricultura familiar. Portanto, ao se fazer a conexão entre grupos socialmente vulneráveis e ao promover uma rede entre tais atores, a PNAE se torna uma política central de assistência social e saúde pública, que ajuda a formular os mercados institucionais pautados por diretrizes que foram acompanhando a evolução histórica do debate sobre o papel do Estado no desenvolvimento sustentável.

A agricultura familiar, como entidade organizada, atua diretamente na mudança na forma como os mercados são influenciados pelo agronegócio e busca valorizar uma nova organização do território rural, com fundamento na agroecologia e alicerçada, entre outros fatores, pela produção local, pelo empoderamento dos agricultores, pelas redes sustentáveis e pela alimentação saudável. O PNAE é um indicativo de que ainda há espaço para o avanço de políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade socioambiental para o meio rural, principalmente com foco nos modos de produção da agricultura familiar e em alimentos agroecológicos.



Referências bibliográficas:

ARAUJO, Lana Raysa da Silva et al. Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2013). Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26.-de-17-de-junho-de-2013>

DIAS, Thiago Ferreira; DE OLIVEIRA, Erysson Faustino. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Mercados Institucionais: uma análise exploratória do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE no Rio Grande do Norte. Holos, v. 5, p. 1-19, 2019.

GRISA, Catia et al. Sistemas alimentares e territórios no Brasil. 2022.

KROTH, Darlan Christiano et al. Análise da operacionalização da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar por parte dos municípios: o caso do PNAE em três microrregiões do Oeste Catarinense. Redes (St. Cruz do Sul Online), v. 24, n. 1, p. 138-162, 2019.

LÓPEZ, María Fernanda; CARRIÓN, Andrea. Geografía, economía y territorios rurales en América Latina: presentación del dossier/Geography, economy and rural territories in Latin America: an introduction to the dossier. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial, n. 14, p. 7-22, 2018.

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, p. 4153-4164, 2018.

NGUYEN, Hanh et al. Sustainable food systems: concept and framework. Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome, Italy, 2018.

ROSA, Marcela Pereira; SVARTMAN, Bernardo Parodi. Agroecología y políticas públicas: reflexiones sobre un escenario en constantes disputas. Revista Psicología Política, v. 18, n. 41, p. 18-41, 2018.

ROSSETTI, Francini Xavier; DA SILVA, Marina Vieira; WINNIE, Lo Wai Yee. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 23, n. 2, p. 912-923, 2016.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al (org.). Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas. 2014

SILVA, Danielle Wagner; GEHLEN, Ivaldo; SCHULTZ, Glauco. Agricultura familiar, políticas públicas e cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Redes (St. Cruz do Sul Online), v. 21, n. 3, p. 121-145, 2016.