

Segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar e compras institucionais: desafios e potencialidades

Food security and nutrition, family farming and institutional purchases: challenges and potentialities

Silvia do Amaral Rigon¹
Islandia Bezerra¹

¹ Departamento de Nutrição, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR, Brasil.

Correspondência / Correspondence
Silvia do Amaral Rigon - silviorigon@gmail.com

O artigo de Giselle Silva Garcia e Elisabetta Recine aborda o tema da segurança alimentar e nutricional e tem foco na participação da agricultura familiar nas compras institucionais. Como o próprio título sinaliza, “Perspectivas do fornecimento de produtos da agricultura familiar para os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal”, são identificadas grandes potencialidades nesse processo em construção, enquanto elemento indutor da consolidação da segurança alimentar e nutricional (SAN) e de fortalecimento da agricultura familiar, assim como se verificam, a partir dessa inovação, novos (e velhos) desafios a serem superados. O artigo, portanto, aborda um tema candente, atual e de relevante importância social, problematizando as questões mais significativas, e apresenta na sua finalização propostas para seu equacionamento.

Ao discutir a SAN no Brasil, o artigo faz menção à questão central da existência histórica da fome, denunciada pelo médico pernambucano Josué de Castro no início do século passado. Tal registro permite ao leitor(a) uma localização temporal de quando o tema passou a ganhar repercussão no país. Também há referência à dinâmica internacional de construção do conceito de SAN e, na sequência, a referência ao conceito de SAN do Brasil, vigente no principal marco

legal existente, aprovado em 2006.¹ A descrição do processo culmina com a institucionalização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN e PNSAN), ainda em fase de estruturação e implementação.

Nesse sentido, torna-se necessário registrar o processo social que gerou a institucionalização da SAN no país e que contou com significativa mobilização de diferentes segmentos da sociedade brasileira.² Igualmente importante é mencionar os resultados do conjunto de políticas que emerge desse processo social, destacando os avanços que o Brasil obteve no enfrentamento da pobreza e da fome, mediante ações de caráter emergencial associadas a medidas estruturantes. Tal conjunto de políticas e programas, desenvolvidos de forma intersetorial, atingiu segmentos importantes da sociedade em situação de insegurança alimentar, dentre os quais se encontram os agricultores familiares mais empobrecidos.² Algumas dessas políticas são abordadas no artigo, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), destacando-se o aspecto inédito dessa ação, que é a compra de alimentos diretamente da agricultura familiar, com dispensa de licitação e com doação simultânea às famílias em insegurança alimentar.

Considera-se que a experiência do PAA constituiu um processo pedagógico, tanto para a gestão pública, que passou a realizar as compras institucionais mediante processos diferenciados de aquisição, como para determinados segmentos da agricultura familiar, que passaram a comercializar seu excedente de produção. Com base nessa experiência, o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) iniciou também o processo das compras institucionais com vistas ao abastecimento de suas escolas públicas.³ No artigo são ressaltados os significativos resultados que vêm sendo obtidos na implementação de tais programas, a partir da sua criação: 1) o fortalecimento da agricultura familiar, com aumento da renda, da produção e da qualidade da alimentação das famílias agricultoras envolvidas; 2) a dinamização da economia local e regional e a melhora da qualidade da alimentação das populações que acessam esses alimentos pela via institucional.

Assim, considerando como referência o PAA e o PNAE, e os resultados positivos que foram observados na implementação desses programas, as autoras consideram a importância de as mesmas modalidades de compra da agricultura familiar serem incorporadas também nos equipamentos públicos de segurança alimentar, como bancos de alimentos e restaurantes comunitários, criados ao longo do processo de institucionalização da SAN no país.²

Para realizar o recorte geográfico que situa o(a) leitor(a) no contexto em que a pesquisa de campo foi realizada, menciona-se o processo de adesão do Distrito Federal (DF) ao SISAN, com a obrigatoriedade de se elaborar um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. O estudo passa a circunscrever as discussões ao processo vivenciado nesse cenário, mas sempre em diálogo com o processo nacional. É apresentada nessa parte do texto uma das diretrizes do I PDSAN, que se encontra em sintonia com as diretrizes da PNSAN e que tem por objetivo “o incentivo à promoção do

abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento, distribuição e comercialização de alimentos, além do fomento à produção e à agroindústria de base familiar”. O objetivo de tal menção, portanto, é considerar que a busca dessa diretriz é fundamental para a consolidação da SAN e que sua implementação necessita ser efetivada nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal.

Nessa parte do artigo, é ressaltada a importância da produção da agricultura familiar no âmbito nacional, mediante apresentação das estatísticas de produção, que para determinados alimentos chega à casa dos 60 a 70%. Segundo os dados referidos, mais da metade de todos os alimentos produzidos no Brasil provém da agricultura familiar, informação que atesta a eficiência do trabalho dessa categoria em termos da capacidade de produção em relação à área utilizada e, sobretudo, quando se compara ao apoio governamental obtido pelo segmento da produção industrial de alimentos, o chamado “agronegócio”. Enquanto o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) recebeu em 2014 um orçamento de 21 bilhões de reais, o agronegócio contou com valores que chegaram à casa dos 156 bilhões.⁴ Assim, considerando que o PRONAF foi instituído somente em 1995 e que o agronegócio recebe apoio governamental desde a década de 1970, é possível compreender como tal processo histórico colaborou para transformá-lo no modelo hegemônico de produção.

Na sequência, as autoras apresentam os dados da produção da agricultura familiar oriunda do Distrito Federal, que são muito inferiores aos dados nacionais, mostrando que este segmento encontra dificuldades para realizar sua produção nesse território, sobretudo em função de dispor de uma quantidade de terra insuficiente. Tal quadro, por sua vez, reflete o nível regional a situação de concentração fundiária que existe no nível nacional, sendo este um dos principais problemas a serem resolvidos para a consolidação da SAN no Brasil. Infelizmente, apesar da sua importância, este tem sido um dos aspectos que pouco avançaram no país desde a aprovação da Constituição Federal de 1988. Segundo dados de 2013, cerca de 120 mil famílias vivem ainda acampadas em todo o território nacional, aguardando o processo de assentamento.⁴

Em relação à compreensão do tema da SAN apresentada pelos entrevistados, chamam a atenção a qualidade e a abrangência das discussões realizadas. O artigo trabalhou com percepções de pessoas vinculadas aos equipamentos públicos de SAN; ou seja, pessoas que de alguma forma já incorporaram as discussões do campo da SAN e que estão sensibilizadas para a concretização desse direito. É importante destacar isso, porque no geral, não é comum a presença de uma visão mais integradora da temática e que relacione a produção de alimentos à questão da saúde, considerando também as questões ambientais. Esse já pode ser considerado um diferencial bastante interessante apresentado pelos entrevistados e produto da existência de um processo formativo que tem se dado no âmbito da SAN, que qualifica os sujeitos que se incorporam às

ações desenvolvidas para sua promoção, conferindo uma abordagem mais ampliada aos temas da alimentação e nutrição, na perspectiva da garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável e da construção da cidadania.⁵

Os resultados apresentados também levam a uma reflexão crítica sobre a conformação do sistema agroalimentar atual. Os entrevistados mencionam sua preocupação com as questões do acesso limitado aos alimentos, do abastecimento insuficiente e a questão da insustentabilidade do atual modelo de produção. Em suas falas, reconhecem que o atual sistema de produção implica consequências danosas para o meio ambiente e para a saúde humana. Segundo os comentários registrados, o atual sistema produtivo é considerado “como uma agressão à SAN”. Assim, tendo como referência a fala mencionada, pode-se considerar que, por parte dos entrevistados, existe uma compreensão ampla do processo de geração da insegurança alimentar e nutricional e que esse processo se encontra diretamente relacionado com o atual sistema agroalimentar.

No entanto, apesar da compreensão demonstrada, quando mencionam a questão dos hábitos alimentares e a promoção da saúde, percebe-se a existência de uma compreensão de que a perspectiva de mudança individual das práticas alimentares (consideradas pouco saudáveis) somente advirá com a educação nutricional. Surge com isso uma contradição em relação às questões supramencionadas. Ou seja, há uma compreensão crítica do sistema agroalimentar, mas ela ainda não é articulada à necessidade de sua reconstrução, mediante processos estruturantes que visem à criação de ambientes saudáveis, ou seja, que promovam a SAN, e assim a práticas alimentares saudáveis e sua adoção de forma mais coletiva. Observa-se em alguns relatos dos entrevistados uma tendência em “culpabilizar” ou “responsabilizar” os indivíduos por seus “hábitos alimentares inadequados”.

Assim, a partir das falas dos entrevistados, emerge para o debate uma questão: não seria importante aprofundar a análise a partir da abordagem da determinação social do perfil alimentar e nutricional da sociedade contemporânea? Há uma complexidade na construção da SAN, numa sociedade organizada segundo o modo de produção capitalista, com um sistema agroalimentar regulado pelo setor privado e forte influência midiática, dentro do qual circula o alimento, considerado exclusivamente como uma mercadoria.⁶

Tal compreensão constitui uma contradição ao enfoque do alimento como um bem essencial para a manutenção da vida humana, presente no conceito brasileiro de SAN. De acordo com essa perspectiva, ocorre a necessidade da estruturação de um sistema agroalimentar segundo a lógica do direito humano à alimentação adequada e saudável.⁷ A construção de tais sistemas encontra-se em sintonia com as atuais discussões sobre as políticas públicas de promoção da saúde, para as quais determinados autores fazem contribuições fundamentais. Dentre as mais inovadoras, destacam-se as contribuições de Breilh, autor que defende que a construção de uma sociedade saudável é dependente da estruturação de uma sociedade solidária e sustentável.⁸ A perspectiva de a promoção da saúde ser efetivada por uma dada população depende de como

essa mesma sociedade se organiza para garantir justiça social e igualdade de direitos para seus cidadãos e de como estão estabelecidas as relações entre os seres humanos e a natureza, no campo e na cidade; se as mesmas são de cooperação, convivência ou de exploração, determinando ou não sua sustentabilidade ambiental, social e econômica. O destaque desses elementos reforça a compreensão de sua importância para a promoção da SAN, que também é questão essencial para o desenvolvimento de uma sociedade solidária, sustentável e saudável.

Ainda nessa mesma direção, surgem por parte dos entrevistados reflexões que se referem à revisão do atual modelo de produção de alimentos. Nesse sentido, torna-se importante discutir a insustentabilidade do sistema agroalimentar moderno proposto pela chamada Revolução Verde.⁹ Tal processo, estimulado pelos países da América do Norte, foi verificado no Brasil e em outros países do sul, a partir da década de 1960, e teve por objetivo realizar “a transição de uma agricultura que dependia da natureza para uma agricultura baseada no consumo intensivo de bens e insumos industriais”.¹⁰

Diferentes estudos realizados ao longo das últimas décadas evidenciam a inviabilidade que tal modelo, importado dos países do hemisfério norte e que portanto não se encontra adaptado às condições de solo e de clima dos países tropicais, como o Brasil.¹¹ A produção industrial de alimentos demanda, para sua complexa manutenção, o uso de substâncias prejudiciais à saúde humana e ao ambiente, como agrotóxicos e drogas de uso veterinário, e promove a adoção de práticas que levam à degradação da natureza.¹¹ Em função dessa constatação e da necessidade de mudanças, tem sido proposto o referencial da agroecologia,⁹ enquanto ciência integradora dos conhecimentos necessários ao manejo dos sistemas agroalimentares, de forma sustentável e segundo os princípios da SAN.

Tal temática não foi abordada no artigo em debate, por não ser exatamente seu tema central, mas de certa forma trata-se de uma questão fundamental para a SAN e para a sustentabilidade da agricultura familiar. A construção de outra forma de produzir alimentos, pautada pela agroecologia, tem como referência o resgate dos saberes ancestrais desenvolvidos pela agricultura familiar, camponesa e indígena, associados aos conhecimentos da ecologia moderna.⁹ Há na atualidade o reconhecimento da necessidade de transição do modelo industrial de produção de alimentos para a produção ecológica. No Brasil, tal processo está sendo previsto como um dos principais objetivos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica de Alimentos (PNAPO), sancionada em 2012.¹² Sua implementação é de vital importância para a SAN e para a sustentabilidade ambiental, social e econômica do país, e consiste num desafio que dependerá da decisão política dos governantes e do apoio geral da sociedade.¹³

A afirmação de que há necessidade de ser feita a transição do modelo atual de produção, altamente consumidor de insumos perigosos à saúde e ao ambiente, para uma produção ecológica de alimentos, remete a um questionamento sempre levantado: seria possível para a agricultura

ecológica garantir a segurança alimentar de todo o país? Para tal pergunta, surge como resposta a necessidade do fortalecimento da agricultura familiar, que é o segmento da produção rural no Brasil, que apresenta as maiores potencialidades para realizar a transição agroecológica necessária. A incorporação dos princípios da Revolução Verde pelos agricultores brasileiros, num contexto agrário de forte concentração fundiária e de pobreza, colaborou para a insustentabilidade das formas de produção tradicionais e para o êxodo rural.

A agroecologia, ao contrário, tem por objetivo aperfeiçoar “a sustentabilidade dos agroecossistemas imitando a natureza e não a indústria”.¹³ Assim, sua prática colabora para uma maior autonomia das famílias agricultoras, que deixam de depender da compra de insumos externos à propriedade para garantir a produção. Portanto, tal transição se torna viável, de forma concomitante, com a efetivação de políticas de SAN com foco no adequado manejo dos agroecossistemas e seu reordenamento no território nacional segundo as características regionais de produção e biodiversidade, com a garantia de acesso à terra, na quantidade necessária para garantir a produção demandada. Assim, nessa discussão se torna necessário considerar também o princípio da soberania alimentar, além do direito humano à alimentação. A compreensão desse princípio implica reconhecer que o acesso a terra, água e sementes nativas e a manutenção das práticas alimentares tradicionais são fundamentais para a efetivação da SAN.¹⁴

Dentro dessa perspectiva, insere-se ainda a necessidade de desenvolver uma política nacional de abastecimento alimentar com a valorização dos circuitos curtos de comercialização ou de proximidade,¹⁵ assim como a manutenção e ampliação de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional como feiras, mercados públicos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, com vistas a garantir o acesso aos alimentos mais saudáveis e a preços mais justos.¹⁵

Em sintonia com toda a argumentação já apresentada, no tópico que trata do sistema alimentar e da produção familiar, das compras públicas e suas potencialidades, são reconhecidas pelos entrevistados as vantagens das compras institucionais no Distrito Federal. Os processos sociais e econômicos gerados por essa nova perspectiva de operacionalização das políticas públicas demonstram o papel essencial das mesmas para a inclusão social e construção da cidadania de segmentos da população historicamente negligenciados e que têm papel relevante a cumprir no processo de desenvolvimento nacional.

Nos desafios levantados pelos entrevistados para o avanço da proposta das compras institucionais no Brasil, são citadas a hegemonia da agroindústria e a burocracia. A questão da hegemonia da agroindústria é de fato um desafio a ser enfrentado, pois interfere no processo de fortalecimento da agricultura familiar em função da constante competição por espaços políticos e por recursos, e também porque seu avanço no território causa prejuízo e desestruturação da produção familiar (sobretudo daquela que é agroecológica), deslocamento de famílias de suas terras e migração

para os centros urbanos.⁴ Dessa forma, assim como o agronegócio recebeu historicamente apoio do Estado para seu fortalecimento, há necessidade de incentivo fiscal, financeiro e de assistência técnica adequada à escala de produção da agricultura familiar e a suas características.

A burocracia foi outra questão citada e de igual importância, pois também restringe o acesso às políticas públicas pelo segmento da agricultura familiar. Ocorre que, frente às exigências impostas pelo paradigma legal existente, este segmento necessita organizar-se em um processo de qualificação e profissionalização (elaboração de projetos, planejamento da produção, organização da unidade produtiva, noções básicas de gestão e de gerenciamento, emissão de notas fiscais, prestação de contas), que muitas vezes se encontra distante da realidade de vida de muitas famílias de agricultores. Esse fato gera sobrecarga de trabalho, desvio do foco da produção e alteração de toda a lógica produtiva, com a possibilidade de surgimento de irregularidades, em função do desconhecimento, por parte dos agricultores, de todas as exigências administrativas e legais existentes. Frente ao desconhecimento da realidade da agricultura familiar e com receio de responderem judicialmente por essas situações, os gestores tendem a aumentar os processos de controle das operações. Tais procedimentos, por sua vez, dificultam ainda mais a participação da agricultura familiar nas políticas de SAN, inviabilizando assim o aspecto que justamente caracteriza tais políticas como estruturantes.¹⁶

Tais situações expressam dificuldades que passam a existir quando ocorrem inovações nas formas de relação entre Estado e sociedade, ou seja, entre sociedade política e sociedade civil. Uma das justificativas para a existência de tais marcos legais é o combate à corrupção e a proteção do patrimônio público, evitando-se a permeabilidade do aparelho estatal aos interesses do setor privado.¹⁷ Por outro lado, crescem as discussões embasadas nas concepções da Nova Sociologia Econômica, que vinculam “a noção de mercado a relações sociais enraizadas nos contextos locais [...], permeado por valores e práticas que acabam por redirecionar o foco de análise para uma perspectiva orientada para os atores sociais [...]”.¹⁶ Sob essa perspectiva, considera-se que se um dos objetivos da política é o fortalecimento da agricultura familiar, há necessidade de uma revisão urgente de tais marcos para adaptá-los à realidade do segmento, no sentido de valorizar as relações de confiança que são construídas localmente, sem que haja, no entanto, prejuízo dos interesses públicos.¹⁶

Somente com esse conjunto de estratégias é que se obterão os meios para superação das dificuldades que atualmente comprometem a participação mais ativa e constante da agricultura familiar nas políticas públicas de SAN.

Como propostas levantadas para os desafios identificados, além das já mencionadas, destacam-se como estruturantes a realização da reforma agrária, o desenvolvimento de uma política nacional de abastecimento que tenha a agricultura familiar como um de seus pilares fundamentais e a valorização da importância da temática da SAN pela sociedade. Curiosamente, nessa pauta não

aparece como proposta referida pelos entrevistados a construção de um modelo de produção de alimentos mais saudável e sem utilização de agrotóxicos.

Essa constatação pode indicar que há um desconhecimento das alternativas de produção como a agroecologia e/ou que ainda tal discussão é incipiente, mesmo em ambientes que trabalham na perspectiva da construção da SAN, o que não deixa de ser também um limitante para o avanço do processo em curso. Nesse sentido, destaca-se mais uma vez a importância da abordagem do tema da produção ecológica de alimentos, inserida nas discussões que se referem a agricultura familiar e SAN, realizadas tanto no âmbito acadêmico quanto na sociedade em geral. Sem sua consideração enquanto questão-chave, torna-se inviável pensar na consolidação da diretriz que consta no I Plano Distrital de SAN (I PDSAN), já mencionada aqui e no artigo em debate.

Experiências exitosas na construção de mecanismos alternativos de mercado, com alimentos provenientes da agricultura familiar ecológica, vêm sendo registradas por estudos realizados em diferentes estados do Brasil e demonstram a viabilidade da proposta.^{15,16} Torna-se também importante resgatar a existência de mecanismos desenvolvidos no âmbito do PAA e do PNAE, que garantem o pagamento de um preço diferenciado para a compra de alimentos ecológicos, o que consiste em importante estímulo à opção pela transição agroecológica por parte da agricultura familiar.¹⁵

Finalmente, registra-se a concordância com as reflexões de fechamento do artigo que indicam algumas possibilidades para fazer avançar o acesso da agricultura familiar aos mercados institucionais no Distrito Federal e a importância de uma construção participativa desse processo. Também é animadora a avaliação de que o ambiente é favorável à proposta, e igualmente acertada a análise de que, apesar das intenções positivas, tornam-se necessários a decisão política dos governantes e o envolvimento de toda a comunidade.

Referências

1. Brasil. Lei n.º 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 18 set. 2006.
2. Leão M, Maluf R. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH; 2012. 72p.
3. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: CONSEA; 2010. 284p.
4. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Análise de indicadores de segurança alimentar e nutricional. Brasília: CONSEA; 2014.100p.

5. Costa CGA. Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações. São Paulo: Annablume; FAPESP; 2011. 329p.
6. Valente FLS. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez; 2002.
7. Burity V, Franceschini T, Valente FS, Recine E, Leão M, Carvalho MF. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH; 2010. 204p.
8. Breilh J. Las três “S” de la determinación de la vida y el triángulo de la política. Conferência do Seminário “Rediscutindo a questão da determinação social da saúde.” Centro Brasileiro de Estudos de Saúde; 19-20 março, 2010; Salvador, Bahia, Brasil. Rio de Janeiro: CEBES; 2010.
9. Kathounian CA. A reconstrução ecológica da agricultura. Botucatu: Agroecológica; 2001. 345p.
10. Soto WHG. A produção de conhecimento sobre o “mundo rural” no Brasil: as contribuições de José de Souza Martins e José Graziano da Silva. Santa Cruz do Sul: EDUNISC; 2002. 50p.
11. Azevedo E, Rigon SA. Sistema alimentar com base no conceito de sustentabilidade. In: Taddei JAAC, Lang RMF, Longo-Silva G, Toloni MHA, organizadores. Nutrição em saúde pública. Rio de Janeiro: Rubio; 2011. p. 543-560.
12. Brasil. Decreto no. 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica de alimentos. Diário Oficial da União 21 ago. 2012.
13. Brasil. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Agroecologia e direito à alimentação adequada. Relatório de Olivier de Schutter. Brasília: CAISAN; 2012.
14. Burlandy L, Maluf R. Soberania alimentar: dimensões de um conceito em construção e suas implicações para a alimentação no cenário contemporâneo. In: Taddei JAAC, Lang R MF, Longo-Silva, G, Toloni MHA, organizadores. Nutrição em saúde pública. Rio de Janeiro: Rubio; 2011. p. 457-469.
15. Perez J. A construção social de mecanismos alternativos de mercado no âmbito da Rede Ecovida de Agroecologia [Tese]. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná; 2012.
16. Molina SLW, Bezerra I, Rozendo C, Bastos F, Vieira D, Guareschi A. Práticas e mecanismos de inovação na construção de mercados para agricultura familiar. In: Schneider S, Menezes M, Silva AGS, Bezerra I, organizadores. Sementes e brotos da transição: Inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS; 2014. p. 193-213. p.195
17. Marques M. Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro: Revan/Fapesp; 2000.

Recebido: 23/6/2013

Aprovado: 14/8/2014

