

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

The PNAE, Family farming, and the right: from land to adequate nutrition

Ariza Maria Rocha
Universidade Regional do Cariri (URCA)
Crato - Brasil
Mateus Rocha Lima
Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)
Ouro Preto-MG - Brasil

Resumo

Este texto tem o objetivo de refletir o encontro do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/2009, artigo 14) com a agricultura familiar na integração do direito da terra à alimentação adequada. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica em Bezerra (2006), Bobbio (2004), entre outros, e documentos do Portal do PNAE/FNDE e do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar. Argumentamos que tal articulação vai além do combate à desnutrição e à obesidade por proporcionar o diálogo intersetorial do conhecimento local com o nacional, a inclusão do agricultor rural na Educação Alimentar e Nutricional-EAN com as questões do direito social à terra. Frisamos que existe vulnerabilidades e que são do tamanho do Brasil, contudo, também são muitas as potencialidades da articulação do PNAE, agricultura familiar e o direito social da terra.

Palavras-chave: PNAE; agricultura familiar; direito.

Abstract

This text aims to reflect the interaction between to National School of Alimentation Program - PNAE (Law 11,947/2009 of June 16, 2009, Article 14) and family farming, resulting in the integration between the right to land and adequate nutrition. This bibliographical research is supported by the works of Bezerra (2006), Bobbio (2004), and others. We also use documents that are available at the PNAE/FNDE and the Collaborating Center for School Feeding and Nutrition – CECANE – Portals. We argue that such articulation goes beyond fighting malnutrition and obesity as it brings about an intersectoral dialog between local and national levels of knowledge, and the inclusion of rural farmers in Food and Nutrition Education-EAN with issues of the social right to land. We emphasize that there are vulnerabilities and that they are the size of Brazil, however, there are also many potentialities of the articulation of the PNAE, family agriculture, and the social right to land.

Keywords: PNAE; Family Farming; Right.

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o maior e mais antigo programa de alimentação (Decreto nº 37.106/1955) em atividade que atende a alunos matriculados em todo o Ensino Básico do país. Ao longo de sua trajetória, passou por mudanças e aqui enfocaremos a articulação do PNAE com a agricultura familiar (Lei nº 11.947/2009, artigo 14), especificamente, quanto ao valor repassado aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que deve obrigatoriamente ser utilizados na compra de “gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009).

Isso posto, este texto tem o objetivo de refletir o entrelaçamento do PNAE com a agricultura familiar na integração do direito à alimentação adequada associado ao direito social à terra. Para tanto, partimos da pesquisa bibliográfica pelas obras de Bezerra (2006), Bobbio (2004), Bonavides (2008), WHO (2020), entre outros, e utilizamos também documentos disponibilizados no Portal do PNAE/FNDE e dados do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecane/FNDE/Universidade Federal do Ceará – UFC/Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN).

A execução dessa política de incentivo reafirma o programa constitucional voltado para a efetivação do bem-estar social, repercutindo na segurança alimentar e no direito à alimentação adequada. Sob esse prisma, nossos passos são guiados pela relação da agricultura familiar com o PNAE em defesa do direito social à terra e do direito à alimentação adequada. Este texto, além desta Introdução, divide-se em três tópicos: 1) O direito social à terra e o direito à alimentação adequada pelo PNAE; 2) A participação da agricultura familiar no PNAE; 3) As mediações apontadas entre o PNAE, Agricultura Familiar e o Direito Social à terra; e, por fim, a conclusão.

Do direito social à terra ao direito à alimentação adequada pelo PNAE

Inicialmente alertamos que não seria possível abordar o direito à terra como valor social e núcleo de uma macroética coletiva apenas recitando os construtos positivos que nasceram a partir das revoluções liberais na modernidade e das Declarações Universais de Direitos Humanos, uma vez que essas formulações estabelecem fronteiras – físicas,

institucionais e epistemológicas – que funcionam justamente como óbice para a compreensão pretendida.

Além do mais, as dimensões de direitos fundamentais posteriores, direitos difusos e coletivos, meio ambiente, democracia, acesso à justiça etc., todos eles possuem a fisionomia inconfundível da ruptura material provocada pelos direitos sociais, por isso convém uma abertura conceitual sobre eles enquanto principal sede teórica das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e merenda escolar.

Mas afinal, quais direitos foram definidos como direitos sociais e como eles dialogam com as políticas públicas de incentivo à agricultura familiar? Existe na valorização da agricultura familiar o fio condutor da qualidade de vida, da soberania alimentar, da proteção ao meio ambiente, da preservação da cultura dos povos originários e das comunidades quilombolas.

Nesse sentido, antes de discorrer sobre a agricultura familiar (no conceito empregado pela Lei n.11.326/2006 em que se estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais) como valor social legítimo para conduzir o desenvolvimento sustentável através da mobilização das pessoas do Estado e dos sujeitos coletivizados, torna-se imperiosa uma retrospectiva pontual sobre a questão da terra no Brasil.

Justificamos o regresso histórico porque, segundo Fuentes (2011), se as colônias britânicas na América do Norte experimentaram as aspirações da Reforma, as colônias fundadas na América do Sul sofreram o perfeito oposto, ou seja, sediaram os efeitos da Contrarreforma. Acometido dessa ambiguidade entre o velho e o novo, por um lado, o direito à terra suportou o modelo arcaico do feudalismo internamente, no entanto, por outro lado, a exploração mercantilista vindoura do capitalismo para o mercado externo. Para aquela, livre-arbítrio, livre-iniciativa, predestinação; para esta, inquisição, escravidão e dominação (FUENTES, 2011).

À luz da história e do direito à terra construímos um quadro de referência para analisarmos o valor público social da agricultura familiar e da legitimidade do valor social. Enaltecer o direito à terra como direito fundamental derivado da propriedade privada ou do interesse público significa estreitar todas as dimensões que se conectam ao seu potencial emancipatório, harmonizador e salutar para as comunidades autossustentáveis que

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

produzem e mantêm o equilíbrio ambiental ao tempo que preservam sua soberania alimentar³.

O direito à terra teve assento privilegiado em diversos preceitos e circunstâncias que marcaram a transição do regime feudal ao capitalismo industrial. Não seria equivocada a assertiva de que sua importância consubstanciou literalmente a própria natureza dos direitos básicos dos servos que habitavam nos reinos que mais tarde se transformaram em nações e posteriormente em Estados-modernos⁴. Esclarecemos que os primeiros documentos escritos que enalteceriam a limitação do poder dos reis, função do Estado e direitos fundamentais nasceram atrelados à noção da propriedade cultivável.

Incontáveis vezes as disputas entre os grandes fazendeiros e os senhores do engenho pela terra, ou seja, pela influência, repercutiam por gerações e envolveram meios escusos para executar achaques, intimidações, vinganças privadas e testemunhos encomendados através de milícias e serviçais que atingiam com mais força certamente os pequenos agricultores⁵.

Abaixo dessa sociedade semifeudal, escravocrata e assimétrica, que foi organicamente estruturada a partir da distribuição da terra, a pequena propriedade e a produção de subsistência, relegada àquele enorme contingente populacional silenciado pela lógica do monopólio territorial, foram residualmente preenchidas pelos camponeses e pelas comunidades tradicionais e quilombos. A terra, enfim, intermediava toda a dinâmica social entre o poder e os indivíduos, portanto foi devidamente enaltecida pela ordem legal vigente como eixo para o exercício da vida civil contratual e política.

Os grupos que cresceram às margens dos grandes latifundiários cultivavam, sob as porções de terras remanescentes, um projeto de vida que equilibrava o autossustento dos membros da comunidade, mas, por outro lado, ainda dependentes da autoridade dos núcleos capitaneados pelos senhores, arrendavam sua força de trabalho sazonalmente para melhoria das condições de vida.

Obviamente, por decorrência imanente da lógica comercial que se desenvolvia a passos largos, quanto maior a quantidade de pessoas sem terras para cultivo próprio, maior a demanda para trabalho nas grandes propriedades e, por fim, menor a valorização destinada aos meeiros e posseiros em contrapartida.

O critério para o domínio era a posse, independentemente dos meios impetrados pelos grandes possuidores, seja pela força ou pela barganha; a pecha de “terra improdutiva”

recaía justamente sob os agentes mais fracos e que mantinham apenas a produção doméstica de subsistência em seus quintais e ranchos, assim girava o circuito ocupacional de sujeição, estigmatização e dependência, ou seja, quanto menos terra, menos recursos, menos alternativas, menos relevância aos olhos da lei.

A concentração de terras espelhava a concentração de poder, o poder de fato, aquele que efetivamente pode-se fazer cumprir pelo exercício da força, à revelia da lei e até contrário a ela, favoreceu o aparecimento de um regime oligárquico baseado nos interesses personalíssimos familiares e patrimoniais. Isto, no entanto, desafiava a edificação de um sentimento nacional unificante e um ordenamento jurídico centralizador, para além da vingança privada e da hegemonia regional separatista.

Este formato permaneceu inalterado durante toda a sedimentação social do Brasil Colônia (1530-1822), estendendo-se até a metade do século XIX, vindo a ser substituída pela Lei nº 601/1850, a Lei de Terra. Com efeito, a regularização formal do direito à terra a cargo de agentes inteiramente envolvidos com a manutenção dos seus privilégios e com a política externa de exportação estava imbuída de inconfessáveis interesses compatíveis com a classe dos grandes latifundiários.

A Lei da Terra, de setembro de 1850, estabeleceu a forma de aquisição por particular ou estrangeiro através de dinheiro, disciplinou o justo título, os requisitos para a posse mansa e pacífica, a destinação das terras devolutas e, sobretudo, em seu artigo 4º, revalidou as sesmarias daqueles que “[...] se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições com que foram concedidas”. Apesar de tímido e largo, este expediente normativo inovou positivamente ao prescrever a produtividade e a moradia como elementares para a regularização da posse.

À época, obviamente, uma contra participação popular legitimamente comprometida com a redistribuição igualitária de terra e direitos estava fora de questão, devido a uma completa ausência de coesão entre os sujeitos coletivos despossuídos, iletrados e dispersos. Por conseguinte, a abolição da escravatura, desacompanhada de qualquer política de integração social, aliada ao programa de incentivo aos imigrantes estrangeiros, acentuou ainda mais o contraste entre as comunidades tradicionais, marcada por vilas, quilombos,

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

aldeamentos, frente às famílias originárias principalmente da Europa continental que desembarcavam no Brasil com técnicas e ferramentas mais sofisticadas.

Não era segredo que os grupos políticos em ascensão, acima da subdivisão bipartida em liberais ou conservadores, aspiravam à incorporação de elementos estrangeiros à realidade doméstica da sociedade brasileira como estratégia para afastar – ou novamente encobrir – a pecha de país “atrasado”. Os colonos e comerciantes precederam a dotação territorial, porque usufruíam de meios para construir benfeitorias para a lavoura, organizarem expedições de mata adentro e levarem escravos, servos, feitores e cativos. Aqueles agentes alçados ao cume daquela pirâmide social receberam encargos políticos do Reino Lusitano e prerrogativas funcionais para estabelecerem a ordem jurídica, arrecadar tributos e oficializar contratos.

A ocupação da terra na América do Sul, em especial, no Brasil, ocorreu na direção da estrutura material de produção e de circulação de bens, a partir do mercantilismo, que, anos mais tarde, desencadearia a acumulação primária de riquezas necessárias ao surgimento do capitalismo mundial. Arriscamo-nos a dizer que os despossuídos, os desassistidos, os descamisados, em suma, todo o sujeito coletivo que ocupa o foco da questão social nos países do hemisfério Sul, compartilham de alguma descendência com a historiografia da exploração através da terra.

As enormes porções latifundiárias secularizadas pela monocultura voltada para exportação, a industrialização tardia, o crescimento desordenado sob a falta de infraestrutura, o aumento demográfico nos núcleos urbanos foram gradualmente ocupando o rol de problemas atrelados à questão social. Com efeito, a vida no campo e a produção de subsistência foram esvaziadas em nome do progresso econômico, enquanto as cidades superlotadas e desprovidas de condições sanitárias suportavam o êxodo rural, agravavam-se os problemas de saúde, violência, epidemias, criminalidade, poluição e desordem urbana. A política fundiária necessitava definitivamente de um novo olhar conciliatório ao direito à terra dentro da perspectiva da ordem econômica e social para redistribuição estratégica das oportunidades.

A Constituição de 1934 desencadeou um novo e irreversível prisma de valores públicos de cunho social, uma vez que elencou um rol de direitos fundamentais para promoção, reconhecimento e defesa⁶.

Fielmente inspirada no constitucionalismo mexicano (1917) e alemão (1919) do início do século XX, a Constituição que marcara a segunda república incorporou ao plano jurídico nacional um vasto catálogo de direitos fundamentais sociais⁷ de segunda geração, como a educação (artigo 149), o trabalho (artigo 113, inciso XXXIV), a previdência (artigo 121, § 1º, alínea h), a cultura (artigo 148), a fim de alinhar no mesmo vetor o interesse público, os direitos individuais e o bem-estar comum. O alicerce positivo para a edificação de uma estrutura política e jurídica capaz de conceber os valores sociais de redução das desigualdades e o desenvolvimento sustentável voltado para o homem coletivizado como compromisso do Estado e da sociedade estava lançado.

Nas palavras de Bonavides (2008), ainda que efêmera, sendo suprimida arbitrariamente três anos após a sua promulgação, a Carta de 1934 trouxe um novo capítulo na experiência constitucional brasileira que irradiaria como texto-base em outras duas Cartas posteriores, a Constituição de 1946 e a atual Constituição de 1988, em um mesmo contexto de reivindicação popular e descentralização do poder⁸.

Mudanças no cenário internacional ecoaram drasticamente no regime político do país. O fim da Segunda Guerra deixou o Mundo com ares de otimismo e o Presidente Getúlio entrava na casa das pessoas pelo rádio com uma voz metálica exaltando um novo roteiro de governança baseado na valorização dos trabalhadores, na atuação nacional-desenvolvimentista a partir dos sindicatos e na indústria e no apelo popular ao Chefe de Estado como um caminho para o futuro. Era necessária uma nova ordem constitucional e isso foi levado a cabo pela Constituição de 1946.

A referida Carta Magna resguardou o precedente mais importante, entre recuos e avanços, voltas e reviravoltas, para a redução do antagonismo arcaico entre Estado e indivíduo; público e privado; social e liberal, a fim de enaltecer o bem comum como valor público e dever de todos a partir da entronização da sociedade civil organizada.

Aqui reside a mudança de chave, ao invés de dar continuidade a simples menções declaratórias, os direitos sociais criaram uma determinação vinculativa para o Poder Público, no aspecto tradicional, trabalhista, previdenciário e assistencial, bem como, no aspecto difuso, educacional, cultural, familiar, ambiental, dentre outros.

A Constituição de 1946 trazia um período de euforia democrática que seria vivenciada novamente 42 anos mais tarde com a atual Constituição de 1988. Naquele curto intervalo o

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

Brasil experimentou o período mais promissor dos Direitos Sociais que ganharam títulos próprios: a Ordem Econômica e Social (Título V, Art. N.º 157); e, a Família, a Educação e a Cultura (Título VI). Todos compartilhavam expressamente a mesma dignidade dos direitos políticos e civis. Significativa previsão estava no Art. 150 ao ilustrar o que “a lei criará estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária” (BRASIL, 1946).

No entanto, em 1964 o Brasil sofreu uma fase turbulenta que insuflou os militares e a sociedade civil organizada contra a ameaça comunista – externa e urbana – em um projeto de segurança nacional, avalizado pelo Congresso, para consolidar um Regime Ditatorial. A Constituinte “a toque de caixa” outorgou a Carta de 1967 e posteriormente a Emenda 1/69 consolidaram um capítulo obscuro na história recente brasileira.

Este eclipse autoritário terminou com a atual fase da abertura política e vigência da Carta Magna de 1988, nesse sentido, os direitos sociais receberam um exponencial aperfeiçoamento técnico, solidário, normativo, semântico, e, principalmente, dirigidos para a eficácia enquanto uma política de Estado.

A respeito da orquestração do ordenamento normativo sob as premissas do valor da dignidade da pessoa humana, deve-se à Constituição Federal de 1988 (artigo 1º, inciso III) como pedra angular do Estado de Direito e, portanto, métrica da atuação (inter) governamental vinculante pela busca de uma sociedade livre e igualitária, bem como vigilante contra retrocessos. Nesse sentido, o novo ideal pós-positivista assimilou a busca pela efetivação do bem-estar social segundo a interpretação indissociável dos valores – e fundamentos – do próprio ordenamento como um todo harmônico e comprometido com a transformação da realidade concretamente.

A coexistência dos valores liberais e dos valores sociais obrigam o permanente dever de sopesamento e adequação, para garantir o equilíbrio proporcional entre o desenvolvimento e a preservação sem que nenhum seja integralmente sacrificado.

Longe de repetir a fórmula do *Welfare State* (*État Providence*), cujo protagonismo partia do aparelho público e os destinatários figuravam como simples objeto das determinações legais, a contextura teleológica predita nos artigos 6, 170, 193 e 205 visam ao combate das mazelas sociais e das desigualdades materiais das populações vulneráveis através da conjugação de forças de agentes plurais para a expansão do acesso universal ao desenvolvimento sustentável.

O legislador ordinário nivelou nesse edifício normativo a promoção dos Direitos Sociais, do valor do trabalho, da Educação e da preservação do meio ambiente para a materialização do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE.

Aqui se encaixa a questão do direito à terra, pois remissões legais aos institutos de propriedade privada, interditos, posse, arrendamento, composesse, usufruto, dentre outros, são insuficientes para “virar a chave” e elucidar o direito à terra como algo que transcende ao racionalismo moderno e aos demais constructos aperfeiçoados nos termos das revoluções constitucionais do século XVIII.

Todos esses vetores apontam para o caminho adequado para a proteção e fomento das políticas públicas. Existe uma macroética que erradia por todo ordenamento jurídico a obrigação do Estado, dos entes federativos e da sociedade em colaborar com a promoção do desenvolvimento mais justo e responsável. O intuito se perfaz na necessidade estratégica de descentralizar e conciliar a atuação do Estado, da sociedade e das comunidades para ampliar a cadeia de atores envolvidos em uma rede de coparticipação equilibrada, bem como ao atendimento das culturas nutricionais das localidades condicionadas.

Portanto, admitindo a inevitável dinamicidade e a complexidade inerente aos tempos coevos, categorias como indivíduo, interesse público, interesse privado, classes sociais, função da propriedade, separação de poderes, crescimento industrial etc. devem ser relidas à luz dos valores constitucionais do Estado Democrático de Direito sob um juízo de adequação funcional baseado na legitimidade, e não apenas na legalidade.

Um país como o Brasil, marcado, por um lado, pela extensão territorial, desigualdade social, diferenças étnicas e de gêneros, biomas característicos e clima variado; por outro lado, marcado por um federalismo historicamente centrípeto e patrimonialista, entender – e respeitar – as diferenças alimentares e tradicionais que marcam a pluralidade do nosso povo supera o formalismo legal.

Assim, garantir aos assentamentos da reforma agrária¹ e às comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, sujeitos historicamente oprimidos pelas assimetrias dos interesses econômicos e políticos, a prioridade na venda dos alimentos produzidos sob as definições ético-sociais e a criação de instrumentos legais ao desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais compre a efetivação de princípios afirmativos e isonômicos, ou

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

seja, o dever estabelecido pelo constituinte para redistribuição das oportunidades e diminuição das desigualdades sociais enquanto.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE e a agricultura familiar

Em linhas gerais, o PNAE, comumente denominado de merenda escolar, completou 67 anos de programa público no Brasil. Nesse longo percurso, ocorreram mudanças de denominações, convênios⁹ e até o enfraquecimento de programas e extinção de órgãos, a exemplo do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) e do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) (BRASIL, 2009b).

Aqui não traçaremos a história do PNAE; apenas pontuaremos algumas questões, por exemplo, o Capítulo II da Constituição Federal de 1988, “Dos Direitos Sociais”, que destaca “[...] a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade à infância, a assistência aos desamparados”, contudo a questão da alimentação foi incluída, anos à frente, pelo Projeto de Emenda Constitucional nº 047/2003, Emenda Constitucional nº 64/2010 e a Emenda Constitucional nº 90/2015.

Tais bases legais somam-se às outras políticas públicas a exemplo da Política Nacional de Promoção da Saúde-PNaPS (Portaria MS/GM n.º 687, de 30 de março de 2006), a Política Nacional de Segurança alimentar e Nutricional-PNSAN (Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010), entre outras, e não podemos esquecer o papel do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) (Lei nº 8.913/1994), criado com o objetivo de combater a fome e a miséria alterando a distribuição do alimento escolar para a descentralização dos recursos consignados no orçamento da União, que passaram aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei nº 11.346/2006) que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) (Lei nº 11.346/2006)¹⁰ com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e saudável¹¹, além de outras providências possibilitou a comunicação intersetorial de políticas públicas entre os três níveis de governo (União, estados e municípios), juntamente com a participação da sociedade civil na implementação e na execução das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto nº 7.272/2010) com vistas a assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional¹² e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)¹³.

Com as mencionadas bases legais, entre outras, o PNAE, por meio da Lei nº 11.947/2009, estendeu o atendimento da alimentação escolar a toda a educação básica,

inclusive o Atendimento Educacional Especializado (AEE), a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o Programa Mais Educação, para contribuir no “[...] crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de práticas alimentares saudáveis” (Lei nº 11.947/2009 e Resolução nº 6/2020 FNDE, Diretriz I,p.02) através da promoção da alimentação saudável e adequada pela variedade e da segurança, atendendo à cultura alimentar a partir da tradição e dos hábitos alimentares saudáveis dos alunos (Lei nº 11.947/2009 e Resolução nº 6/2020 FNDE, Diretriz I).

Para o mencionado atendimento, o FNDE/Ministério da Educação (MEC) tem a responsabilidade de repassar, por meio da transferência de recursos financeiros do Governo Federal para as Entidades Executoras (Secretarias de Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e escolas federais), dez parcelas mensais para a cobertura de 200 dias letivos, em cada rede de ensino (municipal, estadual e federal), com base nos dados do último censo escolar, de oferta da Alimentação Escolar.

Além do supracitado, a Alimentação Escolar deve atender aos princípios de universalidade, equidade, sustentabilidade, continuidade, respeito aos hábitos alimentares, bem como às práticas tradicionais da localidade, à responsabilidade de educação alimentar e nutricional e à participação da comunidade (BRASIL, 2009, artigo 6º). Salientamos que para acompanhar tal distribuição, foram implementados o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o respeito aos “[...] hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*” (BRASIL, 1994, artigo 4º).

Para conhecer a abrangência do PNAE na Educação Básica brasileira, o Portal do FNDE disponibiliza os dados físicos e financeiros dos anos de 1995 a 2020 (BRASIL, 2021), que correspondem a R\$ 55.765.000,00 (em bilhões) repassados para 961,7 (em milhões) de estudantes de Educação Básica das redes estadual, distrital e municipal. Os dados estão disponibilizados na página *on-line* do FNDE, que, de 1995 a 2008, foram coletados pelo Sistema de Auxílio Educacional (SAE) e, de 2009 a 2020, pelo Sistema Integrado de Gestão da Alimentação Escolar (Sigae), no que concerne aos alunos do Programa Mais Educação, que passaram a receber a merenda escolar a partir de 2009 devido à universalização do PNAE a toda a Educação Básica.

Em relação à Rede Federal (2010-2020), quanto ao valor repassado (R\$ 109.568.166,2 3.179.064) e aos alunos atendidos (em milhões), os dados foram coletados pelo Sigae e o

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

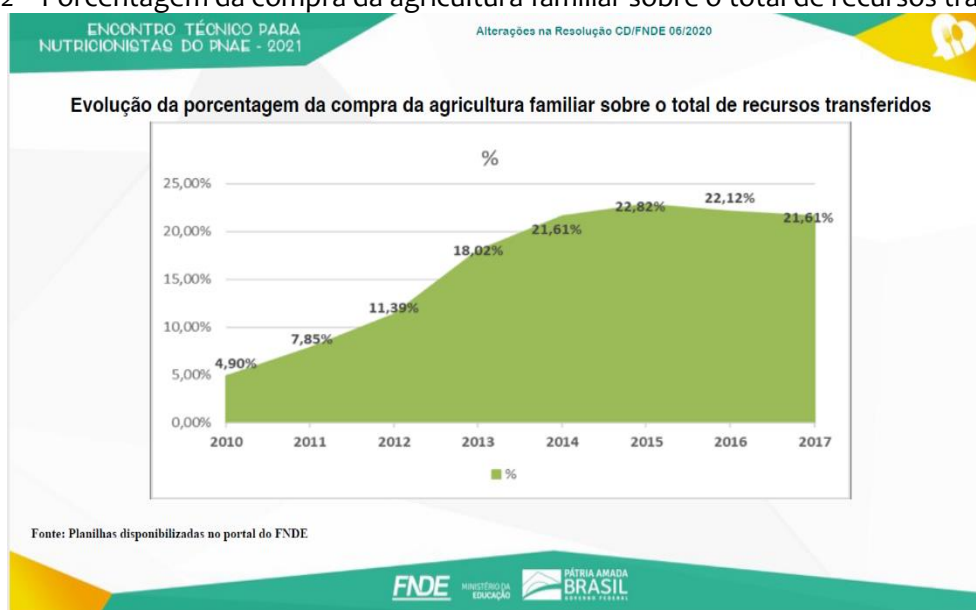
repassa dos recursos financeiros atende à autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 11.892/2008).

Dessa forma, o PNAE, na lei, prioriza os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas quanto à aquisição de gêneros da agricultura familiar, reconhecendo os direitos e o conhecimento tradicional e local. Com base no texto legal, a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar tem crescido, segundo os dados do Cecane (2020).

A partir dessa definição, os agricultores familiares seguem os procedimentos técnicos de submissão e as especificidades quanto à venda de gêneros alimentícios ao PNAE e, segundo os dados coletados pelo Sigae/FNDE (Disponibilizados no Portal do FNDE), o investimento em produtos da agricultura familiar (Dados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas-SIGPC/FNDE), de 2010-2017, vem crescendo diante do total de recursos financeiros do PNAE transferidos.

Assim, o orçamento de 2011 totalizou aproximadamente 3,1 bilhões para os 45,6 milhões de alunos da Educação Básica e EJA equivalente a 930 milhões de alimentos adquiridos da agricultura familiar para a merenda escolar (30% do total, segundo a Lei nº 11.947/2009). Destacamos que, nesse mesmo ano, a produção do agricultor familiar correspondia a “[...] 82,9% da ocupação de mão de obra no campo” (dados do Banco do Nordeste apud SEBRAE, 2010/2011, p. 30), cuja produção correspondia aos principais alimentos consumidos pelos brasileiros, entre eles, “[...] 84% da mandioca, 67% do feijão, 54% do leite, 49% do milho, 40% de aves e ovos e 58% de suínos (dados de 2006)” (SEBRAE, 2010/2011, *online*). O FNDE disponibiliza a porcentagem da compra da agricultura familiar sobre o total de recursos transferidos. Segue o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Porcentagem da compra da agricultura familiar sobre o total de recursos transferidos



Fonte: Encontro Técnico para Nutricionista do PNAE (2021).

Diante dos recursos transferidos, o Gráfico 2 apresenta o crescimento do percentual de compra da agricultura familiar durante o período de 2010 a 2017. Em 2010, correspondeu a 4,9% da compra da agricultura familiar diante do total repassado pelo FNDE. Em 2017, correspondeu a 21,61% da aquisição de gêneros alimentícios investidos na agricultura familiar pelo país.

Para apoiar os agricultores, algumas ações modificaram-se, como, por exemplo, houve alteração na legislação para atender aos grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, conforme trata a Resolução CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015.

Assim, para superar as dificuldades e entraves que impedem a participação dos pequenos agricultores para concorrerem aos processos licitatórios, chamadas públicas, editais, entre outros procedimentos técnicos, a Resolução publicada em 2015¹⁶ esclarece os critérios e as regras, tendo priorizado o empreendedor familiar rural e as organizações provenientes de grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas.

Destacamos ainda que o FNDE disponibiliza cartilhas e manuais orientando o referido público, a exemplo da “Aquisição de Produtos da agricultura familiar para a Alimentação Escolar” (versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 4/2015), e o Cecane proporciona

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

oficinas e cursos de capacitação para as secretárias de educação, nutricionistas, agentes da alimentação escolar (merendeiras) e pessoas interessadas na alimentação escolar.

É a partir do contato com os pequenos agricultores e produtores locais que as nutricionistas preparam os cardápios atendendo ao artigo 2º, “[...] os hábitos alimentares de cada localidade, a vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*” (artigo 4º), e a compra de gêneros alimentícios priorizaria os “[...] produtos de cada região, visando à redução dos custos” (artigo 5º).

Em relação aos recursos financeiros, o PNAE transfere *per capita* diferenciados para atender às diversidades étnicas e às necessidades nutricionais por faixa etária e por condição de vulnerabilidade social, embora haja diferença do valor *per capita* repassado aos alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes que precisam de ajustes, pois os valores de preços praticados atualmente pelo PNAE são os mesmos de 2017 (Resolução nº 1/2017).

Nesse sentido, o PNAE foca a questão da educação alimentar e nutricional na rotina escolar, mas também envolve o desenvolvimento social local quando valoriza a cultura alimentar, incentiva o consumo de alimentos adquiridos da agricultura familiar entrelaçado com o direito à alimentação saudável e à terra.

E quais as mediações entre o PNAE, Agricultura Familiar e o Direito Social à terra?

Em relação aos 160 países articulados com as orientações da Organização Mundial da Saúde (WHO), 89% deles possuem programas alimentares e nutrição, contudo, segundo os dados da WHO (2020), nas regiões da atuação da WHO, a exemplo das Américas, Europa e Pacífico Ocidental, as ações voltam-se à redução ou à prevenção da obesidade, enquanto, nas regiões da África e Sudeste Asiático, o foco é direcionado à redução ou à prevenção da desnutrição.

Nesse cenário internacional, o Brasil destaca-se com a integração do PNAE com a agricultura familiar em todo o ensino básico do país, com ações voltadas à promoção da saúde e como direito ao lado da segurança alimentar, assim, dessa relação, destacamos as seguintes mediações:

1) O federalismo no Brasil é um desafio em que o PNAE, existente desde 1955, é a política nacional implementada pela transversalidade de atores, setores, instituições e ações apoiadas em bases legais asseguradas pelas políticas de estado a exemplo da CF, assim, superar o distanciamento territorial de grandes proporções, diversidades culturais nas

regiões e historicamente desigual o PNAE vai além das políticas de governo que mudam de acordo com os interesses de gestores gerando a descontinuidade das políticas e agendas planejadas quando há mudança na gestão pública;

2) A descentralização dos recursos financeiros, logísticos, planejamento e aquisição de alimentos fortalecem as relações do município (municipalização da merenda escolar - com ações e estratégias e transformações da alimentação escolar como incentivo à aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos pela agricultura familiar/empreendedor familiar rural e suas organizações em âmbito local, como, por exemplo, Sindicato dos Trabalhadores Rurais-SDR, Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar no fortalecimento do trabalho, produção e a qualidade de vida de agricultores familiares;

3) A relação de cooperação é transversal intra e intersetorial no processo e produção de um sistema alimentar socialmente justo para todos da cadeia alimentar;

4) Diferente de políticas ambientais que impactam no meio ambiente, o PNAE tem o apoio legislativo para dar suporte, instrumentos legais, recursos financeiros, capacidade técnica no fortalecimento das atividades econômicas, interdisciplinaridade de saberes e na valorização da identidade cultural das populações rurais e dos povos tradicionais;

5) O desenvolvimento da aquisição de gêneros alimentícios nos municípios incentiva práticas educativas regionais na alimentação, plantio e cuidados com o solo voltados à saúde dos agentes, estudantes e do meio ambiente, pois, “alimentação adequada e saudável deriva de sistema alimentar social e ambientalmente sustentável” (BRASIL, 2014, p.18);

6) A sustentabilidade dos agentes e do meio ambiente fortalecem o conhecimento e saberes do local e a valorização do meio rural através do respeito as práticas e nuances das regiões frente ao calendário de plantio e de colheita dos alimentos o que garante a eficácia do programa e a participação da agricultora/agricultor no sustento familiar;

7) O monitoramento da prestação de contas é acompanhado pelos órgãos responsáveis, Tribunal de Contas da União e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, além do CAE, Cecane, Conselho Federal, Conselhos Regionais de Nutricionistas e Secretarias de Saúde e de Agricultura dos estados, Distrito Federal e municípios.

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

Por fim, frisamos que existe vulnerabilidades e que são do tamanho do Brasil, contudo, também são muitas as potencialidades da articulação do PNAE, agricultura familiar e o direito social da terra.

Conclusão

Ao longo do texto, apresentamos o *entrelaçamento* do PNAE com a agricultura familiar e enfatizamos o direito à alimentação escolar, promoção da alimentação saudável, adequada e a valorização dos laços culturais com as práticas alimentares do local que, caminha para uma mudança na atuação e participação da agricultura familiar marcada, historicamente, pelo distanciamento com o Direito Social à terra e exclusão dos pequenos produtores, assim, a inclusão do agricultor rural contribui na cooperação e participação na economia em cooperativas, associações e organizações que ampliam as oportunidades, geração de renda e qualidade de vida.

Referências

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010.

BEZERRA, J. A. B. Regionalização de cardápios, fortalecimento das economias locais e participação da população na gestão descentralizada da merenda escolar. **Educação em Debate**, Fortaleza, v. 1, nº 51-52, p. 86-93, 2006.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 19 set. 1850.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 16 jul. 1934.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 18 set. 1946.

BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da Merenda Escolar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 2 abr. 1955.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jul. 1994.

BRASIL. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1999.

BRASIL. 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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 fev. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 2008.

BRASIL. 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; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, nº 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2009a.

BRASIL. **Módulo 10: alimentação e nutrição no Brasil I**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2009b.

BRASIL. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2009c.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010.

BRASIL. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia Alimentar para a população brasileira**. Ministério da Saúde, Secretaria de

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. 2ed., 1ª reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE**: aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2015a.

BRASIL. Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 abr. 2015b.

BRASIL. Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 fev. 2017.

BRASIL. **Portal FNDE/PNAE**: valores repassados. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Lei Federal **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. Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em [Lei nº 11.326 \(planalto.gov.br\)](http://leis.planalto.gov.br/leis/l11326) Acesso em 27/02/2022

CECANE. A agricultura familiar e a alimentação escolar. In: BEZERRA, J. A. B. *et al.* (org.). **Curso de Formação sobre compras da agricultura familiar para o PNAE** realizado pelo CECANE/UFC em 11.03.2021.

CECANE. **Notícias**: Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar. Natal: UFRN, 2021.

FUENTES, C. **La gran novela latinoamericana**. Alfaguara: Madrid, 2011.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

SEBRAE. **Cartilha de acesso ao Pronaf**: saiba como obter crédito para a agricultura familiar, 2010/2011. Brasília, DF: Secretaria da Agricultura Familiar, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010/2011.

WHO. **Guidance on mainstreaming biodiversity for nutrition and health**. WHO, 2020. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/351047>. Acesso em: 10 out. 2021.

Notas

¹ Um grande expoente como exemplo existe no Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), fundado em 1979, pois, segundo Gohn (1997), está entre a redemocratização e a luta pelo acesso aos serviços públicos essenciais.

² Segundo Brasil (2012, p. 75): “[...] são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Incluem os indígenas, quilombolas, faxinais, fundos de pasto, geraizeiros, pantaneiros, caçaras, ribeirinhos, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco de babaçu, ciganos, comunidades de terreiros, pomeranos, sertanejos, agroextrativistas, vazanteiros, pescadores artesanais”.

³ De acordo com a Declaração de Nyélény (2007 *apud* BRASIL, 2012, p. 77-78), soberania alimentar é “[...] um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo [...]”.

⁴ Lembramos o caso do rei João Sem-Terra. Os súditos, barões e fidalgos da coroa britânica, profundamente insatisfeitos com o rei, que agia como um déspota após ascender ao trono no ano de 1215, obrigaram-no a jurar submissão a um documento que listava rudimentarmente o que viria a ser o mais significativo tratado de limitação de poderes e declaração das liberdades civis.

⁵ Fuentes (2011, p. 21) afirma: “A precariedade das condições do pequeno lavrador torna-se ainda maior pela vizinhança dos grandes e poderosos latifundiários, que lhes movem uma guerra sem tréguas [...]. Mais tarde, quando os ricos proprietários o julgarem suficientemente remunerado, conseguem por todos os meios e modos açambarcar toda a produção, obrigando os pequenos lavradores a lhes venderem o seu produto”.

⁶ Barroso (2010, p. 85) explica que “[...] surge o constitucionalismo social, consagrador de normas de proteção ao trabalhador, emblematicamente representado pelas Constituição mexicana, de 1917, e pela Constituição alemã de Weimar, de 1919. [...]. No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar um capítulo à ordem econômica e social”.

⁷ Segundo Bobbio (2004, p. 93): “Os direitos sociais, sob forma de instituição da instrução pública e de medida a favor do trabalho para os ‘pobres válidos que não puderam consegui-lo’, fazem a sua primeira aparição no título I da Constituição Francesa de 1791 e são reafirmados solenemente nos artigos 21 e 22 da Declaração dos Direitos de junho de 1793.

⁸ Bonavides (2008, p. 368) explica que: “Em 1934, 1946 e 1988, em todas essas três Constituições domina o ânimo do constituinte uma vocação política, típica de todo esse período constitucional, de disciplinar o texto fundamental aquela categoria de direitos que assinalam o primado da Sociedade sobre o Estado e o indivíduo ou que fazem do homem o destinatário da norma constitucional”.

⁹ À guisa de exemplo, mencionamos a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre outros.

¹⁰ Para mais informações a respeito do Sisan, consultar BRASIL (2012).

¹¹ A respeito da Alimentação Adequada e Saudável, consultar BRASIL (2012).

¹² Mais informações a respeito da Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006), consultar BRASIL (2012).

¹³ A respeito do direito humano à alimentação adequada consultar BRASIL (2012).

¹⁴ O FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537/1968, alterada pelo Decreto-Lei nº 872/1969.

¹⁵ A respeito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) consultar a Lei n.11.326/2006.

¹⁶ Ressaltamos que a Resolução CD/FNDE nº 6/2020 revogou as Resoluções CD/FNDE nº 26/2013, nº 4/2015, nº 1/2017 e nº 18/2018.

O PNAE, a agricultura familiar e o direito: da terra à alimentação adequada

Agradecimentos à Funcap/BPI e ao XII Fórum de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA (2022) pelo debate do resumo deste trabalho no GT: Políticas Públicas, Vulnerabilidades Sociais e Desafios Ambientais.

Sobre os autores

Ariza Maria Rocha

Professora doutora do Mestrado Profissional em Educação da Universidade Regional do Cariri (Urca). Crato, Ceará, Brasil. E-mail: ariza.rocha@urca.br / ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4706-8646>

Mateus Rocha Lima

Mestre pela Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop). Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil. E-mail: mateusrochalima23@gmail.com / ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2752-4077>

Recebido em: 01/04/2022

Aceito para publicação em: 15/06/2022