

ESPAÇO TEMÁTICO: DESIGUALDADE SOCIAL, FOME E PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

(In)segurança alimentar e agricultura familiar: políticas públicas como estratégia de superação da fome

Maria Laís dos Santos Leite¹<https://orcid.org/0000-0001-5777-3205>**Jáder Ferreira Leite¹**<http://orcid.org/0000-0002-6045-531X>

¹Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Natal, RN, Brasil.

(In)segurança alimentar e agricultura familiar: políticas públicas como estratégia de superação da fome

Resumo: 32 milhões de brasileiros sofriam com a fome na década de 1990. Para dirimir este problema a implantação de políticas públicas de fomento à agricultura familiar no País foi uma das ações mais eficazes. Desde 2015, os recursos destinados a tais políticas reduziram drasticamente, gerando descontinuidade no fornecimento de alimentos a entidades e usuárias(os) dos programas, perdas na renda de agricultoras(es) e insegurança alimentar, situações agravadas com a pandemia de Covid-19. Partindo dos conceitos de segurança alimentar, agricultura familiar e políticas públicas, este artigo objetiva compreender os rebatimentos do desinvestimento das políticas públicas e da pandemia no cotidiano de agricultoras(es) familiares de Barbalha-CE. Prosseguiu-se com o exame de documentos públicos, entrevistas, observações e conversas no cotidiano com agricultoras(es), cujos dados foram compreendidos a partir da análise de práticas discursivas. Os resultados assinalam dificuldades das(os) trabalhadoras(es) em acessar serviços públicos, produzir, comercializar e garantir a segurança alimentar de suas famílias.

Palavras-chave: Segurança alimentar; Agricultura familiar; Políticas públicas; Pandemia; Fome.

Food (in)security and Family Farming: public policies as a strategy to overcome hunger

Abstract: 32 million Brazilians suffered from hunger in the 1990s. To solve this problem, the implementation of public policies to promote family farming in the country was one of the most effective actions. Since 2015, the resources allocated to such policies have drastically reduced, generating discontinuity in the supply of food to entities and users of the programs, losses in the income of farmers and food insecurity, situations aggravated by the Covid-19 pandemic. Based on the concepts of food security, family farming and public policies, this article aims to understand the repercussions of the divestment of public policies and the pandemic in the daily lives of family farmers in Barbalha-CE. We continued with the examination of public documents, interviews, observations and daily conversations with female farmers, whose data were understood from the analysis of discursive practices. The results point out the difficulties of the workers in accessing public services, producing, marketing and guaranteeing the food security of their families.

Keywords: Food security; Family farming; Public policy; Pandemic; Hungry.

Recebido em: 03.03.2022. Aprovado em: 20.05.2022. Revisado em: 28.06.2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non-Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

Introdução

Na década de 1990, cerca de 32 milhões de brasileiros sofriam com o problema da fome, entre as ações que contribuíram para o alcance da redução da extrema pobreza e da fome está a implantação de políticas públicas de fomento à agricultura familiar (PPAF)¹ implantadas no Brasil nos últimos 30 anos.

Entretanto, desde 2015, os recursos destinados as PPAF vêm sendo reduzidos drasticamente, gerando descontinuidade no fornecimento de alimentos para as entidades e usuárias(os) dos programas e resultando na perda de renda que tem provocado situações de insegurança alimentar para as(os) próprias(os) agricultoras(es) familiares rurais. A problemática se tornou ainda mais grave em decorrência da pandemia de Covid-19, pelas dificuldades que eles têm passado para comercializar a produção.

O desafio apresentado também tem sido cotidiano para produtoras(es) rurais do Ceará, estado que mais recebeu investimentos para PPAF na Região Nordeste e o terceiro do País com mais recursos destinados a estas.

Destarte, estabeleceu-se como objetivos deste artigo compreender os rebatimentos do desinvestimento das políticas públicas e da pandemia no cotidiano de agricultoras(es) familiares de Barbalha-CE e avaliar o potencial das políticas públicas para a agricultura familiar para a redução da extrema pobreza e da fome.

Do ponto de vista teórico-metodológico, o estudo se fundamenta nos princípios do construcionismo social, embasa-se e utiliza mormente das práticas discursivas, compreendidas como um caminho privilegiado para entender a produção de sentido no cotidiano (SPINK; FREZZA, 2013).

Além da revisão dos conceitos de segurança alimentar, agricultura familiar e políticas públicas, desenvolveu-se uma análise dos documentos de domínio público (SPINK, 2013a; SPINK et al. 2014), especialmente a legislação relacionada às PPAF e relatórios de execução das mesmas, além de outras produções pertinentes à segurança alimentar no Brasil, como a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, 2021) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020a, 2020b).

Para o desenvolvimento da investigação procedeu-se ainda com a produção dos dados em campo, ancorada na abordagem qualitativa (CRESWELL, 2016; MINAYO, 2013) por meio de observações e conversas no cotidiano (CARDONA; CORDEIRO; BRASILINO, 2014), de 2018 a 2022, em feiras, reuniões e eventos de formação com agricultoras e agricultores familiares na Região do Cariri, além da participação em grupos do *Whatsapp* e Facebook com vistas a impulsionar ações e a comunicação entre habitantes das comunidades.

Realizou-se, ainda, de 2020 a 2021, uma série de entrevistas semiestruturadas (ARAGAKI et al., 2014) com agricultoras e agricultores que integram PPAF e são também lideranças implicadas em associações e atividades de mobilização em suas comunidades. Participou-se uma média de cinco encontros para cada uma das três famílias participantes, residentes de diferentes comunidades rurais do Distrito Arajara em Barbalha-CE.

Os dados produzidos por meio dessas duas técnicas e reflexões durante todo o processo foram registrados no diário de campo-tema (MEDRADO; SPINK; MELLO, 2014).

Para o desenvolvimento da investigação utilizou-se a abordagem qualitativa para a produção dos dados que foram compreendidos por meio da análise das práticas discursivas (SPINK, FREZZA, 2013; SPINK, 2010) com foco na análise dos repertórios linguísticos (ARAGAKI; PIANI; SPINK, 2014), utilizando três diferentes técnicas: os mapas temáticos, as árvores de associações de ideias e as linhas narrativas (SPINK, 2010, 2013; SPINK, LIMA, 2013).

Ressalta-se ainda a aproximação do delineamento metodológico adotado com abordagens argumentativas no campo das políticas públicas (FISCHER, 2003, 2009; FISCHER, FORESTER, 2013) e da possibilidade de articulação entre estas e a Psicologia discursiva relacionada à perspectiva construcionista (SPINK, 2013b).

Além desta introdução, o artigo é composto por duas seções: A agricultura familiar e a garantia da segurança alimentar no Brasil e Políticas públicas de comercialização da produção agrícola de base familiar: ascensão e desinvestimento, seguido das considerações finais.

A agricultura familiar e a garantia da segurança alimentar no Brasil

No Brasil, em 1990, uma média de nove milhões de famílias não conseguiam com sua renda mensal garantir a aquisição de alimentos capazes de satisfazer as suas necessidades nutricionais. No Nordeste cerca de 7,2 milhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar e nutricional nesse mesmo período

conforme denunciou Peliano (1993) em o “Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar”.

Em 2014, de acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome. Os dados analisados apontam que entre 2002 e 2013, houve a queda de 82% do número de brasileiros em situação de subalimentação. A organização aponta também que, entre 1990 e 2014, o percentual de queda foi de 84,7% (FAO, 2019).

A agência destaca entre as ações que contribuíram para o alcance da redução da extrema pobreza e fome as políticas de segurança alimentar e nutricional como a transferência condicional de renda, tendo como exemplos o programa Bolsa Família e o benefício da prestação continuada. A FAO (2019) destaca ainda o apoio à agricultura familiar com ações que visam facilitar o acesso ao crédito, prestar assistência técnica e proporcionar maior segurança aos agricultores familiares.

Já que para alcançar a segurança alimentar é necessário aliar o aumento da produtividade agrícola e os correspondentes investimentos, fomentando o desenvolvimento rural e facilitando o acesso a uma alimentação adequada para as populações em vulnerabilidade, uma das iniciativas públicas que se destacou ao buscar este desenho foi o Programa Fome Zero que inclusive foi replicado em outros países em 2005, por meio da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, inspirada no do Brasil (FAO; FIDA; PMA, 2014).

Ainda de acordo com a organização “a realização progressiva do direito à alimentação implica ações legais, políticas, econômicas, sociais e institucionais baseadas nos princípios da transparência, prestação de contas, participação, não discriminação, delegação de poder, dignidade humana e Estado de Direito” (FAO, 2014, p. 2).

A superação da insegurança alimentar se encontra intrinsecamente relacionada à transformação dos nossos sistemas alimentares, que integrem a agricultura com a nutrição, encarada pela FAO e OPAS (2017) como uma das medidas necessárias dentro do desafio que significará, ao longo dos próximos 15 anos, a erradicação da fome e da desnutrição na América Latina e no Caribe.

O Brasil havia saído do mapa da fome em 2014 (MDS, 2014) e estava se consolidando em uma posição de destaque em nível global no que se refere à segurança alimentar, tanto pela formalização do compromisso à erradicação da fome a partir de um quadro constitucional e legal, quanto pela implementação de políticas que buscavam garantir esse direito (FAO, 2013).

Entretanto, de acordo com a FAO, desde 2019 se observa um caminho contrário ao anterior: o Brasil está voltando à lista dos países que apresentam dificuldades de manter sua população com níveis satisfatórios de alimentação. A insegurança alimentar está intrinsecamente relacionada às desigualdades sociais e tem como um de seus geradores a pobreza, que também tem sido crescente em nosso país, nos últimos anos, como aponta a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2020a), entre 2016 e 2017, a pobreza da população passou de 25,7% para 26,5%.

No relatório “Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil” (IBGE, 2020b), aponta-se ainda que entre 2017 e 2018, 52,1% da população rural e 41% da urbana vivenciava algum grau de Insegurança Alimentar (IA): IA leve (30,2% nos contextos rurais e 26,5% nos urbanos), IA moderada (13,5% em domicílios rurais e 8,2% em urbanos) e IA grave (8,4% entre rurais e 4,4% entre urbanos), ou seja, a situação é ainda mais grave na zona rural.

A situação tem tendência de agravamento com a pandemia de Covid-19 e seus desdobramentos na economia (desemprego, subemprego, falência etc.) e nos níveis de desigualdade (socioeconômicas, educacionais, de saúde etc.) vivenciados pela população brasileira. O Brasil já passava por uma crise sociopolítica e econômica com “tendências de elevado desemprego, estagnação dos rendimentos do trabalho, queima da poupança das famílias e desproteção social observadas nos anos anteriores à pandemia” (MATTEI; HEINEN, 2022, p. 44), gerando maior vulnerabilidade entre as(os) trabalhadoras(es) informais com menor grau de proteção social.

A influência da pandemia na insegurança alimentar pode ser exemplificada ainda com base nos resultados da pesquisa “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil da Rede Penssan” (2021), que revelam que a insegurança alimentar grave atingiu 9% da população em 2020. Ainda de acordo com o levantamento, 112 milhões de brasileiros, mais de 50% da população brasileira, sofreu algum grau de insegurança alimentar neste mesmo ano, chegando a patamares de insegurança alimentar próximos aos do ano de 2004 quando as PPAF foram maciçamente implantadas a fim de combater a fome e proporcionar melhores condições de distribuição e venda da produção a agricultoras(es) familiares.

A situação é estarrecedora no Brasil e tem também sido encarada com um problema em diversos países, como registra o Relatório “O Estado da Insegurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI) 2021”², que apontou que a fome mundial passou por um agravamento dramático em 2020 em consequência da Covid-19. A estimativa é que mais de 10% da população global — até 811 milhões de pessoas — estava subalimentada no ano passado.

Entende-se que este seria um momento oportuno para contar com as PPAF, em especial às voltadas a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental — sobre as quais se tratará na seguinte seção deste artigo — em conjunto com os dados produzidos com as(os) interlocutoras(es).

Políticas públicas de comercialização da produção agrícola de base familiar: ascensão e desinvestimento

Entendendo que a segurança alimentar e nutricional (SAN) consiste na garantia do direito de todas e todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem que isto comprometa o acesso a outras necessidades essenciais. O conceito proposto na II Conferência Nacional de SAN aponta ainda que estas práticas alimentares devem ser “promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (CONSEA, 2004, p. 5).

A segurança alimentar também é considerada um direito por vários documentos do Estado brasileiro. Este direito é reconhecido na sua forma direta, enquanto direito social na Constituição Brasileira (Artigo 6º) e na sua forma indireta, enquanto componente de outros direitos, designadamente os Direitos do Trabalhador (Artigo 7º) e Direitos da Criança (Artigo 227), bem como das provisões do Estado no âmbito da Educação (Artigo 208).

O Brasil possui ainda uma lei específica no campo da segurança alimentar e direito à alimentação, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346/2006, considerado um avanço, por ser um instrumento jurídico que aponta a promoção e garantia do direito humano à alimentação adequada como objetivo e meta da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na Política de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto nº 7.272/2010), assinala-se a relevância da agricultura familiar como estratégia para o desenvolvimento da SAN para que esta seja economicamente sustentável, com crescente equidade e inclusão social, posto que essa forma de produção estimula o cultivo diversificado e amplia a capacidade de consumo de alimentos e de outros bens pelas famílias rurais e também para comercialização. (CONSEA, 2004).

A relevância da agricultura familiar para SAN pode ser evidenciada pela questão do acesso a alimentos em quantidade e qualidade satisfatórias pelas(os) agricultoras(es) familiares e suas famílias e ainda pela contribuição destas(es) “para o provimento da sociedade de produtos agroalimentares com os mesmos requisitos de suficiência e qualidade”. (CONSEA, 2004, p. 25).

A agricultura familiar pode ser entendida, genericamente, como uma forma de produção agrícola em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho, vem de pessoas que mantem entre si laços de sangue ou de casamento (ABRAMOVAY, 1999). É a partir da produção das famílias agricultoras que advém a maior parte dos alimentos que consumimos; ademais, esse modo de cultivo possibilita uma relação menos danosa à natureza e garante o trabalho e sustento de muitas famílias no campo e na cidade, tendo grande relevância social, cultural e econômica para o Brasil.

Um dos pontos mais relevantes para o fomento à agricultura familiar no contexto brasileiro e que justificaram a implantação de grande parte das políticas públicas para agricultura familiar (PPAF) é que a produção de base familiar se mostra uma importante fonte de alimentos de qualidade para o mercado interno, solidificando as estratégias de segurança alimentar do País (CONAB, 2017).

Nesse contexto, estão os programas e políticas de desenvolvimento implantados desde os anos 90 no Brasil — e intensificados no período de 2003 a 2014 — que foram concebidos como instrumentos não somente para dirimir e saciar a fome, mas fomentar iniciativas que visam à segurança alimentar, com garantias da qualidade dos produtos, da distribuição, de mecanismos de acesso aos alimentos e, principalmente, do desenvolvimento local focado na agricultura familiar (CORONA; PEREIRA, 2015).

Dentre as políticas públicas com maior potencial de contribuição para a segurança alimentar e nutricional destaca-se o do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que detalharemos a seguir.

O PAA é um programa de compras públicas e apoio à comercialização da produção agrícola de base familiar que tem entre as suas finalidades de acordo com o Art. 2º do Decreto nº 7.775 (BRASIL, 2012b):

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à **alimentação adequada e saudável**;

IV - promover o abastecimento alimentar por meio de **compras governamentais de alimentos**, inclusive para prover a alimentação escolar e o abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e nutrição nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal [...].

Já o PNAE³, PPAF semelhante ao PAA, foi criado para que as compras públicas destinadas à alimentação escolar se dessem também por meio de uma política pública e que no mínimo 30% dos recursos fossem para compra de produtos provenientes da agricultura familiar como assegura a Lei nº 11.947 (BRASIL, 2009).

Ainda de acordo com a referida Lei, o Pnae — PPAF pertencente à terceira geração⁴ — tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a **formação de hábitos alimentares saudáveis** das(os) estudantes por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram suas necessidades nutricionais.

A menção à agricultura familiar, no Art. 2º da Lei nº 11.947 (2009), aparece ainda relacionada ao desenvolvimento sustentável, em que se apresentam as diretrizes da alimentação escolar, mencionando o “o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos”.

O PAA e PNAE, programas que contribuem para a garantia da segurança alimentar e nutricional de entidades socioassistenciais e educacionais e oportunizam ainda uma melhoria de renda e de condições de trabalho para as(os) agricultoras(es), contribuindo, também, para o desenvolvimento regional sustentável. De acordo com Dowbor (2006), esses e outros programas possuem capacidades de contribuir no desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas, oportunizando, assim, a dinamização de pequenos investimentos e dos fluxos econômicos em nível local.

A relevância dessas políticas é ressaltada também pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que assinala que a comercialização da produção agrícola familiar através da criação de instrumentos legais representou um marco na política agrícola brasileira e sua implementação revela a presença do Estado na comercialização da pequena produção familiar, transmitindo segurança e incentivo à produção que, em articulação com outras ações, eleva a qualidade de vida da(o) agricultora/agricultor e de sua família e promove o desenvolvimento sustentável nas áreas menos assistidas do meio rural. (CONAB, 2015).

Todavia, o cenário vivenciado nas PPAF desde 2015, e especialmente após o golpe de 2016, foram de reduções orçamentárias frequentes, comprometendo a subsistência de famílias das(os) produtoras(es) e as instituições beneficiadas e a continuidade de diversas políticas públicas com relevante impacto na melhoria de vida das famílias agricultoras.

Como se percebeu durante a análise dos dados disponibilizados publicamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (BRASIL, 2014) e posteriormente pelo Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f) quanto à dotação orçamentária destinada à rubrica 2798 – Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional de 2014 a 2020, e analisados em 2021, no qual foi possível observar que o orçamento sofreu uma redução em torno de 90%, o que na prática significa o desmonte das políticas públicas relacionadas a esta rubrica. (LEITE, 2022).

Percebeu-se, ainda, movimentos de busca de fragilização de modo específico destas PPAF. Os rebatimentos da redução orçamentária e desmonte destas PPAF também foram patentes no estado do Ceará e na Região do Cariri cearense — onde se realizou as observações e conversas no cotidiano e entrevistas com agricultoras(es) familiares de nossa pesquisa — e bastante presente na fala das(os) interlocutoras(es).

O corte nos recursos investidos nas políticas públicas e as dificuldades em colocar em prática as estratégias de comercialização já buscadas, entre elas as feiras, por conta da pandemia tem gerado impacto sobre a produção e a renda das(os) mesmas(os), como enfatiza D. Margarida⁵ em nossa troca discursiva:

Laís: Aí a senhora agora vende nas feiras de economia solidária e outros lugares?

*Margarida: Encomenda, renovação, só que com essa **pandemia** agora diminuiu muito, porque **o pessoal tem medo até de receber os produtos**, né?*

Laís: Uhum. Aí nem tá tendo aquela feira que vocês estavam vendendo antes do Gestraf?

Margarida: Tá não, cabou-se. [...]

Margarida: Tá tão difícil as coisas, se não fosse essas rocinhas que a gente pega.... [...]

Margarida: Aí nós tamos indo.

*Laís: Vocês conseguiram **auxílio emergencial**?*

Margarida: Consegui. Que é o que tá ainda cobrindo alguma coisa, né?

A pandemia acentuou as desigualdades existentes e expôs deficiências nos sistemas sociais, políticos e econômicos, até mesmo no que se refere ao acesso a serviços de saúde e de proteção social. Dentre as(os) mais afetadas(os) estão as mulheres com responsabilidades familiares, trabalhadoras(es) informais, famílias de baixa renda e jovens. (OIT, 2020).

As falas das(os) interlocutoras(es) também demonstram pesar pela descontinuidade de sua participação no PAA e PNAE, o que reduziu a renda familiar de forma preocupante:

Raimundo: Entregamos vários anos pro PAA, entregamos desde 2008 até 2016 a gente ainda conseguia entregar a produção pro PAA.

Laís: Aí o PAA conseguiu entregar mais ou menos quanto por ano? Em dinheiro.

Raimundo: Era 6 mil e 500 reais que a gente... a maioria dos anos a gente procurou esse dinheiro todinho, agora no último ano só foi... era pra ser 1200 reais, porque baixou a cota federal, era pra ser 1300 reais, mas eu cadastrei tudo, mas devido a esse cancelamento das aulas...

Laís: E Pnae?

Raimundo: Pnae também foi muito bom, Pnae era um combo que fornecia tanto a polpa como o sequilho. Nós chegamos a entregar até 14 mil, que era o restante que sobrava da DAP.

Laís: O Pnae ele permitia uma entrega maior, né?

Margarida: Nesse tempo aí era bom, era uma parte trabalhando no sítio...

Do local ao nacional, o desinvestimento e desmonte destas políticas públicas, especialmente no Governo Temer e no Governo Bolsonaro, tem gerado uma situação de insegurança e descontinuidade do trabalho exercido também pelas equipes e instituições que atuam nas PPAFs, em especial a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e as Secretarias Municipais, resultando num contexto de menor apoio a estas(es) agricultoras(es) tanto para renovação de documentos como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), visitas para assistência técnica, suporte para participar de PPAF, entre outros.

Para as(os) agriculturas(es) participantes da pesquisa, estas PPAF eram importantes para a comercialização e a qualificação da produção, conforme mencionam:

Laís: Vocês acham que mudou alguma coisa na vida de vocês ter participado de uma política de agricultura familiar?

Raimundo: Certeza.

Laís: O quê, S. Raimundo?

*Raimundo: A questão da **tendência de aumentar a produção**, né? Minha esposa qualificar, criar o produto, né? Dar mais um extra pra ser **melhor produzido**, né? Por que tem a variação porque o que vem aí é as **técnicas das orientações** que recebia, das **parcerias das entidades** também, que nem o Sesc, né? Cada oficina daquelas dali a gente...O pessoal dá algum apontamento, menção a qualidade, né, e a orientação.[...]*

Os sentidos produzidos sobre estas políticas públicas estão permeados pela lembrança do trabalho árduo, mas que havia estímulo e reconhecimento para produzir, inclusive financeiro:

Raimundo: É, depois de você estar ali, conseguir se cadastrar, né, dar aquela documentação necessária, pronto. Tinha o ônus de ir lá, quer dizer, porque tudo no mundo o nosso produto é mais dificultoso, porque tem que produzir, né? [...]

Raimundo: Mas é pesado. E quero voltar de novo. [...]

Laís: Uhum. Vocês acham que essas políticas públicas auxiliam na valorização de quem produz?

[...]

Raimundo: É isso que eu tô dizendo, tanto valoriza como você passa a ter uma qualidade melhor, porque você tá tendo aquela renda extra, né? O programa beneficia, né, a produção.

Margarida: Dá estímulo, né, pra trabalhar.

Os valores pagos pelos produtos vendidos ao PAA e PNAE são equivalentes aos vendidos ao(à) consumidor(a) final — diferente dos preços que a maioria das(os) agricultoras(es) vendem aos(às) atravessadores(as) — o que denota para estas(es) a valorização dos produtos e da(o) própria(o) agricultora/agricultor, há ainda elogios sobre o modo de entrega, menos sofrido para elas(es) do que as feiras e com menos perdas, além de ser um volume maior de produções e montante maior de dinheiro pela produção do que estão acostumadas(os) em outras modalidades de comercialização.

Os repertórios mais usados pelas(os) interlocutores para falar sobre estas políticas são: aumentar a produção, orientações, parcerias, estímulo, valoriza/valorização, menos burocráticas/burocracia, qualidade, orientação, produzir/produção. O que também é evidenciado em estudos acadêmicos e de órgãos nacionais e internacionais que destacam o êxito na implementação das PPAF em nosso país, pelo volume de recursos e beneficiárias(os) que atendidas(os) e pela “expressiva melhora nos indicadores de pobreza, de renda e de desigualdade no campo brasileiro, além do arrefecimento da migração rural-urbana”. (SILVEIRA et al., 2016, p. 2).

Além dos elementos citados acima, Maria ressalta o valor social da agricultura familiar para alimentação da população:

*Maria: A agricultura familiar é geral, **porque não é só pra gente, a gente pode vender para outras pessoas, ajudar outras pessoas**, então pra mim é... Não sei nem como é que eu vou explicar, porque pra mim é isso né, não é só a família da gente, é a **família** geral, eu não exporto, mas tem agricultores que exportam, não só pro Ceará, mas para outros estados também. Então pra mim agricultura familiar é isso.*

Laís: A senhora acha que é importante?

Maria: Com certeza. [...]

*Maria: Tanto pra mim, como pra minha família, como pro pessoal que consome, porque **muita gente depende do que eu produzo pra se alimentar**. [...]*

A fala de Maria ressalta a segurança alimentar e nutricional enquanto uma das potencialidades da agricultura familiar e um dos responsáveis pela sua valorização. Acrescentamos ainda aqui — pela grande articulação que apresenta com a fala da interlocutora e das(os) demais já mencionados nesta seção — os pontos explicitados na LOSAN (2006), especialmente em seu artigo 4 que trata da abrangência da SAN, que aborda sobre a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura **tradicional e familiar**, a **promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população**, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social e a **implementação**

de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Outra questão apontada por Maria é sobre a importância da agricultura para si mesma e sua família sobre a relevância da manutenção da família, e a reprodução do modelo de gestão familiar são inclusive colunas que sustentam a definição deste tipo de agricultura.

Evidencia-se, a partir das interações exemplificadas acima, a dupla contribuição da agricultura familiar para a segurança alimentar, primeiro por garantir o acesso a alimentos de qualidade para estas famílias — pouco assistidas por serviços públicos em seus territórios e em geral com renda menor que um salário-mínimo — e ainda por meio da comercialização desses produtos para o mercado interno aumentar e diversificar a oferta de produtos alimentícios de qualidade para a população. A venda desses produtos também possibilita a ampliação de renda das famílias, que as permite acessar outros produtos e serviços, melhorar suas condições de vida e também o sentimento de que seu trabalho foi reconhecido.

Ressalta-se, ainda, a relevância das políticas públicas de comercialização e segurança alimentar para a sobrevivência da categoria “agricultoras(es) familiares”, cumprindo com a premissa de que as políticas públicas devem com base na realidade social buscar contribuir para a superação das desigualdades (GONÇALVES, 2013).

Considerações finais

As políticas públicas de agricultura familiar no Brasil, desde sua criação na década de 1990, encontram-se relacionadas ao combate à fome e à garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. As PPAF se intensificaram a partir do final da década de 1990, ganharam impulso nos anos seguintes e encontraram maior espaço no Governo Lula, envolvendo um amplo leque de agentes sociais (SCHMITT, 2005).

Utilizando-se dos aportes teóricos, dados documentais e discursos produzidos com as(os) agricultoras(es) familiares entrevistadas(os), evidenciou-se neste artigo o grande valor da agricultura familiar para a garantia da segurança alimentar no Brasil, pontuando a segurança alimentar enquanto direito social e a relevância social, cultural e econômica da agricultura familiar para o Brasil, já que esta é responsável pela maior parte dos alimentos consumidos pela população, além dos seus bens simbólicos, e de se apresentar enquanto uma alternativa de menor impacto ambiental.

Abordou-se ainda sobre a situação de insegurança alimentar vivenciada no contexto brasileiro na década de 1990 e dos últimos anos, evidenciando os retrocessos ocasionados pelo desmonte das políticas públicas — que ocuparam papel central na superação da fome no século XX — e os impactos da pandemia de Covid-19 e o agravamento das desigualdades sociais nesse contexto.

Por fim, ressaltou-se o importante papel das políticas públicas de comercialização da produção agrícola de base familiar, pontuando seu potencial e reflexos de sua ascensão, bem como os rebatimentos de seu desinvestimento para as(os) agricultoras(es) familiares(as) e a população brasileira.

Conclui-se, com base no exposto, o impacto subjetivo, social e econômico desse segmento socioprodutivo para as famílias e suas localidades, confirmando a agricultura familiar enquanto uma alternativa social e ambientalmente mais adequada para minimizar a insegurança alimentar e nutricional que o País novamente atravessa.

Outrossim, salienta-se que as PPAF se destacam como estratégia para fomentar a produção alimentos saudáveis para as populações urbanas e rurais, sendo necessária a manutenção e ampliação de tais iniciativas governamentais para garantia da segurança alimentar e nutricional no cenário brasileiro.

Referências

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, v. 29, n. 1, p. 1-21, 1999. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ppgdtas/files/2014/10/Texto-Abramovay-R.-Agricultura-familiar-e-desenvolvimento-territorial.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

ARAGAKI, S. S. et al. Entrevistas: negociando sentidos e coproduzindo versões de realidade. In: SPINK, M. J. et al. (org.). A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. p. 57-72.

ARAGAKI, S. S.; PIANI, P. P.; SPINK, M. J. *In*: SPINK, M. J. et al. (org.). A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. p. 229-246.

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. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/1.LEI/L11346.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

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 [...]. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acessado em: 12 nov. 2021.

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 [...]. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 25 ago. 2010.

BRASIL. CNS. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, 2012a.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o programa de aquisição de alimentos [...]. 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Acesso em: 25 jul. 2015.

BRASIL. CNS. Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016. Trata sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa em ciências humanas e sociais. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, 2016.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Execução Orçamentária do MDS – 2015. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021a. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/despesas/execucao_orcamentaria22122015.pdf. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Execução Orçamentária do MDS – 2016. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/despesas/mds_execucao_orcamentaria_2016.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Execução Orçamentária do MDS – 2017. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/TCU/SPOG%20CGOF/Relat%C3%B3rio%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20-%202017.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Execução Orçamentária do MDS – 2018. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/TCU/SPOG%20CGOF/Relat%C3%B3rio%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20-%202018.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Execução Orçamentária do Ministério da Cidadania – 2019. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso-a-informacao/receita-e-despesas/MCidadaniaExecuoOramentria2019.pdf>. Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Execução Orçamentária do Ministério da Cidadania – 2020. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021f. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso-a-informacao/receita-e-despesas/RelatrioIExecuo2020.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome - MDS. Dados 2014. Brasília: Sagi PAA Data/ MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2021. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/>. Acesso em: 4 jan. 2021.

CARDONA, M. G.; CORDEIRO, R. M.; BRASILINO, J. Observação no cotidiano: um modo de fazer pesquisa em psicologia social. *In*: SPINK, M. J. et al. (org.). A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. p. 123-148.

CARNEIRO, M. J. “Rural” como categoria de pensamento. *RURIS-Revista do Centro de Estudos Rurais*, v. 2, n. 1, p. 9-38, 2008.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. Agricultura Familiar. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar>. Acesso em: 30 ago. 2019.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Gráfica e Editora Positiva, 2004.

CORONA, H. M. P.; PEREIRA, A. A. Agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional: a comunidade da península da ilha do cavernoso no município de Cândói/PR. *Revista Cronos*, v. 14, n. 2, p. 108-128, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/6086>. Acesso em: 11 ago. 2019.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Tradução de Magda F. Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2016.

- DOWBOR, L. (2006). Projeto política nacional de apoio ao desenvolvimento local. São Paulo: Instituto Cidadania, 2006. Disponível em: <http://www.dowbor.org/06dlfinal.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.
- FAO. Agricultura e segurança alimentar no Brasil. Brasília: FAO/Incrá, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- FAO. Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP: diagnóstico de base. Roma: FAO, 2013. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3348o.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- FAO; FIDA; PMA. O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo: fortalecimento de um ambiente favorável para a segurança alimentar e nutrição. Roma: FAO, 2014.
- FAO; OPAS. Novos desafios para a alimentação na América Latina e no Caribe. In: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO); Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Panorama da segurança alimentar e nutricional: sistemas alimentares sustentáveis para acabar com a fome e a má nutrição. Santiago: FAO/OPAS, 2017. p. 11-20.
- FISCHER, F. Democracy & Expertise: reorienting policy enquiry. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FISCHER, F. Reframing Public Policy: discursive politics and deliberative practices. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- FISCHER, F.; FORESTER, J. The argumentative turn in policy analysis and planning. London: Duke University Press, 2013.
- GONÇALVES, M. G. M. Psicologia, subjetividade e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2013.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, Suppl. 1, p. 125-146, 2014. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.
- LEITE, M. L. S. Produção de sentidos sobre políticas públicas para agricultoras(es) familiares do Distrito Arajara em Barbalha-CE. 2022. Tese (Doutorado em Psicologia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.
- MATTEI, L.; HEINEN, L. Balanço dos impactos da crise da COVID-19 sobre o mercado de trabalho brasileiro em 2020. Revista Katálysis, v. 25, n. 1, 2022. p. 43-61. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e8249243>.
- MEDRADO, B.; SPINK, M. J.; MELLO, R. P. Diários como atuantes em nossas pesquisas: narrativas ficcionais implicadas. In: SPINK, M. J. et al. (org.). A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. p. 273-294.
- MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. (13. ed.). São Paulo: Hucitec, 2013.
- OIT. Organização Internacional do Trabalho. COVID-19: Países do G7 devem tornar a igualdade de gênero eficaz para que o futuro das mulheres no trabalho seja melhor. 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_745194/lang--pt/index.htm. Acessado: 14 maio 2020.
- PELIANO, A. M. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: Ipea, 1993.
- REDE PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. Brasília: Rede Penssan, 2021.
- SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Revista de Política Agrícola, XIV, n. 2, 2005. p. 78-88.
- SILVEIRA, F. G. et al. Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo. Brasília: PNUD, Ipea, FIDA, 2016.
- SPINK, M. J. P.; FREZZA, R. M. Práticas discursivas e produção de sentido. In: SPINK, M. J. (org.). Práticas discursivas e produção dos sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. p. 1-21.
- SPINK, M. J. P. Linguagem e produção de sentidos no cotidiano. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.
- SPINK, M. J. P. (org.). Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, 2013.
- SPINK, P. K. Análise de Documentos de Domínio Público. In: SPINK, M. J. (org.). Práticas discursivas e produção dos sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013a. p. 79-105.
- SPINK, P. K. Psicologia Social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 2013b. p. 155-180.
- SPINK, P. K. et al. Documentos de domínio público e a produção de informações. 2014. In: SPINK, M. J. et al. (org.). A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. p. 207-228.

Jáder Ferreira Leite

jaderfleite@gmail.com

Doutorado em Psicologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Docente associado III no Departamento de Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

UFRN

Av. Salgado Filho, s/n, Lagoa Nova

Natal, RN – Brasil

CEP: 59000-000

Maria Laís dos Santos Leite

mlaisleite@gmail.com

Doutorado em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Servidora técnico-administrativa da Universidade Federal do Cariri (UFCA)

UFRN

Av. Salgado Filho, s/n, Lagoa Nova

Natal, RN – Brasil

CEP: 59000-000

Agradecimentos

A Rafael Saldanha Demarco, Raimunda Terezinha dos Santos Leite e José Leomar dos Santos Leite pelo auxílio na coleta de dados.

Agência financiadora

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES): auxílio financeiro concedido para as atividades em campo (Código de Financiamento 001).

Contribuições das autoras

Maria Laís dos Santos Leite atuou na concepção e elaboração do manuscrito, coleta e análise de dados, discussão dos resultados, revisão e aprovação.

Jáder Ferreira Leite atuou na concepção e orientou a realização da coleta e análise de dados, discussão dos resultados e auxiliou na revisão e aprovação da versão final.

Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação

A proposta de pesquisa, seu delineamento e instrumentos passaram por avaliação ética, após cadastro na Plataforma Brasil, tendo sido analisada no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Norte sob o Certificado de Apresentação de Apreciação Ética - CAAE nº 30097520.2.0000.5537 e aprovada em 03 de junho de 2020 por meio do parecer nº 4.065.994. As(os) participantes consentiram o uso dos dados por meio dos termos de consentimento livre esclarecido e de gravação de voz e fotografia.

Consentimento para publicação

A autora e o autor consentem a publicação.

Conflito de interesses

Não há conflito de interesses.

¹ Adotamos esta sigla para nos referir ao conjunto de políticas públicas de fomento à agricultura familiar implantadas desde 1996.

² O documento foi publicado em conjunto pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (WFP) e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

³ Em 2004 o PNAE atendia diariamente a 37 milhões de crianças e adolescentes, o orçamento do Programa para 2005 foi de R\$ 1,26 bilhão.

⁴ Com base na classificação proposta por Grisa e Schneider (2014) que desenvolveram uma análise da trajetória de reconhecimento da agricultura familiar e sistematizaram em três divisões o que chamam de “gerações” ou referenciais de políticas públicas para agricultura familiar implantadas no Brasil.

⁵ Todos os nomes das(os) participantes são fictícios. Os nomes reais foram substituídos por outros frequentemente utilizados no território a fim de manter o sigilo, conforme orientam as resoluções nº 466 (BRASIL, 2012a) e nº 510 (BRASIL, 2016).