

**ESPAÇO TEMÁTICO: DESIGUALDADE SOCIAL, FOME E PRODUÇÃO DE ALIMENTOS**

# Mercados institucionais: garantia de desenvolvimento rural sustentável e segurança alimentar e nutricional

**Felipe Jabali Marques<sup>1</sup>**<https://orcid.org/0000-0002-0610-7023>**Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua<sup>1</sup>**<http://orcid.org/0000-0002-3494-6537>

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo, Departamento de Direito Público, Programa de Pós-Graduação em Direito, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

## Mercados institucionais: garantia de desenvolvimento rural sustentável e segurança alimentar e nutricional

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo apresentar as correlações entre as políticas de mercados institucionais, quais sejam: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a temática do desenvolvimento sustentável a partir da revisão bibliográfica de relevantes obras que abarcam o tema. Para isto, fez-se uso da Sociologia Ambiental do Direito (SAD), perspectiva de análise que contempla o entendimento dos fenômenos sociojurídicos a partir da ótica ambiental. O trabalho estrutura-se em: a) introdução, que apresenta o contexto de surgimento e atual situação das políticas abordadas; b) desenvolvimento, de natureza conceitual, que busca a compreensão da SAD, do PAA e do PNAE, em suas mútuas interações, à luz das referências teóricas selecionadas; c) considerações finais, com a análise dos resultados alcançados, mediante a conexão dos elementos anteriormente suscitados e que, eventualmente, venham a contribuir para futuras análises do PAA e do PNAE, importantes instrumentos do desenvolvimento sustentável.

**Palavras-Chave:** Mercados Institucionais; Desenvolvimento Sustentável; Agricultura familiar; Políticas Públicas.

## Government Procurement: ensuring sustainable rural development and food and nutrition security

**Abstract:** This work aims to present the correlations between government procurement policies, namely: the Food Acquisition Program (PAA), the National School Feeding Program (PNAE), and the theme of sustainable development from the literature review of relevant works covering the topic. For this, the Environmental Sociology of Law (SAD) was used, as an analysis perspective that contemplates the understanding of socio-legal phenomena from an environmental perspective. The work is structured in: a) introduction, which presents the context about current and emerging policies related to food and nutritional security; b) a conceptual theory of how these policies intersect and take into account sustainable development c) an analysis of the results of these programs that may contribute to future assessment of how to improve sustainable development through these programs.

**Keywords:** Government Procurement; Sustainable Development; Family Farming; Public Policy.

Recebido em: 15.12.2021. Aprovado em: 20.05.2022. Revisado em: 13.06.2022.



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

Até meados de 2014, o Brasil vinha tendo êxito na promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN). Segundo o Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo da Food and Agriculture Organization (FAO), o país havia superado o problema da fome por meio de políticas públicas de combate às desigualdades sociais e econômicas. Esses avanços ganharam fôlego em um contexto de priorização de uma agenda política nacional voltada à SAN a partir do ano de 2003, que foi impulsionada por meio do reforço de marcos legais e criação de um ambiente institucional voltado à cooperação e coordenação entre diferentes órgãos em todas as esferas governamentais (FAO, 2014).

Como principais ações estratégicas de combate à insegurança alimentar, podemos apontar: o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ) e a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), ambos no ano de 2003. Para além disso, ocorreu a institucionalização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) no ano de 2006 (Lei n. 11.346/2006), além da criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e da inclusão do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA) no art. 6º da Constituição Federal de 1988, via Emenda Constitucional nº 64, os dois no ano de 2010.

Neste sentido, em 2011, foi introduzido o Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de atrelar a proteção social às políticas de promoção de desenvolvimento socioeconômico, renda, emprego, produção familiar e nutrição (FAO, 2014). Com isto, se observa o surgimento e/ou fortalecimento de políticas públicas voltadas à estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar, principal responsável pela produção dos alimentos que chegam às mesas das famílias brasileiras. A partir dessas políticas estratégicas, espera-se como impactos diretos a redução da pobreza rural, ao mesmo tempo em que se garante o DHANA para os públicos-alvo desses programas — em grande parte dos casos, pessoas em vulnerabilidade socioeconômica.

Por conseguinte, os programas voltados à estruturação de mercados institucionais se encontram no cerne do combate à desigualdade social ao fortalecerem a agricultura familiar, reduzirem a pobreza rural e fornecerem alimentos de qualidade para os cidadãos que se encontram em situação de múltiplas vulnerabilidades e que são abrangidos por estes programas. As duas principais ações estruturantes dos mercados institucionais e que serão tratadas neste trabalho são: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O tema se justifica pela importância dessas políticas, uma vez que elas se mostram como ações estratégicas para a estruturação de uma racionalidade ambiental sustentável em detrimento de uma racionalidade puramente econômica (LEFF, 2014). Ademais, é inegável a importância da discussão diante do iminente processo de desmonte dessas políticas, o que contribui para o comprovado retorno do país ao mapa da fome — do qual havia saído em 2014 — e a volta da problemática da insegurança alimentar para mais de 43 milhões de brasileiros que não possuem acesso pleno à alimentação e nutrição adequadas (PENSSAN, 2021).

As políticas públicas de mercados institucionais voltados à agricultura familiar — como o PAA e o PNAE — são importantes ações estruturantes do desenvolvimento sustentável, na medida em que, a partir do exercício ou do controle de compras públicas, abrem novos leques de oportunidades e escoamento da produção, o que resulta em inúmeras vantagens para a sociedade como um todo: aquecimento da economia local de circuitos curtos; incentivo à transição agroecológica; agregação de valores dos produtos; maior possibilidade de planejamento do produtor; organização em associações e cooperativas; promoção da segurança alimentar e nutricional, dentre outras.

A despeito de todos os benefícios expostos, as políticas públicas aqui trabalhadas vêm sofrendo ataques institucionais-legais dos mais variados tipos. Observa-se, desde meados de 2012, o desmonte e, não raras vezes, a extinção de importantes órgãos responsáveis pela operacionalização das mesmas. Como exemplos simbólicos, podemos apontar a extinção do Consea em 2019 e o aumento das exigências burocráticas para o acesso aos programas em questão. Os esforços para concretizar o processo de enfraquecimento dos programas são observados em todas as esferas governamentais.

A título de exemplo, podemos citar (na esfera legal) o Projeto de Lei 3292/2020, que retira a prioridade de fornecimento da merenda escolar dos assentamentos da reforma agrária, de comunidades indígenas e quilombolas no âmbito do PNAE. Ademais, a Medida Provisória nº 1.061/2021, que instituiu recentemente o Programa Alimenta Brasil — provável substituto do PAA. Na esfera judicial, é interessante a menção de

operações judiciais que visaram descredibilizar os programas, como a Operação Agrofantasma<sup>1</sup>. Na esfera administrativa, por sua vez, aponta-se para o nítido sucateamento dos programas a partir do esvaziamento orçamentário – ou pulverização dos recursos destinados à sua operacionalização — uma vez que mesmo em momentos nos quais o número de agricultores cadastrados estava em ascendência, os recursos não acompanharam este movimento, pelo contrário, o PAA, por exemplo, nunca chegou a um patamar tão baixo de recursos destinados à sua execução (PERIN et al., 2021; FIAN, 2021; SAMBUICHI et al., 2020).

Exposto o atual cenário no qual essas políticas públicas se encontram, o presente artigo tem como objetivo principal apresentar as mesmas como valiosos instrumentos que possibilitam o alcance de um desenvolvimento nacional realmente sustentável. Essas políticas serão apresentadas como ações simbióticas, onde coexistem relações ganha-ganha para os mais diversos atores envolvidos no ciclo dessas ações. Essas relações ocorrem na medida em que os produtores são apoiados pelo Estado, no que tange à garantia de escoamento de sua produção e à possibilidade de melhor planejamento com a criação dos mercados institucionais.

Este trabalho apresenta um método qualitativo-dedutivo, a partir de teorias gerais consagradas acerca do desenvolvimento sustentável, para os impactos das políticas públicas específicas e delineadas no espaço-tempo. Partiu-se de um raciocínio dedutivo, de acordo com Gil (2008), do que seria sustentabilidade para os autores selecionados e buscou-se verificar se os programas em questão se encaixariam no silogismo proposto a partir da construção lógica do desenvolvimento sustentável, e se os referidos programas fariam parte dessa lógica, por dedução. O nível da pesquisa será exploratório devido ao seu perfil pregresso e sua dinâmica, que consistiu em um levantamento bibliográfico e documental em Gil (2008) acerca das teorias do desenvolvimento sustentável e suas supostas correlações com as políticas de mercados institucionais, visando, assim, posteriores aprofundamentos teóricos acerca do tema.

Para isso, demonstrará como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar atuam de acordo com os princípios de relevantes modelos de desenvolvimento, propostos por nomes como: o economista indiano Amartya Sen, o economista mexicano Enrique Leff, o economista franco-polaco Ignacy Sachs, o sociólogo Boaventura de Sousa Santos, dentre outros. A perspectiva pela qual se analisará essas correlações será a da Sociologia Ambiental do Direito, devido a sua capacidade de análise transdisciplinar dos fenômenos sociojurídicos e ambientais que envolvem a problemática do tema, qual seja a relação entre os impactos das políticas públicas aqui tratadas com o desenvolvimento sustentável.

### **Diálogos sustentáveis entre a Sociologia Ambiental do Direito e os programas de compras públicas da agricultura familiar**

Primeiramente se apresentará o prisma de análise do presente trabalho, isto é, a Sociologia Ambiental do Direito (SAD), para posterior introdução aos programas que serão trabalhados ao longo do texto — o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) —, apresentando assim seus princípios, diretrizes, objetivos e correlações com as obras e autores elegidos. Tratando este trabalho de questões que envolvem segurança alimentar e nutricional (SAN), positivada nos direitos sociais da Constituição, a partir da Emenda Constitucional nº 64, como já citado — e o desenvolvimento sustentável, fez-se a escolha pela SAD devido ao seu caráter favorável à análise de fenômenos complexos e transdisciplinares.

De acordo com Ponzilacqua (2015), a perspectiva alternativa e substancial em questão (a da SAD) é capaz de oxigenar uma análise mais lúcida dos fenômenos sociojurídicos a partir de um olhar ambiental. Portanto, o processo da SAD envolve a análise das dinâmicas de disputas e organização em torno da apropriação material e simbólica de capitais de diversas ordens, que envolvem os recursos ou bens naturais, assim como observado nas disputas da agenda do desenvolvimento sustentável e, mais especificamente ainda, das políticas de mercados institucionais, uma vez que essa perspectiva adota o termo “normas” num sentido amplo.

Sobre as noções fundamentais da SAD e sua pertinência com os temas aqui tratados:

É importante ressaltar que a SAD é, antes de tudo, um novo modelo de percepção existencial e jurídica. Não se trata de nova disciplina ou ciência, mas de repensar, desconstruir e reconstruir a ciência jurídica a partir de uma ótica bastante particular e sensata: que é a da sociologia enfrontada na concepção ambiental. Ou seja, é dizer: no estágio atual quaisquer campos do Direito precisam ter o horizonte das consequências

ambientais [...] a proposta é de abertura, de produzir frestas iluminadoras que comportem três dimensões fundamentais: transdisciplinar, transc científica e metanormativa. (PONZILACQUA, 2015, p. 31-32).

Portanto, os princípios da perspectiva supracitada se mostram totalmente consoantes com o objetivo deste trabalho, que faz uso de suas três dimensões ao decorrer do exercício de análise do encontro entre as teorias elegidas e a contemplação (ou não) dos direitos externalizados através das políticas públicas em questão.

Para tal, utiliza-se da transdisciplinaridade, uma vez que não se considera possível analisar este fenômeno sem a interação plena entre diversas disciplinas do saber, como o direito, a sociologia, a economia, dentre outras. A transc científica se revela a partir do momento em que se respeita e dá voz a outros saberes envolvidos com o tema, como o das comunidades tradicionais, por exemplo. Por fim, a metanormatividade se justifica no sentido da utilização de princípios elementares — como os princípios do desenvolvimento sustentável e da precaução — que sustentem a vida e as relações humanas com todos os seres, influenciando na análise sociojurídica e nas construções normativas.

A SAD tem os direitos socioambientais e as vulnerabilidades como enfoques preferenciais. Os direitos socioambientais são compreendidos de forma ampliada, não apenas conectados às comunidades tradicionais, mas a todo o conjunto de direitos e obrigações decorrentes da relação socioambiental, especialmente pela análise das causas que engendram destruição ambiental, empobrecimento e subjugação humana. Tem um olhar voltado para as disputas socioambientais em torno do capital natural e os demais capitais associados. As vulnerabilidades socioambientais vão além das comunidades humanas, e dizem respeito a todos os vínculos existenciais entre os seres e as ameaças ou riscos potenciais que envolvem, afetam, ameaçam ou danificam determinados seres ou situações (PONZILACQUA, 2015). Obviamente, as questões atinentes à segurança alimentar estão no centro dessas disputas e produzem riscos e ameaças constantes aos vulneráveis socioambientais, pelo que merecem atenção especial dos sistemas de direito e as formas de pensamento subjacentes.

Passa-se agora à apresentação dos dois programas para posterior exercício de correlação dos mesmos com alguns apontamentos acerca do desenvolvimento sustentável.

O PAA foi criado pelo art. 19 da Lei 10.696, de 2003, como uma das ações estruturantes e estratégicas do Programa Fome Zero. O programa possui dois objetivos principais, que são: promover a alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para tal, o programa compra potenciais por meio de dispensa de licitação potenciais alimentos advindos da agricultura familiar e os fornece para pessoas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e também pela rede filantrópica de ensino. Em geral, o programa atende, portanto, pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, principalmente no que tange à insegurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2021).

Sobre os objetivos primordiais e dinâmica do programa:

Criar demanda institucional capaz de estruturar a produção dos agricultores familiares, por meio de garantia de mercado, suprimindo assim, lacuna que aumentava os riscos de inadimplência para o tomador de crédito. Portanto, os problemas relacionados à carência de políticas públicas estruturantes para a agricultura familiar podem ser considerados a principal motivação para a criação do PAA, os quais pesaram tanto na decisão política de criar o programa, como na formulação inicial de seus instrumentos. Além de outros benefícios, o PAA é responsável por promover canal de comercialização importante para produtores e se mostra imprescindível para a melhoria de processos produtivos e organizacionais. (SAMBUICHI et al., 2019, p. 13).

O PAA atua por meio de seis modalidades: compra com doação simultânea; compra direta; apoio à formação de estoques; incentivo à produção e ao consumo de leite; compra institucional; e aquisição de sementes. Portanto, o programa operacionaliza suas ações através de diversas frentes e atores que convergem para seus dois já mencionados objetivos principais, quais sejam: incentivar a agricultura familiar e promover a alimentação saudável.

Dessa maneira, o PAA atua na constituição de estoques públicos de alimentos produzidos pela agricultura familiar, além de promover o abastecimento alimentar através de suas compras governamentais, fortalecendo as cadeias curtas locais/regionais de comercialização. Consequentemente, valoriza a biodiversidade da produção orgânica e agroecológica, incentiva hábitos saudáveis de alimentação e promove a organização produtiva rural via cooperativas e associações (BRASIL, 2021).

De acordo com a sistematização de benefícios do programa a partir de indicadores da CEPAL, realizada por Almeida et al. (2020), o programa atua a partir de três dimensões: econômica, social e ambiental.

Em sua dimensão econômica, observou-se na revisão de estudos uma dinamização da economia local, melhoria na qualidade dos produtos e acesso a novos mercados. Na dimensão social, a partir do indicador do aumento de renda, aponta-se (como benefícios decorrentes do mesmo) um aumento e diversificação dos salários; uma comercialização/garantia de venda; um autoconsumo dos agricultores, melhorando sua alimentação; melhoria na qualidade de alimentação dos beneficiários; um aumento do acesso e incentivo ao consumo de alimento de qualidade; e, por fim, melhoria na saúde. A dimensão ambiental foi dividida em dois indicadores: a recuperação e melhor gestão do solo, que culminaram na diversificação da produção; e a redução de emissões de gases e efeitos estufa, a partir da produção de orgânicos, das boas práticas agrícolas e dos circuitos curtos de produção (ALMEIDA et al., 2020).

O PNAE, por sua vez, é o programa voltado para a aquisição de alimentos para a rede pública de ensino, ou seja, o oferecimento da merenda em todas as fases escolares, do ensino infantil até a educação de jovens e adultos. Somam-se a isto as suas diretrizes voltadas à educação alimentar e nutricional dos estudantes da rede pública de ensino. O PNAE existe desde a década de 1950; todavia, foram constatadas importantes alterações institucionais desde sua criação. Segundo Silva (2019), atualmente o programa – de caráter descentralizado – possui como diferencial sua grande capilaridade territorial, ao atender todos os 5.507 municípios brasileiros, beneficiando mais de 40 milhões de estudantes por dia, o que o constitui como um dos maiores programas de alimentação do mundo.

Por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o governo federal repassa aos estados, municípios e às escolas federais os valores que financiam complementarmente o programa por 10 meses (ou 200 dias letivos). O programa é acompanhado e fiscalizado por diversos órgãos, dentre eles: os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); o próprio FNDE; o Tribunal de Contas da União; a Controladoria Geral da União (CGU); e o Ministério Público. No entanto, o grande alicerce do PNAE para com o tema do desenvolvimento sustentável — sobretudo o rural — se encontra na Lei n. 11.947/2009, que estipulou que 30% dos valores repassados pelo FNDE devem ser utilizados na compra direta de produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2021).

Segundo Gregolin et al. (2017), o PNAE pode ser considerado uma política de alimentação escolar sustentável na medida em que beneficia tanto os escolares quanto a agricultura familiar. Os autores constatarem a possibilidade de usufruto da agricultura familiar em relação a um novo canal de comercialização e a garantia de um incremento na renda, o que garante uma maior inclusão produtiva e social por parte da agricultura familiar.

De acordo com o relatório intitulado “Demanda Estruturada e a Agricultura Familiar no Brasil: o Caso do PAA e do PNAE” (ONU, 2013), essas duas iniciativas (em conjunto) representaram um dos maiores programas de compras institucionais do planeta voltados ao combate de vulnerabilidades da agricultura familiar. Ademais, essas ações também agiriam como redes de proteção social, na medida em que atuam na disponibilização de alimentos saudáveis para crianças em idade escolar – especificamente no caso do PNAE – e para grupos mais genericamente vulneráveis, no que diz respeito ao PAA. O relatório afirma, ainda, o que concerne à capacidade apresentada por ambos os programas criadores de demandas estruturadas para a agricultura familiar no Brasil, a partir da intervenção estatal planejada.

Estão presentes nestes programas, portanto, propostas alternativas de desenvolvimento que contrastam com o modelo capitalista usual. Santos e Rodríguez (2002) afirmam que “o desenvolvimento alternativo se inspira nos valores da igualdade e da cidadania, isto é, na inclusão plena dos setores marginalizados na produção e no usufruto dos resultados do desenvolvimento”. Dessa maneira, os autores apontam para a importância de se terem como atores centrais destes modelos de desenvolvimento os sujeitos coletivos, ou, em outras palavras, a comunidade organizada que visa o desenvolvimento de iniciativas econômicas populares edificadas de baixo para cima (*bottom-up*). Uma vez estruturadas — de preferência em escala local —, essas iniciativas econômicas populares podem gerar um círculo virtuoso que possibilite o questionamento de sua própria marginalização, o que parece ser parte dos impactos que o PAA e o PNAE causam no decorrer de suas implementações, procurando valorizar a inclusão produtiva e os saberes locais.

Através de alguns dos critérios de sustentabilidade elencados por Ignacy Sachs (2009), mais especificamente os critérios sociais, ambientais e econômicos, é possível observar correlações interessantes entre os programas tratados neste trabalho e os pensamentos do autor acerca da matéria do desenvolvimento sustentável. Com a

inclusão produtiva da agricultura familiar e do fornecimento dessa produção para os públicos-alvo dos programas, podemos constatar que muitos dos critérios propostos são abarcados a partir de seus impactos observados.

Os critérios sociais de sustentabilidade apontados pelo autor incluem: o alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais. Os critérios ambientais/ecológicos de sustentabilidade incluem: a preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis; a limitação do uso de recursos não renováveis; e o respeito à capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais. Por seu turno, os critérios econômicos de sustentabilidade envolvem: o desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; a segurança alimentar; dentre outros (SACHS, 2002).

Por sua vez, as contribuições do economista indiano Amartya Sen, no que tange ao desenvolvimento, apontam para o mesmo como sendo um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam [...] Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante [...]” (SEN, (2000, p. 17). Nesta toada, o autor prossegue ao tratar de maneira mais ampla e inclusiva as questões referentes à relação Estado-mercado.

O desenvolvimento substancial, logo, deveria levar em consideração diversos fatores sob uma perspectiva não excludente; seria imprescindível o uso amplo dos mercados no sentido de amplitude no oferecimento de oportunidades sociais aos indivíduos – fato que não implicaria, por sua vez, no distanciamento da regulamentação pública ou do custeio social que visem melhores condições de qualidade de vida para os indivíduos. Esses indivíduos não precisam e tampouco deveriam ser tratados como simples beneficiários passivos de projetos de desenvolvimento, mas sim como merecedores de oportunidades sociais que os permitam moldar seu próprio destino a partir deste modelo de desenvolvimento não excludente (SEN, 2000).

A inclusão da produção rural a partir dos mercados institucionais seria, desta forma, um grande exemplo de “oportunidade social adequada”, uma vez que se dá a chance — ativamente — aos sujeitos em questão, ou seja, aos agricultores familiares, de se tornarem donos de seu próprio destino a partir da ampliação de suas liberdades nos mais variados âmbitos. Tanto o PAA quanto o PNAE representam a possibilidade de combate às privações de liberdade por meio da inserção deste público nos novos mercados institucionais e não institucionais, conseqüentemente.

Enrique Leff (2014) aponta para a problemática da racionalidade dominante ao pensarmos nas questões que envolvem a sustentabilidade. O alerta se dá no sentido de que as políticas voltadas às práticas sustentáveis estariam agindo no sentido de uma reconfiguração da lógica e valores conservacionistas, isto é, que as ações de preservação da natureza vivenciam um momento no qual seus princípios éticos estão sendo traduzidos em uma avaliação de custos por meio de procedimentos jurídicos e sendo traduzidas em valores monetários: “Nessa perspectiva, só se poderia preservar a natureza através de sua reconversão em valores transacionáveis no mercado. Assim a racionalidade econômica mercantiliza a natureza, as condutas ecológicas e os valores culturais” (LEFF, 2014, p. 237).

Chama-se a atenção às referidas constatações devido à possibilidade de demasiada influência da racionalidade econômica, sob a qual se engendram as políticas de mercados institucionais. Embora sejam ações estratégicas que visem a inclusão produtiva de atores marginalizados, apenas isto não basta para que as mesmas se tornem políticas sustentáveis no sentido leffiano do termo. É necessário, portanto, exercer uma gestão democrática da biodiversidade que abarque a seara das políticas em questão e vá à contramão da racionalidade puramente econômica.

Isso implica dizer que é necessário um modelo de desenvolvimento verdadeiramente sustentável que abarque a racionalidade ambiental tal como instrumento de conciliação de conflitos nas mais diversas áreas: ambiental, cultural, econômica, jurídica etc.; e que ainda considere como seus pilares os valores democráticos e os princípios da diversidade em amplo sentido. Deste modo, não é possível tratar de sustentabilidade sem realizar a ativação de processos sociais que internalizem as externalidades ambientais nos processos econômicos, ou melhor, que incorporem os valores do ambiente na ética individual, nos direitos humanos e nas normas jurídicas que orientam e sancionam o comportamento dos atores econômicos e sociais (LEFF, 2014).

É substancial a criação de mecanismos institucionais-legais que fomentem a emancipação social, econômica e ambiental, como, por exemplo, o parágrafo único do art. 17 da Lei n. 12.512/12 que estabelecia, no âmbito do PAA, que “Produtos agroecológicos ou orgânicos poderão ter um acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, observadas as condições definidas pelo Grupo

Gestor do PAA” (BRASIL, 2012)<sup>2</sup>. Este tipo de medida institucional instiga uma mudança de racionalidade antes puramente econômica para uma de caráter ambiental por meio do incentivo – inicialmente econômico – que visa a médio/longo prazo a transição do modo de cultura tradicional para o agroecológico ou orgânico.

Outra medida de interessante apontamento é o art. 14 da Lei n. 11.947 de 2009 –, lei que institui o PNAE e que dispõe:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009)<sup>3</sup>.

Tais medidas promovem uma mudança de racionalidade, anteriormente econômica, para dar lugar a outra de caráter ambiental, na medida em que incentivam modelos que não tratam os recursos naturais como puramente materiais. Os processos envolvendo mercados institucionais ocorrem por meio de estímulos inicialmente econômicos, mas que, por fim, priorizam modelos que culminam em impactos socioambientais, tais como: a transição do modo de cultura tradicional para o agroecológico ou orgânico; o aumento da diversidade da produção, e por consequência, ambiental; estímulo ao cooperativismo/associativismo; melhoria na qualidade dos alimentos produzidos; estímulo ao controle social, dentre outros (PERIN et al., 2021).

A partir da constatação das correlações entre as teorias do desenvolvimento sustentável e a prática das políticas públicas apontadas ao longo do texto, podemos afirmar que a perspectiva da Sociologia Ambiental do Direito tem muito a contribuir, no sentido de revisitarmos obras como as aqui tratadas sob o prisma dessa nova hermenêutica que a SAD representa, envolvendo tanto os fenômenos sociojurídicos quanto os ambientais — no que concerne à uma busca da sociedade atual pelos caminhos do desenvolvimento sustentável.

### Considerações finais

A internalização das questões ambientais e dos caminhos da sustentabilidade correspondentes é um exercício de cidadania, ou melhor, de sobrevivência. Precisa ser analisada nas suas diversas dimensões (social, econômica, política e cultural), com profundidade, consistência e com o sentido de urgência que demanda. O que aqui se procurou foi colaborar com essa análise integral, com foco na situação alarmante de insegurança alimentar e nutricional atual, apontando ações estratégicas de combate à fome e seus eventuais aportes teóricos no âmbito da sustentabilidade.

Como trabalho exploratório, constatou-se que essas ações em forma de políticas públicas, isto é, o PAA e o PNAE, convergem para um caminho que abre leques a uma sociedade mais sustentável, saudável e respeitosa tanto para com os recursos naturais do planeta quanto para com as próximas e atuais gerações. A partir do exposto, é possível afirmar que tais políticas públicas são alternativas sustentáveis aos modelos de produção estabelecidos na sociedade de mercados convencionais.

Apontou-se também para o fato de que tais políticas públicas são embasadas em uma ética ambiental e cidadã, na medida em que incentivam a agricultura familiar a partir de sua inclusão produtiva via circuitos curtos de produção e boas práticas agrícolas, gerando o desenvolvimento e a dinamização da economia local ao mesmo tempo em que promovem a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários e dos agricultores, por meio da melhora no autoconsumo, representando ambas as políticas ações estratégicas e simbióticas no que diz respeito às relações entre Estado-mercado, sociedade civil e meio-ambiente.

A dinâmica na qual tanto o PAA quanto o PNAE operam — isto é, a partir da estruturação de demandas produtivas através do incentivo estatal, por meio dos mercados institucionais — decorre em detrimento da racionalidade econômica. Frisa-se que, quando há a ausência desta ética, é mais provável a ocorrência de períodos de desmonte e descaso governamental, assim como se tem observado nos últimos anos em relação às ações estratégicas aqui estudadas.

É necessário, portanto, que essas políticas tenham bons embasamentos teóricos que as auxiliem em seu ciclo, que seria seu planejamento, sua formulação, implementação e avaliação, mas também em sua renovação — de acordo com novas problemáticas ambientais identificadas — e sustentação de sua dinâmica ao longo do tempo, para que não se percam as conquistas já alcançadas, evitando assim o retrocesso em seus mais

diversos âmbitos. Propõe-se, pois, novos estudos qualitativos e quantitativos que sejam capazes de aprofundar ainda mais acerca das correlações entre o desenvolvimento sustentável e os impactos observados em estudos já existentes a respeito dessas políticas públicas.

## Referências

- ALMEIDA, A. F. C. S. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): um caso de Big Push Ambiental para a sustentabilidade no Brasil. 2020.
- BIANCHINI, L. Agricultores do Paraná são absolvidos pela Justiça e acusam perseguição de Moro. Operação Agro-Fantasma ajudou a desmontar Programa de Aquisição de Alimentos. Brasil de Fato. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/20/agricultores-do-parana-sao-absolvidos-pela-justica-e-acusam-perseguiacao-de-moro>. Acesso em: 20 out. 2021.
- BRASIL. Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm). Acesso em: 20 out. 2021.
- BRASIL. Lei n. 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 Lei n. 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de junho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n. 8.913 de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm). Acesso em: 20 out. 2021.
- BRASIL. Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n. 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12512.htm). Acesso em: 20 out. 2021.
- BRASIL. Medida Provisória n. 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil e dá outras providências. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- FAO. Food and Agriculture Organization. O Estado de segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional, 2014.
- FAO; IFAD; WFP. The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security. Roma, FAO. 2013.
- GALINDO, E. et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. Food for Justice Working Paper Series, Berlin, n. 4, 2021. DOI 10.17169/refubium-29554.
- GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- INSEGURANÇA alimentar e Covid no Brasil. Rede Penssan, Brasil, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf) Acesso em: 12 nov. 2021.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório nacional de acompanhamento. Brasília: IPEA, 2014.
- LEFF, E. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. Olhar de Professor, Paraná, v. 14, n. 2, p. 290-335, 2011.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). 2021. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 22 nov. 2021.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 2021. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: 23 nov. 2021.
- PERIN, G. et al. A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise de sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Texto para discussão, n. 2691, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2021.
- PNUD. Os Objetivos do Milênio. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- PONZILACQUA, M. H. P. Sociologia Ambiental do Direito: análise sociojurídica, complexidade ambiental e intersubjetividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/>.
- SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamound, 2002.
- SANTOS, B. D.; RODRÍGUEZ, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 46-48.
- SAMBUICHI, R. H. R. et al. Demanda estruturada e a agricultura familiar no Brasil: o caso do PAA e do PNAE. Brasília, DF: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2013.



SAMBUICHI, R. H. R. et al. Programa de aquisição de alimentos e segurança alimentar: Modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Texto para discussão n° 2482, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2019.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, S. P. Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Texto para discussão n° 2529, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2019.

### **Felipe Jabali Marques**

felipejabali@gmail.com

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP)

### **FDRP/USP**

Rua Prof. Aymar Baptista Prado, 835 (Campus da USP)

Ribeirão Preto, SP – Brasil

CEP: 14040-900

### **Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua**

marciorique@usp.br

Doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB)

Docente Associado na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP)

### **FDRP/USP**

Rua Prof. Aymar Baptista Prado, 835 (Campus da USP)

Ribeirão Preto, SP – Brasil

CEP: 14040-900

### **Agradecimentos**

Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto;

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), especificamente à equipe de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

#### **Agência financiadora**

Não se aplica.

#### **Contribuições dos autores**

Ambos os autores contribuíram para a redação do artigo. O mesmo se desenvolveu a partir da supervisão e sugestões do

Professor Dr. Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua durante a participação do autor Felipe Jabali Marques na disciplina “Direitos Socioambientais”, da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto -SP, na qual o professor é um dos docentes ministrantes.

#### **Aprovação por Comitê de Ética**

Não se aplica.

#### **Consentimento para publicação**

Ambos os autores consentem a publicação do presente artigo.

#### **Conflito de interesses**

Não há conflito de interesses.

<sup>1</sup> Operação que auxiliou no desmonte do PAA, a partir de sua descredibilização junto à sociedade. Iniciada no ano de 2013, mais de 40 pequenos agricultores familiares e gestores da Conab foram acusados de formação de quadrilha, estelionato, peculato e prevaricação em 8 ações penais conduzidas pelo MPF. Todos foram inocentados até o ano de 2020.

<sup>2</sup> Revogada pela Medida Provisória 759 de 2016.

<sup>3</sup> As prioridades que gozavam as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas foram retiradas pelo Projeto de Lei n. 3.929 de 2020, aprovado pela Câmara dos Deputados em 06 de maio de 2021 e aguarda votação do Senado.