



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

O IMPACTO DO DESMONTE DOS PROGRAMAS PNAE E PAA NO CENÁRIO DA
AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA

Aluna: Isadora Florêncio Guimarães
Orientadora: Professora Dra. Ana Monteiro Costa

RECIFE
2023

ISADORA FLORENCIO GUIMARÃES

**O IMPACTO DO DESMONTE DOS PROGRAMAS PNAE E PAA NO CENÁRIO DA
AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA**

Monografia realizada sob a orientação da
professora Dra. Ana Monteiro Costa.

RECIFE

2023

RECIFE

2023

ISADORA FLORÊNCIO GUIMARÃES

**O IMPACTO DO DESMONTE DOS PROGRAMAS PNAE E PAA NO CENÁRIO DA
AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA**

Monografia apresentada para o Departamento
de Economia da Universidade Federal de
Pernambuco como um requisito para obter o
bacharelado em Ciências Econômicas,

Orientadora: Dra. Ana Monteiro Costa

Aprovado em: 05/05/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dra. Ana Monteiro Costa (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Prof^a. Dra. Maria Fernanda Freire Gatto Padilha (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Guimarães, Isadora Florêncio.

O impacto do desmonte dos programas PNAE e PAA no cenário da
agricultura familiar brasileira / Isadora Florêncio Guimarães. - Recife, 2023.
31

Orientador(a): Ana Monteiro Costa

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Econômicas -
Bacharelado, 2023.

1. Agricultura familiar. 2. Alimentação. 3. PNAE. 4. PAA. 5. Desmonte de
Políticas Públicas. I. Costa, Ana Monteiro . (Orientação). II. Título.

330 CDD (22.ed.)

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo contribuir com o debate acerca da problemática de soberania alimentar e o desmonte de políticas públicas que buscam assegurar que esse sistema alimentar aconteça. Sob a ótica da abordagem das capacitações de Amartya Sen, é feita uma análise sobre a fome e dois programas alimentares do governo brasileiro que são grandes atores no combate à fome: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O presente trabalho busca analisar o impacto do desmonte sofrido por ambos os programas nos últimos anos e as consequências que a falta de priorização dessas iniciativas acarreta na sociedade como um todo e contribui para o retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU.

Palavras-chave: PNAE, Fome, PAA, Soberania Alimentar.

ABSTRACT

This thesis aims to contribute to the debate on the issue of food sovereignty and the dismantling of public policies that seek to ensure that this food system takes place. From the perspective of Amartya Sen's capabilities approach, an analysis is made of hunger and two Brazilian government food programs that are major actors in the fight against hunger: The National School Feeding Program (PNAE) and the Food Acquisition Program (PAA). This study seeks to analyze the impact of the dismantling suffered by both programs in recent years and the consequences that the lack of prioritization of these initiatives has on society as a whole and contributes to Brazil's return to the UN Hunger Map.

Keywords: PNAE, Hunger, PAA, Food Sovereignty.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
2.1 Fome e a abordagem das capacitações	7
2.2 Estrutura dos programas PAA e PNAE	11
2.2.1 PAA	12
2.2.1.1 Modalidade de Compras (PAA).....	15
2.2.2 PNAE.....	16
3 DESMONTA DOS PROGRAMAS.....	18
3.1 Desmonte PAA.....	18
3.2 Desmonte PNAE	24
4 CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28

1 INTRODUÇÃO

Em meados da década de 2010, a fome ao redor do mundo estava em constante aumento. No ano de 2020, com a pandemia da COVID-19 assolando o planeta, a fome disparou em termos absolutos e proporcionais ultrapassando assim o crescimento da população. A estimativa é de que aproximadamente 9,9% de todas as pessoas tenham sido afetadas pela fome, um aumento em relação à 2019 onde esse número se encontrava em 8,4%. Cerca de 418 milhões de pessoas que enfrentam a fome estão localizadas no continente Asiático, e isso equivale a mais da metade de todas as pessoas que estão passando por esse problema. Mais de um terço está localizado na África, e o restante se espalha pela América Latina e Caribe (UNICEF, 2021).

Não podemos falar da questão da fome, sem entrar no tema da soberania alimentar. O objetivo central é a produção de alimentos saudáveis e variados, através de sistemas de produção diversificados, oferecendo qualidade e quantidades necessárias para alimentação. Uma nação é considerada soberana, quando possui comida suficiente e estocada para vários anos para todo o seu povo comer. O grande desafio para o Estado Brasileiro é organizar essa produção de alimentos por um sistema que consiga conciliar alimentos saudáveis com a sustentabilidade dos meios e sistemas produtivos e a distribuição justa e igualitária para todos os cidadãos. Apesar de ser um conhecido exportador de alimentos e grãos, nosso país possui mais de 33 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar e desse total 2 milhões encontram-se em Pernambuco, de acordo com o Segundo Inquérito Nacional de Insegurança Alimentar promovido pela Rede Penssa, de 2022.

A alimentação é parte fundamental para a construção de um desenvolvimento humano, desde a geração do indivíduo na sua gestação. Cada vez mais as pessoas têm se alimentado de alimentos ultra processados, tanto pela facilidade de serem encontrados como também pelo seu valor no mercado ser abaixo do valor de alimentos com maior valor nutricional. Ou seja, a soberania alimentar busca o direito à liberdade de um povo de se alimentar adequadamente, bem como de produzir e deter os meios para a produção de alimentos (BURITY, Valéria et al. 2010).

Seguindo a linha de desenvolvimento humano do ganhador do prêmio Nobel de Economia de 1998, Amartya Sen, o desenvolvimento está estritamente ligado à liberdade. É importante ressaltar que essa liberdade pode ser conquistada com a

produção local de alimentos através do incentivo para a agricultura familiar. A agricultura familiar refere-se à qualquer forma de cultivo da terra e produção rural onde a gestão e mão de obra sejam majoritariamente vindas do núcleo familiar. Dados do Censo Agropecuário 2017-2018, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram que 76,8% dos 5,073 milhões de estabelecimentos rurais do Brasil são pertencentes à agricultura familiar.

Para fomentar essa produção, foram criados programas de crédito e compra desses alimentos, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE). Com o avanço do agronegócio e de uma maior presença legislativa dos apoiadores do ramo, a chamada “Bancada Ruralista”, na Câmara dos Deputados, projetos de lei e emendas institucionais que enfraquecem essas políticas públicas têm sido apresentados no Congresso.

Essas propostas defendem a retirada de prioridade dada às comunidades quilombolas e indígenas no fornecimento de alimentos para o PNAE, além de retirada da presença de nutricionistas na elaboração dos cardápios das escolas. O desmonte dos programas já tem sido evidenciado nos últimos anos, com cada vez menos repasse de recursos por parte do governo.

Assim, o presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo geral analisar as possíveis consequências do desmonte dos programas PAA e PNAE e possui como objetivo específico abordar a construção dessas políticas escolares e relacioná-las com o conceito de desenvolvimento humano através da abordagem das capacitações de Amartya Sen e do conceito de fome por parte de Josué de Castro. Isso foi realizado a partir de uma pesquisa bibliográfica desenvolvida através de materiais publicados em livros, artigos e dissertações. Segundo Cervo, Bervian e da Silva (2007, p.61), a pesquisa bibliográfica “constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema. Na pesquisa bibliográfica também é importante que o pesquisador verifique a veracidade dos dados obtidos, observando as possíveis incoerências ou contradições que as obras possam apresentar (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 54).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Fome e a abordagem das capacitações

No Brasil, a fome foi denunciada como uma mazela por Josué de Castro, pensador e ativista político recifense, na sua obra “Geografia da Fome” de 1980. Nesse trabalho, ele mostrou que a problemática da fome não advém da falta de produção de alimentos ou por ser um fenômeno natural, mas sim pela sua relação com questões sociais e políticas. As abordagens de Castro mostraram a violação gritante ao direito humano à alimentação e nutrição adequadas, chamada de Dhana e constituíram uma base para discutir e desenvolvimento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no cenário Brasileiro. (RIGON; BÓGUS, 2016).

Na verdade, a fome existe há milhares de anos; o que é novo, o que Josué de Castro descobriu e denunciou foi esta sua realidade como força social, o conhecimento de suas causas e de seus efeitos na marcha da história. Novo não é o fenômeno e sim a perspectiva pela qual se percebe sua trágica realidade. (MINAYO, Maria Cecília de Souza ,1985, 185p.)

Castro em 1980 identifica que há dois tipos de categoria de fome: epidêmica e endêmica. A fome epidêmica é desencadeada por catástrofes de natureza política ou ecológica, enquanto a fome endêmica é a alimentação abaixo do necessário por falta de alimentos essenciais, mesmo em ambientes onde eles são encontrados em grande abundância. Outro sociólogo, Gláucio Soares, citado por Castro (1980) em sua obra, utiliza a expressão “fome política” ao relatar a falta de presença popular nos negócios públicos durante a Revolução de 30, que marcou o fim da República Velha e culminou em um Golpe de Estado. Para o sociólogo, apesar de ter havido uma abertura para essa participação do povo, o que persistiu foi a distribuição desigual de propriedade onde os membros das classes médias e altas da sociedade mantiveram sua influência. Retomando para a obra de Castro, ele utiliza diversas perspectivas para construir sua concepção de fome, incluindo discursos médicos, nutricionais, geográficos, culturais, políticos, agrícolas, fisiológicos e biológico (MINAYO; 1985 p. 185)

De certa forma, o autor de "Geografia da Fome" realiza uma espécie de "arqueologia" do conhecimento científico relacionado à fome e constata uma escassez significativa de obras científicas sobre o tema. Ele observa que, para cada mil obras sobre guerra, por exemplo, apenas uma trata especificamente da fome. De acordo

com Castro, a escassez de trabalhos sobre a fome é resultado do modelo de racionalidade ocidental e da vergonha moral associada a esse tema. A fome, juntamente com o sexo, são impulsos básicos da natureza humana e, para uma cultura racionalista, são considerados assuntos chocantes. Consequentemente, devido à supressão desses impulsos pela razão, eles são frequentemente encobertos. (MINAYO, 1985).

As duas guerras mundiais que assolaram o mundo, entre 1914 e 1945, foram as grandes motivadoras para que a fome invadisse a humanidade e levasse ao fim da vida de 12 milhões de pessoas e se tornasse objeto central de estudo e discussões. No ano de 1943 ocorreu a Conferência de Alimentação de Hot Springs, que levou à criação da Food and Agriculture Organization (FAO), um organismo das Nações Unidas para abordar questões relacionadas à alimentação e agricultura e que lidera esforços para a erradicação da fome e combate à pobreza, na qual Castro foi designado como presidente do Conselho Executivo da organização. Após definirmos a fome pela ótica de Castro, é imprescindível discorrer sobre as contribuições de Amartya Sen, trazendo o conceito de desenvolvimento humano a partir da abordagem das capacitações.

A perspectiva de Sen (2000) considera o desenvolvimento como um processo de ampliação das liberdades reais que as pessoas possuem. Para ele, a liberdade é essencial para o desenvolvimento que abrange desde a liberdade individual até o bem-estar coletivo. Isso implica que antes de propor ações e políticas de desenvolvimento, é necessário avaliar se as pessoas envolvidas no processo agem da melhor forma possível ou se falta capacitação para agirem de outra forma. Na visão de Cosbey (apud COSTA; 2006), que segue a concepção de Sen, países em desenvolvimento, como o Brasil, podem se desenvolver se a sociedade e o governo criarem meios para que as pessoas possam exercer suas habilidades. Algumas dessas iniciativas para erradicar a pobreza e a fome, surgidas nos anos 90, são exemplos de ações voltadas para promover o desenvolvimento no Brasil e falaremos delas mais à frente.

De acordo com Sen em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade” de 2000, a capacidade de uma pessoa se refere às diferentes combinações de funcionamentos que são possíveis para ela. Esses funcionamentos representam as várias coisas que uma pessoa pode valorizar em sua vida, como não passar fome ou pobreza, ser um membro atuante na comunidade, entre outros fatores que variam de indivíduo para

indivíduo. A capacidade, é, portanto, a liberdade de alcançar diferentes tipos de funcionamentos ou levar a vida que se deseja. A falta de liberdade acarreta em privações e essas privações podem levar à situação de pobreza. Entre essas privações encontram-se a de alimentos, de cuidados básicos com a saúde, saneamento, nutrição adequada, educação, dentre outras, que são consideradas os piores tipos de privação que um ser humano pode ter:

A fome relaciona-se não só à produção de alimentos e à expansão agrícola, mas também ao funcionamento de toda a economia e - até mesmo mais amplamente - com a ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar, direta ou indiretamente, o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição. (SEN, 2000, p.190).

De acordo com o economista ganhador do Prêmio Nobel de 1998, a pobreza não se restringe a uma condição de renda abaixo de um determinado limite, mas sim à privação das habilidades e capacidades essenciais para uma vida digna. Desse modo, indivíduos considerados pobres são aqueles que não possuem as habilidades básicas necessárias para viver de maneira adequada, e isso vai além da questão da renda. Já para o Banco Mundial (2004), a pobreza se caracteriza pela impossibilidade de alcançar níveis adequados de nutrição, saúde, educação e acesso ao meio ambiente, dentro do objetivo de reduzir o número de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. A academia tem se dedicado bastante à definição e medição da pobreza, mas percebe-se que a preocupação com a segurança alimentar e a fome é limitada a instituições e organizações que trabalham em políticas de combate à desnutrição e à fome, segundo Kageyama e Hoffmann (2007).

A discussão sobre a segurança alimentar no Brasil ganha destaque a partir de estudos como o Mapa da Fome, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), através da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e por meio da Campanha de Combate a Fome e à Miséria, entre 1993 e 1994, sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza. A insegurança alimentar atinge mais fortemente a área rural, quando olhamos para os índices de renda, que são menores do que os do meio urbano. A natureza agrícola ou não agrícola da atividade exercida pelas famílias também é fator importante na sua (in)segurança alimentar, tcomo também o fato do indivíduo em questão ser mulher, de cor preta ou parda (KAGEYAMA e HOFFMANN, 2006).

“Quem tem fome tem pressa” (Herbert de Souza, 1990)

A última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-18) mostrou que 36,7% dos domicílios particulares brasileiros estavam em IA, o que correspondia a cerca de 25,3 milhões de domicílios com algum grau de preocupação quanto ao acesso à alimentação (IBGE, 2020). Especificamente no estado do Pernambuco, a POF 2017-2018 encontrou prevalência de 48,3% de IA que, assim como o observado nacionalmente, foi maior do que os resultados das últimas Pesquisas Nacionais de Amostra por Domicílios (PNAD), que encontraram 25,9% (em 2014) e 42,2% (em 2009) de IA no estado (IBGE, 2014). Além desses inquéritos realizados em âmbito nacional, pesquisa realizada anteriormente em Pernambuco encontrou prevalência de 61,8% de IA (UFPE; IPSA; SUASAN, 2011). Entre os levantamentos de 2013 e 2017-2018, Pernambuco esteve entre os dez estados que durante todo o período apresentaram maior quantidade de domicílios em situação de fome (RIBEIRO JUNIOR, 2021). Atualmente, o país vivencia cenário de retrocesso quanto à garantia da SAN, que se torna ainda mais preocupante diante do contexto de pandemia de COVID - 19, somado aos cortes de investimentos em políticas sociais, saúde e educação (ALPINO et al., 2020; GALINDO et al., 2021).

Com o estabelecimento do conceito de insegurança alimentar, ocorreu em 1996 durante a Cúpula Mundial de Alimentação, realizada na cidade de Roma, um debate a cerca da temática onde os camponeses e camponesas, trouxeram outra abordagem para esse conceito que levou à definição da Soberania Alimentar, por compreenderem que cada povo deve ser livre e soberano. Essa soberania acontece quando o povo tem liberdade de definir o que, como e para quem irão produzir, já que a soberania atravessa a capacidade de cada nação produzir seu alimento (MCMICHAEL, 2016; COCA, 2016; GOMES JÚNIOR e Aly JUNIOR, 2015; MARQUES, 2010; BELLO, 2010). Nos dias atuais, esse debate é defendido amplamente pela sociedade como um todo e define a necessidade de autonomia e de melhores condições de vida e trabalho para os camponeses, além de inserir um contexto político, cultural e ecológico (MCMICHAEL, 2016; BELLO, 2010; BRAVO, 2007) que é contrário ao conceito de segurança alimentar definido pela FAO. A soberania alimentar significa que as pessoas têm o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o acesso à alimentação para todos, com base na pequena e média

produção. Esse direito às culturas e diversidade dos povos do campo, os indígenas, os pescadores, os quilombolas e os espaços rurais.

Para erradicar a fome e a desnutrição devemos dar o devido valor à soberania alimentar e garantir a segurança alimentar que perdure e que seja sustentável para todos os povos (FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR, 2001). Com a valorização da agricultura familiar, seguindo uma base de produção agroecológica e que utilize de meios de preservação ambiental e de comercialização local, que prioriza a relação produtor/consumidor. Além da oferta de produtos saudáveis e livres de venenos, essa produção agroecológica proporciona práticas que não violam a natureza e o futuro das próximas gerações, além de respeitar o estilo de vida e cultura de cada povo. A soberania percorre o caminho do desmonte do latifúndio, que utiliza da monocultura e fortalece o agronegócio. Para contornar essa prática, são necessárias ações realizadas pelo Estado que apoiem a agricultura sustentável e protejam a produção agrícola, permitindo assim que a nação seja independente da produção internacional e livre dos grandes mercados (CONTI, BAZOTTI e FINOKIE, 2015; CONTI, 2009; MARQUES, 2010).

A fim de garantir a soberania alimentar no território brasileiro, foram elaboradas políticas públicas que validassem e tornassem viável as práticas defendidas para que nossa nação pudesse caminhar em busca de uma garantia de alimento com qualidade e sustentável para o povo, atuando tanto na garantia de produção como na garantia de consumo.

2.2 Estrutura dos Programas PAA e PNAE

Em 1930 as primeiras ações relacionadas à alimentação escolar no Brasil foram iniciadas, no momento em que alguns estados e municípios com mais recursos financeiros passaram a se responsabilizar pela oferta de merenda nas redes de ensino. A principal preocupação era com a desnutrição infantil, causada pela soma de vários fatores fisiológicos como a desnutrição de gestantes; sociais como qualidade de vida das famílias dos alunos e; econômicos, relacionados à renda e acesso aos alimentos. A partir desse contexto, surgem políticas de suplementação alimentar mas apenas 20 anos depois é que se começa a pensar na alimentação escolar como um programa de política pública. Em 1954 é criado o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentação (CNA),

que atuava de forma independente desde o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) em 1953, até vincular-se ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) em 1955. (Stefanini, Maria Lucia Rosa. 1998)

O período de 1970 até o final da década de 1980 foi marcado pela ascensão e declínio dos alimentos formulados introduzidos na alimentação escolar. No início da década de 1970, a ajuda alimentar internacional foi se escasseando, o que contribuiu para a instalação das primeiras indústrias alimentícias brasileiras com o fim de atender essa demanda. Porém, os cardápios eram pobres em qualidade e sabor, e visavam apenas desenvolver as indústrias nacionais do ramo, fortemente asseguradas por esse mercado governamental (COIMBRA, 1982). A partir desse contexto, dois programas foram criados e postos em prática durante o Governo Lula, a partir de 2003, e iremos abordar as principais características deles e possíveis motivos que levaram aos seus desmontes ao longo dos anos.

2.2.1 PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído na Lei nº10.696 de 2 de julho de 2003, que dispõe sobre a repactuação das dívidas advindas das operações de crédito rural (BRASIL, 2003a). Em seu texto original, o PAA tinha as seguintes finalidades:

- i) incentivar a agricultura familiar;
- ii) distribuir os alimentos oriundos da agricultura para pessoas em estado de insegurança alimentar e nutricional;
- iii) formação de estoques estratégicos.

A problemática da fome foi uma das principais bandeiras defendidas pelo Instituto Cidadania, com o lançamento do Projeto Fome Zero, proposta de política pública para assegurar a segurança alimentar no Brasil (CIDADANIA, 2001). O incentivo à agricultura familiar e a distribuição de alimentos com originários da agricultura tiveram bastante prioridade no primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com início em 2003, e o Projeto Fome Zero tornou-se o principal programa de segurança alimentar do país (PORTO, 2014). Com a instituição do Programa Fome Zero, ocorreu o reestabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que foi desmontado no governo FHC. No início do primeiro governo Lula, o CONSEA levou ao plenário a proposta da

formação de um Plano Safra (PORTO, 2014) voltado para a agricultura familiar e ele continha as seguintes diretrizes:

- a) a aquisição de alimentos com os recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), diretamente do segmento familiar;
- b) à disponibilização dessa oferta de alimentos para atender a demanda adicional por alimentos criada pelas subvenções ao consumo do Programa Fome Zero (bolsa-família e outros) (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005, p.10).

O Plano Safra serviu de base para a elaboração da Lei 10.696 e consequente criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PORTO, 2014), que teve a contribuição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que foi criado com o objetivo de regulamentar os programas e políticas relacionados à segurança alimentar no Brasil; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do responsabilidade de comandar a implantação do PAA (PORTO, 2014).

Segundo Porto (2014), o PAA foi criado para atuar principalmente nos assentamentos de reforma agrária, mas como muitos assentados estavam em situação de inadimplência com o crédito rural, houve um impedimento para que eles acessassem o programa. Então, a fim de superar essas barreiras normativas, o governo passou para a Conab a execução do PAA e os recursos para que sua operação pudesse ser feita passaram a vir do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, tornando-se responsabilidade agora do MESA (PORTO, 2014)

Com a crise de 2008, vários países da América Latina, incluindo o Brasil, adotaram uma série de medidas anticíclicas para contornar a crise, como a manutenção de políticas de proteção social, redistribuição de renda, regulação do mercado de trabalho, redução da desigualdade, fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, entre outras (BOSCHI; PINHO, 2019; HAINES; FERRARI-FILHO; NEYRA, 2020). Esses países também foram beneficiados pelo “boom” de preços das *commodities* agrícolas com o objetivo de saciar a demanda chinesa de consumo (HAINES; FERRARI-FILHO; NEYRA, 2020).

Nesse período, houve o fortalecimento das políticas públicas pelo governo federal, a partir de duas frentes: i) o fortalecimento do PAA: com o aumento de orçamento disponível para ele e; ii) o aumento do limite de comercialização da modalidade CDS para R\$ 4.500, 00 (BRASIL, 2009). Também houve a sanção da Lei

nº 11.947 em 2009, que determina que no mínimo 30% dos recursos destinados à aquisição de alimentos para as escolas pelo PNAE sejam utilizados na compra de alimentos da agricultura familiar.

Grisa et al. (2010) apontam que o PAA teve papel significativo ao demonstrar a viabilidade da aquisição de alimentos da agricultura familiar implementada no PNAE. Nos anos de 2010 a 2011, o orçamento do PAA seguiu em crescimento, confirmando que mesmo com a mudança do líder executivo do país, as políticas de segurança alimentar e nutricional continuaram sendo pauta importante do Estado, em especial o PAA. Em 2012, o programa atingiu o seu máximo orçamentário a disponibilização de, aproximadamente, R\$ 839.217 milhões por parte do MDS e o MDA para a sua operacionalização (CONAB, 2013; PORTO, 2014).

A partir disso, a modalidade CDS na Conab também chegou ao seu ápice orçamentário com aproximadamente R\$ 395 milhões. A participação de famílias agricultoras nesse período chegou ao expressivo número de 95.123 famílias de agricultores responsáveis por comercializar, juntamente ao programa, 213.446 toneladas de 380 tipos de alimentos – os maiores números de agricultores beneficiados, volume e diversidade de alimentos atingidos na história da operacionalização do PAA-CDS via Conab (CONAB, 2013).

No mesmo ano de 2012, foi sancionado o Decreto nº 7.775, que foi responsável pela consolidação de determinadas diretrizes do PAA, como: a definição dos objetivos do programa – incluindo o estímulo à produção orgânica e agroecológica e o fomento ao cooperativismo e ao associativismo; a criação das modalidades Compra Institucional e Aquisição de Sementes; a expansão do limite de operacionalização do PAA-CDS via Conab para os agricultores familiares que passou a ser de R\$ 8 mil por ano; e, principalmente, a criação de um novo mecanismo para o acesso dos agricultores familiares à modalidade CDS – Termo de Adesão, que surgiu com o objetivo de fortalecer o pacto federativo, por intermédio da firmação de termos de cooperação com o MDS, que coordenava o PAA, com os entes federativos (municípios, estados e Distrito Federal), unidades executoras do PAA. O Termo de Adesão definiu o limite de R\$ 6.500, 00 por ano de comercialização aos agricultores familiares neste mecanismo de Doação Simultânea e excluiu a obrigatoriedade da participação dos agricultores em organizações sociais para acessar essa modalidade do PAA (BRASIL, 2012).

Através das organizações sociais, os agricultores familiares passaram a

conhecer as políticas públicas, obtendo informações sobre as documentações necessárias para a participação e garantindo o acesso a canais de comercialização. Em 2013, o PAA passou por um processo de burocratização e mudanças operacionais que desestimularam os agricultores à acessar o Programa. Essas mudanças incluíram, por exemplo, um enrijecimento burocrático para aquisição de produtos de origem animal e a obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) pelas organizações sociais. Essas mudanças tiveram uma repercussão negativa no meio da agricultura familiar, tendo em vista que as mudanças operacionais estavam focadas especificamente no PAA-CDS via Conab executado pelas organizações sociais (PORTO, 2014).

Assim, autores apontaram que as mudanças no PAA, sobretudo a criação do Termo de Adesão, propiciaram a diminuição da participação de agricultores familiares no programa – o que ocorreria com maior força nos anos seguintes (MATTOS, 2017; VALADARES; SOUZA, 2015).

2.2.1.1 Modalidade de Compras (PAA)

A Compra com Doação Simultânea tem como finalidade o atendimento de demandas locais de suplementação alimentar, promovendo o Direito Humano à Alimentação Adequada. A modalidade incentiva que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino. Se fornecerem por meio de organizações, o limite passa a ser de até R\$4.800 por unidade familiar/ano. Os agricultores entregam os alimentos em uma Central de Distribuição, onde são pesados e separados para serem doados.

A Compra Direta tem como finalidade a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação. Para execução dessa modalidade, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA) repassam, por meio de Termos de Cooperação, recursos financeiros para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), responsável pela operacionalização. A Compra Direta

permite a aquisição de produtos até o limite anual de R\$ 8.000 por unidade familiar, e é acessada individualmente. Quando o preço de mercado de algum dos produtos amparados pela modalidade está abaixo do seu preço de referência, a Conab divulga amplamente na região afetada que instalará um Polo de Compra (Unidade Armazenadora própria ou credenciada, depósito ou outro local indicado pela Conab), para onde os agricultores familiares interessados se deslocam de posse de seus produtos bem como da documentação exigida. A Conab analisa a documentação e providencia a classificação do produto. Se tudo estiver em conformidade com as exigências, emite nota fiscal de aquisição. Os produtos passam a compor o estoque públicos que são gerenciados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, em articulação com o MDA e o MDS. (FGV, pg. 38)

2.2.2 PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1979, mas somente com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, como programa suplementar à política educacional. Em 1993, inicia-se o processo de descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE para os estados e municípios com o intuito de aperfeiçoar o desempenho; introduzir mudanças na sistemática de compras; implantar a produção alternativa de alimentos; e utilizar produtos básicos in natura e semi-elaborados da localidade, o que permitiu melhorar a aceitabilidade das refeições e diversificar os cardápios (ABREU, 1996).

A alimentação escolar engloba aspectos cultural-territoriais; interações socioeconômicas ambientais; político-institucionais; de respeito ao ciclo da natureza de ofertar alimentos para atender à necessidade básica do indivíduo de não sentir fome; entre outros, a fim de promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (CARVALHO E CASTRO, 2009, p. 5).

A promulgação da Lei de Municipalização da Merenda Escolar (Lei 8913/94) descentralizou o PNAE sem necessidade de convênios, contratos, acordos, ou documentos do gênero, possibilitou a transferência direta dos recursos federais aos estados e municípios para executar seus programas locais, com foco na formação de hábitos alimentares mais saudáveis, em respeito às tradições alimentares e

dinamização da economia e vocação agrícola da região.

Em 16 de junho de 2009, foi sancionada pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva a Lei 11.947/09 ampliando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, e as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas (BRASIL, 2003). Essa lei define a alimentação escolar como um direito humano e adiciona estratégias para promover a soberania e segurança alimentar e nutricional dos alunos. O PNAE está inserido na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) desde 2005 como um dos seus eixos estruturais de acesso aos alimentos. (SANTOS; L.S e HENRIQUE, F.C.S, 2018).

O Programa é atualmente coordenado nacionalmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação. O referido órgão é responsável pelo repasse dos recursos financeiros para aquisição de alimentos, cabendo aos Estados e Municípios complementar estes recursos além de cobrir os custos operacionais (STURION et al., 2005). O programa movimenta em torno de R\$ 4 bilhões por ano em compras de alimentos para as escolas. Desse total, cerca de R\$ 900 milhões são destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar..O valor repassado pela União aos Estados e Municípios por dia letivo para cada aluno é definido pelas modalidades de ensino: Creches: R\$ 1,07; Pré-escola: R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio: R\$ 0, 36; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; Ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00 ; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53 (FNDE, 2020).

Segundo dados do IBGE de 2017, o Censo Agropecuário concluiu que o número de estabelecimentos classificados como Agricultura Familiar sofreu redução de 9,5% no país, quando comparado ao Censo de 2006. O segmento perdeu um contingente de 2,2 milhões de trabalhadores em contraponto com a agricultura não familiar, onde houve a criação de 702 mil postos de trabalho. A falta de renda satisfatória e a ausência de políticas públicas são os fatores mais relevantes para a tomada de decisão dos jovens no processo de sucessão geracional na Agricultura Familiar (FOGUESATTO, 2016).

3. DESMONTE DOS PROGRAMAS

O desmonte de políticas públicas (policy dismantling) tem adquirido espaço nos últimos anos, predominantemente após a crise de 2008, onde políticas de austeridade fiscal foram adotadas por vários países (BAUER et al., 2012a; JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013; JORDANA, 2014). Para Mahoney & Thelen (2010), há um questionamento na teoria que defende que as mudanças institucionais ocorrem apenas em contextos críticos como guerras ou crises econômicas. Segundo eles, as instituições também estão suscetíveis à mudanças sutis e graduais ao longo do tempo.

3.1 Desmonte PAA

Ao analisar como a adoção da política de austeridade fiscal pelo governo brasileiro na década de 2010 levou ao enfraquecimento das políticas públicas para a agricultura familiar, é importante destacar os impactos gerados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) por meio do Termo de Adesão. A principal razão para o enfraquecimento do programa nos últimos anos do governo democrático e popular que foi deposto pelo golpe parlamentar está na nova regulamentação que substituiu os convênios por termos de adesão a partir de 2012. (MATTOS, 2017, p. 34).

Nesse sentido, pode-se observar que o PAA estava passando por um processo incipiente de desmantelamento decorrente do adensamento institucional. (NIEDERLE et al., 2021), que significa que as novas regulamentações do programa, que impactaram o papel protagonista das organizações sociais - responsáveis pela operação local do programa - e da Conab, contribuíram para a redução da participação da agricultura familiar nos anos seguintes. Apesar desses fatores, é preciso destacar a Operação Agro Fantasma, ocorrida em 2013 que foi realizada no estado do Paraná pela Polícia Federal, sob comando do então juiz Sérgio Moro, que posteriormente foi nomeado Ministro da Justiça do governo de Jair Bolsonaro. A operação Agro Fantasma foi responsável por uma série de prisões de agricultores familiares, líderes de organizações de agricultores e operadores da Conab a partir de acusações de estelionato, falsificação de documentos públicos, falsidade ideológica,

peculato e associação criminosa (TRICHES; GRISA, 2015).

Com a divulgação dessas acusações por parte da imprensa, a opinião pública sobre o PAA sofreu uma desqualificação o que afetou os agricultores familiares principalmente no estado do Paraná. Prova disso é que no ano posterior não aconteceram projetos do PAA, e nos anos seguintes poucos projetos foram colocados em prática por causa dessa desmobilização por parte dos agricultores e das estruturas responsáveis pela operacionalização do programa (BART-TEIXEIRA et al., 2017; BORSATTO et al., 2020b; SAMBUICHI et al., 2019). Apesar disso, todos os acusados da Operação Agro Fantasma foram inocentados (CAMARGO et al., 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

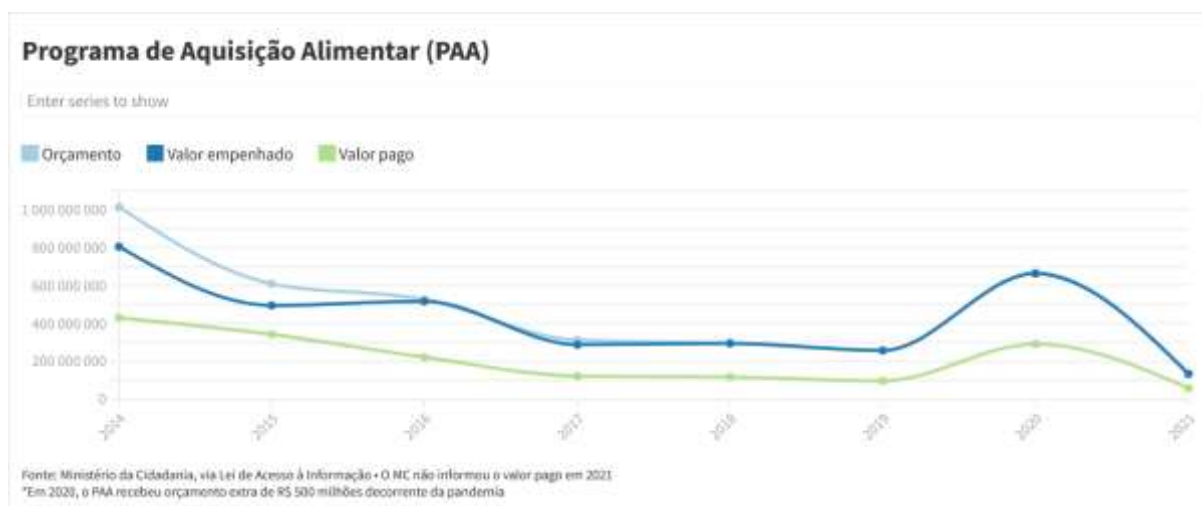
De acordo com Triches e Grisa (2015), o que desencadeou a Operação foram estratégias de organização dos agricultores, no contexto de dificuldade da agricultura em si, que depende de fatores ambientais e climáticos. Algumas vezes os agricultores não possuíam os alimentos disponíveis para entrega que haviam acordado e assim, pela necessidade de cumprir o contrato, os agricultores substituíam os alimentos por outros similares e de mesmo valor monetário – estratégia comumente empregada pelos agricultores familiares na execução do programa (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020; TRICHES; GRISA, 2015).

Houve uma pressão política no governo também, que passou a incentivar mudanças institucionais no PAA, especialmente na categoria CDS via Conab. Para Camargo et al. (2020, p. 9): “Dentro da CONAB, a operação acarretou maior rigor e inflexibilização nos projetos e produtos entregues”. A Conab passou a ter um maior controle administrativo sobre a operacionalização do PAA, deixando de lado a burocracia simples que adotava anteriormente, segundo Valadares e Souza (2015). A partir dessas mudanças, houve uma redução na relação de troca e reciprocidade entre os agricultores familiares (CAMARGO et al., 2020).

A Operação Agro Fantasma é vista como uma das razões para a diminuição do repasse de recursos para o PAA e para a redução da participação dos agricultores familiares no programa nos anos seguintes (CAMARGO et al., 2020; NIEDERLE et al., 2021; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020; SAMBUICHI et al., 2019, 2020a).

Em 2013, o orçamento investido no PAA foi de R\$ 443.385 milhões, redução de aproximadamente 47% em relação à 2012, enquanto que o PAA CDS via Conab contou com o investimento de R\$ 176.410 milhões, aproximadamente 55% menor se

comparado ao ano anterior (CONAB, 2014). Isso significa que as alterações institucionais provocadas pela Operação Agro Fantasma em conjunto com as mudanças propostas no Decreto nº 7.775, relativo ao Termo de Adesão, foram fatores determinantes para o início do desmonte ocorrido nessa política pública, de acordo com Nierdele et al. (2021).



Fonte: MACEDO, Andre de Camargo. **Desmonte do PAA: Efeitos na Vulnerabilidade Social da Agricultura Familiar.** p.153.

O gráfico acima mostra os valores orçados para o PAA e o que efetivamente foi repassado para os agentes operacionalizadores do programa. Em 2020 há uma disparidade pois houve um incremento de R\$500 milhões em caráter emergencial devido à pandemia.

Vasconcelos et al (2019) apontam que no ano de 2015 aconteceu uma redução de 70 bilhões de reais no orçamento, e que uma boa parte desse corte era referente às políticas públicas e aos programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esses cortes de orçamento são caracterizados como “desmonte por *default*”, que são restrições orçamentárias que levam à inefetividade da política pública, nesse caso afetando diretamente os instrumentos institucionais ligados à agricultura familiar no Brasil, processo esse que se intensificaria nos anos posteriores (BAUER et al., 2012; ABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Com a crise política e econômica de 2016, o governo de Dilma Rousseff foi

interrompido por um golpe parlamentar, que levou ao comando do Poder Executivo o então vice-presidente Michel Temer, liderando um governo formado por políticos conservadores, neoliberais e que seguiam uma agenda de austeridade fiscal. Assim, as ações e instrumentos voltados à agricultura familiar sofreram um acelerado processo de desmonte (SABOURIN et al., 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

O Ministério de Desenvolvimento Social e o Ministério da Agricultura, atores fundamentais na defesa da agricultura familiar, foram extintos a partir da medida provisória nº 726, que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. As pautas dos dois ministérios foram transferidas, primeiramente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), mas devido à incapacidade de gestão dos programas e políticas para o meio rural, as competências do MDA foram transferidas à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), que pertencia à Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2016; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

No governo de Michel Temer a agricultura familiar começou a sofrer uma desqualificação, visto que agentes políticos ligados ao agronegócio valorizavam a incorporação da agricultura familiar ao modelo agroexportador, movimento esse que se consolidou no governo de Jair Bolsonaro, não levando em consideração as enormes divergências entre o latifúndio e a agricultura familiar (GRISA; NIEDERLE, 2021; WANDERLEY, 1996).

O fim do MDA e a transferência das competências à SEAD, sob a coordenação da Casa Civil, é considerado um desmonte chamado de “arena shifting”, que significa o enfraquecimento do apoio institucional, nesse caso em relação à agricultura familiar. A mudança nesse cenário político dissolvia os espaços que foram conquistados anteriormente, especialmente pelos movimentos sociais que tanto lutaram pela defesa da agricultura familiar. Além disso, adotando a agenda da austeridade fiscal, o governo de Michel Temer aprovou um novo regime fiscal através da Proposta de Emenda à Constituição nº 55 de 15 de dezembro de 2016, que restringiu o orçamento de gastos públicos de setores essenciais como educação, saúde e agricultura, à variação da inflação até o ano de 2036, significando assim o congelamento de verbas para áreas por ao menos duas décadas. Durante os dois anos do governo Temer (2017-2018), o PAA teve orçamento de R\$ 347.305 milhões no primeiro ano e R\$ 232.693 milhões no segundo ano, valores bem abaixo do que era disponibilizado nos

tempos áureos do Programa. Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, que seguia uma agenda populista e neoliberal, o desmonte foi intensificado (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

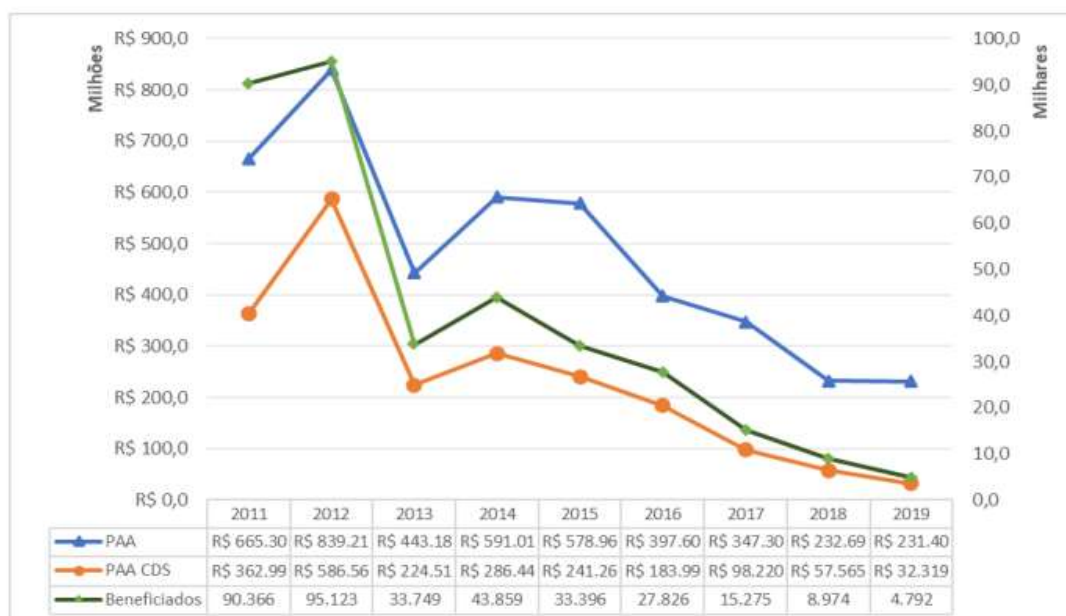
O então líder do Poder Executivo adotou medidas de desmonte de grande visibilidade para a sociedade, que podemos chamar de desmonte ativo, utilizando dessas estratégias como ferramenta política para fortalecer a relação com seus eleitores. Uma dessas medidas que ocorreu no primeiro dia de seu mandato, foi a extinção do Consea em âmbito nacional, a partir da Medida Provisória nº 870 de 1 de janeiro de 2019 (CLEMENTS, 2015; GRISA; VALENCIA PERAFÁN; GIRALDO CALDERÓN, 2018; MIRANDA; GYORI; SOARES, 2017). Outros órgãos foram extintos também, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), ambos espaços da agricultura familiar (SABOURIN et al., 2020).

A SEAD também foi extinto, e suas competências foram transferidas para a Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) do MAPA, levando a maioria dos programas de agricultura familiar para serem comandados pelos agentes ligados ao agronegócio. No primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, o orçamento do PAA foi o menor em toda história: R\$ 231.403 milhões, assim como o do PAA-CDS via Conab, que teve apenas R\$ 32.319 milhões para sua operacionalização (CONAB, 2020; SAGI, 2021). O que não deixou o programa ser totalmente extinto foi a mobilização da sociedade e de organizações da agricultura (NIEDERLE et al., 2021).

De tal forma, que os resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018 divulgada em 2019, exibiram que 10, 3 milhões de brasileiros passavam fome, e 36, 7% dos domicílios do Brasil estavam com certo grau de insegurança alimentar e que estava mais presente no meio rural (IBGE, 2020).

Ao comparar os índices de insegurança alimentar da POF de 2017 e 2018 com os índices da POF de 2004 e 2013, de acordo com o IBGE (2020, p. 37), ocorreu um aumento de todos os graus associados à situação de insegurança alimentar que antes estavam se reduzindo. Com o surgimento da pandemia da COVID-19 em 2020, pesquisadores ressaltaram que o PAA deveria ser utilizado como instrumento para ajudar no combate às mazelas que vieram acompanhando a pandemia (ABA, 2020a; BORSATTO et al., 2020b; SAMBUICHI et al., 2020b). Com isso, foi disponibilizado pelo governo federal, em regime de emergência, R\$ 500.000 para a operacionalização do PAA em 2020, mas apenas R\$ 387.458 milhões foram executados pelo programa

Volume de recursos do PAA e da modalidade CDS via Conab, famílias de agricultores participantes da CDS via Conab de 2011 a 2019.



Fonte: Elaborado com base nos dados de CONAB (2021a) SALGADO; SOUZA; SANO (2020); SAGI, (2021).

O gráfico acima mostra que os valores do orçamento do PAA, do PAA da modalidade Compra por Doação Simultânea e o número de indivíduos beneficiados pelos programas vêm diminuindo ao longo dos anos. (CONAB (2021) SALGADO;SOUZA;SANO (2020); SAGI, 2021).

3.2 Desmonte PNAE

Desde 2003, ano de criação do programa, os repasses financeiros feitos pelo governo federal tiveram um constante crescimento até o ano de 2006 e seguiram de forma mais lenta até 2012, quando chegou ao teto orçamentário de R\$ 1, 2 bilhão. Em 2018 foram aplicados apenas R\$ 253 milhões, valor bem abaixo do aplicado no primeiro ano do programa, considerando a correção monetária, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (BRASIL DE FATO, 2020).

Com o avanço da pandemia da COVID-19 e o fechamento de todas as atividades não essenciais, como as escolas, muitas crianças e adolescentes ficaram sem acesso à merenda escolar, que em muitos casos é a única alimentação possível para muitos que vivem em situação precária e onde seus pais não tinham condições de fornecer uma alimentação adequada aos seus filhos. Nesse contexto, o governo federal elaborou a lei 13.987 de 7 de abril de 2020, que dispunha no seu artigo 1º

sobre: Art. 1º A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 , passa a vigorar acrescida do seguinte art. 21-A:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do PNAE. (BRASIL, 2020).

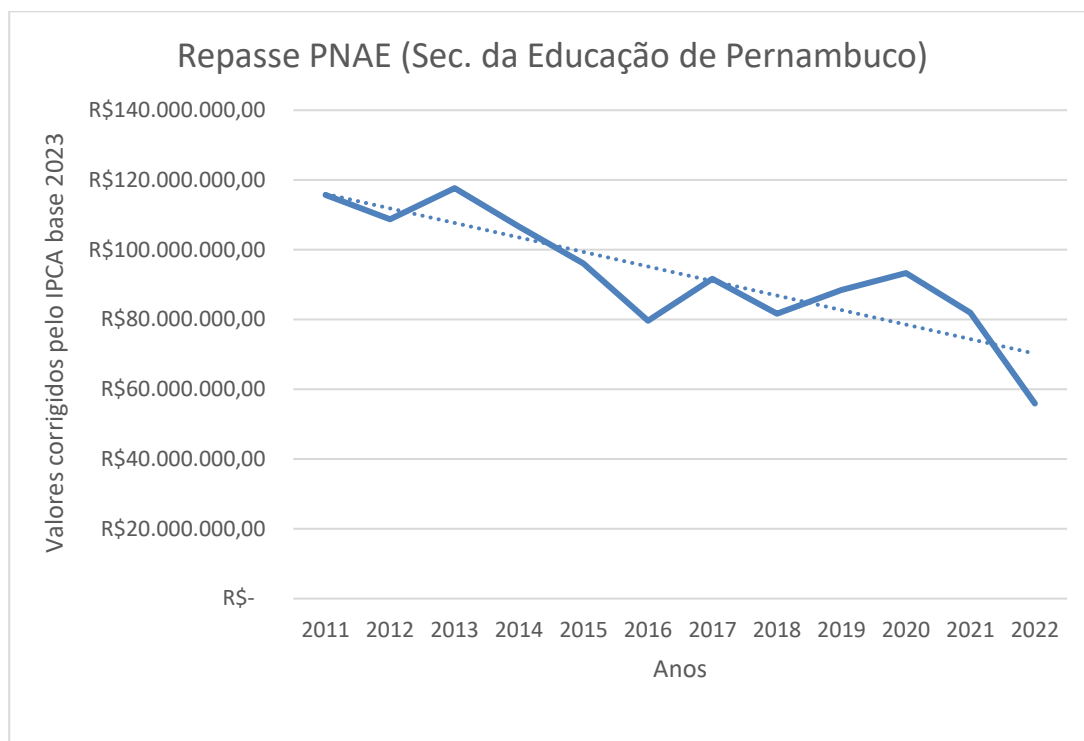
A merenda escolar foi então substituída por kits da alimentação escolar, compostos por alimentos não perecíveis provenientes da agricultura familiar entregues periodicamente às famílias ou aos responsáveis dos estudantes da rede pública. Dessa forma, a venda dos alimentos produzidos pela agricultura familiar foi assegurada, bem como o acesso dos estudantes a uma alimentação saudável. Por isso, não podemos negar que medidas foram implementadas para readequar esses programas sociais, já tão desestimulados na gestão presidencial atual, a nova realidade que nos foi imposta.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é objeto de várias disputas por ser um meio de venda de mercadorias. Um exemplo disso é o Projeto de Lei 3.292/2020, proposto pelo deputado federal Vitor Hugo (PSL-GO) em regime de urgência que propôs a alteração da Lei 11.497/2009 e visava determinar um percentual mínimo para a aquisição de leite com recursos do PNAE. Esse PL busca atender os interesses dos fabricantes de laticínios que estão perdendo seu espaço no mercado devido à alta de preços dos alimentos e a crise econômica enfrentada nos últimos tempos e foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 2021 e segue aguardando apreciação pelo Senado Federal (PETIÇÃO, 2020, n.p.).

Esse desmonte das políticas públicas e também a hegemonia capitalista focada no consumo irresponsável, levou recentemente nosso país à figurar novamente no Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU), o que compromete o DHAA (MACHADO, 2020).

Em março de 2020, a FAO já havia alertado sobre os efeitos que a pandemia da COVID-19 teria sobre a segurança alimentar das crianças. Eles argumentam que as condições de vida já estavam sendo prejudicadas pela precarização das relações de trabalho e pelo desmonte de instituições e programas, como o CONSEA. Desde 2015, 4, 5 milhões de pessoas ingressaram na faixa de extrema pobreza (BRASIL DE FATO). Dessa forma, é possível observar que o Programa Nacional de Alimentação

Escolar - PNAE foi diretamente impactado pela conjuntura política, com o enfraquecimento de uma agenda voltada para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), e pela conjuntura econômica, uma vez que o sistema político brasileiro prioriza exclusivamente o lucro, comprometendo iniciativas que buscam assegurar a Soberania Alimentar e o direito humano à alimentação adequada. Com isso, temos uma incerteza gerada sobre a manutenção do PNAE.



Fonte: FNDE, Liberações.(Dados de 2011 a 2022; Acesso em 2023).

O gráfico acima mostra um recorte dos repasses orçamentários do PNAE para a Secretaria de Educação do estado de Pernambuco, de 2011 à 2022. Os valores estão corrigidos com base no IPCA de fevereiro de 2023 e mostram uma redução nos valores repassados para o Estado. É importante ressaltar que esse valor é destinado ao Estado, mas também há repasses diretos aos municípios. (FNDE, Liberações).

4. CONCLUSÃO

É inegável a importância do PNAE e PAA para combate à fome no território nacional e para a garantia do direito à alimentação e soberania alimentar. Os programas não só atuam na defesa de uma alimentação saudável e consciente, como também valorizam e promovem a agricultura familiar, setor tão importante e infelizmente sucateado por muitos atores políticos do nosso país. O desmonte dessas políticas foi realizado sem consulta ou apoio da sociedade, podendo ter sido feito apenas para satisfazer alianças políticas e enriquecimento de setores ligados ao agronegócio. Para contribuir para a reestruturação dessas iniciativas, é importante que haja uma maior divulgação das chamadas públicas para aquisição de produtos agrícolas através do PAA, uma maior simplificação na burocracia para que o processo seja mais rápido e evite perdas de produtos de menor durabilidade.

Políticas que fortaleçam o cooperativismo também devem ser colocadas cada vez mais em prática para que os agricultores tenham maior conhecimento e acesso à crédito, além da diminuição de custos relativos à logística e armazenamento.

As possíveis consequências do desmonte desses programas podem culminar em uma sociedade com fome, sem a garantia do que temos de mais importante: o direito à vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Educação sobre o Projeto de Lei nº 3292/20.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2280479>. Acesso em 15 de Outubro de 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei 3.292 de 15 de junho de 2020.** Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer percentual mínimo para a aquisição de leite sob a forma fluida com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na forma que discrimina e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostaslegislativas/2255149> Acesso em: 20 de Abril de 2022.

CFN. **Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar!** Disponível em: <https://www.cfn.org.br/wpcontent/uploads/2020/03/Recomenda%C3%A7%C3%B5es-SAN-e-Combate-a-fome-emtempos-de-Coronav%C3%ADrus-correto.pdf-2.pdf> Acesso em: 25 de Novembro de 2022.

CHONCHOL, Jacques. La soberanía alimentar. Cultura, Sociedad e Historia Contemporánea, **Revista del Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas**. Santiago de Chile, Universidad Arcis, Editorial Arcis, 2002, pp. 269-290. 2005. Acesso: em 02 de dezembro de 2022.

DATA UNICEF. **The State of Food Security and Nutrition in the World.** 2019. Disponível em: <<https://data.unicef.org/resources/sofi-2019/>>. Acesso: em 10 de Novembro de 2022.

DOCTORS, A. **Como o desmonte do PNAE compromete a segurança alimentar infantil.** Lunetas, 19 maio 2021. Disponível em: <https://lunetas.com.br/desmonte-pnae-compromete-seguranca-alimentar-infantil/>. Acesso em: 12 de Novembro de 2022.

ENANI. **Estudo Nacional de Alimentação e Nutrição Infantil.** 2019. Disponível em: <<https://enani.nutricao.ufrj.br/>>. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

FAO. **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.** Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/pt>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. **Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: 20 de novembro de 2022.

GORGEN, Frei Sérgio Antônio. A soberania alimentar no Brasil ainda não foi alcançada. **Brasil de Fato.** Porto Alegre. 2020. Disponível em:

<<https://www.brasildefato.com.br/2020/10/16/artigo-a-soberania-alimentar-no-brasil-ainda-nao-foi-alcancada>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

GRISA, C. **As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva**. Desenvolvimento em Debate, v. 1, n. 2, p. 82–111, 2010.

GRISA, C. et al. **O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate**. Retratos de Assentamentos, n. 13, p. 321–342, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil**.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>>. Acesso em: 11 de Outubro de 2021.

KAGEYAMA, Angela Antonia e HOFFMANN, Rodolfo. **Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional**. Economia e Sociedade, v. 15, n. ja/ju 2006, p. 70-112, 2006. Acesso em: 05 de Janeiro de 2023.

MACHADO, Neila Maria Viçosa - **Pandemia, fome e miséria: uma relação destruidora**, Fpolis, Junho/2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 20 de novembro de 2022.

PINHO, Diva Benevides. **O cooperativismo no Brasil**. Da vertente pioneira à vertente solidária. Disponível em: <<https://ia600305.us.archive.org/12/items/OCOOPERATIVISMONOBRASIL/%20COOPERATIVISMO%20NO%20BRASIL.pdf>>. Acesso em 15 de novembro de 2021.

PNAE. Histórico. **Portal Institucional**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico> Acesso em: 20 abr. 2021

PNE. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cartilha II - Agricultura Familiar no PNAE**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/12065-cartilha-ii-agricultura-familiar-no-pnae>>. Acesso em 15 de novembro de 2021.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, 2021.

REVISTA SENADO. **Proposta garante auxílio financeiro para alimentação de crianças da rede pública de ensino.** 7 abr. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/07/proposta-garante-auxilio-financeiro-para-alimentacao-de-criancas-da-rede-publica-de-ensino>. Acesso em: 7 de Abril de 2023.

SAGI. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - Execução Geral.** 2018.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. **Execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios brasileiros.** Ipea - Texto para discussão, p. 49, 2020a.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia 122 de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de administração pública**, v. 54, n. 4, p. 1079–1096, 2020b.

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. Ipea - Texto para discussão (2482), 2019.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, v. 2, n. XIV, p. 78–88, 2005.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. **Vitrine da Agricultura Familiar.** Disponível em: <<https://sistemas.agricultura.gov.br/vitrine/o-que-e-a-agricultura-familiar>>. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SESC PARANÁ. **A questão da fome e da insegurança alimentar no Brasil.** 2020. Disponível em: <<https://www.sescpr.com.br/2020/08/a-questao-da-fome-e-da-inseguranca-alimentar-no-brasil/>>. Acesso em 12 de Março de 2023.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA):** uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. In: Nota Técnica (No21). Brasília:DF: IPEA, 2015. v. 21.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3292/20.** Texto original. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1903721. Acesso em: 15 de Abril de 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Raízes da Fome**. Petrópolis – Vozes, 1985, p. 185.

STEFANINI, Maria Lucia Rosa. **Merenda Escolar**: História, Evolução e Contribuição no Atendimento das Necessidades Nutricionais da Criança. 1998.

FNDE, Liberações. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**.

Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc>. Acesso em 05 de Abril de 2023.

PRODANOV; Cleber Cristiano. **Metodologia do Trabalho Científico**. 2013 p.54.

SANTOS, L. S. & Henrique, F. C. S. **Segurança Alimentar Nutricional em Programa de Alimentação**. UFRB, 2018, p.56.

BURITY, Valéria et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2010.