VIDERE
V. 15, N. 32, JAN - ABR. 2023
ISSN: 2177-7837

Recebido: 05/08/2022.
Aprovado: 23/12/2022.

Páginas: 102- 117

DOI: 10.30612/videre.v15i32.17039

DO CÉU AO INFERNO: A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

FROM HEAVEN TO HELL: THE TRAJECTORY OF THE FOOD ACQUISITION PROGRAM

DEL CIELO AL INFIERNO: LA TRAYECTORIA DEL PROGRAMA DE AQUISICIÓN DE ALIMENTOS

Edir Vilmar Henig*

*
Doutor em Território, Risco e Políticas Públicas
Universidade Estadual de Roraima (UERR)
edirhenig@hotmail.com
OrcidID: 0000-0002-8191-1935

RESUMO
O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surge em um contexto que a agricultura familiar começa a ser percebida como uma atividade produtiva. Neste sentido, começam a serem formuladas políticas públicas que representam avanços para a categoria. O PAA surge como potencializador da comercialização da produção da agricultura familiar. Sendo assim, temos por objetivo é debater e apontar os elementos e motivações que levaram ao desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos. O programa que serviu de exemplo para outros países combaterem a fome por ser garantidor de alimentos e gerador de emprego e renda no campo. A partir de 2013 o PAA começa a sofrer com mudanças políticas institucionais e econômicas, aprofundadas após o golpe parlamentar, aplicando contrarreformas as políticas agrárias. Este artigo é resultado de pesquisa realizada no âmbito do pós-doutorado, sendo uma pesquisa exploratória visando apresentar os resultados concreto do desmonte presente na política pública investigada.
PALAVRAS-CHAVE: PAA. Política Públicas. Agricultura Familiar.

ABSTRACT
The Food Acquisition Program arises in a context where family farming begins to be perceived as a productive activity. In this sense, public policies that represent advances for the category are beginning to be formulated. The PAA emerges as a potentiator of the commercialization of family farming production. Therefore, my aim is to discuss and point out the elements and motivations that led to the dismantling of the Food Acquisition Program. Emphasizing that the program that served as an example for other countries to fight hunger for being food guarantor and generator of employment and income in the countryside. As of 2013, the PAA begins to suffer from institutional and economic political changes, which were deepened after the parliamentary coup, applying counter-reforms to agrarian policies. This article is the result of research carried out within the scope of the post-doctorate, being an exploratory research aimed at presenting the concrete results of the dismantling present in the investigated public policy.

KEYWORDS: PAA. Public Policy. Family farming.

RESUMEN
El Programa de Adquisición de Alimentos surgió en un contexto en el que la agricultura familiar comenzaba a ser percibida como una actividad productiva. En este sentido, comienzan a formularse políticas públicas que representan avances para la categoría. El PAA surge como un impulsor de la comercialización de la producción agrícola familiar. Por lo tanto, el objetivo es discutir y señalar los elementos y motivaciones que llevaron al desmantelamiento del Programa de Adquisición de Alimentos. Resaltando que el programa que sirvió de ejemplo a otros países para combatir el hambre por ser garantía de alimentos y generador de empleo e ingresos en el campo. A partir de 2013, el PAA comenzó a sufrir cambios políticos institucionales y económicos, profundizados tras el golpe parlamentario, aplicando contrarreformas a las políticas agrarias. Este artículo es resultado de una investigación posdoctoral, siendo una investigación exploratoria con el objetivo de presentar los resultados concretos del desmantelamiento presente en la política pública investigada.
PALABRAS CLAVE: PAA. Política pública. Agricultura familiar.

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar é uma realidade na atividade econômica brasileira, gerando emprego, renda e movimentando, principalmente as economias locais e regionais. Por ser característica de pequenas propriedades, seus proprietários não possuem recursos financeiros, nem poder de barganha junto aos mercados convencionais, necessitam criar alternativas para sua manutenção. Neste sentido, a categoria necessita de atenção do Estado, via políticas públicas que possibilitem os trabalhadores produzir, seja com financiamento, seja na construção de canais de comercialização.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surge com a Lei nº 10.696, de julho de 2003, como principal política pública de garantia de comercialização, onde os trabalhadores fornecem seus produtos para instituições públicas como escolas, creches, hospitais, entre outros, além de doação a pessoas que se encontram em vulnerabilidade alimentar. O PAA, ainda é um dos fornecedores de produtos que formam os estoques públicos de alimentos, que são gerenciados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Sendo assim, a proposição central do artigo é apresentar elementos que demonstram o desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos, bem como os motivos que levaram à sua desestruturação, visto ter sido um exemplo para outros países no combate à fome.

A relevância do programa está demonstrada na saída do Brasil do mapa da fome, visto que a agricultura familiar é quem produz os alimentos que compõe a cesta básica dos brasileiros. Além de gerar emprego, renda e motivar o desenvolvimento das localidades onde a agricultura familiar está presente.

Para que o debate em torno do PAA se dê de forma eficiente, nos utilizamos de referencial teórico e os dados secundários que foram coletados juntos à Secretaria de Análise e Gestão da Informação, a partir de sites oficiais e os bancos de dados disponíveis na internet, para então apresentar a análise das informações coletadas.

1 DEFINIÇÕES DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

A agricultura familiar tem protagonismo social, econômico e ambiental na construção do país. Segundo a *Foods and Agriculture Organization* (FAO) órgão das Nações Unidas para a agricultura e segurança alimentar, 80% da alimentação mundial é produzida através da agricultura familiar. E no Brasil sua importância não é menor; este modelo produtivo oferta cerca de 70% da alimentação que compõe a cesta básica dos brasileiros, segundo o Censo Agropecuário (2017).

De acordo com o Censo Agropecuário (2017), 77% dos estabelecimentos agropecuários do Brasil, são classificados como produtores familiares, o que representa 23% da produção agrícola do país, além de ocupar uma área de 80,89 milhões de hectares, 23% da área ocupada pela agropecuária. A agricultura familiar é a que mais gera ocupação no campo, 67% dos trabalhadores estão empregados na agricultura familiar, esta informação contrapõe o discurso hegemônico do agronegócio que se apropria do discurso de promotor de emprego, renda e produção alimentar (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

Schneider (2009, p. 33) aponta que "(...) a agricultura familiar é uma forma social reconhecida e legitimada na maioria dos países envolvidos, nos quais a estrutura agrária e majoritariamente composta por explorações nas quais o trabalho familiar assume uma importância decisiva." Esta atividade produtiva foi renegada pelo Estado brasileiro por muito tempo, mas passa a ser reconhecida na década de 1990, capaz de gerar emprego, renda e produção de alimentos, para um país que enfrenta graves problemas de segurança alimentar, além de contribuir à fixação da população rural no campo, diminuindo o êxodo rural.

> Embora a realidade da agricultura brasileira ainda seja predominante o latifúndio, a agricultura familiar tem alcançado timidamente os espaços políticos e adquiriu uma função não apenas social, mas uma representatividade econômica, que lhe tira a imagem assistencialista das políticas voltadas à categoria, e a coloca como protagonistas de políticas fortes (HENIG, 2018, p. 338)

É necessário destacar o papel do Estado para o desenvolvimento desta atividade produtiva que envolve produtores trabalhadores rurais oriundos de movimentos sociais e que conquistaram a terra, mas outros recursos ainda continuam limitados e travados. Importa aqui destacar, que a perspectiva de Estado aqui apresentado se encaixa na categoria marxista-leninista que diz que o

> O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis (...). Segundo Marx, o Estado não poderia surgir nem se manter caso a conciliação de classes fosse possível (LENIN, 2017, p. 29).

As políticas públicas só puderam e podem ser efetivadas mediante luta dos trabalhadores rurais que alcançaram algumas conquistas junto ao Estado. Uma vez que o Estado, precisa se equilibrar no que é aparente, ou seja, como sendo responsável pelos interesses coletivos na perspectiva da legitimidade, embora sua essência seja de ser representante da classe dominante na ordem vigente da sociedade burguesa. Destarte, a função do Estado na contemporaneidade é assegurar a acumulação e a reprodução capitalista, mantendo a aparência da isonomia.

> Como o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política (MARX; ENGELS, 2007).

Pode-se visualizar que há no Estado burguês uma dialética, uma vez que este cria uma liberdade individual aparente, mas que nesta ação, garante que os capitalistas acumulem ainda mais capital. No entanto, é necessário que estas liberdades sejam controladas pela força, lei, religião, mídia, educação, entre outras, somente assim, a hegemonia é perpetuada pela classe dominante.

Segundo o pensamento liberal, o mercado deve ser o regulador das relações econômicas, contudo, conforme destacam Henig e Santos (2020, p. 79) "o desenvolvimento necessário para a agricultura familiar dar-se-á por meio da intervenção do Estado com incentivo e políticas que venham ao encontro das necessidades dos agricultores familiares", pois a classe que vive da agricultura familiar não possui capital suficiente para se reproduzir de forma independente, e sim, cabe ao Estado assegurar que tenham condições para produzir.

> Ações do Estado voltadas para mitigar problemas e dificuldades da agricultura familiar se acentuaram ao longo da década de 1990, encadeada pela valorização crescente do espaço rural brasileiro, diante da persistência da pobreza rural e da percepção sobre a importância sociocultural dos agricultores tradicionais e familiares (SALGADO; DIAS; SOUZA, 2020, p. 4).

A presença do Estado se faz necessária porque a agricultora familiar tem em sua composição, basicamente, agricultores com poucos recursos financeiros, seu poder de barganha frente ao mercado convencional e que por terem baixa quantidade de produtos vê dificultada a comercialização. Neste sentido, carecem de linhas de financiamentos especiais, além de canais de comercialização que potencializem a produção através de políticas públicas que contemplem as necessidades dos trabalhadores que vivem da atividade rural de pequenas propriedades.

Enquanto definição de política pública, podemos dizer que se trata de uma ação do Estado ou de sua omissão (DYE, 1972), ou seja, é a tomada de decisão por parte dos agentes do Estado em busca de responder a demandas sociais, que visam trazer soluções a problemas que impedem o desenvolvimento local, regional ou nacional.

> (...) as políticas públicas têm por objetivo primordial fornecer respostas as demandas sociais que se encontram vulneráveis na sociedade, além de fomentar o desenvolvimento, com medidas que gerem emprego e rendas, e serve também como mediador de conflitos entre outros sujeitos sociais que se encontram em desajustes. (HENIG; SANTOS, 2016, p. 260)

As políticas públicas se materializam mediante a movimentação das classes sociais e de seus sujeitos. As intervenções institucionais são realizadas em contextos sociais particulares e que, dessa forma, condicionam seus resultados. Pereira (2009, p. 165) destaca que é "mediante a política social, é que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada". Desta forma, é na manifestação dos organismos sociais que as políticas são idealizadas, elaboradas, implementadas e efetivadas, para suprir demandas existentes e responder as questões sociais presentes no seio da sociedade.

Nesta perspectiva, o Programa de Aquisição de Alimentos surge com o objetivo de promover a agricultura familiar e garantir acesso à alimentos por parte da população em vulnerabilidade social. Estes alimentos são comprados por instituições pública com dispensa de licitação, e atende creches, escolas, hospitais, entre outras entidades públicas. Com estas ações fortalece a economia local, criando canais de comercialização para os produtos, garantindo renda para os trabalhadores e alimentação para a população.

> O programa permite que os agricultores vendam seus produtos a instituições públicas federais, estaduais e municipais, sem a necessidade de licitação, conectando grandes fontes previsíveis de demanda institucional de produtos agrícolas aos agricultores familiares, reduzindo riscos, incentivando a melhoria na qualidade do produto, aumentando a renda e reduzindo a pobreza no meio rural. (SALGADO *et. al.* 2017, 665)

O PAA, foi criado pela Lei nº 10.696, de julho de 2003, desenvolvido no âmbito do Programa Fome Zero, se utilizando de mecanismo de comercialização e distribuição de produtos da agricultura familiar. Henig e Santos (2020, p. 84) apontam que sua aplicação se dá a partir de convênios e parcerias entre o governo (União, estados e municípios) e a sociedade civil (ONGs, Cooperativas, Associações). Na fundação do PAA, os recursos eram oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Porém, com a ruptura institucional ocorrida com o golpe contra a presidenta Dilma Rousseff este ministério é extinto e seus recursos transitam por outros ministérios, na atualidade os recursos estão alocados à Casa Civil.

Os bons resultados apresentados pelo PAA no Brasil, serviu de modelo para que outros países que enfrentam problemas com a fome replicassem a ideia, aplicando a cada realidade, como é o caso de Moçambique, Senegal, Etiópia, Níger, Malaui (ORTEGA; MONEGAT; RIZZI, 2018).

O Programa de Aquisição de Alimento possui uma particularidade interessante, que é fomentar as economias locais. Sendo assim, cidades com menos de 20 mil

habitantes são as que mais apresentam impactos positivos na movimentação da economia local, visto que são municípios onde a indústrias e as atividades típicas de grandes cidades como turismo, serviços de lazer, não são preponderantes, ancorando na produção de alimentos seu potencial econômico (HENIG; SANTOS, 2020).

O PAA nada mais é do que uma política pública progressista para atender as necessidades dos trabalhadores rurais que não possuem recursos financeiros para produzir, ainda assim, frente as políticas agrícolas, estas ações do Estado são ínfimas, carecendo de políticas públicas para seu desenvolvimento. Com o aprofundamento do conservadorismo (corrente ideológica que busca a manutenção do *status quo*), a agricultura familiar tem sofrido retrocessos significativos, como exemplo desta contrarreforma é o corte orçamentário do PRONAF, que para 2021, de acordo com o projeto orçamentário apresentado pelo governo federal, os recursos serão de menos 35% (e R$ 3,85 bilhões, caiu para R$ 2,5 bilhões, após um corte de R$ 1,3 milhões), por isso é necessário pensar a atualidade da questão agrária e suas expressões nas políticas voltadas para o setor IBGE (2022).

2 A ATUALIDADE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O Brasil, historicamente, apresentou um grande potencial para a produção de alimentos, mas, apesar disso, sempre teve problemas sociais relacionados à fome. Um dos principais expoentes dos estudos sobre a fome no país, Josué de Castro em A Geografia da Fome (1984) e a Geopolítica da Fome (1968), apresentou a dura realidade de um país contraditório na questão alimentar. A consciência política que a fome é uma das expressões da questão social brasileira, fomentou políticas públicas que buscassem a redução e sua eliminação no Brasil.

No bojo da superação da fome, o Programa de Aquisição de Alimentos é pensado para efetuar a compra da produção da agricultura familiar e destinar à população em risco alimentar e nutricional, através de ações locais de estados e municípios. Para além da ação imediata, o PAA possibilita a formação de estoque nacional via CONAB. De acordo com Mattos (2020, p. 129) o Programa ainda

> (...) fortaleceu circuitos curtos e redes regionais de comercialização, valorizou a agrobiodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos (com adicional de até 30% no preço do alimento orgânico), incentivou hábitos alimentares saudáveis e estimulou o associativismo e o cooperativismo rural.

Ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), os recursos para a manutenção desta política eram oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), estados, municípios e Distrito Federal. O acesso aos recursos era fiscalizado pelos movimentos sociais, que participavam ativamente do processo de efetivação do PAA. (KEPPLE; SEGALL-CORREA, 2003)

O Programa de Aquisição de Alimentos apresenta uma evolução orçamentária desde sua criação em 2003, o que significa dizer, que a agricultura familiar está comercializando seus produtos, e que a população em vulnerabilidade alimentar está tendo acesso a alimentação saudável. Contudo, a fim de atender os interesses do capital e agradar o empresariado nacional, a então Presidenta Dilma Rousseff, adota ou medida conservadora, mais que o habitual, e nomeia Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, um agente no mercado financeiro, e que impôs medidas de austeridade à economia brasileira. Neste bojo, o PAA sofre um corte orçamentário de cerca de 40%.

Embora as medidas de austeridades fossem exigências do capital, não foram suficientes para a manutenção do governo petista de Dilma Rousseff, que sofre um golpe parlamentar. A partir de seu afastamento a agricultura familiar, que sempre esteve às margens do processo de desenvolvimento do país, mas que havia experimentado um mínimo de atenção do Estado de 2003 a 2015, volta a sofrer com as opções políticas de privilegiar setores como o agronegócio. Em uma de suas primeiras medidas, ainda enquanto interino na Presidência da República, o então Presidente Michel Temer, emite a Medida Provisória (MP) 726 de 12 de maio de 2016, que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDS).

Toda a estrutura do MDA é transferia para a Casa Civil pelo Decreto n° 8.780 de 27 de maio de 2016, ou seja, toda a estrutura que compunha o Ministério do Desenvolvimento Agrário ganha *status* de secretarias.

> (...) toda a responsabilidade da antiga estrutura do extinto MDA para a Casa Civil, estrutura ministerial que passou a concentrar todas as competências sobre a reforma agrária, sobre a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, bem como sobre a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos e determinação de suas demarcações (MATTEI, 2018, p. 298).

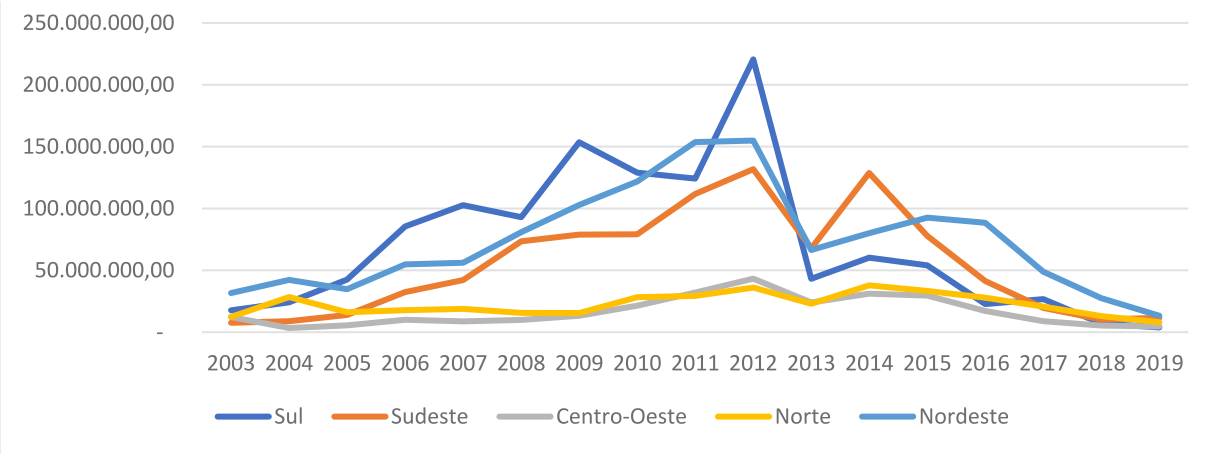
O Ministério do Desenvolvimento Agrário tinha como finalidade elaborar políticas públicas que contemplassem a agricultura executada em pequenas propriedades. O MDS então é incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Social, e passa a ser chamado de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) através da MP 759 de 22 de dezembro de 2016. Toda a luta dos trabalhadores da agricultura familiar por acesso a terra, a produção e comercialização dos seus produtos foi reduzida a Secretaria Especial de Agricultura Familiar.

O orçamento que já havia sido garantido pelo Plano Safra da Agricultura Familiar (2016/2017) foi suspenso, causando instabilidade e prejuízo para os trabalhadores da agricultura familiar. Com o corte realizado ainda pelas medidas de austeridades do governo Dilma (2015), o orçamento para 2016, previa para o Programa de Aquisição de Alimentos cerca de 500 milhões de reais. Até seu afastamento, Dilma Rousseff já havia liberado 170 milhões de reais, que poderia atender aproximadamente 50 mil

trabalhadores e suas famílias, mas em 31 de maio de 2016, o governo Temer cancela os repasses para a CONAB.

Outro golpe aplicado aos agricultores familiares foi a extinção do Departamento de Renda e Agregação de Valor da Secretaria de Agricultura Familiar que desempenhava papel fundamental na execução do Programa de Aquisição de Alimentos, pois elaborava estratégias que fomentavam o desenvolvimento nas localidades onde os agricultores estão inseridos.

Com a extinção dos Ministérios do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário, há uma maior dificuldade para acesso as informações históricas do Programa de Aquisição de Alimentos, para tanto, foram feitas pesquisas para sustentar e que analisaram os dados do PAA no seu período inicial. No gráfico 1 apresentamos os dados disponibilizados pela CONAB, fazendo assim uma evolução histórica do PAA com valores nominais desde 2003 até 2019.



Gráficos 1: Evolução da Execução do PAA - Valores Nominais (2003 - 2019).
Fonte: CONAB (2023). Gráfico elaborado pelo autor (2023).

Através dos coletados junto a CONAB (2022), pode-se perceber que desde sua criação, o Programa de Aquisição de Alimentos obteve evolução em volume de investimento, até que em 2013 quando sofre uma redução no seu investimento devido uma mudança da legislação que de acordo com Mattos (2020). Em 2013, com a intenção de respeitar o pacto federativo e melhorar as relações republicanas com os entes federados (administrações diretas distrital, estaduais e municipais), foi criado o Termo de Adesão, que substituía os antigos Convênios com a finalidade de contribuir na celeridade e transparência pública.

O Termo de Adesão alcançou 85% das unidades federativas, ou seja, 22 estados. Em contrapartida ficou reduzido apenas a 11% dos municípios, mas o prejuízo foi observado também na variedade de produtos comercializados, que em 2012 eram de 604 produtos e foi reduzido para 424 em 2013 (MATTOS, 2020). Segundo Mattos (2020,

p. 130), o Termo de Adesão, representou uma decisão política delicada por conta da cultura da administração pública brasileira que "pouco reconhece a participação e o controle social em políticas públicas. Há de se considerar também que a construção social de mercados representa o rompimento de muitas relações locais de compra e venda de alimentos nem sempre insuspeitas."

Sendo assim, a explicação para a redução dos níveis de investimento no PAA em 2013 e 2014 é que houve uma escolha política que visavam privilegiar o agronegócio, colocando a agricultura familiar a margem das políticas pública, o que complicou as relações entre os agricultores e as instituições públicas. Mas, o que não é a realidade para 2015, que apesar do Termo de Adesão, há um corte no orçamento para a agricultura familiar, e necessariamente, no PAA. As medidas de austeridade do governo Dilma Rousseff, através de seu Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, prejudicam os trabalhadores da agricultura familiar.

A partir de 2014, os dados podem ser encontrados, não sem dificuldades, na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Os dados disponibilizados pela SAGI apontam que os cortes para o Programa de Aquisição de Alimentos, continua em 2016, com a ascensão do governo Temer, sendo uma marca de seu governo. O volume de recursos em 2018 é o menor desde o início do PAA. Estas escolhas políticas apresentaram consequências diretas na segurança alimentar dos brasileiros, pois há diminuição na produção de alimentos, o que afeta a oferta e a demanda destes produtos.

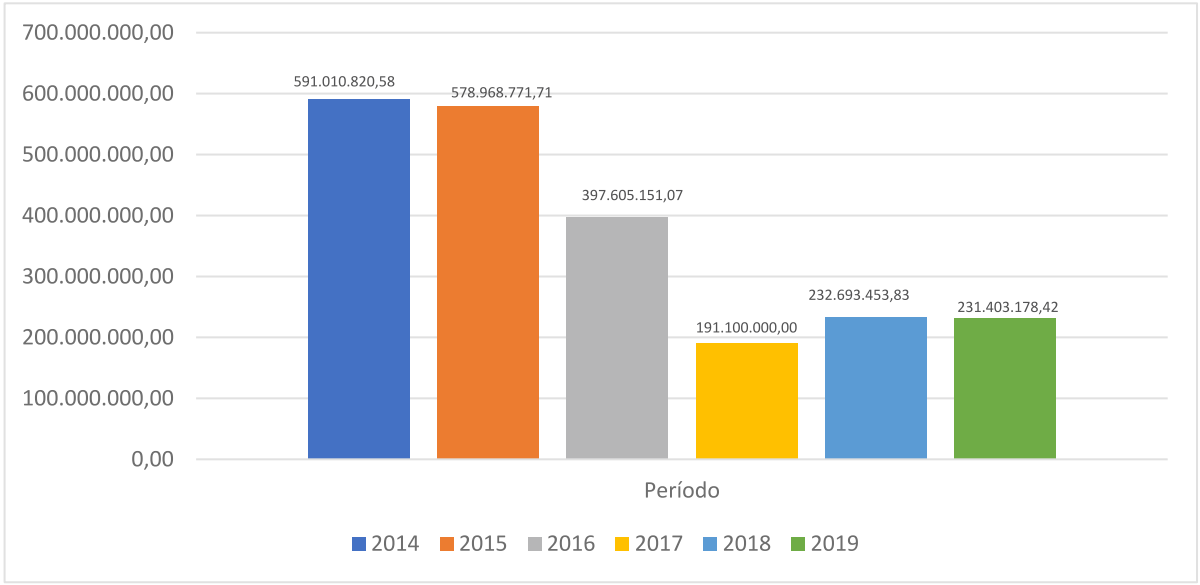


Gráfico 2: Recursos Financeiros Pagos aos Agricultores Familiares pelo PAA. Fonte: SAGI (2023). Gráfico elaborado pelo autor[1].

1 Dados de 2017 arredondados a partir dos estudos de Rocha Júnior (2019), pois o SAGI não apresenta esta referência.

Além da produção de alimentos, a redução orçamentária do programa afeta também a formação de trabalho e renda dos agricultores, que devem reduzir a produção e construir alternativas para a formação de renda. Importa destacar que a agricultura familiar é a que mais gera emprego no campo, segundo o IBGE (2017), cerca de 67% da mão de obra ocupada no campo o que corresponde a 10,1 milhões de postos de trabalho.

Outro indicador que é apresentado por Rocha Júnior (2019), são os de volume de produtos comercializados, apontando que houve redução nos níveis de comercialização. "a maior variação negativa ocorreu no volume dos produtos adquiridos, que passou de 518 mil toneladas em 2011 para 44,4 mil toneladas em 2017, representando uma queda de mais de 90%." Para os trabalhadores da agricultura familiar, esta redução representa prejuízo financeiro enquanto, que para os que dependem desta política para se alimentar, passam a ter ainda maior vulnerabilidade.

> (...) o que se observou foi um processo de afrouxamento das políticas públicas voltadas ao pequeno produtor familiar. (...) o Programa vinha sofrendo cortes desde 2013, se intensificando em 2015, com a instabilidade política que anunciava o golpe de 2016. Após o golpe, aumentaram-se as evidências do desmantelamento e consequente fim do PAA, legitimado pelo Estado e sob a égide do capital (CORREIA, 2020, p. 101)"genre":"Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Centro de Ciências Exatas e da Natureza","number-of-pages":"231","publisher":"Universidade Federal da Paraíba","publisher-place":"João Pessoa PB","title":"Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos na Organização e Sustentação da Pequena Produção Familiar no Agraste Paraibano","author":[{"family":"CORREIA","given":"Ana Paula Lopes de Souza"}],"issued":{"date-parts":[["2020"]]}}],"schema":"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} .

Com a redução do orçamento destinado a execução do PAA, consequentemente, houve a redução dos trabalhadores que se utilizavam desta política para comercializar seus produtos, o que impactou diretamente no orçamento destas famílias e no desenvolvimento das economias locais, visto que, a agricultura familiar é uma atividade típica de cidades de até 20 mil habitantes.

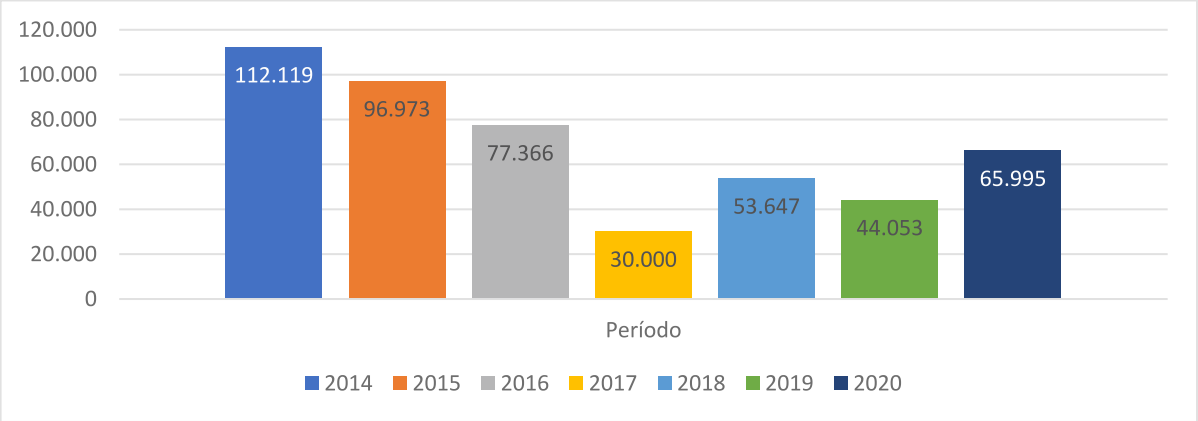


Gráfico 3: Fornecedores da Agricultores Familiares do PAA.
Fonte: SAGI (2023). Gráfico elaborado pelo autor.[2]

2 Dados de 2017 arredondados a partir dos estudos de Rocha Júnior (2019), pois o SAGI não apresenta esta referência.

O gráfico 3 aponta os números referentes aos trabalhadores familiares que fornecem produtos para o PAA. Observa-se que após a queda do governo petista, o Programa de Aquisição de Alimentos sofreu redução no número de fornecedores. Em 2017, ocorreu a menor incidência de fornecedores. Registra-se que os dados de 2017 apresentados nos gráficos estão arredondados, porque na Secretária de Avaliação e Gestão da Informação, o referido ano, não está contemplado.

Para Correia (2020) o PAA vem sofrendo reduções significativas e gradativas no orçamento, o que acarreta, consequentemente, em um estrangulamento que compromete a sustentação do programa. Entre 2011 a 2019 a redução no orçamento destinada ao programa reduziu 80%, comprometendo diretamente o futuro do programa e a soberania alimentar dos brasileiros.

Os resultados significativos que esta política pública apresentava no enfrentamento da pobreza começou a ser comprometido. Na contemporaneidade o Brasil se encontra no mapa mundial da fome que segundo o relatório da FAO – Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI2022), a situação de insegurança alimentar grave, aumentou de 3,9 milhões de brasileiros (2014-2016) para 15,4 (2019-2021). Já a insegurança alimentar moderada aumentou de 36,5 milhões de pessoas para 61,3 milhões (2019-2021).

No gráfico 4, é feito um compilado com os dados consolidados no plano nacional em linha azul. Importa destacar que o Governo Federal extingue o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) via Medida Provisória nº. 1.061, de 09 de agosto de 2021 e convertida em Lei 14.184, de 29 de dezembro de 2021 e cria o Programa Alimenta Brasil, contudo este programa exclui algumas modalidades, que comprometem o alcance de determinados grupos produtivos.

Contudo, os dados oficiais não são disponibilizados pelas instituições competentes. Os dados apresentados são de fontes secundárias que buscaram via Lei de Acesso a Informação[3] pelo portal de notícias Brasil de Fato, por isso as linhas aparecem separadas.



Gráfico 4: Execução PAA no plano nacional
Fonte: SAGI (2022). Gráfico elaborado pelo autor (2023).

3 https://www.brasildefato.com.br/2022/03/19/como-a-reducao-de-recursos-destinados-a-seguranca-alimentar-afeta-a-populacao-brasileira

Cabe destaque, que os recursos disponibilizados para a aplicação no Programa de Aquisição de Alimentos em 2020 tiveram um incremento de 500 milhões de reais, por conta da pandemia de COVID-19. Mesmo com o incremento apenas 291 milhões foram executados pelo governo federal, pois a política pública é uma escolha de fazer ou não uma determinada ação.

> Em 2021, a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, finda o PAA e cria o Programa Alimenta Brasil – estratégia semelhante a utilizada com o Programa Bolsa Família que foi substituído, na mesma MP, pelo programa Auxílio Brasil. Assim, o governo de Jair Bolsonaro utiliza da estratégia de mudar a nomenclatura de programas de relevância e referência internacional, como o caso do PAA e do Programa Bolsa Família, adicionando um novo "selo" do atual governo aos programas (MACEDO, 2022, p. 52).

Em agosto de 2021, o Governo Bolsonaro encaminha ao Congresso Nacional a Medida Provisória 1061/2021 que previa mudanças significativas na estrutura da política pública. A MP trouxe alterações expressivas, como a necessidade de nova regulamentação para todos os instrumentos previstos no Programa Alimenta Brasil (vulnerabilizando as dinâmicas das políticas em curso), a vinculação do Auxílio Inclusão Produtiva Rural ao programa e a extinção da modalidade PAA Sementes, ainda que mantida a compra de sementes e mudas no PAA modalidade Compra Institucional.

> No caso do PAA, atual Programa Alimenta Brasil, a MP n°1.061 retira três objetivos do PAA quando comparado ao Decreto n°7.775: i) a valorização da biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; ii) constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; iii) estímulo ao cooperativismo e o associativismo (MACEDO, 2022, p. 52)

Sendo assim, é possível avaliar que o Programa de Aquisição de Alimentos, gozou de períodos de protagonismo no combate à fome, com orçamento público que, se não eram suficientes, eram existentes. Havia a preocupação em garantir trabalho e renda no campo, através da produção rural, além da garantia do acesso a alimentação por aqueles que se encontravam em vulnerabilidade social. Foi por estas políticas públicas que o Brasil conseguiu sair do mapa da fome em 2014.

O Programa Alimenta Brasil trouxe consigo uma maior burocratização no acesso aos recursos orçamentários já escassos. Outra caracterização importante é a exclusão da perspectiva de participação social dos sujeitos interessados diretamente no debate da política pública ligada à agricultura familiar. Importa destacar ainda que a nova roupagem do programa não valoriza a produção orgânica e agroecológica.

Contudo, há expectativa de que uma nova perspectiva surge com a eleição do Presidente Luíz Inácio Lula da Silva, criador do programa em 2003. Com a nova administração pública federal recria o Programa de Aquisição de Alimentos via Medida Provisória 1166/2023 com uma nova direção, ampliando a cota individual anual que os agricultores familiares, e suas associações, podem comercializar para o programa, que passará de R$ 12 mil para R$ 15 mil (BRASIL, 2023).

Outra novidade que a Medida Provisória 1166/2023 trouxe ao programa é a priorização de categorias produtivas no acesso ao PAA, que inicia com os agricultores familiares incluídos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e agricultores familiares pertencentes aos seguintes grupos: povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assentados da reforma agrária, negros, mulheres e juventude rural.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos resultados sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, desde 2013 o programa enfrenta dificuldades, primeiramente por uma mudança de ordem política que direciona aos estados e municípios as execuções do PAA, posterior a isso, houve cortes no orçamento desde o governo de Dilma Rousseff, aprofundado nos governos Temer e Bolsonaro, com um total descompromisso com as famílias agricultoras. Que na contemporaneidade atualizaram o nome do programa para Programa Alimenta Brasil, mas que não fornecem dados via portais oficiais (SAGI), por isso o que apresentamos de concreto são os dados até 2020.

É importante apontar a agricultura familiar como protagonista na produção de alimentos, na geração de emprego e renda, no desenvolvimento local, mas não só, a pequena agricultura é grande em resultados. Para tanto, é importante destacar o papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas que garantam fomento para atividade.

Neste sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos foi criado para garantir que os trabalhadores da agricultura familiar tivessem a possibilidade de comercializar seus produtos, na perspectiva da compra/venda certa. Esta garantia assegura que os produtos tenham um destino para sua produção. Este destino podem ser instituições públicas, doação para pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e formação de estoques públicos de alimentos.

Embora o PAA tenha obtido resultados positivos ao longo de sua existência, inclusive sendo modelo para outros países, isso não foi o suficiente para esta política se firmasse, estando desde 2015 sob desestruturação orçamentária. O desmonte é fruto, no governo Dilma Rousseff, de ajustes fiscais de moldes austeros, que visavam o equilíbrio das contas públicas que não impediu o golpe contra a presidenta. No governo Temer os cortes continuaram, motivadas pelas pressões de setores conservadores do agronegócio que exerciam força política para isso, a mesma lógica se manteve no governo Bolsonaro, que aprofundou drasticamente os cortes orçamentários do programa.

Mesmo em tempos de pandemia de COVID-19 e com valor incrementado, os repasses aos produtores rurais foram os menores já registrados, o que agravou a situação de miséria e fome no Brasil. Os alimentos que eram destinados à escolas, creches, asilos e para a distribuição pública ficou comprometida e as pessoas que dependiam deste produtos para sobreviver ficaram desassistidos. O presidente Bolsonaro mudou o nome do programa, mas o Alimenta Brasil não cumpria os objetivos delineados no Programa de Aquisição de Alimentos.

Outra complicação apresentada pelo enfraquecimento do PAA foi a vulnerabilidade que passaram a assombrar os trabalhadores que tiram seus sustentos da atividade produtiva da agricultura familiar, e que a política pública para a comercialização de seus produtos garantia a venda dos produtos.

O desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos trouxe também como consequência negativa a falta de alimentos para instituições, pessoas que tinham nesta ação a garantia de segurança alimentar. O país viveu um desmonte generalizado nas políticas públicas destinadas à agricultura familiar, inclusive, nos estoques públicos que garante os preços acessíveis a alimentos que são base da alimentação do trabalhador brasileiro. O que coloca o Brasil novamente no mapa da fome, fragilizando ainda mais a situação do trabalhador urbano e rural.

Cabe para uma perspectiva futura analisar a consequência dos cortes orçamentários do Programa de Aquisição de Alimentos na insegurança alimentar e nutricional dos trabalhadores brasileiros, que perduraram até a recriação do PAA e os sujeitos começarem a gozar dos benefícios do programa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/ Acesso em: Fevereiro de 2023.

BRASIL. **Secretária de Análise e Gestão de Informação**. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php? Acesso em: Fevereiro de 2023.

BRASIL. **Medida Provisória 1166/2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1166.htm Acesso em: Fevereiro de 2023.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome**. Editora Brasiliense, 1968.

CASTRO, Josué De. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Antares, 1984.

CORREIA, Ana Paula Lopes de Souza. **Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos na Organização e Sustentação da Pequena Produção Familiar no Agraste Paraibano**. 2020. 231 f. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Centro de Ciências Exatas e da Natureza – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa PB, 2020.

DYE, Robert D. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

HENIG, Edir Vilmar. **Políticas sociais, Estado e a reforma agrária pós-constituição de 1988**. *Revista Videre*, v. 10, n. 19, p. 323–349, 27 jun. 2018.

HENIG, Edir Vilmar; SANTOS, Irenilda Ângela Dos. **Políticas Públicas e o Programa de Aquisição de Alimentos: Limites e Perspectivas**. Curitiba: Appris, 2020.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORREA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12–20, 2003.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a Revolução: A doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MACEDO, Andre de Camargo. **Desmonte do PAA: Efeitos na vulnerabilidade social da agricultura familiar**. 2022. 123 f. Dissertação – Dissertação apresentada à Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas SP, 2022.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MATTEI, Lauro. A POLÍTICA AGRÁRIA E OS RETROCESSOS DO GOVERNO TEMER. **OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 293, 12 ago. 2018.

MATTOS, Luciano Mansor De. AS CONSEQUÊNCIAS DO GOLPE PARLAMENTAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA. **RP3 -Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. Edição Especial-Projeto Radis: Produção de Conhecimento em Assentamentos de Reforma Agrária, p. 110–137, 2020.

ORTEGA, Isabella; MONEGAT, Maria Luiza Baron; RIZZI, Kamilla Raquel. PAA ÁFRICA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PELO VIÉS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA. **SALÃO INTERNACIONAL DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO - SIEPE,** n. 10, 2018. Disponível em: <https://guri.unipampa.edu.br/uploads/evt/arq_trabalhos/16618/seer_16618.pdf>.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: Temas & Questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

SALGADO, Rafael Salgado; DIAS, Marcelo Miná; SOUZA, Washington José De. Agricultura Familiar, Extensão Rural e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: delimitando categorias analíticas à luz da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil. **Mundo Agrário**, v. 21, n. 46, p. e137, 8 abr. 2020.

ROCHA JÚNIOR, Adauto *et al*. Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar: dinâmica recente e impacto na receita dos agricultores familiares. In.: **57º Congresso SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Ilhéus – BA, 2019.

SALGADO, R. J. DOS S. F. *et al*. Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): percepção dos atores envolvidos em sua operacionalização. In: **CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL**, 53., 2015, João Pessoa, Paraíba. Anais. João Pessoa: Sober, 2015.

SCHNEIDER, Sérgio. **A Pluriatividade na Agricultura Familiar**. 2° Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.