



FOLHETIM DE GEOGRAFIAS AGRÁRIAS DO SUL

Revista Mutirão

ISSN: 2675-3472



## O avanço da insegurança alimentar e o desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil<sup>1</sup>

Amanda Emiliana Santos Baratelli<sup>I</sup> , Renata Cristina Rizzon<sup>II</sup> 

<sup>I</sup> Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, SP, Brasil

Orcid:<https://orcid.org/0000-0001-9131-1194>

<sup>II</sup> Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, SP, Brasil

Orcid:<https://orcid.org/0000-0002-0186-3209>

### RESUMO

O capitalismo está calcado em premissas neoliberais, cujas ações do Estado, em benefício da população, são reduzidas. Embora o Estado seja subvertido à lógica do sistema, existe a responsabilidade de que ele garanta o básico para a população em geral, com isso, existem as políticas públicas. O avanço do neoliberalismo e a redução da atuação do Estado é seletiva, uma vez que os créditos seguem sendo disponibilizados à iniciativa privada, com a justificativa de crescimento da economia. De fato, a economia brasileira possui notório direcionamento às atividades de produção agrícola, como, por exemplo, a produção de *commodities* e alimentos para a exportação. Todavia, contraditoriamente, o país vive uma crise de insegurança alimentar. Os dados acerca da insegurança alimentar foram amenizados devido à existência de políticas públicas, direcionadas a garantia do básico da alimentação dos brasileiros, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). No governo Bolsonaro, as políticas sociais foram marginalizadas (sem recursos e/ou correção inflacionária), o que gerou o agravamento da crise alimentar. Essa crise evidencia a tendência do desmonte das políticas públicas e a preferência do país em privilegiar a exportação. A fim de compreender este cenário, sobretudo no que diz respeito ao governo Bolsonaro, dedicar-se-á neste trabalho a analisar os dados acerca dos recursos disponibilizados nos últimos anos para o PAA, articulado com o debate dos dados acerca do avanço da insegurança alimentar no Brasil. Para tal análise utilizou-se dados do IBGE, Rede PENSSAN e do PAA.

**Palavras-chaves:** Neoliberalismo; políticas públicas; insegurança alimentar.

## The advance of food insecurity and the dismantling of the Food Purchase Program (PAA) in Brazil

<sup>1</sup>O artigo em questão é resultado das reflexões realizadas durante a disciplina “Estrutura Produtiva Agrícola e Dinâmica Regional”, ministrada pelos Professores Doutores Antonio Nivaldo Hespagnol e Rosângela Aparecida de Medeiros Hespagnol, ofertada no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente (UNESP/FCT).

## **ABSTRACT**

Capitalism is based on neoliberal premises, and the actions of the State for the benefit of the population are reduced. Although the State is subverted to the logic of the system, there is a responsibility for it to guarantee the basics for the population in general, and with this, public policies exist. The advance of neoliberalism and the reduction of the State's role is selective, since credits continue to be made available to the private sector, with the justification of economic growth. In fact, the Brazilian economy is notoriously focused on agricultural production activities, such as the production of commodities and food for export. However, contradictorily, the country is experiencing a food insecurity crisis. The data on food insecurity have been mitigated due to the existence of public policies aimed at guaranteeing basic food for Brazilians, as is the case of the Food Purchase Program (PAA). Under the Bolsonaro government, social policies have been marginalized (without resources and/or inflationary correction), which generated the worsening of the food crisis. This crisis highlights the tendency to dismantle public policies and the country's preference to privilege exports. In order to understand this scenario, especially with regard to the Bolsonaro government, this paper will analyze the data on the resources made available in recent years for the PAA, articulated with the debate on the data on the advance of food insecurity in Brazil. For this analysis, data from IBGE, the PENSSAN Network and the PAA were used.

**Keywords:** Neoliberalism; public policies; food insecurity.

## **El avance de la inseguridad alimentaria y el desmantelamiento del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en Brasil**

### **RESUMEN**

El capitalismo se basa en premisas neoliberales, cuyas acciones del Estado en beneficio de la población son reducidas. Aunque el Estado esté subvertido a la lógica del sistema, es responsable de garantizar lo básico para la población en general, razón por la cual existen las políticas públicas. El avance del neoliberalismo y la reducción del papel del Estado es selectivo, ya que los créditos continúan a disposición de la iniciativa privada, con la justificación del crecimiento económico. De hecho, la economía brasileña está claramente orientada hacia actividades productivas agrícolas, como la producción de commodities y alimentos para la exportación. Sin embargo, contradictoriamente, el país vive una crisis de inseguridad alimentaria. Los datos de inseguridad alimentaria se han mitigado debido a la existencia de políticas públicas destinadas a garantizar las necesidades alimentarias básicas de los brasileños, como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Bajo el gobierno de Bolsonaro, las políticas sociales han sido marginadas (sin recursos y/o corrección inflacionaria), lo que ha llevado al agravamiento de la crisis alimentaria. Esta crisis pone en evidencia la tendencia de desmantelamiento de las políticas públicas y la preferencia del país por privilegiar las exportaciones. Para entender este escenario, especialmente en relación con el gobierno Bolsonaro, este trabajo analizará los datos sobre los recursos puestos a disposición en los últimos años para el PAA, en conjunto con el debate sobre los datos sobre el avance de la inseguridad alimentaria en Brasil. Para este análisis, se utilizaron datos del IBGE, de la Red PENSSAN y del PAA.

**Palabras clave:** Neoliberalismo; políticas públicas; inseguridad alimentaria.

### **INTRODUÇÃO**

As premissas que sustentam o pensamento neoliberal são baseadas na significativa redução do Estado para as necessidades da população, mas, a sua centralidade enquanto mantenedor do desenvolvimento das forças produtivas do sistema capitalista, é mantida.

O fato é que o Estado, em sua essência burguesa, sempre se manteve central para os interesses da classe dominante, porém, possui a obrigatoriedade de subsidiar os mínimos vitais para a classe trabalhadora, como estratégia para o próprio funcionamento do sistema. Esses princípios fizeram parte da agenda dos líderes

progressistas que governaram o país por quatorze anos, respectivamente, o ex-presidente Lula (2003-2011) e a ex-presidenta Dilma Rousseff (2012-2016). Os governos em questão, apesar de compactuarem com as premissas neoliberais, direcionaram parte dos recursos de seus mandatos para a criação de políticas públicas que garantissem os mínimos vitais a população brasileira.

O resultado do direcionamento do orçamento público para esses programas sociais foi, de certa forma, a ascensão econômica da população de menor estrato socioeconômico. No caso daqueles que se encontravam em situação de extrema pobreza, como a fome e subnutrição, foram criadas políticas específicas para diminuir a fome no país, como o Programa Fome Zero.

Em consonância com o desenvolvimento do Programa Fome Zero, foram criados diversos programas para possibilitar o acesso da população brasileira à alimentação, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PAA Leite. O programa em questão consistia em reduzir a desigualdade em dois seguimentos diferentes: por meio da compra da produção dos agricultores familiares e a destinação dessa produção para a população em situação de insegurança alimentar.

Esse programa tornou-se referência mundial uma vez que, diminuiu significativamente os dados em relação a fome no país. Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) chegaram a realizar levantamentos, no ano 2014, que evidenciavam que o Brasil estava fora do mapa da fome. Esse resultado advém de programas como Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que foi um importante instrumento para a redução da fome no país, mas, como uma política pública de governo, passou por problemas devido às crises internas da política brasileira, além de encontrarem-se em cenário de desmonte devido à ascensão de governos da extrema direita.

O avanço da redução das ações do Estado para a população brasileira tornou-se tendência, sobretudo, nos governos assumidos neoliberais, como no caso do governo de Michel Temer (2016-2018) e do governo Bolsonaro (2018-2022). O projeto político que permitiu a ascensão da extrema direita visou a redução do Estado para benfeitorias sociais, mantendo-o somente aos interesses do capital.

Essa realidade de desmonte, que caminha junto às premissas neoliberais, desdobrou-se também sob os programas relacionados à redução da fome no país. Desde a ascensão da extrema direita, o PAA seguiu em constante desmonte, por meio da

diminuição de recursos e pela extinção de instituições importantes vinculadas ao Programa, como, por exemplo, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

A ausência do Estado para manter os mínimos vitais culminou no avanço da quantidade de pessoas em situação de insegurança alimentar no país, seja ela grave, moderada ou leve. A crise da Covid-19 agravou os problemas sociais e aqueles que já se encontravam em situação de vulnerabilidade social, passaram a viver as mazelas sociais.

Estima-se que o país vive duas crises graves. Sendo elas: a crise da fome, devido ao avanço da insegurança alimentar e, sem menos gravidade, a crise da ascensão da extrema direita, que pauta violentamente o Estado neoliberal. É baseado nessa problemática que o trabalho em questão dedica-se a analisar os dados acerca dos recursos disponibilizados nos últimos anos para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), articulado com o debate dos dados acerca do avanço da insegurança alimentar no Brasil.

Do ponto de vista metodológico, foi realizada a revisão bibliográfica sobre a temática proposta e o levantamento de dados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados sobre o avanço insegurança alimentar no país foram adquiridos na Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) e os dados referentes aos investimentos anuais no PAA, foram adquiridos no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), via Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN.

O artigo divide-se em dois momentos: a) Estado neoliberal e agricultura capitalista, em que é feito um debate sobre o caráter neoliberal do Estado e sua centralidade em beneficiar as forças produtivas que desenvolvem o sistema capitalista, assim como ocorre com a agricultura capitalista e b) A insegurança alimentar e o desmonte do PAA, em que se analisa os dados de desmonte do PAA em consonância com o avanço da fome no país.

## **1. Estado neoliberal e agricultura capitalista**

O Estado, cuja essência está assentada nas relações capitalistas de produção, se organiza a partir da disputa entre classes sociais, assim como ocorre no sistema de produção vigente. As disputas entre classes antagônicas e a vitória de uma classe determina quem controlará o poder do Estado. De acordo com Pachukanis (2017), a

disputa entre classes - burguesia e proletariado - consistiu na vitória da classe dominante, dessa forma, o Estado fora dominado pelos interesses desse grupo.

Harvey (2005) evidencia que o Estado possui, na prática, significativa participação para o desenvolvimento do sistema capitalista de produção. Além de agir como regulador, a função do Estado é central, uma vez que, por meio do aparato jurídico e legislativo, ele detém o poder de possibilitar e proteger o privilégio dos interesses da classe dominante.

O Estado que se origina da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle, mas que também se origina no meio da luta entre as classes, é, normalmente, o Estado da classe economicamente dirigente, que, por seus recursos, torna-se também a classe politicamente dirigente, e, assim, obtém novos meios de controlar e explorar as classes oprimidas. O Estado antigo era, antes de mais nada, o Estado dos senhores de escravos para controlar os escravos, assim, como o Estado feudal era o órgão da nobreza para oprimir os servos camponeses, e o Estado representativo moderno é o instrumento para explorar a mão-de-obra assalariada pelo capital. (ENGELS apud HARVEY, 2005, p. 78).

É nessa perspectiva que o Estado mantém sua centralidade em facilitar e conceder privilégios para os grupos que representam a classe dominante na sociedade. O Estado, por mais que seja considerado “mínimo”, no contexto do neoliberalismo, atua como espinha dorsal para os interesses do capital.

Segundo Anderson (1995), o neoliberalismo surge pós II Guerra Mundial, nos centros capitalistas da Europa e América do Norte. Tendo como objetivo central romper com a proposta keynesianista de bem-estar social, em que o Estado era responsável pelas políticas de seguridade social, a fim de intensificar o consumo das massas às mercadorias produzidas por eles mesmos.

Ademais, o modelo econômico pós-guerra desencadeou em profunda crise e recessão, pois, nesse período, as ideias neoliberais passaram a adquirir maiores interesses. O objetivo dos Estados era o de garantir estabilidade monetária e, de acordo com Anderson (1995, p. 9), houve “uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar e a restauração da taxa “natural” de desemprego”. A estratégia em questão almejava o enfraquecimento e fragmentação dos movimentos sindicais que cresciam em reivindicações naquele momento.

A aplicabilidade do modelo neoliberal em centros e periferias capitalistas desencadeou numa exacerbação das desigualdades socioeconômicas entre países. Os centros capitalistas passaram a se desenvolver mais e alcançar o patamar imperial, em

contrapartida nos países periféricos, sobretudo, os da América Latina, as desigualdades se aprofundaram.

Na política neoliberal, que visa dinamizar o livre comércio e intensificar as relações entre capitalistas e capitais, a regulamentação do Estado passa a ser minimizada. Todavia, a regulamentação e fiscalização do Estado reduzem para que seu objetivo maior se concentre em tornar-se parceiro de grandes capitais. Neste sentido, a centralidade das ações fica nas mãos daqueles que pertencem à classe dominante de suas nações.

Na mesma medida em que alguns Estados perdem o poder de decisões em suas atividades política e econômica, outros adquirem esse espaço e passam a controlar diversos territórios. Nesse sentido, os governos de países “emergentes” estão reféns das políticas neoliberais, por meio dos bancos internacionais, que impõem limites aos investimentos em políticas sociais. O empréstimo concedido, com altas taxas de juros, mantém as “rédeas” econômicas dos países e intensificam o projeto neoliberal de abandono estatal para parte da população.

Oliveira (2004), destaca a influência do neoliberalismo no processo de amadurecimento econômico da América Latina, nas últimas duas décadas. O autor expõe diferentes situações de mazelas sociais que o modelo neoliberal constituiu na América Latina, principalmente, no que diz respeito às privatizações de recursos e direitos, submissão aos “cabrestos” do Fundo Monetário Internacional (FMI) e manutenção da pobreza estrutural.

Segundo Oliveira (2004), nos países como Brasil e Argentina, aprofundaram-se sistemáticas crises econômicas e sociais que culminaram em endividamento externo. O endividamento com o Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Tratado de Livre Comércio (ALCA), são pagos com significativas receitas, para a manutenção dos juros. Todavia, o pagamento mais caro, é a perda do controle político-econômico do país. É quase como um ritual de pactos religiosos em que a alma - autonomia - serve como pagamento.

Os pressupostos que instituem a ordem neoliberal do Estado possuem a característica de “abandono” Estatal, que atua com seletividade, uma vez que os investimentos nos grandes setores do capital, como, por exemplo, na agricultura capitalista, se mantêm e crescem cada vez mais. Em contrapartida, os investimentos em políticas públicas sofrem constantes reduções.

Os investimentos crescentes para a agricultura capitalista fazem parte do projeto de comoditização da agricultura, que avança desde os anos 1980. De acordo com Delgado (2012), entre o processo de transição entre a Ditadura Militar e a efetivação do modelo neoliberal, ocorreram muitas crises cambiais. Desse modo, o país encontrou como alternativa para adquirir a estabilidade fiscal o avanço da exportação de *commodities*.

De acordo com Veltmeyer e Petras (2014), a exportação de matérias-primas em grande escala e o avanço da exportação das *commodities* fazem parte de um projeto denominado de reprimarização da economia. A reprimarização possibilita maior interação de exportação-importação entre periferias e centros capitalistas, além de permitir a estabilidade nas balanças fiscais e o aumento significativo do Produto Interno Bruto (PIB), o que gera o crescimento a longo prazo. Ademais, a exportação de *commodities*, considerando os baixos investimentos, torna-se uma atividade extremamente lucrativa, conforme:

Portanto, quanto mais se consegue reduzir os custos, maior a margem de lucro visto que os preços são definidos no mercado internacional e não pelos produtores individuais. Também complementa suas características, o fato de serem produzidas e transportadas em grande escala e pesa sobre o custo do transporte um dos elementos de competitividade para a comercialização de *commodities* tanto agrícolas quanto minerais. A organização da produção e de sistemas de transporte em larga escala exercem considerável pressão sobre a produção do espaço geográfico, por isso a importância de compreendermos o que representam as *commodities* para a reprimarização das exportações brasileiras. Podemos citar como exemplo das principais exportadas pelo Brasil, o minério de ferro (*commodity* mineral), soja, milho, açúcar (*commodities* agrícolas). (LAMOSO, 2020, p. 7).

A intensificação da exportação de *commodities* fez com que o setor do agronegócio direcionasse seus esforços cada vez mais para a exportação. O Estado, devido ao crescimento do PIB e a possibilidade de estabilidade econômica, centralizou investimentos para a agricultura capitalista, em detrimento da agricultura familiar. De acordo com Alentejano (2020), no governo de Jair Bolsonaro (2018-2022), somente 12,9% dos recursos estão destinados para a agricultura familiar, contra 87,1% dos recursos para a agricultura capitalista.

A tendência de diminuição dos recursos orçamentários destinados às políticas públicas faz parte do projeto de desmonte das ações assistencialistas desenvolvidas pelo Estado brasileiro. O movimento de afastamento do Estado da população ocorre em diferentes instâncias, dentre elas, aquelas que deveriam ser consideradas básicas enquanto dever, como a alimentação, educação, saúde, lazer e segurança.

## **2. A insegurança alimentar e o desmonte do PAA**

Os dados acerca do avanço de pessoas em situação de insegurança alimentar evidenciam esse processo de desmonte de políticas públicas. De acordo com o Relatório publicado em 2021, pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), os domicílios em situação de segurança alimentar representam o percentual de 44,8%; já os que convivem com a insegurança alimentar representam 58,2%, sendo que 9% convivem com a fome, ou seja, insegurança alimentar grave. Nos domicílios de área rural, a insegurança alimentar grave atingiu 12%.

Ou seja, de 211,7 milhões de brasileiros, 116,8 milhões convivem com algum grau da insegurança alimentar e, deste total, 43,4 não tinham alimentos em quantidade suficiente para a família e 19 milhões enfrentam a fome.

A pesquisa da Rede PENSSAN ainda relaciona esses dados com os que foram levantados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2004, quando a insegurança alimentar grave atingiu o percentual de 9,5%, e a moderada 12%. Em 2021, a insegurança grave está em 9% e a moderada em 11,5%, muito próximo ao que fora evidenciado em 2004.

Em 2004, o percentual de famílias em condição de segurança alimentar era de 64,8%, já, no relatório de 2021, esse número reduziu para 44,8%. A Rede evidencia ainda que a situação da fome no Brasil foi agravada pela crise decorrente da pandemia de Covid-19. No entanto, vale evidenciar que a crise alimentar do país tem avançado conforme os órgãos governamentais e a políticas públicas de abastecimento alimentar foram sendo desmontadas.

No ano de 2022, a Rede PENSSAN lançou seu 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil e, de acordo com os dados, a situação da população brasileira em relação à fome piorou. O inquérito revela que 33,1 milhões de pessoas estão em situação de insegurança alimentar grave, passando fome. Em situação de insegurança alimentar, seja leve, moderada ou grave, estão 58,7%, ou seja, 125,2 milhões de brasileiros e brasileiras.

Historicamente, o Brasil foi um país cuja fome fez parte da trajetória, no entanto, políticas públicas foram criadas para amenizar essa realidade, como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, junto ao projeto Fome Zero. Em 2014, de acordo com relatórios publicados pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE), o país teria saído do mapa da fome. Todavia, no relatório da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE, de 2018, a insegurança alimentar estava crescendo, agravando-se novamente.

O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado em 2003, no contexto da ascensão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), conforme:

Já em 2003, no âmbito do Fome Zero, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tinha como objetivo assegurar o acesso a alimentos a crianças e adolescentes em idade escolar e a pessoa em situação de insegurança alimentar e/ou nutricional atendidas por entidade da rede assistencial e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar, criando um novo canal de comercialização, por meio das compras governamentais de alimentos. O PAA propunha, portanto, promover a articulação entre as políticas de segurança alimentar e nutricional e as de apoio à agricultura familiar, beneficiando tanto os pequenos produtores quanto os consumidores da rede sócio-assistencial das escolas. (HESPANHOL, 2020, p. 5).

De acordo com Hespagnol (2020), o PAA possuía como premissas fundamentais dois objetivos, sendo eles 1) promover o acesso à alimentação de toda pessoa em situação de insegurança alimentar e nutricional; 2) incentivar a agricultura familiar através das compras governamentais de alimentos. Além disso, o PAA fortalecia as relações locais e regionais da produção dos agricultores familiares.

O mercado de compra governamental dos alimentos produzidos pelos agricultores articulava três preceitos, a produção, a comercialização e o consumo. Isto porque o processo de compra desses alimentos fora facilitado, podendo ser realizado em escala federal, estadual ou municipal, podendo ser realizado direto com o agricultor e/ou por meio de suas organizações coletivas (HESPANHOL, 2020).

Nesse sentido, o PAA possibilitou a integração e a possibilidade de escoamento facilitado para os agricultores familiares locais, que fossem cadastrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e possuíssem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Além de beneficiar aos agricultores, o programa visava amenizar a situação de insegurança alimentar no país, possibilitando o acesso a alimentação à população marginalizada.

O PAA possui dois públicos beneficiários: os consumidores e os fornecedores de alimentos. Os consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e os atendimentos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Os fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais (HESPANHOL, 2020, p. 11).

O PAA apresentou durante sua trajetória momentos de sucesso e também diversos problemas. De acordo com Hespanhol (2020), o Programa teve, até 2012, um significativo crescimento, com problemas pontuais em alguns anos, mas nada que afetasse seu desenvolvimento. No entanto, a autora ressalta que, apesar de sua importância, a expansão territorial do Programa fora tímida, concentrando-se, principalmente, no Nordeste e no Sul.

Apesar dos problemas levantados em relação ao PAA, não se pode diminuir sua importância, uma vez que o programa proporcionou, mesmo que de forma limitada, benefícios aos sujeitos envolvidos. O PAA contribuiu para melhoria na condição de vida dos agricultores, que puderam escoar suas produções e, principalmente, para as famílias que receberam os alimentos, resultando, sobretudo, na diminuição da fome no país (HESPANHOL, 2020).

Os dados da tabela 1 evidenciam que o PAA passou por períodos de avanço no valor de recursos destinados e também por períodos de queda. Durante os anos de governo do PT (2013-2016), os investimentos mantiveram-se estáveis, somente nos anos de 2007, 2013 e 2016, os valores foram negativos, comparados ao ano anterior. Em 2007, o valor total de investimento foi de R\$ 400.524.108,05, sendo -5.56% do que no ano anterior. Em 2013, o valor foi de R\$ 423.146.825,32, 46.57%, menor do que no ano anterior. Já em 2016, com o governo de Dilma em crise, os investimentos caíram 32.28%, comparados ao ano anterior.

**Tabela 1 – Recursos destinados por ano para o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos)**

<b>Ano</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>% de aumento/queda em relação ao ano anterior</b>
2003	145.014.750,90	0%
2004	181.074.211,46	24.86%
2005	295.582.051,59	63.23%
2006	424.146.538,41	43.49%
2007	400.524.108,05	-5.56%
2008	425.842.430,09	6.32%
2009	501.608.222,37	17.79%
2010	618.039.576,00	23.21%
2011	633.526.372,11	2.50%
2012	792.035.888,19	25.02%
2013	423.146.825,32	-46.57%
2014	627.815.915,58	48.36%
2015	634.767.126,23	1.10%
2016	429.823.520,83	-32.28%
2017	357.459.232,76	-16.83%
2018	261.065.432,63	-26.96%

**Fonte:** Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, 2022.

Em contrapartida, desde que o PT deixou de governar o país, o volume de recursos destinados ao PAA foram diminuindo significativamente, em consonância com o avanço da fome no país. Em 2016, no contexto da articulação para o golpe, que derrubara a Presidenta Dilma Rousseff, os recursos totais foram de R\$ 429.823.520,83, reduzindo 32.28%, em relação ao ano anterior. A tendência de redução dos recursos destinados ao PAA seguiu a diante, com uma queda de 16.83% em 2017, totalizando o investimento de R\$ 357.459.232,76. Por fim, os dados públicos sobre o PAA encerram em 2018, com o valor de R\$ 261.065.432,63, sendo 26.96% menor que no ano anterior.

Durante a pandemia de Covid-19, o PAA também passou por mudanças orçamentárias. De acordo com o Sambuichi et al. (2020), o orçamento previsto para 2020 totalizava R\$ 186 milhões. Todavia, a Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020, que liberou crédito extraordinário ao Ministério da Cidadania, devido à pandemia, previa orçamento de R\$ 500 milhões.

Apesar do aumento do volume de recursos destinados ao PAA, no contexto pandêmico, o montante de R\$ 500 milhões ainda representa um valor baixo, considerando a crise sanitária e o crescimento da insegurança alimentar. Além do mais, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a inflação no Brasil acumula o percentual de 11,73% e o valor do recurso disponibilizado é inferior ao de 2009, quando a inflação era de 4,31%.

O avanço do desmonte das políticas públicas é uma tendência do neoliberalismo, no entanto, apesar dos governos petistas não terem rompido com as premissas neoliberais e com os acordos da política conversadora, esses governos investiram, mesmo que de forma limitada, em programas sociais que amenizassem a pobreza extrema. O projeto Fome Zero, o PAA, o PAA Leite, o Bolsa Família etc. foram importantes projetos para redução das mazelas sociais, cujo objetivo fora garantir dignidade à parte empobrecida da população brasileira.

A ascensão da extrema direita, materializada inicialmente pelo governo do golpista Michel Temer, entrara no poder com o objetivo de exercer ataques as políticas públicas, sobretudo àquelas relacionadas ao beneficiamento da agricultura familiar. Em 2016, no início da ascensão de Temer, o MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) foi extinto. Além disso, diversas políticas públicas sofreram com drásticas reduções orçamentárias.

Em continuidade as práticas desempenhadas pelo governo de Michel Temer, a ascensão do governo Bolsonaro, como representante da extrema direita, em 2018, seguiu o projeto político de aprofundar as desigualdades sociais e beneficiar a classe dominante. No primeiro dia de mandato, ele assinou a medida provisória que desmontou o Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). O Consea é o Conselho que presta assessoria ao governo para traçar políticas de garantia ao cumprimento das diretrizes dos Direitos Humanos, como o direito à alimentação.

O governo Bolsonaro, além de ter atacado os setores da sociedade que se articulavam em defesa dos Direitos Humanos e as políticas públicas para a amenização das mazelas sociais, também subnotificou dados importantes para o desenvolvimento das pesquisas científicas. Os dados referentes ao volume de recursos destinados ao PAA anualmente pararam de serem atualizados no site oficial do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS.

O PAA continua foi atacado e desmontado durante todo o governo Bolsonaro, todavia, realizou a modificação do nome do programa como forma de promover sua campanha pela reeleição. O presidente, por meio, Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021, instituiu o Programa Alimenta Brasil, extinguindo, portanto, o Programa de Aquisição de Alimentos.

Apesar do caráter novo do Programa Alimenta Brasil, suas premissas seguem as mesmas estabelecidas pelo PAA, conforme:

Art. 2º São finalidades do Programa Alimenta Brasil:

I - incentivar a agricultura familiar e promover a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento e à industrialização de alimentos e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

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

IV - promover o abastecimento alimentar, por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar e o abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, em âmbito municipal, estadual e distrital, inclusive nas áreas abrangidas por consórcios públicos;

V - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;

VI - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;

VII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos;

VIII - incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e

IX - estimular o cooperativismo e o associativismo. (DECRETO Nº 10.880, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2021).

O avanço da insegurança alimentar, que hoje soma 58,2% da população brasileira, sendo que 9% encontram-se em insegurança alimentar grave, retoma o país para o mapa da fome, assemelhando os dados aos que foram levantados em 2004. A violência simbólica de permitir que 19 milhões de brasileiros estejam em situação de fome e extrema pobreza, evidencia a face da extrema direita com relação às necessidades sociais.

O desmonte do PAA é um ataque às políticas públicas destinadas a redução da fome em todo mundo, uma vez que ele serviu de exemplo para a diminuição das desigualdades em outros países. A importância do PAA, em cenário internacional, fez com que a FAO/ONU lançasse o PAA África, que abrangeu os países da Etiópia, Maláui, Moçambique, Níger e Senegal, além disso, a Assembleia Geral das Nações Unidas celebrou, em 2014, “O Ano Internacional da Agricultura Familiar”, que deu visibilidade ao programa e discutiu sua importância (HESPANHOL, 2020).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O resultado da manutenção do Estado e de suas premissas neoliberais, sobretudo com a ascensão da extrema direita, intensifica o movimento de desmonte de políticas públicas. Essas, apesar de não provocarem abrupta transformação social, servem para reduzir as desigualdades sociais.

No Brasil, a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas que sirvam para manter os mínimos vitais é escomunal. O país possui histórico recente de fazer parte do mapa da fome, de acordo com os dados da Rede PENSSAM. Em 2004, o país possuía altos níveis no diagnóstico acerca da insegurança alimentar, em nível grave, moderado e leve.

A criação Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em conjunto com o Programa Fome Zero, serviu como forma de amenizar essa realidade. De acordo com os dados da Rede PENSSAM o país saiu, em 2014, do mapa da fome, e diminuiu os índices de insegurança alimentar grave para menos de 5%. Essa vitória está relacionada com os recursos investidos pelos governos petistas nas políticas públicas para a alimentação da população vulnerável.

O PAA, além de ser importante no projeto de redução da fome no país, também fora fundamental para o desenvolvimento da Agricultura Familiar, uma vez que, conforme suas premissas, os alimentos para as doações do PAA eram comprados de agricultores familiares. Essa relação entre produção, comercialização e consumo, beneficiou esses dois seguimentos sociais, os agricultores familiares e as famílias que receberam os alimentos.

A tendência do desmonte das políticas públicas no Brasil avançou devido à crise política interna aos governos do PT, no período em que o partido perdeu alianças importantes. Essa instabilidade fez com que os Programas sociais fossem enfraquecidos, todavia, ainda se mantinham vivos. Já com a ascensão de governos de extrema direita, como o de Michel Temer e Bolsonaro, as políticas com viés sociais foram desmontadas significativamente.

Os dados de recursos investidos no PAA caíram profundamente e os dados relacionados à fome no país aumentaram. Mesmo no contexto da pandemia de Covid-19, o volume de recursos destinados ao Programa apresentou-se baixo, sobretudo, considerando o contexto de vulnerabilidade que a população brasileira se encontra.

É devido a esse cenário de desmonte das políticas públicas, sobretudo àquelas voltadas a manutenção dos mínimos vitais a população, que a insegurança alimentar no país, alcançou a marca, em 2022, de 125,2 milhões de brasileiros, além dos 33,1 milhões que se encontravam em situação de fome.

O Brasil é um país reconhecido internacionalmente por seu potencial agrícola, devido à sua dimensão territorial e vasta quantidade de recursos naturais. Todavia, a agricultura capitalista brasileira privilegia o setor de exportação de *commodities*. Mesmo quando a agricultura capitalista produz comida, ela privilegia a exportação. Neste sentido, o Brasil apresenta-se como um país que vive no paradoxo de ser um grande produtor de alimentos e ter parte significativa de sua população em situação de fome.

É por isso que estimamos que o país vive duas crises, a crise do enfraquecimento do Estado e de sua presença seletiva para os setores da classe dominante, que usa a fome no país como instrumento de campanha, como no caso do governo Bolsonaro que extinguiu o PAA e lançou o Programa Alimenta Brasil, e a crise das pessoas que se encontram em extrema vulnerabilidade de não ter com o que se alimentar.

As mazelas sociais que a população brasileira se encontra são resultado do projeto político de desmonte do Estado em seu viés social. Esse projeto fez ascender a extrema direita que destina volumosos recursos à exportação de *commodities*, à pecuária extensiva, à mineração predatória e à destruição ambiental. Aos pobres? Restam os ossos e a luta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil. **Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021.** Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, intituído pela Medida Provisória nº 1061, de 9 de agosto de 2021. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília.
- DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.
- SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1079-1096, 2020.
- PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo.** Boitempo Editorial, 2017.
- VELTMEYER, Henry; PETRAS, James. Surgimiento y muerte del capitalismo extractivo. **Observatorio del Desenrrollo**, México, v. 3, n.9, p.19-26, 2014.
- HARVEY, David. Teoria marxista do Estado. In: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Anablume, 2005.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo, In: SADER, E; GENTILI, P. (Org.) **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205p.
- DE OLIVEIRA, Francisco. **Há vias abertas para a América Latina.** São Paulo: Boitempo Editorial, n. 3, 2004.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. As políticas do Governo Bolsonaro para o campo: a contra-reforma em marcha acelerada. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 351-390, 2020.
- LAMOSO, Lisandra Pereira. Reprimarização no território brasileiro. Espaço e Economia. **Revista brasileira de geografia econômica**, n. 19, 2020.
- HESPANHOL, R. A. M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no âmbito das políticas de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. MARAFON, G.J.; CHELOTTI, M. C.; PESSÔA, V. L. S. (Org.). **Temas em Geografia Rural.** 1ª ed. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2019.

Rede PENSSAM. **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Disponível em <<https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>> Acesso em: 14 de agosto de 2022.

Rede PENSSAM. **VIGISAN Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria en el Contexto de la Pandemia de la Covid-19 en Brasil**. Disponível em <[http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_LO1\\_Inseguridad\\_Alimentaria\\_y\\_Covid-19\\_en\\_Brasil.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_LO1_Inseguridad_Alimentaria_y_Covid-19_en_Brasil.pdf)> Acesso em: 14 de agosto de 2022.

RIBEIRO, M. Trabalho cooperativo no MST e ensino fundamental rural: desafios à educação básica. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 2, n.17, maio/ago. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n17/n17a02.pdf>. Acesso em: 30 set. 2018.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A Terra e o homem no Nordeste: construção ao estudo da questão agrária no Nordeste**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade: Ensaio**. 2a ed. Petrópolis: Vozes, 1982. 156p.  
SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

---

#### **Amanda Emiliana Santos Baratelli**

Licenciada e Mestra em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus Três Lagoas (UFMS/CPTL) e Doutoranda em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus Presidente Prudente (FCT/UNESP).

E-mail: [amanda.baratelli@unesp.br](mailto:amanda.baratelli@unesp.br).

#### **Renata Cristina Rizzon**

Licenciada e Bacharel em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia (FCT/UNESP).

E-mail: [renata.rizzon@unesp.br](mailto:renata.rizzon@unesp.br).