

*As transformações do Programa de Aquisição de Alimentos
(PAA) no estado de Goiás (2010 -2020): limites e
possibilidades para a construção da soberania alimentar*

*The transformations of the Food Acquisition Program (PAA)
in Goiás, Brazil (2010 -2020): limits and possibilities for
food sovereignty construction*

*Las transformaciones en el Programa de Adquisición de
Alimentos (PAA) en el estado de Goiás (2010 - 2020):
límites y posibilidades para la construcción de la soberanía
alimentaria*

Gabriel Horacio Galván

Departamento de Desarrollo Rural – Facultad de Ciencias Agropecuarias
Universidad Nacional de Córdoba
E-mail: ggalvan@agro.unc.edu.ar

Adriano Rodrigues de Oliveira

Instituto de Estudos Socioambientais – Universidade Federal de Goiás
E-mail: adriano.oliveira@ufg.br

Resumo

O artigo apresenta um balanço histórico do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que se estruturou como uma das principais políticas públicas de construção da Segurança e Soberania Alimentar no Brasil. Tomou-se como recorte territorial o estado de Goiás no período 2010 a 2020. Foram analisadas as transformações ocorridas no Programa, bem como os gargalos (projeto *versus* realidade) para a inserção e permanência dos camponeses. Observou-se que mesmo com a abrangência limitada do ponto de vista espacial e social, o PAA, se fortalecido, possui grande potencial de contribuição na Soberania Alimentar, com a geração de renda no campo e a oferta de alimentos saudáveis e diversificados na cidade. Os resultados também evidenciam a necessidade de assegurar a dotação orçamentária, diante das mudanças nas orientações políticas do Estado, bem como a reestruturação das exigências sanitárias visando a incorporação da produção diversificada da agricultura camponesa.

Palavras-Chave: Política Pública. Questão Agrária. Agricultura Camponesa. Estado.

Abstract

The article presents a historical balance of the Food Acquisition Program, which was structured as one of the main public policies for the construction of Food Security and Sovereignty in Brazil. We took the state of Goiás, Brazil, as a territorial cut, from 2010 to 2020. We analyzed the transformations that occurred in the Program, as well as the bottlenecks (project versus reality) for the insertion and permanence of the peasants. We observed that even with the limited scope from the spatial and social point of view, the Food Acquisition Program if strengthened, has great potential to contribute to Food Sovereignty. It generates income in the countryside and offers healthy and diversified foods in the city. The results also show the need to ensure budget allocation, given the changes in the State's political guidelines, as well as the restructuring of health requirements aimed at incorporating the diversified production of peasant agriculture.

Keywords: Public Policy. Agrarian Question. Peasant Agriculture. State.

Resumen

El artículo presenta un balance histórico del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) que se estructuró como una de las principales políticas públicas para la construcción de la Seguridad y Soberanía Alimentaria en Brasil. Se tomó como recorte territorial al estado de Goiás durante el período 2010 a 2020. Fueron analizadas las transformaciones ocurridas en el Programa, así como las barreras (proyecto versus realidad) para la inserción y permanencia de los campesinos. Se concluyó que aún con sus alcances limitados, tanto del punto de vista social como territorial, el PAA, si es fortalecido posee un gran potencial para contribuir con la Soberanía Alimentaria, generando ingresos en el campo y la oferta de alimentos saludables y diversificados en las ciudades. Los resultados también evidencian la necesidad de garantizar una asignación presupuestaria frente a los cambios en las orientaciones políticas del Estado, así como la reestructuración de las exigencias sanitarias que permitan incorporar la producción diversificada de la agricultura campesina.

Palabras Clave: Política Pública. Cuestión Agraria. Agricultura Campesina. Estado.

Introdução

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 integrou o conjunto de políticas públicas essenciais para o enfrentamento da problemática da fome no Brasil. O Programa compôs o desenho institucional para a construção da Segurança e Soberania Alimentar que incentivou a agricultura camponesa, gerando renda por meio dos mercados institucionais e a oferta de alimentos saudáveis e diversificados na cidade.

As articulações governamentais acenavam para o fortalecimento de um Estado Social decorrente do fortalecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do aprimoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que juntamente com o PAA foi essencial para a diversificação dos mercados institucionais. Houve ainda a criação de restaurantes populares e cozinhas comunitárias, a construção de cisternas para captação de água da chuva no semiárido, bem como a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar

e Nutricional (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Esse esforço atrelado à diminuição das taxas de desemprego e valorização real do salário-mínimo, ajudou a tirar o Brasil do Mapa da Fome, no ano 2014. Segundo os dados da FAO, entre 2002 e 2014, o número de pessoas em situação de subalimentação foi reduzido em 82%. Nas duas últimas décadas diante dos resultados obtidos pelo PAA, o Programa se constituiu como agenda de numerosas pesquisas, ao mesmo tempo que se tornou exemplo de política pública que inspirou outros países a seguirem diretrizes semelhantes como instrumento de combate à fome, a exemplo do PAA-África, implementado em Moçambique a partir de 2013, no âmbito dos acordos de Cooperação Sul-Sul iniciados no governo Lula (CLEMENTS, 2015).

O artigo tem como objetivo analisar as transformações ocorridas no PAA no estado de Goiás, destacando os avanços e dificuldades dos agricultores no acesso à política pública. Abordamos a evolução do programa, em uma de suas modalidades de “Compra com Doações Simultâneas” no que refere aos recursos disponibilizados pelo Estado, o número de projetos desenvolvidos e o número de famílias incluídas. A análise quantitativa também se associa às mudanças qualitativas, verificáveis na variedade de alimentos disponibilizados pelos agricultores nos mercados institucionais.

Adicionalmente, foi abordada a modalidade do PAA, relacionada com o fornecimento de sementes e grãos provenientes da agricultura camponesa. Abordamos ainda a efetividade da inserção dos denominados produtos “Orgânicos ou Agroecológicos”, além daqueles denominados de regionais ou tradicionais, que representam a cultura alimentar própria do estado de Goiás.

O texto está estruturado, além da presente introdução e das considerações finais, em uma segunda seção com o delineamento teórico-metodológico, que demonstra as técnicas de coleta de dados e sistematização das informações, juntamente com a caracterização do recorte territorial da pesquisa de campo. Na terceira seção, apresentamos a evolução histórica das políticas públicas de desenvolvimento rural, orientadas à agricultura familiar e as transformações ocorridas no Brasil. Finalmente, na quarta e última seção apresentamos o funcionamento do PAA no estado de Goiás, articulado aos dados e informações de campo decorrentes da experiência desenvolvida na região Sudoeste de Goiás, tendo como recorte territorial o município de Caiapônia (GO).

Delineamento teórico-metodológico

As reflexões estão ancoradas em revisão bibliográfica e documental, articulado com as observações e sistematização das informações levantadas durante incursões à campo. Do ponto de vista teórico, a pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de referenciais que abordam temáticas tais como o Estado, Políticas Públicas, Desenvolvimento Rural e Segurança e Soberania Alimentar.

Foram utilizados como fonte de informação secundária os dados provenientes da transparência pública da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e dados sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI nº 12.527/2011). Além disso, foram utilizados os dados dos Censos Agropecuários do IBGE de 2006 e 2017 para caracterizar a situação fundiária e produtiva do município de Caiapônia-(GO).

Consideramos a Questão Agrária como centralidade, tendo em vista o conjunto de problemáticas e efeitos decorrentes da expansão das relações capitalistas de produção no campo. Sob esse prisma é fundamental compreender o papel da agricultura camponesa frente à expansão das relações capitalistas no campo (STEDILE, 2012; MALAGODI, 2017), destacando a sua relevância na produção de comida, e, por conseguinte contribuindo para à construção da Segurança e Soberania Alimentar do país.

O recorte territorial está centrado no estado de Goiás. Alguns estudos desenvolvidos nesta escala abordam os gargalos existentes na política pública, mas centraram suas análises na involução do programa (GRISA e PORTO, 2015; OLIVEIRA; PEIXOTO, 2020), os entraves e sua burocratização (WANDERLEY, 2018; RIBEIRO e ABREU, 2020), bem como o efeito da política na reprodução social da agricultura camponesa (SILVA; OLIVEIRA, 2018; RIBEIRO; DIAS, 2013). Tais análises fornecem um olhar necessário para a compreensão da relação entre o Estado e a sociedade civil. Porém, consideramos é de suma relevância aprofundar os efeitos da involução do PAA, tendo como centralidade se é possível avançar na construção da Soberania Alimentar sob os moldes em que foi estruturado até a sua interrupção por “inanição” durante o governo Bolsonaro.

O recorte temporal permite analisar o funcionamento do PAA no decorrer de diferentes governos, o que evidencia sua ascensão e descenso. Abarcamos o último ano do governo Lula (2010), o período de governo de Dilma Rousseff (2011-2016) até o processo de *impeachment* que alçou Michel Temer (2016 - 2018) ao poder e, finalmente, o governo de Jair Bolsonaro.

Além dos dados secundários, a análise se ampara em pesquisa de campo desenvolvida no município de Caiapônia, realizada no período de abril de 2020 a agosto de 2021, durante o engajamento em um projeto de extensão da Universidade Federal de Goiás, que permitiu o desempenho de apoio técnico e acompanhamento dos processos produtivos em comunidades camponesas e assentamentos rurais do município. Nesse sentido, a análise decorrente da pesquisa de campo é decorrente de uma vivência que permitiu uma relação produtora de conhecimento entre o pesquisador e as pessoas envolvidas no processo de construção da pesquisa (BRANDÃO, 2007).

Ao longo do recorte temporal analisado, o município de Caiapônia, teve participação expressiva no PAA, decorrente da atuação de associações e cooperativas locais. Na pesquisa de campo foram analisadas duas cooperativas, uma delas com importante participação no PAA, a partir do ano 2009, e outra de recente participação, a partir do ano 2018.

Neste município foram realizadas entrevistas semiestruturadas com agricultores que contam com certa trajetória na participação no programa, além de lideranças de sindicatos, cooperativas e associações que participaram de chamadas públicas do PAA.

Além da realização de entrevistas, participamos do processo de elaboração de um dos projetos submetidos à CONAB por uma das cooperativas locais, no contexto da Chamada Pública realizada pelo Edital 2020/1. Isto se tornou muito importante para nossa análise, já que permitiu experimentar as problemáticas enfrentadas pelos agricultores, bem como a real expressão das contradições inerentes à política pública. Esses aspectos nos motivaram ao desenvolvimento de um estudo mais verticalizado a partir da experiência empírica, para desvelar as questões centrais, notadamente no que concerne as etapas de implementação e avaliação das políticas públicas (SECCHI, 2010).

Finalmente, adotamos o uso de elementos de estatística descritiva como figuras e tabelas que são recursos essenciais para compreender as mudanças no PAA ao longo do recorte temporal estabelecido. Ao mesmo tempo utilizamos o mapeamento para apresentar a espacialização do programa nos diferentes municípios do estado de Goiás.

A agricultura camponesa e as políticas de desenvolvimento rural

As políticas públicas podem ser entendidas como formas de intervenção frente a uma determinada problemática social ou problema público, invariavelmente protagonizada pelo Estado (SECCHI, 2010). É importante frisar que elas também são resultado das correlações de forças, além de representarem os interesses perseguidos pelas diferentes classes sociais (ou frações destas), em determinados momentos históricos, num determinado espaço geográfico (OSORIO, 2019). Neste sentido, no Brasil as políticas públicas voltadas ao campo não se constituem numa exceção, e historicamente têm representado e fortalecido os processos de acumulação de capital das elites agrárias e suas corporações (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021).

Na década de 1990 houve um ponto de inflexão nas políticas públicas no campo brasileiro. Tal processo está relacionado ao acúmulo das forças populares que na década de 1980 protagonizaram o processo de redemocratização cuja síntese é a Constituição Federal de 1988 (SADER, 1988). Neste contexto, pela primeira vez há o reconhecimento de um novo ator que passa a ser considerado estratégico pela ótica do Estado: a denominada Agricultura Familiar, e, portanto, passível de direcionamento de políticas públicas específicas.

Outrossim, em 1996 é implementado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como política de crédito orientada para esse segmento social da agricultura. O Programa, nasce circunscrito às orientações das políticas neoliberais, comandadas pelo livre mercado e orientadas a responder às demandas de organismos internacionais de financiamento como o Banco Mundial. Neste sentido, começa a se priorizar um conjunto de medidas que visaram a integração dos

camponeses (ou dos atrasados do campo) na dinâmica produtiva do capital (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

O caso do PRONAF é emblemático para elucidar a correlação de forças que influenciam o Estado na elaboração de políticas para equacionar um problema público. A pressão do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) havia resultado na criação do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) em 1985 e a articulação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) teve influência direta na implementação do PRONAF em 1996.

As lutas travadas pelas representações camponesas resultaram em um convênio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) com o Organismo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), por meio do projeto UTF/BRA/036/BRA, tendo como objetivo central “[...] contribuir na celebração de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil” (FAO/INCRA, 1994, p. 1). O relatório apresentado como resultado deste convênio foi essencial para o delineamento conceitual da Agricultura Familiar como público-alvo estratégico ao desenvolvimento rural.

Nesta perspectiva, um novo dispositivo de poder, baseado na inclusão ou integração subordinada começa a se expandir no rural brasileiro. O crédito, operacionalizado pelo sistema financeiro, se torna no mecanismo por excelência para tornar o campesinato um sujeito moderno que o Estado incorpora ao seu modelo de desenvolvimento rural.

Acompanhando o surgimento desse Programa, houve uma reconfiguração na estrutura do aparelho do Estado com o surgimento do Ministério de Desenvolvimento Agrário¹ (MDA), em 1999, orientado à formulação de políticas específicas para a agricultura familiar camponesa. Em consequência, Fernandes (2015) aponta que essa mudança representou um relevante avanço, já que, de forma geral, desde o Brasil Império (1860) os alinhamentos políticos para o campo, estiveram comandadas e planejadas pelo Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), como representante dos interesses das elites agrárias do país.

Em 2003, com a ascensão de Lula ao governo federal, se multiplicaram os esforços para o enfrentamento das desigualdades sociais e o combate a fome foi estabelecido como uma das principais pautas na agenda política. Nessa perspectiva foi incorporada uma concepção de desenvolvimento rural ancorada na abordagem territorial,

¹ Ao longo de pouco mais de duas décadas o MDA passou por diversos reveses. Sua criação é oriunda da amálgama formada pelo reconhecimento da agricultura familiar com público estratégico do desenvolvimento rural, mas também das pressões internacionais para o enfrentamento da questão fundiária e a violência decorrente que vieram à tona depois dos massacres de Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA). Após o golpe de 2016, que depôs a presidenta Dilma Rousseff, o ministério foi reduzido à Secretaria Especial vinculada à Casa Civil no governo Temer. A partir de 2019, com Bolsonaro, se manteve na estrutura organizacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A partir de 2023, com o novo governo Lula (III), foi recriado adquirindo um novo batismo: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

que tinha como centralidade a articulação interministerial das ações governamentais. A partir de então, a estrutura ministerial e as estratégias de desenvolvimento rural adquirem novos contornos.

A retirada do Brasil do mapa da fome organizado pela FAO era uma centralidade. Numerosas medidas, como políticas de transferência de renda (Bolsa Família), se articularam originando o Programa Fome Zero, partindo da premissa fundamental do direito humano à alimentação. A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) foi fundamental para aglutinar e orquestrar todas as ações.

Nesse contexto, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) compôs a ossatura governamental do Programa Fome Zero, apresentado no primeiro mandato do governo Lula para a erradicação da fome. A estratégia foi organizada em quatro eixos: i) acesso aos alimentos; ii) fortalecimento da agricultura familiar; iii) geração de renda e iv) articulação, mobilização e controle social. A articulação e integração de vários programas e políticas públicas foi fundamental para o reconhecimento nacional e internacional da efetividade das ações (FOME ZERO, 2010).

O PAA, surge combinando dimensões de política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Por um lado, intervindo como política que tem papel sobre a regulação dos preços de alimentos que fazem parte da cesta básica da população, em períodos de escassez, ao contribuir com a estocagem de alimentos e desta forma impactar diretamente no valor geral do mercado. Por outro lado, se comporta como uma política alimentar ao integrar a agricultura camponesa, enquanto produtora de alimentos, com a população urbana em situação de vulnerabilidade alimentar, por meio dos mercados institucionais.

O conceito de Soberania Alimentar tem suas origens na década de 1990, sendo promovido pelas organizações do campo articuladas no movimento internacional da Via Campesina. Tem suas raízes históricas na contestação aos processos internacionais de desenvolvimento do agronegócio e suas corporações, bem como aos numerosos tratados de livre comércio que colocam em risco à agricultura camponesa em numerosos países notadamente do Sul global.

A Soberania Alimentar propõe uma superação da Segurança Alimentar. Isso porque a Segurança Alimentar é um conceito utilizado de forma massiva por governos e organizações multilaterais que impulsionam o acesso aos alimentos de forma concreta, mas não se preocupam com os tipos de alimentos ou à forma em que eles são produzidos ou distribuídos, inclusive se estão em consonância com o respeito à cultura alimentar local.

A Soberania Alimentar defende o acesso à alimentos, sadios e diversificados, respeitando à cultura alimentar local. Para ser soberano e protagonista daquilo que se come é fundamental assegurar as condições para que a produção se realize de forma autônoma por agricultores locais (STÉDILE; CARVALHO, 2012). Ainda privilegia o desenvolvimento de canais curtos de comercialização e reforçando as economias

regionais. Em síntese, trata-se do acesso de alimentos, em quantidade e qualidade, baseado na escolha e possibilidades dos indivíduos, em detrimento dos alimentos padronizados, processados e industrializados, oferecidos pela grande indústria de alimentos, também denominada como Impérios Alimentares (PLOEG, 2008). Cabe ressaltar que o conceito de Soberania Alimentar se encontra fortemente atrelado à estruturação do paradigma agroecológico.

No Brasil, o referencial de Soberania Alimentar foi utilizado como base para o planejamento de políticas públicas emancipatórias (FERNANDES, 2015), que constituíram o referencial que Grisa e Schneider (2010) denominaram de “terceira geração de políticas públicas”, associadas à segurança alimentar e nutricional e a sustentabilidade. Esta gama de propostas contribuiu para a estruturação inovadora do PAA, e a reformulação do PNAE com a Lei 11.947/2009 que estabelece que ao menos 30% dos recursos provenientes dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar, sejam provenientes da agricultura familiar, mediante cardápios adequados ao abastecimento de gêneros alimentares produzidos por esses sujeitos.

Dada a relevância adquirida pelo programa, uma vez revelados os resultados e contribuições para se constituir numa das respostas à problemática da fome no país, o PAA foi tomado como exemplo de política pública e tem incentivado a diferentes países do mundo (fundamentalmente na África Subsaariana e na América Latina) a seguir seus princípios para desenvolver medidas semelhantes. A medida também tem sido reconhecida internacionalmente pelo Organismo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (CLEMENTS, 2015).

Dentre as principais funções do PAA se destacam: incentivar a agricultura familiar, com inclusão econômica e social; fomento à produção com sustentabilidade e à geração de renda; valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; 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; o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, inclusive para prover a alimentação escolar, quando necessário, nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal e nas áreas abrangidas por consórcios públicos; realizar estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; auxiliar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; valorar os circuitos locais e regionais e redes de comercialização; dar protagonismo à biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; estimular a organização dos agricultores em cooperativas e associações (MDS, 2014).

Com uma importância relativa, o Programa vinha se estruturando a partir de diferentes modalidades: Compra com Doação Simultânea (CDS), Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite),

Compra Institucional e Aquisição de Sementes (PAA Sementes). Adicionalmente, diferentes Unidades da Federação têm criado modalidades próprias de “PAA Estadual”.

Apesar das modalidades apresentadas, o PAA se consolidou principalmente com a modalidade CDS, a qual visa a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar e os transfere para a população atendida pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, pela rede pública e/ou filantrópica de ensino e às pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar.

Do ponto de vista do seu funcionamento, o PAA é operacionalizado, em nível nacional pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) quem cumpre função na sua execução com ações compreendidas nas diferentes unidades da federação. Dentro das funções da Conab se encontra a realização das chamadas públicas, a fixação e atualização da Tabela de Preços² dos diferentes alimentos (*in natura* e processados) que podem ser inclusos nas propostas de projeto por parte das cooperativas e associações, até a fiscalização e monitoramento dos projetos.

Desta forma, o programa se torna funcional graças a seus diferentes componentes:

- Unidades fornecedoras: Cooperativas ou Associações constituídas formalmente como pessoa jurídica, com DAP³ jurídica válida.
- Beneficiário Fornecedor: representado pelo Agricultor ou Agricultora Familiar, organizado em unidade fornecedora, com DAP física válida.
- Unidades Receptoras (constituídas em cooperativas ou associações) das quais participam os beneficiários fornecedores e as unidades receptoras (rede municipal assistencial, organizações filantrópicas, creches ou hospitais públicos etc.) que são as encarregadas de repassar os alimentos das organizações receptoras para o público alvo, em situação de vulnerabilidade alimentar.
- Beneficiários Consumidores: pessoas diretamente atingidas pelos alimentos oriundos da agricultura camponesa. Pode ser público que obtém os alimentos de forma direta da unidade receptora (ex. CRAS) ou público que se encontra cadastrado ou atendido por instituições filantrópicas que recebem os alimentos repassados pelas unidades receptoras.

² Em relação aos produtos tendo como preço de referência os praticados nos grandes mercados como é o caso das CEASAS. Cabe destacar que a última atualização de preços foi praticada no ano de 2022, ficando, portanto, dois anos sem ajustes. Isto só foi promovido graças às pressões dos agricultores, por meio de suas organizações como sindicatos e cooperativas por melhorias nos preços de referência.

³ Declaração de Aptidão ao PRONAF. É o documento atualmente emitido pela EMATER e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais sob titularidade da família que conduz a atividade produtiva no estabelecimento agropecuário (DAP Física) ou da cooperativa ou associação (DAP Jurídica) sendo o documento que permite o acesso às diversas políticas públicas para a Agricultura Camponesa.

Ao longo do tempo, tem sido observadas notórias mudanças no funcionamento do programa, tanto no que se refere aos recursos destinados, quanto a população atingida e número de agricultores envolvidos (Tabela 1). Quando analisados os dados relativos à execução do programa em nível nacional é possível observar uma gradativa mudança, tendo seu máximo ponto de desenvolvimento no ano 2012. Nesse ano se observou o maior orçamento disponibilizado por parte do governo federal, bem como o maior número de fornecedores, atingindo 95.123 agricultores fornecedores envolvidos. Contudo, isto ainda representou um número muito baixo (2,17%) se considerarmos que o número de estabelecimentos familiares do país era de 4.367.902 (IBGE, 2006).

Tabela 1: Evolução do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil (2010 – 2020)

| Ano | Nº Propostas | Recursos | Nº Organizações fornecedoras | Nº beneficiários fornecedores | Total de alimentos (kg) | Nº beneficiários consumidores | Unidades receptoras * |
|------|--------------|-------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 2010 | 1.862 | 272.457.860 | 1596 | 72.947 | 160.881.248 | 14.298.555 | 17.744 |
| 2011 | 2.211 | 362.993.359 | 1910 | 90.366 | 216.599.023 | 16.210.456 | 17.722 |
| 2012 | 2.291 | 395.009.412 | 1978 | 95.123 | 213.445.796 | 18.208.960 | 17.988 |
| 2013 | 825 | 176.162.335 | 755 | 33.697 | 99.211.557 | 7.974.811 | 4.434 |
| 2014 | 1.048 | 283.668.825 | 967 | 43.200 | 149.514.039 | 11.392.917 | 3.869 |
| 2015 | 873 | 241.263.315 | 801 | 33.396 | 116.890.902 | 10.960.664 | 2.829 |
| 2016 | 829 | 183.992.761 | 775 | 27.826 | 75.386.417 | 9.306.019 | 2.619 |
| 2017 | 813 | 98.220.665 | 813 | 15.275 | 38.102.210 | 6.184.519 | 1.092 |
| 2018 | 533 | 57.565.742 | 532 | 8.974 | 21.676.043 | 3.940.932 | 812 |
| 2019 | 337 | 32.319.855 | 337 | 4.792 | 12.797.856 | 2.334.054 | 448 |
| 2020 | 1.769 | 223.407.802 | 1.769 | 31.199 | 77.556.994 | 15.926.293 | 2.536 |

Fonte: Transparência pública da Conab (2021). *Algumas propostas podem ser atendidas pela mesma unidade recebedora, pelo qual o valor indicado pode estar superestimado. Org.: Autores (2021).

A partir de 2013, começam a diminuir gradativamente os diferentes indicadores de funcionamento do programa. Peixoto e Oliveira (2020) atribuem essa queda da dotação orçamentária à operação Agro-Fantasma, que colocou sob suspeição a operacionalização do Programa em municípios dos estados de Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Tal operação foi iniciada a partir das investigações do Ministério Público Federal acerca de possíveis desvios de finalidade por parte das organizações fornecedoras nos referidos estados. Na época o então juiz Sérgio Moro, acatou a denúncia e autorizou a polícia federal a deflagrar a operação em 2013. Por falta de provas, em 2016 a juíza Gabriela Hardt, absolveu os réus (dirigentes das organizações investigadas), julgando improcedente a denúncia do MPF, por falta de provas.

Após o Golpe de 2016, com o *impeachment* que depôs a presidenta Dilma Rousseff, a estrutura do Estado Social brasileiro foi profundamente alterada, com a agenda neoliberal implantada pelo governo Temer. A redução orçamentária do PAA foi progressiva, passando de R\$241.263.315,00 no ano 2015, para R\$183.992.761,00 em 2016. Ao final da gestão Temer, o Programa cambaleava com um montante de apenas R\$57.565.742,00.

Em 2019, já sob os auspícios do governo Bolsonaro os recursos se tornaram ainda mais exíguos, encerrando o ano com R\$32.319.855,00. Já no ano 2020, em função da crise sanitária decorrente da Pandemia de Covid-19, o PAA teve uma breve recuperação orçamentária, graças às medidas emergenciais de enfrentamento dos efeitos da Pandemia. O montante de R\$223.407.802,00 foi destinado ao Programa graças a fusão de recursos provenientes de Emendas Parlamentares, Ministério da Cidadania e a Medida Provisória nº 957, que facultou ao governo federal a abertura de crédito extraordinário no valor de R\$ 500.000.000,00 para a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Por fim, em 2021, seguindo os seus pressupostos de “desconstruir muita coisa”, o ex presidente Bolsonaro alterou o nome do Programa de Aquisição de Alimentos para Programa Alimenta Brasil, criado pela Medida Provisória 1061/2021 e convertido em Lei 14.284 de 29 de dezembro de 2021. Essa mesma lei também alterou o nome do Programa Bolsa Família para Auxílio Brasil. Uma síntese da tentativa de revisionismo histórico, implementado pelo então presidente da república.

Retratos do Programa de Aquisição de Alimentos no estado de Goiás

Quando analisados os dados referentes ao PAA no estado de Goiás é possível verificar a mesma tendência ocorrida em nível nacional. O Programa de Aquisição de Alimentos tem sido operacionalizado no Estado de Goiás desde o seu lançamento em 2003, sendo visível um notável crescimento dos projetos submetidos pelas organizações da agricultura camponesa, tendo seu ápice o ano 2014, com uma alocação de recursos de R\$ 13.885.841 (Tabela 2).

Tabela 2: Evolução do Programa de Aquisição de Alimentos no Estado de Goiás (2010 – 2020)

| Ano | Número de Propostas | Recursos Formalizados | Nº de beneficiários fornecedores | Quantidade total de alimentos (kg) | Nº de beneficiários consumidores | Nº de unidades receptoras* |
|--------|---------------------|-----------------------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| 2010 | 21 | 3.487.795 | 849 | 1.226.950 | 211.904 | 590 |
| 2011 | 47 | 9.089.625 | 2.053 | 3.352.602 | 297.742 | 1.105 |
| 2012 | 62 | 11.303.464 | 2.470 | 4.637.283 | 603.055 | 2.394 |
| 2013 | 33 | 6.598.517 | 1.221 | 2.277.998 | 231.308 | 771 |
| 2014 | 49 | 13.885.841 | 2.099 | 4.861.988 | 266.802 | 782 |
| 2015 | 40 | 11.986.233 | 1.537 | 4.253.186 | 397.781 | 569 |
| 2016 | 22 | 6.217.193 | 1.019 | 1.473.438 | 199.505 | 357 |
| 2017 | 23 | 2.578.598 | 399 | 560.618 | 71.614 | 28 |
| 2018 | 14 | 1.460.329 | 199 | 314.000 | 72.466 | 17 |
| 2019 | 8 | 686.924 | 88 | 147.384 | 9.245 | 16 |
| 2020** | 66 | 7.147.094 | 923 | 1.532.007 | 429.825 | 75 |

Fonte: Transparência pública da Conab (2021). *Algumas propostas podem ser atendidas pela mesma unidade receptora, pelo qual o valor indicado pode estar superestimado. ** Os dados de 2020 são parciais, pois no período do levantamento algumas propostas ainda estavam em execução. Org.: Autores (2021).

Posteriormente, é visível uma evidente diminuição gradativa nos recursos destinados para o Programa, fenômeno que acompanha a tendência nacional. Ao mesmo tempo se evidencia uma notável diminuição do número de projetos, de famílias fornecedoras, além da participação de unidades receptoras beneficiadas.

Adicionalmente, é possível identificar diferenças entre o orçamento destinado e aquele realmente executado por parte das cooperativas/associações, fato que determina a impossibilidade ou a dificuldade das famílias em concluir os projetos nos prazos estabelecidos durante a elaboração do plano de entregas de alimentos. Essa divergência existente, se encontra determinada por numerosos fatores que fazem com que os camponeses não consigam cumprir com os prazos propostos durante as entregas. Essas dificuldades têm sido apontadas por Ribeiro e Abreu (2020) relacionadas com aspectos burocráticos e administrativos do programa, de natureza técnica próprios da produção agropecuária, mas também de aspectos próprios da política pública (projeto *versus* materialidade/realidade).

Em nossa pesquisa de campo, as famílias têm indicado a dificuldade que existe em empreender os processos de produção sem um acompanhamento técnico estável e que conseqüentemente, tenha condições de lidar com as dinâmicas e processos produtivos inerentes à agricultura camponesa. A isto soma-se as dificuldades de começar um projeto produtivo sem recursos que facilitem a aquisição de insumos necessários para a produção (adubos, sementes, irrigação etc.). Outra dificuldade visível foi o entrave logístico decorrente do estado de conservação das estradas para o escoamento de produtos, bem como a distância dos assentamentos em relação às cidades do entorno.

Como tem sido mencionado em pesquisas sobre o PAA (GRISA; PORTO, 2015) ainda que o programa passa a fazer parte do cotidiano e reproduzir uma nova dinâmica nas unidades camponesas, é possível perceber que uma vez que os agricultores assumem o compromisso (em definitiva assinar um contrato com o governo federal), as famílias passam a produzir diretamente numa nova lógica rígida, baseada na rotina de entregas semanais ou mensais, conforme definido na elaboração do projeto. Ou seja, a estruturação burocrática do Programa, parece desconsiderar as adversidades inerentes ao processo produtivo agrícola, que vai de intempéries da natureza até os problemas de ordem estrutural das famílias (ex. adoecimento de membros da família que constituem força de trabalho no cotidiano).

Contudo, é possível destacar uma das principais vantagens do programa, que foi apontada valiosamente por uma das pessoas entrevistadas:

O programa, ou seja, o projeto, é bom demais. Mas uma coisa é o projeto e outra a realidade, quando o programa começa a rodar. É muito difícil que tudo aconteça direitinho. Depende de muitas coisas, principalmente da gente, aqui na roça. Mas também o poder público tem que fazer sua parte, com o pagamento. Tem uma coisa que é muito boa que é a possibilidade de você plantar sabendo que já tem mercado garantido, que tem onde vender, num preço que as vezes é muito melhor que o que quando a gente vende na feira ou para os supermercados (Agricultor entrevistado, 51 anos).

Ao todo, foram identificados 74 municípios que desenvolveram algum projeto do PAA, durante o período 2010-2020. A especialização destes municípios pode ser

visualizada no mapa da Figura 1. É interessante notar que praticamente todas as mesorregiões⁴ do estado em algum momento teve município com projetos produtivos contemplados.

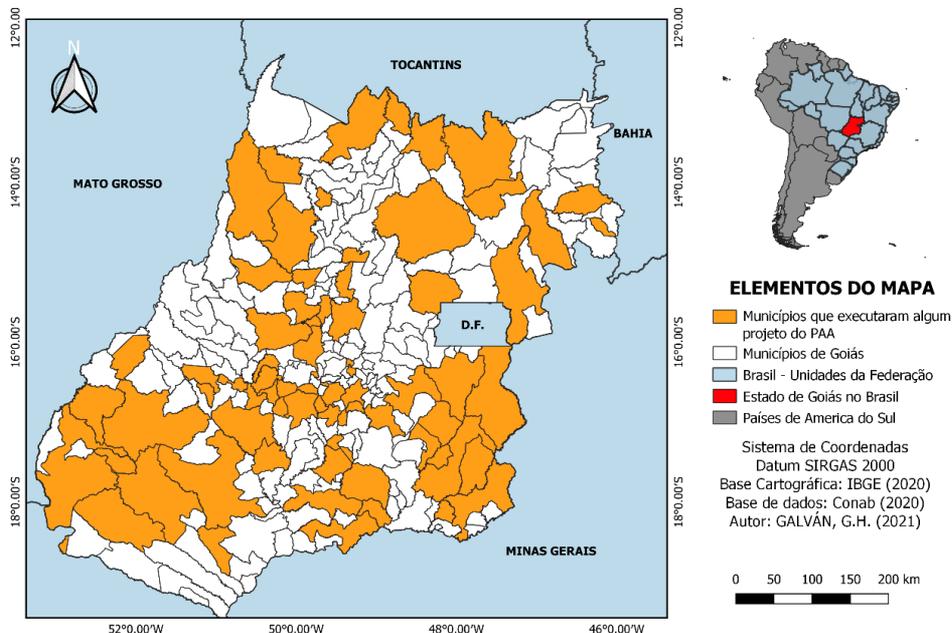


Figura 1: Municípios de Goiás que participaram do Programa de Aquisição de Alimentos (2010-2020)

Fonte: CONAB. Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI n° 12.527/2011), 2020.

Foi possível constatar também que no período 2010-2020 foram desenvolvidos 328 projetos na modalidade de Compra com Doação Simultânea (CDS), abrangendo 73 municípios diferentes e envolvendo um total de 117 organizações (cooperativas e associações) da agricultura camponesa. Apesar desta ampla diversidade de organizações, observou-se que aproximadamente a metade destas (49%, conforme a Figura 2) desenvolveram um único projeto e posteriormente não realizaram novas tentativas. Já no outro extremo, somente 3% das organizações conseguiram integralizar mais de dez projetos para o recorte temporal desta análise.

⁴ De acordo com a Resolução da Presidência (PR) N° 11, de 5 de junho de 1990, Goiás é dividido em 5 mesorregiões: Centro Goiano, Leste Goiano, Noroeste, Norte Goiano, Sul Goiano.

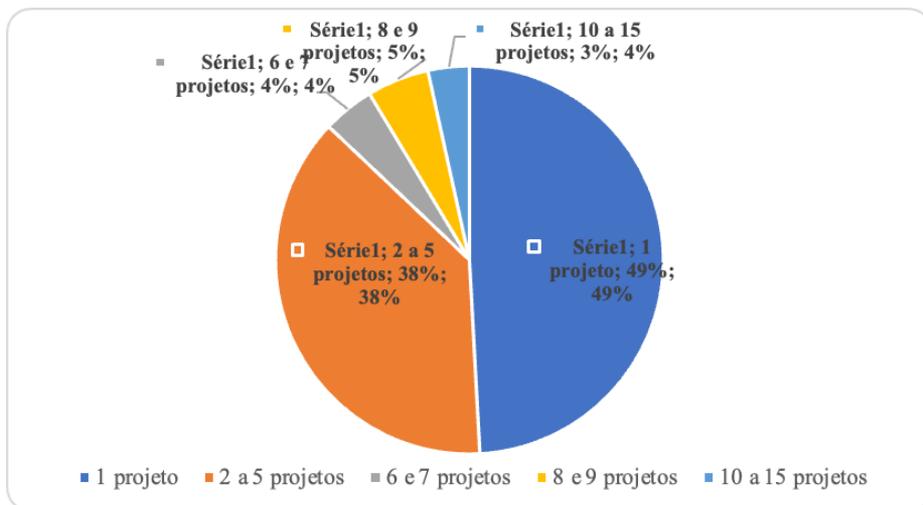


Figura 2: Número de projetos PAA desenvolvidos pelas organizações camponesas
Fonte: CONAB. Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI nº 12.527/2011), 2020.Org.: Autores, 2021.

Esses dados podem ser elucidativos na interpretação de que existe a consolidação de um número limitado de organizações que participaram de forma constante no programa, em detrimento de um importante número de outras que não conseguiram, devido aos motivos apontados anteriormente, notadamente a adequação às imposições burocráticas que estabelecem um abismo entre o projeto e o seu desenvolvimento produtivo. Outrossim, são inviabilizados de seguirem apresentando novos projetos produtivos e vinculados ao Programa.

Em todo o estado de Goiás foi possível verificar que apenas quatro organizações fornecedoras conseguiram executar mais de 10 projetos no recorte temporal da nossa análise (em média maior ou igual a um projeto por ano) sendo elas: a Cooperativa Mista Agropecuária do Rio Doce (Jataí), Associação Camponesa Regional de Agricultura Familiar (Ipameri), Cooperativa Mista dos Agricultores Familiares do P.A Cachoeira Bonita (Caiapônia) e Cooperativa Mista Agropecuária CooperParaná (Posse).

Outro aspecto pode ser identificado quando observamos a espacialização destes municípios que concentraram a maior parte dos projetos do PAA no estado de Goiás, é que estão localizados essencialmente na Mesorregião Sul⁵, nos municípios de Morrinhos, Jataí, Ipameri Caiapônia, Posse, Buriti Alegre, Goiandira, Pontalina e Jaraguá (27 projetos).

⁵ Com exceção do caso de Alto Paraiso de Goiás, localizado na região nordeste do estado, no Território da Chapada dos Veadeiros, com importante representatividade de comunidades e povos tradicionais cujas práticas culturais se encontram ligadas aos princípios da agroecologia.

Na análise da operacionalização do Programa nestes 10 anos, é interessante destacar a tendência de concentrar a aquisição de produtos no ramo das denominadas frutas e hortaliças, conforme apresentado na Figura 3. Há também uma importante representação de alimentos processados, porém restrita aos produtos panificados.

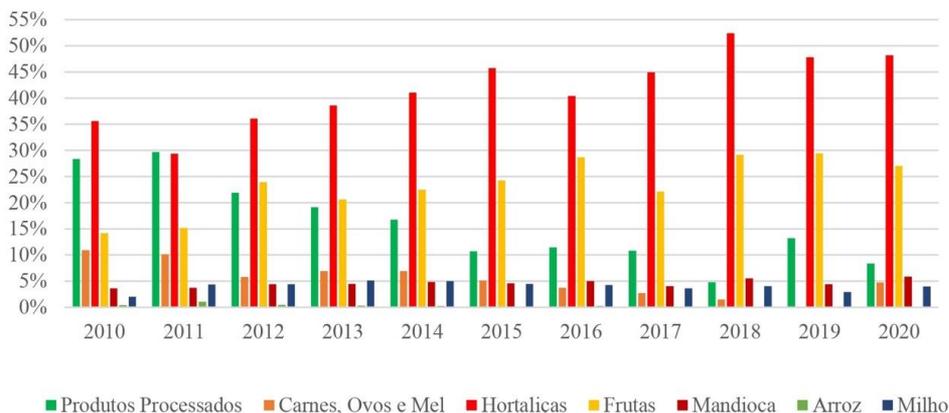


Figura 3: Alimentos fornecidos pelas organizações da camponesas no estado de Goiás (2010 – 2020).
Fonte: CONAB. Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI nº 12.527/2011), 2020. Org.:
Autores, 2021.

O caso mais notável se dá com aqueles produtos processados (derivados do leite, da cana, da mandioca e de frutas, panificados) e de origem animal (carnes, ovos e mel). É importante frisar que em muitos casos o processamento destes alimentos é realizado de forma artesanal em engenhos, casas de farinha ou em locais específicos das unidades produtivas das famílias camponesas.

Uma possível explicação para a baixa diversidade dos produtos contemplados nos projetos produtivos vinculados ao PAA, pode estar relacionada aos aspectos legais existentes nos diversos municípios do estado que estabelecem normas específicas, por meio do denominado Sistema de Vigilância Sanitária Municipal, articulados a outros em nível estadual (como a Agência Goiana de Defesa Agropecuária - Agrodefesa) e Federal (Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

As exigências sanitárias para os produtos de origem animal, foram regulamentadas na década de 1950, mas a rigidez com a comercialização se efetivou por meio da Lei 7889/89. Não obstante ao quadro histórico sinalizado em relação às políticas públicas voltadas ao campo de forma geral, no que concerne a este aspecto produtivo específico nunca houve um olhar diferenciado que reconhecesse as particularidades e

limitações inerentes à escala produtiva camponesa. Outrossim, tais exigências institucionais exercidas pelo Estado, acabam se constituindo em mecanismos de exclusão, já que os critérios estabelecidos obedecem aos padrões das corporações que atuam na indústria processadora de alimentos. Estes agricultores, para se inserirem nessa lógica são empurrados à compra e consumo de aparelhos e infraestruturas tidos como modernos, em detrimento dos processos próprios da agroindústria caseira familiar (NIEDERLE; WESZ JUNIOR, 2018)

Identificamos isto como um gargalo do PAA que limita os camponeses de inserirem os produtos de origem animal (ovos, carne, mel, leite etc.) nos planos de entrega de alimentos ao programa. Ademais, os produtos tradicionais, que compõem a cultura alimentar local como rapaduras, farinhas, polvilhos, polpas de frutas, doces e queijos também têm sido impactados pelos mecanismos de regulamentação sanitária, o que tem influenciado na sua redução gradativa no PAA no município. O efeito direto é a inviabilização dos beneficiários em situação de insegurança alimentar - que se constituem como beneficiários - em acessarem os produtos de origem animal.

Quando analisado a participação desagregada dos produtos beneficiados ou da agroindústria camponesa (Figura 4) é possível identificar que nem todos possuem o mesmo destino. Os produtos sujeitos a maior fiscalização ou barreiras são os derivados do leite, da cana e das frutas. Os derivados do leite (iogurte, doces de leite, queijos e manteiga) têm diminuído sua participação de 10% a menos de 1% no período de 2010 a 2020. Os produtos derivados de frutas (doces, geleias e polpas congeladas), também têm experimentado uma redução de 5% para 1%. Contudo, os produtos panificados e os derivados da mandioca têm se mantido inalterados e em alguns casos aumentando sua participação no programa.

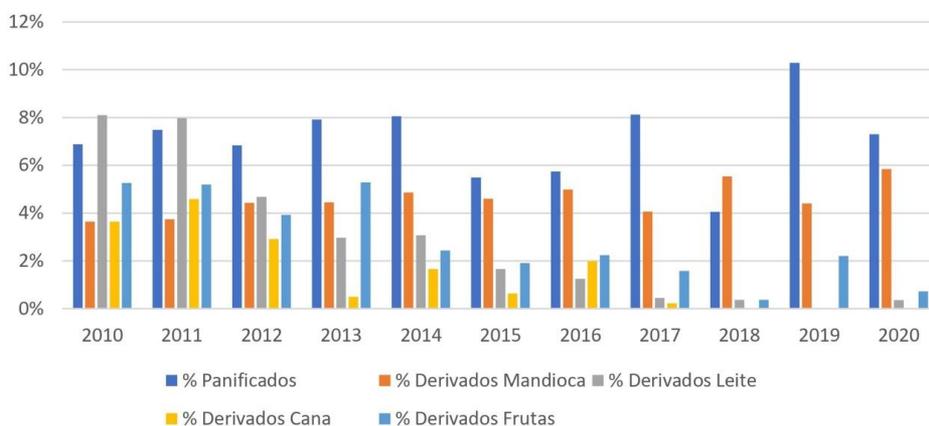


Figura 4: Participação de alimentos processados no PAA no estado de Goiás (2010 – 2020)
Fonte: CONAB. Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI nº 12.527/2011), 2020.Org.:
Autores, 2021.

Outro aspecto que nos interessa destacar é a característica dos produtos oferecidos pelos agricultores ao Programa que posteriormente são repassados à população. A Conab oferece aos agricultores um acréscimo de 30% sobre o valor daqueles produtos orgânicos ou agroecológicos. Analisando os dados dos alimentos que compuseram os projetos no recorte temporal desta análise, é possível observar que o quantitativo de alimentos com essas características nunca superou o 1% em cada ano

Contudo, deve-se salientar que a Conab não possui um mecanismo específico de certificação agroecológica e de acordo com as análises nos diversos documentos disponíveis sobre a operacionalização do PAA, é possível identificar que agroecologia e agricultura orgânica são tratadas como sinônimos, ainda que existam notáveis diferenças em termos produtivos e políticos entre os dois paradigmas.

Desta forma somente podem ser inseridos produtos que contam com o tipo de certificação consolidada para os produtos de origem orgânica. Contudo, isto não significa que muitos produtos fornecidos pela agricultura camponesa não sejam produzidos em consonância com os princípios da agroecologia ou da agricultura orgânica, ainda que sem certificação. Assim, é necessário caminhar para a construção de mecanismos eficazes que permitam a certificação, baseada na lógica participativa, para que os camponeses possam se motivar para a transição agroecológica tendo como bônus econômico o valor diferenciado de 30% e, por conseguinte contribuindo para a qualidade da sua saúde e do ambiente, além de oferecer ao consumidor final um produto saudável. A construção deste debate é condição fundante para a Soberania Alimentar.

O Programa de Aquisição de Alimentos no município de Caiapônia-GO

Os aspectos analisados anteriormente, permitem explicar de forma mais verticalizada as experiências empíricas vivenciadas⁶ com as cooperativas do município de Caiapônia. Além do trabalho de campo no município, houve envolvimento com uma das cooperativas locais, na qual foi possível participar das diferentes etapas que os agricultores desenvolveram para a submissão de um projeto do PAA, para concorrerem na chamada pública 002/2020 realizada pelo Governo Federal para o Programa de Aquisição de Alimentos (06/2020 a 07/2020) no contexto da pandemia de Covid-19.

O município de Caiapônia se localiza na região Sudoeste do estado de Goiás, integrando o Território Médio Araguaia, com uma população estimada de 19.000 habitantes (IBGE, 2022).

Segundo os dados do Censo Agropecuário (2017), no período de levantamento de dados, o município contava com 1.105 estabelecimentos agropecuários enquadrados na condição de Agricultura Familiar. Por outro lado, possui 758 estabelecimentos que representam à Agricultura Não Familiar, e portanto, empresarial/capitalista. Segundo os

⁶ A atividade de acompanhamento técnico foi realizada pela atuação técnica enquanto bolsista de extensão no projeto intitulado “Território do Médio Araguaia – Agricultura Familiar e a Comunicação no Campo”, na qual houve atuação durante o período 2020 -2021.

dados do INCRA (2020), nesse município estão localizados 12 projetos de assentamento de reforma agrária, contemplando 566 famílias assentadas (Figura 5).

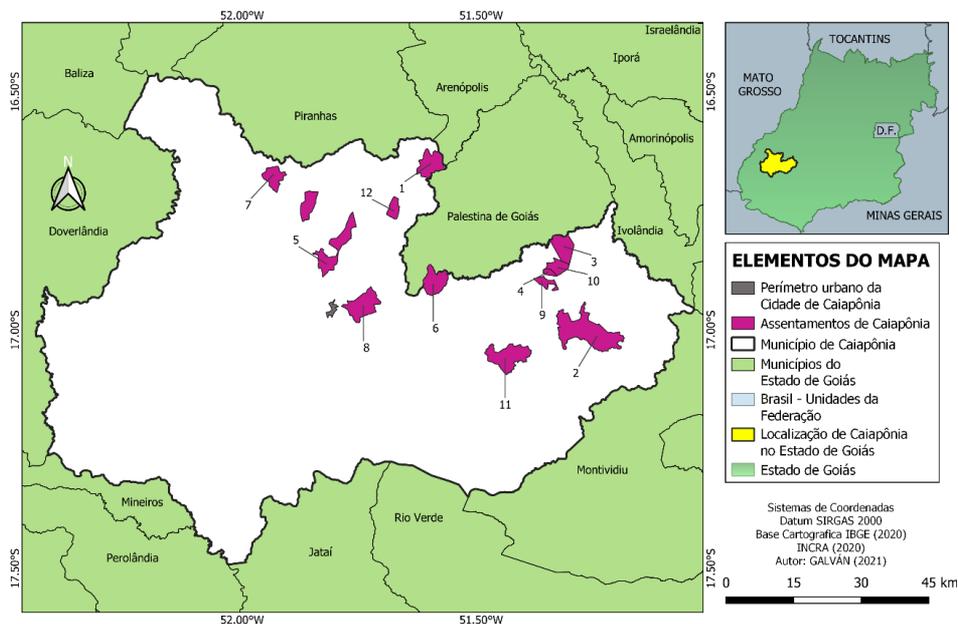


Figura 5: Localização dos Assentamentos de Reforma Agrária no município de Caiapônia
Fonte: Pesquisa de Campo, 2020.

O município tem se tornado um dos maiores produtores de grãos do estado de Goiás, que pode ser verificado nos dados do Censo Agropecuário de 2017 (Tabela 3). Do ponto de vista produtivo, Caiapônia centra sua atividade na produção de culturas tais como a soja (7º produtor do estado), o milho (8º produtor do estado) e a pecuária extensiva orientada à produção de gado de corte (5º lugar em número de cabeças de gado no estado), o que evidencia a orientação deste município para a produção de commodities agrícolas.

Tabela 3. Evolução das principais culturas produzidas no município de Caiapônia

| Ano | Cultura | Area Plantada (hectares) | Rendimento Médio (kg/hectare) | Quantidade Produzida (Toneladas) |
|------|---------|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 2006 | Soja | 63.000 | 2.500 | 157.500 |
| 2017 | | 95.000 | 3.360 | 319.200 |
| 2006 | Milho | 13.500 | 5.166 | 157.500 |
| 2017 | | 46.000 | 4.859 | 223.500 |
| 2006 | Sorgo | 2.500 | 2.000 | 5.000 |
| 2017 | | 2.500 | 2.400 | 6.000 |
| 2006 | Feijão | 1.500 | 2.020 | 3.030 |
| 2017 | | 5.400 | 1.606 | 8.670 |
| 2006 | Algodão | 3.200 | 4.000 | 12.800 |
| 2017 | | 500 | 3.550 | 1.775 |
| 2006 | Arroz | 3.000 | 2.000 | 6.000 |
| 2017 | | - | - | - |

Fonte: Censo Agropecuário (2006 e 2017) – IBGE. Org. Autores (2021).

O destino desta produção é voltado à exportação e em alguns casos para atender a demanda de diferentes agroindústrias de capital nacional (Comigo e Grupo Cereal) e transnacional (Louis Dreyfus e Cargill) que se encontram instaladas no município ou em municípios vizinhos como Mineiros, Jataí e Rio Verde, que se constituem em importantes centros agroindustriais da região.

Apesar disto a agricultura camponesa possui importante representatividade, por meio de cooperativas e associações, mas também pela presença local de sindicatos como Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Sintraf), a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Contag) e entidades como a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Do ponto de vista demográfico, o município se encontra na classificação de “alta vulnerabilidade a desnutrição”, segundo a pesquisa desenvolvida pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS, 2016), sendo evidente a necessidade do direcionamento de políticas públicas orientadas a atender a demanda da população carente de alimentos.

Entender a situação socioeconômica deste município se torna importante para compreender a conjuntura na qual o campesinato local se encontra subordinado e o papel que ele cumpre na produção de alimentos, mas também o contexto específico no qual a política pública acontece.

O município de Caiapônia tem sido contemplado desde o ano 2010 com projetos do Programa de Aquisição de Alimentos. A principal modalidade executada tem sido a de Compra com Doação Simultânea, por meio da qual os beneficiários fornecedores entregam os produtos em diversas instituições públicas como Secretaria Municipal de Assistência Social ou a Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer, sendo posteriormente repassado às famílias beneficiadas com cestas de alimentos.

Durante a pesquisa de campo foi possível possibilidade de observar *in situ* os diferentes desafios que vivenciam os agricultores e suas organizações ao submeter um projeto para o Programa de Aquisição de Alimentos. Para isto devem ser seguidos uma série de passos: cadastramento dos agricultores e agricultoras, elaboração dos planos de entregas, regularização da documentação da organização, submissão da proposta, trâmites bancários e execução do plano de entrega.

Em primeiro lugar, devemos destacar que devido ao desconhecimento da existência do PAA por importante número de famílias, pelo qual foi necessário realizar visitas em diferentes assentamentos do município, dentre os quais destacamos o P.A. Nascente São Domingos, P.A. Cachoeira Bonita, P.A. Padre Ilgo e o P.A. Conquista, visando divulgar o escopo do Programa e identificar as famílias interessadas no desenvolvimento de projetos produtivos.

Nosso primeiro gargalo esteve nesta etapa, pois foi necessário cadastrar cada um dos agricultores no Sistema de Cadastro Nacional do Público do PAA (SICAN), que funciona sincronizado *online* com o aplicativo PAA-Net para submeter as propostas. Esse sistema existe desde o ano 2016, mas se tornou obrigatório, a partir de 2019, para todas aquelas cooperativas, associações, agricultores e unidades receptoras de alimentos que queiram participar do PAA. Em que pese a importância da informatização para viabilizar a agilidade e transparência do Programa, é no mínimo contraditório que seja enveredado tanto esforço para a sua “modernização” em contraposição a escassez de recursos destinados ao seu funcionamento.

Apesar de se tornar um sistema prático, há alguns elementos solicitados que geram certo desconforto no momento de inserir informação pessoal, como o caso da renda média do grupo familiar, atividade produtiva principal e secundária, número de animais da propriedade (bois, vacas, bezerros e novilhas). Ainda há elementos solicitados que dificultam o cadastramento dos agricultores, como o caso da indicação georreferenciada da demarcação da unidade produtiva, que dificilmente pode ser realizada sem acompanhamento técnico que auxilie tal processo.

Em segundo lugar, outro aspecto que merece ser analisado são as dificuldades enfrentadas pelos agricultores no momento de definir quais produtos serão colocados no plano de entrega. Nesse sentido, existe grandes impedimentos legais para o fornecimento daqueles produtos de origem animal⁷ ou com algum grau de valor agregado via processamento dos produtos na própria unidade produtiva. Aqui reiteramos o dilema que se apresenta como um paradoxo: de um lado um conjunto de agricultores com potencial produtivo, mas atravessados pelo gargalo da política pública que não os permitem comercializar produtos de origem animal, processados ou *in natura*. De outro lado, temos os consumidores impossibilitados de acessar uma alimentação saudável, variada e compatível com a cultura alimentar local.

⁷ Os produtos de origem animal como o caso de carnes, ovos, leite, queijos etc.

Por fim, é importante destacar que quando analisamos as principais motivações dos agricultores em participar do Programa, são identificadas justamente a garantia de comercialização dos produtos atrelada aos preços mínimos pré-estabelecidos durante a duração do projeto. Ou seja, a dimensão do mercado institucional, cumpre a expectativa de superação do gargalo da comercialização. Nessa conjuntura de reconstrução da natureza social do Estado que foi inaugurada com o novo Governo Lula, cabe assegurar que os mercados institucionais sejam ampliados e melhorados.

Considerações Finais

Os elementos discutidos e os dados apresentados ao longo do artigo nos permitem estabelecer algumas conclusões. Em primeiro lugar, é notável que no cenário atual provocado pela pandemia de Covid 19, que tem evidenciado a necessidade de um Estado Social forte para o enfrentamento da pobreza, desemprego e o pesadelo do retorno do Brasil ao Mapa da Fome.

A situação de vulnerabilidade social no Brasil se agravou rapidamente sob os efeitos da Pandemia. Os inquéritos da Rede Brasileira de Pesquisa em Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (PENSSAN), divulgados em 2020 e 2022 foram alarmantes. No final de 2020, havia 19,1 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar extrema. Em 2022, esse número saltou para 33,1 milhões de brasileiros. Em 2020, havia 116,8 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. Em 2022, esse efetivo saltou para 125,2 milhões de pessoas. Isso quer dizer que 58,4% dos brasileiros têm encontrado dificuldade em fazer as três refeições regularmente a cada dia.

Diante deste cenário, se torna urgente a reconstrução da ossatura do Estado Social que vinha sendo erigido desde a década de 1980 com a Constituição Federal de 1988, e que mesmo atravessando diferentes composições de governo, sinalizava para o fortalecimento da democracia e a garantia do bem-estar social da população.

É sabido os limites do PAA no que concerne à sua abrangência territorial e social. Mas é também reconhecido o seu papel na estrutura de avanços sociais e econômicos que permitiu a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014. Nenhuma política pode ser exitosa isoladamente! Em nossa análise identificamos os gargalos do Programa, mas fundamentalmente identificamos as suas potencialidades, notadamente na pavimentação do caminho para a soberania alimentar, assegurando renda no campo e comida saudável na cidade.

A atuação na escala municipal permitiu identificar aspectos do funcionamento da política pública que quando analisados numa escala macro até poderiam ser considerados como irrelevantes, mas que influenciam diretamente na execução e efetividade do Programa. Salientamos a importância de superar tais gargalos, que se não equacionados, podem se tornar legitimadores de sucateamento ou mesmo interrupção da política pública, pois sob a ótica do discurso neoliberal, uma política que não oferece resultados quantitativos, não deveria ser mantida.

É necessário criar mecanismos que reduzam a burocratização das medidas sanitárias, por meio do reconhecimento da diversidade e dos limites que a escala produtiva camponesa pode desempenhar. É necessário superar os padrões industriais impostos pelas corporações que hegemonomizam a produção de alimentos. Isso pode ser feito com a participação social, envolvendo a habilidade técnico-científica de pesquisadores das universidades e institutos de pesquisas com os saberes e fazeres dos coletivos sociais. Tal passo é fundamental para oferecer ampla diversidade de alimentos na mesa do povo brasileiro em consonância com sua heterogeneidade regional.

Também salientamos a importância de destinar recursos específicos às outras linhas específicas que permitam diversificar as ações do PAA, como o caso do PAA Leite e o PAA Sementes.

Por fim, torna-se fundamental articular a política pública com a construção da soberania alimentar. Assim como nesta análise, pelo Brasil afora, os limites identificados, não neutralizam os inúmeros avanços: diversificação produtiva, equidade de gênero e emancipação feminina, diversificação de alimentação e geração de renda. É momento de **reconstrução** e como tal é fundamental recuperar a essência do PAA, consolidando-o como política pública, com a manutenção ativa da participação social. Assim se constrói a soberania alimentar e a dignidade de um povo.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas: Editora Hucitec, 1998.

BARTRA, Armando. Campesindios: Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado. *Revista Memoria*. Nro. 248. Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista: México DF, 2010.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Reflexões sobre como fazer trabalho de campo. *Revista Sociedade e Cultura*. v. 10, n.1. Goiânia, 2007. p. 11 – 27.

BUAINAIN, Márcio; ALVÉS, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista Política Agrária*. Ano 22, n. 2. Brasília, 2013. pág. 105 – 121.

CARVALHO, Jéssyca Tomaz de; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. O agronegócio no Brasil: o discurso da fração de classe reinante. *Revista NERA*, vol. 24, núm. 58, pág. 28-55, may-ago, 2021.

CLEMENTE, Elizabeth Alice. *Brazilian policies and strategies for rural territorial development in Mozambique: South-South cooperation and the case of ProSAVANA and PAA*. 2015. xiv, 264 p. Tese [Dissertação de mestrado em Geografia] Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015.

Disponível em <<http://hdl.handle.net/11449/131925>>

FAO/INCRA. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. S.1, 1995.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Editorial UFRGS: Porto Alegre, 2015.

GIRALDO, Omar Felipe. *Ecología política de la agricultura. Agroecología y posdesarrollo*. Chiapas: Colegio de la Frontera Sur, 2018.

GRISA, Cátia; PORTO, Silvio Isopo. Dez anos do PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Editorial UFRGS: Porto Alegre, 2015.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. v. 52, suplemento 1. Brasília, 2014.

LAMARCHE, Hugues (coord.). *Agricultura Familiar: comparação internacional I. Uma realidade multiforme*. Campinas: Editora Hucitec, 1993.

MALAGODI, Edgardo. ¿Porque a questão agrária é uma questão da agricultura de base familiar e camponesa? In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pereira Pessoa (orgs.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas do futuro*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2017.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Manual operativo PAA modalidade compra com doação simultânea operação por meio de termo de adesão*. Brasília: MDS, 2014.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón. *Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural*. Tesede doutoramento em Geografia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2006.

NAVARRO, Zander; ROCHA, Daniela de Paula. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, José García; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander. *A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA/MAPA, 2010.

NIEDERLE, Paulo; WEZS JUNIOR, Valdemar João. *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2018.

OSORIO, Jaime. *O estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Expresión Popular, 2019.

PENSAR. *I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. I VIGISAN: informe final/Rede Brasileira de Pesquisas sobre Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2021. -- (Análise; 1) PDF.

PENSAR. *II Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil* [livro eletrônico]: II VIGISAN: informe final/Rede Brasileira de Pesquisas sobre Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. -- (Análise; 1) PDF.

PEZ; Ángela María Martins; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. Produção de alimentos, agricultura camponesa e soberania alimentar: o PAA no estado de Goiás. *Revista Confins[Online]*, núm. 48. Año 2020.

PLOEG, Jan Douwe van Der. *Camponeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomía e sustentabilidade na era da globalización*. Porto Alegre: EdUFRGS, 2008.

RIBEIRO, Dinalva Donizete; ABREU, José Wellington. Entraves à política pública para a agricultura familiar (PPAF) observadas pelo lente do campesinato. *Revista Geoambiente Online*. No. 37, v. mayo/agosto. Jataí, 2020.

RIBEIRO, Dinalva Donizete; DIAS, Mariza Sousa. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar: o PAA e o PNPB. *Revista Mercator*. v. 12, núm. 27, pág. 81-91, enero/abril. Fortaleza, 2013.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Río de Janeiro: Paz y Tierra, 1988.

SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHANIN, Teodor. Lições camponesas. En: PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, Joao Edmilson. *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SILVA, Karinne de Pina; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. Políticas públicas e desenvolvimento Rural em Goiás: análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. *Campo- Território: revista de Geografia Agrária*. v. 13, núm. 30. Uberlândia, 2018.

STÉDILE, JP. Questão Agrária. En.: CALDART, RS et al. (org.). *Dicionário de Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Expressão Popular, 2012.

STÉDILE, JP; CARVALHO, HM de. Soberania Alimentaria. En.: CALDART, RS et al. (org.), *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Salud Joaquim Venâncio/Expressão Popular, 2012.

WANDERLEY, Carlos Ferreira. Uma nova carne comida com velhos garfos: a política neodesenvolvimentista do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária. Tesis doctoral en Geografía. Programa de Posgrado en Geografía. IESA/UFG: Goiânia, 2018.

Gabriel Horacio Galván

Mestre em Agronegócio pela Escola de Agronomia da Universidade Federal de Goiás e Engenheiro Agrônomo pela Facultad de Ciencias Agropecuarias da Universidad Nacional de Córdoba. Doutorando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás. Integrante do TRAPPU (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Território e Políticas Atualmente é professor do Departamento de Desarrollo Rural na Facultad de Ciencias Agropecuarias - Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

Facultad de Ciencias Agropecuarias – Universidad Nacional de Córdoba

Ing. Agr. Félix Aldo Marrone 746 – Ciudad Universitaria, CP 5000.

E-mail: ggalvan@agro.unc.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8195-644X>

Adriano Rodrigues de Oliveira

Doutor, Mestre e Licenciado em Geografia pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás. Líder do TRAPPU (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Território e Políticas Públicas).

Instituto de Estudos Socioambientais. – Universidade Federal de Goiás. Campus Samambaia, Caixa Postal 131 – 74.690-970, Goiânia-GO, Brasil.

E-mail: adriano.oliveira@ufg.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6477-5364>

Recebido para publicação em janeiro de 2023.

Aprovado para publicação em abril de 2023