

---

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A FOME NO BRASIL: o papel da agricultura familiar**

## **PUBLIC POLICIES TO FIGHT HUNGER IN BRAZIL: the role of family agriculture**

**Marta Aparecida de Moura**

Universidade do Oeste Paulista  
martaapmoura@hotmail.com

**Alba Regina Azevedo Arana**

Coordenadora do Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional da Universidade do Oeste Paulista  
alba@unoeste.br

**Maíra Rodrigues Uliana**

Vice-coordenadora do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional e docente da Universidade do Oeste Paulista  
maira@unoeste.br

### **Resumo**

Os dois últimos governos brasileiros foram responsáveis pelo desmonte generalizado das políticas públicas em prol da agricultura familiar, tais ações refletiram diretamente nos índices de Segurança e Insegurança Alimentar e Nutricional desde 2016, progressivamente cresceram e agravaram-se em 2020 com a pandemia de COVID-19. Desta forma, este artigo tem como objetivo interpretar o limiar histórico e político entre os anos 2002 a 2020 e o fenômeno da fome neste período. A condução da pesquisa pautou-se pela Revisão de Literatura em sites nacionais e internacionais, com viés qualitativo de caráter descritivo. O estudo evidenciou que houve um aumento dos índices de Insegurança Alimentar e Nutricional em seus diversos níveis: leve, moderada e grave, destacando as regiões Norte e Nordeste do país como mais vulneráveis a fome e essencialmente as populações que residem em áreas rurais. Estamos diante de uma crise sanitária e alimentar no Brasil e no mundo e temos, portanto, uma oportunidade de refletir seriamente sobre o modo como produzimos, processamos e distribuimos os alimentos.

**Palavras-chave:** Segurança alimentar. Pandemia. Programas Alimentares. Produtores rurais.

## Abstract

The last two Brazilian governments were responsible for the general dismantling of public policies in favor of family farming, such actions reflected directly in the Food and Nutrition Security and Insecurity indices since 2016, progressively increased and worsened in 2020 with the pandemic of COVID-19. Thus, this article aims to interpret the historical and political threshold between the years 2002 to 2020 and the phenomenon of hunger in this period. The conduct of the research was guided by the Literature Review on national and international sites, with a qualitative and quantitative bias of a descriptive character. The study showed that there was an increase in the levels of Food and Nutritional Insecurity at its various levels: mild, moderate and severe, highlighting the North and Northeast regions of the country as most vulnerable to hunger and essentially the populations residing in rural areas. We are facing a health and food crisis in Brazil and in the world and we therefore have an opportunity to seriously reflect on the way we produce process and distribute food.

**Keywords:** Food security. Pandemic. Food Programs. Farmers.

## Introdução

Desde 2016, o Brasil retroagiu nas decisões governamentais sobre as políticas públicas em prol agricultura familiar na produção alimentícia, quadro que condicionou o retorno do fenômeno da fome no Brasil. Para muitos autores a razão a fome é a pobreza que é ligada a falta de renda para alimentar-se adequadamente, reflexo da desigualdade existente no país (HENRIQUES, 2000), nos últimos anos agravada pelos altos níveis de desemprego, taxas de crescimento econômico insuficientes para incorporar as pessoas e falta de políticas públicas no campo da segurança alimentar.

A Cepal-Opas (2020), no seu relatório apresenta dados sobre a situação de precariedade do mercado de trabalho na pandemia refletindo na queda da renda e, como consequentemente no aumento da taxa de pobreza de 19,2% para 26,9%, e da pobreza extrema, de 5,5% para 9,8% da população do Brasil.

Nos anos de 2002 a 2014 os governos de: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff investiram maciçamente na criação, implantação e ampliação das políticas públicas agrárias de cunho familiar, ações que levaram o país a sair do mapa da fome em 2014, mas, nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro ocorreram desmontes sistematizados de tais políticas, aumentando o número de

brasileiros em algum estado de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN (leve, moderada e grave), situação que agravou-se com a crise sanitária gerada pela pandemia.

Desta forma, o artigo tem como objetivo apresentar as políticas públicas agroalimentos relacionando-as ao crescimento dos dados de IAN no Brasil, com o agravante da pandemia de COVID-19.

Para Silva e Valadares (2018) e Valadares et al. (2019) os efeitos dos sucessivos cortes orçamentários nos anos recentes atingiram as políticas públicas voltadas à agricultura familiar. E isto se agravou pelo contexto de pandemia com a decretação das quarentenas em estados e municípios impondo medidas emergenciais que levaram a falta de estabilidade e endividamento de muitos agricultores.

### **Procedimentos metodológicos**

A condução do estudo esta alicerçada na Revisão Literária, exclusivamente em *sites* e revistas científicas: FAO – Brasil, Fiocruz, NERA, Ciência & Saúde Coletiva, Geo UERJ e Grifos e internacionais: Johns Hopkins, The Lancet e Science, nos idiomas: Português, Inglês e Espanhol. Os dados numéricos totais de óbitos e infectados pelo Corona vírus foram coletados no painel global da John Hopkins em 06 de maio de 2021.

O estudo possui característica descrita e de análise quali-quantitativa, envolvendo a criação, implantação, ampliação e desmonte das atuais políticas públicas agroalimentares de produção familiar (PRONAF, PNAE e PAA), entre os anos de 2002 a 2020, nos governos de: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, e discute os resultados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da Pandemia da COVID-19 da Rede Penssan.

### **Retrospectiva das Políticas Públicas na Agricultura Familiar Brasileira**

Historicamente o termo Política Pública (Policy Analysis) foi apresentado por Harold Dwight Lasswell em 1936, no qual buscou estabelecer contato entre a produção de ações governamentais no conhecimento científico e acadêmico. Em seguida (1957) Hebert Simon promove a discussão do conceito de Policy Makers (Formuladores de

Políticas), a criação de um meio racional de estruturas necessária aos tomadores de decisão. Em 1959, Charles Lindblom realiza críticas aos trabalhos de Lasswell e Simon, devido ao ato de enfatizar o racionalismo das ações políticas e não observaram outros agentes que envolvem a tomada de decisão (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

No Brasil um marco histórico, político e jurídico foi à promulgação da Constituição Federal de 1988 (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p.126), que permitiu a reabertura democrática do país, possibilitando a liberdade para a criação e execução de políticas públicas que sejam capazes de suprir as demandas do povo.

Abramovay (1998, p.143) define que: “Muito mais que um segmento econômico e social claramente delimitado, a agricultura familiar é definida como um valor”. E continua: “O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiar) estão presentes em todas elas” (ABRAMOVAY, 1998, p.146).

As políticas públicas na agricultura familiar tomaram seu devido destaque conforme três fatores apontados por Schneider e Cassol (2013, p.5): 1º) retomada do papel do movimento sindical no pós Ditadura Militar; 2º) papel dos mediadores, intelectuais e cientistas sociais que expõem o tema desde 1990 e 3º) papel do Estado e das políticas públicas, que reconheceram este setor a partir da criação do PRONAF.

As lutas foram intensificadas pelos movimentos sociais rurais durante a década de 1990, particularmente na região Sul do país, a qual foi afetada pela abertura comercial e a desregulamentação dos mercados, por consequência intensificou as mobilizações “jornadas de luta”, que uniram CONTAG, CUT, MST e posteriormente foram denominadas Gritos da Terra, proporcionando a visibilidade política e o reconhecimento dos agricultores (MEDEIROS, 2010, p. 142).

No final do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, sendo responsável por planejar, construir e implantar políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar. Mas, o MDA teve suas ações potencializadas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (PICOLOTTO, 2014, p.76-77).

Nestes governos foram criadas diversas políticas em prol a agricultura familiar, tais como: Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), o Programa Garantia de Safra, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Política Nacional de Assistência Técnica

e Extensão Rural (PNATER), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Luz para Todos, Arca das Letras, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), entre outros (PICOLOTTO, 2014, p.77).

Em 2006 ocorreu o “[...] reconhecimento institucional propiciado pela definição de espaços no Estado, criação de políticas públicas e pela Lei da Agricultura Familiar” (PICOLOTTO, 2014, p.64). De acordo com Brasil (2006) a Lei N° 11.326, de 24 de julho de 2006, é legitimadora da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, constituída por seu artigo segundo, que define as políticas da agricultura familiar atreladas à reforma agrária.

No ano 2009, outra ação governamental inerente ao Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, cria o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, na qual regulariza os financiamentos para a construção de residências em áreas rurais, conforme a Lei N° 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009b).

No final do ano de 2018 foi publicada a Resolução Federal N° 123, que legitima: “Art. 1° O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) reúne as ações e programas de reordenação fundiária de que trata a Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária” (BRASIL, 2018).

### **A Agricultura Familiar no Desenvolvimento de Políticas Públicas para Produção de Alimentos**

Retratando a relação governo e sociedade civil para a construção de políticas públicas de produção de alimentos, Bezerra e Schneider (2012) citam os autores Leão e Maluf (2012) fazem referência ao processo de construção social e política, no qual governo e representantes da sociedade civil caminharam conjuntamente em prol da agenda da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN). E relacionam duas políticas públicas em prol a agricultura familiar que favoreçam a produção de alimentos: “E, neste contexto, registra-se como exemplo as políticas de aquisição de alimentos

(Programa de Aquisição de Alimentos/PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE)” (BEZERRA; SCHNEIDER, 2012, p.38).

Saraiva et al. (2013, p.928) corrobora os argumentos dos autores supracitados e inclui o PRONAF, referindo-se à articulação destes programas como provedores da produção alimentícia no Brasil. Em 2008, o Governo Federal criou uma nova Linha de Crédito, específica no PRONAF, assim, de acordo com Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014, p.333): “A Linha Pronaf Mais Alimentos, denominada também de “Mais Alimentos”, foi criada em 2008 em um contexto de crise internacional dos preços dos alimentos”. Para conceber o campo de investimentos do Plano Safra da Agricultura Familiar, é necessário comparar as diferentes linhas de créditos, seguros e garantias de produção, na qual está disponibilizada pela Tabela 1.

**Tabela 1.** Plano Safra da Agricultura Familiar 2012 / 2013

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS	VALORES (R\$)
Crédito Pronaf	18 bilhões
Seguro da Agricultura Familiar SEAF	480 milhões
Programa Garantia-Safra	411,8 milhões
Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)	90 milhões
PAA (Compras da Agricultura Familiar) (MDA: R\$ 148 milhões + MDS: R\$ 1,08 bilhão)	1,2 bilhão
PNAE (Compras da Agricultura Familiar – FNDE)	1,1 bilhão
Assistência Técnica e Extensão Rural	542 milhões
Programa de Garantia de Preço Mínimo – PGPM	347 milhões
Fomento às Atividades Produtivas Rurais do Plano Brasil sem Miséria (MDS)	81 milhões

**Fonte:** Adaptado do MDA (2012, p.8).

Outro programa que incentivou a produção de agroalimentar no Brasil foi o “Programa Fome Zero – PFZ”, considerado como carro-chefe das ações governamentais no combate à fome, estimulando à produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, destinando tais produtos para: consumo próprio, comercialização e geração de renda (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p.197).

Neste contexto, segundo Peraci e Bittencourt (2010, p.199) relatam: “A fome e a insegurança alimentar e nutricional ainda estão fortemente presentes no Brasil, e a agricultura familiar tem um papel de destaque nesse contexto, contribuindo para a erradicação desse flagelo”.

## Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF

O PRONAF foi à primeira política pública em prol a agricultura familiar no pós Ditadura Militar (1964-1985), legitimada na segunda metade dos anos 90, porém, a sua criação demandou de toda uma evolução política, jurídica, econômica e social no contexto histórico brasileiro.

Nos anos de 1993 e 1994 foi elaborada a “Proposta e recomendação de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural” da Comissão Técnica do Pequeno Produtor, conforme as Portarias MAARA nº 692 de 30/11/93 e de nº 42 de 24 de janeiro de 1994. Tal proposta subsidia as reivindicações do I Grito da Terra Brasil, da criação do PROVAPE e em consequência do PRONAF (BIANCHINI, 2015, p.23).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, o PROVAP modificou-se, proporcionando a devida origem da criação do PRONAF, institucionalizado pelo Decreto Presidencial N° 1.946 de 28 de julho de 1996. O referido programa firmou-se como a principal política pública de apoio aos agricultores familiares, mas, o ano de 1996 suas ações ficaram restritas ao crédito de custeio, somente em 1997 sua amplitude passou a operar de forma integrada nacionalmente (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p.3).

Confirmando as evidências apontadas Abramovay e Piketty (2005, p.61) argumentam que nem todos os agricultores familiares foram beneficiados pelo programa inicialmente, em 1996 os contratos de custeio atingiram menos de 10% dos agricultores familiares, no ano seguinte o programa foi crescendo e expandindo progressivamente.

O legitimador que reforça as ações e promove o crescimento do PRONAF foi à criação e consolidação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, de acordo da Medida Provisória N° 1.911-12, de 25 de novembro de 1999 (BRASIL, 1999) e conforme o Decreto N° 3.338, de 14 de janeiro de 2000 (BRASIL, 2000).

O MDA foi articulado estruturalmente pela Secretaria da Agricultura Familiar – SAF e o Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, este último configurou o PRONAF em três subprogramas: PRONAF Crédito, PRONAF Infraestrutura e PRONAF Formação (BIANCHINI, 2015, p.37).

No ano de 2003 o PRONAF Infraestrutura dá origem ao PRONAF Territorial, com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT e o PRONAF Formação cria à

Política Nacional Técnica e Extensão Rural – PNATER e o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – DATER (BIANCHINI, 2015, p.37).

Neste período (Planos Safra de 2003/2004 e 2004/2005) foi constatado um relativo aumento nos contratos consolidados, dos quais incluíram os agricultores em situação de vulnerabilidade: “[...] como a criação da modalidade PRONAF Semiárido, que permitiram a entrada de novos agricultores familiares mais empobrecidos, especialmente na Região Nordeste [...]” (BACCARIN et al., 2016, p.553).

Em 2007, o público alvo diversificou-se, surgindo novos e incluindo outras categorias da agricultura familiar. A Tabela 2 descreve todos os grupos do PRONAF.

**Tabela 2.** Classificação dos Agricultores “Pronafianos” por Grupo na Safra 2007/2008

GRUPO	CARACTERÍSTICAS
A	Assentados da reforma agrária.
B	Agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 4 mil e que obtenham ao menos 30% desse valor da atividade agropecuária.
A/C	Egressos do Grupo A.
C	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 4 mil até R\$ 18 mil e que obtenham ao menos 60% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
D	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 18 mil até R\$ 50 mil e que obtenham ao menos 70% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
E	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 50 mil até 110 mil e que obtenham ao menos 80% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.

**Fonte:** Aquino e Schneider (2011, p.317).

Mas, no decorrer do tempo, o quantitativo de investimentos evoluiu e contratos reduziram, segundo estudos de Saron e Hespanhol (2012, p.669):

Entretanto, os 1.611.538 contratos firmados no ano agrícola 2009/2010 não são suficientes para igualar a capilaridade alcançada pelo programa em anos anteriores (2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007). Isso mostra que o programa tem enfrentado dificuldades para ampliar o número de beneficiários e tem havido até mesmo a redução.

Essa situação inusitada ocorreu devido ao maior volume de recursos, em contraponto ao aumento vertiginoso do valor dos contratos, antes em média de 2.628,25 por contrato das Linhas de Crédito do Pronaf: Custeio e Investimento, do ano agrícola de 2002/2003 para 7.435,20 no ano agrícola de 2009/2010 (SARON et al., 2012, p.669).

Para que o agricultor familiar tenha direito e livre acesso as linhas de créditos disponíveis pelo PRONAF, conforme suas características: econômica, de localização, de biodiversidade e de produção, é necessário que o mesmo contenha: “A DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF é utilizada como instrumento de identificação do

agricultor familiar para acessar todas as políticas públicas correlatas e permite seu enquadramento nos diferentes grupos do PRONAF” (BIANCHINI, 2015, p.72).

Mesmo com todos os esforços governamentais, o PRONAF em suas diversas linhas de crédito não atinge a equidade de investimentos nas regiões brasileiras. Este fato é evidenciado por Corcioli e Camargo (2018, p.271) a Região Nordeste possui um imenso volume de contratos efetivados, mas, os recursos aplicados são extremamente baixos, pois, os contratos (agências financiadoras) “consideram” a condição dos agricultores da região.

O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar em seus 26 anos de existência (1995 – 2021), dinamizou as relações econômicas, sociais e culturais dos agricultores familiares, proporcionando-os reconhecimento, assistência técnica, e essencialmente recursos para empreender e otimizar sua produção, mas, todo este tempo e empenho do programa não foram suficientes para dar condições de equidade para os agricultores conforme suas condições e as diversidades presentes nas regiões brasileiras.

### **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**

O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA foi orquestrado pela articulação da Lei N°. 10.696, de 02 de julho de 2003, que regulamenta a Medida Provisória, N°.114, de 31 de março de 2003, sobre a repactuação das dívidas do PROCERA – Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária, PRONAF outras fontes de recursos disponíveis para agricultores com o perfil familiar (BRASIL, 2003b, 2003a).

Grisa, Schmitt, Mattei, Maluf e Leite (2010, p.139) descrevem que o PAA compra os produtos dos agricultores familiares (com dispensa de licitação) e os dispõe aos programas públicos e organizações sociais que assistem pessoas com vulnerabilidade de acesso aos alimentos ou em situação de risco alimentar.

A ausência de licitação possibilita a aquisição de produtos destinados à formação de estoques estratégicos, em prol ao atendimento de populações em risco alimentar, assim, o PAA disponibiliza a estruturação circuitos de abastecimento agroalimentar, interligando produtores (agricultores familiares), consumidores (grupos sociais em risco alimentar), promovendo a SAN das populações urbanas e rurais, tanto em nível local e/ou regional (SCHMITT, 2005, p.84).

Peraci e Bittencourt (2010, p.212) descrevem os números do PAA:

Em 2009, o PAA contou com R\$ 590 milhões e adquiriu produtos de 142,9 mil agricultores familiares, totalizando 458 mil toneladas de produtos, permitindo a distribuição de alimentos para mais de 10,5 milhões de famílias. Além disso, financiou a estocagem de outras 52 mil toneladas por organizações de agricultores familiares, permitindo a obtenção de melhores preços para seus produtos.

O MDA é responsável por destinar investimentos das modalidades: Compra Direta e Formação de Estoques, permitindo que o agricultor familiar possa reservar sua produção na expectativa de oscilação de preços. No caso do MDS prioriza as modalidades: Compra com Doação Simultânea, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite. A modalidade Compra Institucional tem seus recursos obtidos pelas entidades proponentes. Assim, cada modalidade possui um limite monetário anual por DAP, dando a possibilidade ao produtor de ter livre acesso de mais de uma modalidade por ano (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2013, p.6).

No decorrer dos anos, o sistema de compras relacionadas no PAA modificou-se, surgindo as “Chamadas Públicas e o Termo de Adesão”: “A partir da Resolução nº 50 de 26 de setembro de 2012, a modalidade Compra Institucional passou a funcionar através de Chamadas Públicas, nos moldes do funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)” (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2013, p.6).

Em 2015, dados do PAA reafirmam seu protagonismo nas ações de “Assistência Alimentar”, perto de 75% dos seus gastos totais foram destinados à modalidade: “Doação Simultânea”, mas, chegando até 94% quando aliada à modalidade: Incentivos à Produção e Consumo de Leite, somente 6% foram investidos nas modalidades: Formação de Estoque e Compra Direta (MACHADO; ROCHA; CAMPOS; COSTA; CUNHA, 2020, p.128-129).

No ano 2018, a Conab investiu 64.898.672,55 na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) e no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sendo distribuídos nas modalidades: Compra com Doação Simultânea (57.565.742,62), Aquisição de Sementes (2.266.006,73), Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (3.498.328,21), outros valores na operacionalização do Programa e impostos (CONAB, 2019, p.8).

Os valores investidos “possibilitou a comercialização de 23.611 toneladas de alimentos, produzidos por 9.675 agricultores familiares, organizados em cooperativas ou associações que apresentaram 575 projetos à Companhia” (CONAB, 2019, p.8).

Com seus 18 anos, o PAA (2003-2021), obteve muitos avanços, tais como: legitimação da agricultura familiar como provedora da alimentação básica, garantia de renda e desenvolvimento dos pequenos produtores familiares, diversificação e garantia de uma alimentação saudável de pessoas em estado de vulnerabilidade, comercialização local diminuindo a logística de produtos e valorização dos agricultores familiares, seus produtos e da época de plantio.

### **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**

Para Libermann e Bertolini (2015, p.3534) o PNAE é o maior Programa de suplementação alimentar da América Latina, analisando os critérios: tempo de atuação, permanência, compromisso constitucional desde 1988, caráter universal, número de alunos assistidos e volume de investimentos.

As origens do programa estão intrinsecamente ligadas ao assistencialismo, entre o ano de 1930, com maciça influência dos estudos de Josué de Castro (TRICHES; GRISA, 2015, p.16). Mas, somente nos meados da década de 1950 este programa é consolidado legalmente:

Em 31 de março de 1955, é assinado o Decreto nº 37.106, que institui a Campanha de Merenda Escolar (CME) subordinada ao Ministério da Educação. O Programa inicia-se articulado às organizações internacionais de ajuda alimentar criadas após II Guerra Mundial, tais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (TRICHES, GRISA, 2015, p.16).

Em 1976 os recursos do PNAE foram financiados pelo Ministério da Educação e geridos pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, pertencente ao II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (TRICHES; GRISA, 2015, p.16).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as responsabilidades estatais com alimentação ganham um novo destaque na legislação federal, conforme a descrição do: “**Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...]” e especificamente de acordo com: “VII - atendimento ao educando,

em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. (BRASIL, 1988).

Em 1994, a Lei N° 8.913 descentralizou o programa, assim, a Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, órgão ligado ao Ministério da Educação e Cultura – MEC e responsável pelo PNAE, confirmou convênios com estados e municípios para o envio de recursos. Essa mudança criou os Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, ficando a cargo dos estados e municípios sua organização, sendo responsáveis por fiscalizar, controlar e aplicar os recursos na merenda escolar, bem como na elaboração de cardápios (BELIK; CHAIM, 2009, p.597).

Outra mudança, na qual foi extremamente relevante para a evolução do PNAE: “A partir de 1997, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) foi substituída pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desde então responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar” (BELIK; CHAIM, 2009, p.597).

Em 2001 a Medida Provisória N°. 2.178-36 salienta os repasses dos recursos financeiros do PNAE, bem como instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola, modifica a Lei N°. 9.533 de 10 de dezembro de 1997 sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima, definindo programas de apoio da União aos Estados e Municípios em conformidade ao atendimento educacional (BRASIL, 2001).

Tal Medida Provisória N° 2.178-36 foi substituída pela Resolução/CD/FNDE N°. 15, de 16 de junho de 2003. Em seu primeiro artigo retrata as responsabilidades conjuntas na alimentação escolar, transferindo recursos financeiros para a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios às secretarias de educação estaduais e municipais e às escolas federais, sendo tais recursos creditados à conta do PNAE (FNDE, 2003).

Rossetti, Winnie e Silva (2016, p.913) em seus estudos retratam as mudanças evolutivas com a Lei N° 11.947/2009, na qual avançou na incorporação da sustentabilidade e do fornecimento de uma alimentação saudável aos educandos. Além disso, permitiu que os cardápios respeitem os hábitos alimentares, a cultura e a tradição da localidade, pautados na diversidade agrícola da região.

Um dos maiores avanços geridos pela Lei N° 11.947/2009 é descrita no:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os

---

assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009a).

Ainda em 2009, o PNAE passou a prover obrigatoriamente a alimentação ao ensino médio, assim, tornando-se um dos maiores programas de atendimento de caráter universal na área educacional no mundo (BELIK; CHAIM, 2009, p.598).

As pesquisas de Machado et al. (2018, p.4160) utilizaram as informações do Demonstrativo Sintético Anual, encaminhadas pelos municípios ao FNDE no ano 2009, concluíram que: 47,4% dos municípios brasileiros compraram alimentos oriundos agricultura familiar, ou seja, salvo diferenças metodológicas na coleta houve um aumento significativo de 31,1% ao longo de três anos analisados.

Em 2013, uma nova Resolução/CD/FNDE N°. 26 retrata o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica relacionado ao PNAE (FNDE, 2013). Triches e Grisa (2015, p.9) argumentam sobre as mudanças da resolução: “Essa nova legislação inaugura as tentativas de transformar a retórica em realidade e apoiar efetivamente o desenvolvimento local e sustentável, e promover a SAN”.

O PNAE tem o papel social de promover o desenvolvimento nos aspectos: econômico, educacional e político, gerando renda e produtividade dos agricultores familiares, no cultivo das culturas de época, valorização dos produtos locais em respeito aos aspectos culturais, garantindo a SAN de alunos da Educação Básica e pessoas em situação de vulnerabilidade, para então, melhorar índices de desempenho acadêmico, diminuição da evasão escolar, dos índices de IAN e das diversas manifestações da fome.

## **Resultados e discussão**

### **Os retrocessos nas Políticas Públicas e a Escalada da Fome**

Apontamentos da FAO – Brasil (2021) comprovam a queda vertiginosa da fome entre os Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff: “Segundo os dados analisados, entre 2002 e 2013, caiu em 82% o número de brasileiros em situação de subalimentação. A organização aponta também que, entre 1990 e 2014, o percentual de queda foi de 84,7%”. Tal queda culminou com a saída do Brasil do Mapa da Fome produzido pela FAO agência da Organização das Nações Unidas - ONU em 2014, sendo corroborada por Mattei (2014, p.74):

[...] um conjunto amplo de políticas públicas diferenciadas, de âmbito federal, dirigidas ao meio rural e destinadas a estimular a produção de alimentos através da agricultura familiar e a aumentar o acesso das populações carentes a estes alimentos também deve ser destacado quando se considera a redução da pobreza rural nos últimos anos.

Porém, nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro retrocederam em ações e na tomada de decisões em prol a Segurança Alimentar e Nutricional e a agricultura familiar, gerando naturalmente índices de fome e miséria, que se agravam substancialmente na crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19.

As medidas governamentais de desmonte sistematizado, tal como a Medida Provisória N° 726, de 12 de maio de 2016 que revogou os dispositivos da Lei N° 10.683, de 28 de maio de 2003, extinguindo no Art. 1º, Inciso VII - o Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2016).

Escher e Schneider (2019, p.72) expõem os motivos da extinção do MDA: “A razão de acabar com o MDA, dado a sua irrelevância na redução de gastos do governo, foi eminentemente político-ideológica: desestruturar e deslegitimar os interesses, valores e projetos dos grupos cobertos pelas suas políticas”.

Durante o Governo Temer foram tomadas medidas que ocasionaram consequências gravíssimas, tais como: o aumento vertiginoso da violência no campo, o empobrecimento da população rural, o crescimento do êxodo rural, a redução da produção de alimentos ao mercado de consumo doméstico e o comprometimento da Soberania e SAN (MATTOS, 2020, p.134).

Endurecimento das ações governamentais em prol a agricultura familiar em assentamentos rurais é destacada no estudo de Mattei (2018, p.304): em 2016 e 2017 nenhuma família foi assentada, nenhum assentamento foi concebido, dos 21 decretos presidenciais de desapropriação de terras publicados em 2016, 20 foram assinados pela Presidente Dilma entre os meses de janeiro a abril.

Uma nova ação desmedida foi à extinção do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional conforme a Medida Provisória N° 870, de 1º janeiro de 2019 (BRASIL, 2019).

Outra medida sancionada pelo Presidente Jair Bolsonaro foi: o Decreto n° 20.252/2020, “[...] que reorganizou a estrutura do INCRA, solapou programas de Reforma Agrária e foi a pá de cal ao PRONERA, considerado uma política pública da reforma agrária voltada à educação no campo” (FOSSÁ; RENK, 2021, p.89).

Não é por coincidência que a escalada da fome no Brasil inicia-se vertiginosamente em 2016, segundo a Síntese de Indicadores Sociais – SIS, entre os anos de 2016 e 2017 a pobreza populacional passou dos 25,7% para 26,5%, e os extremamente pobres saltou de 6,6% para 7,4% no mesmo período (BRASIL, 2019).

Entre os anos 2017 e 2018 a insegurança alimentar grave atingiu cerca de 4,6% dos domicílios brasileiros, equivalendo a 3,1 milhões de residências, ou seja, 10,3 milhões de brasileiros passaram fome, deste 7,7 milhões vivem na área urbana e 2,6 milhões na área rural (AGÊNCIA BRASIL, 2020). As regiões brasileiras que mais sofrem com a IAM são: Nordeste com 1,3 milhão de pessoas, correspondendo a 7,1% dos lares e Norte com 508 mil pessoas equivalendo a 10,2% dos domicílios (IBGE, 2020).

Desde a Declaração da Pandemia de COVID-19 realizada em 11 de março de 2020 pela OMS até o início de 2021 o governo brasileiro caracterizou-se por:

*In the midst of a crisis that is not only economic, but also political and ethical, Brazil has stood out for its disastrous governmental actions in the battle against COVID-19: a frustrated attempt to privatise primary health care during the pandemic, the absence of a thorough national response plan, serious logistical failures in the vaccination campaign, and the strong scientific negationism in senior government administration (DALL’ALBA *et al.*, 2021, p.579).*

Em socorro as vulneráveis vítimas do desemprego e da fome, o governo de Jair Bolsonaro lançou o “Auxílio Emergencial”, um amparo financeiro no valor de 600 reais mensais, conforme a Lei n°. 13.982, de 02 de abril de 2020 (BRASIL, 2020), que no decorrer deste, o valor foi reduzido para 300 reais mensais, pagos em parcelas até o final de 2020. Em 2021, retomou o auxílio de acordo com o Decreto n°. 10.661, de 26 de março de 2021 (BRASIL, 2021), em parcelas no valor de 150 reais mensais.

A fome reproduzida pelas desigualdades sociais, equívocos governamentais e a pandemia de COVID-19 resultou em 2020 os índices: dos 211,7 milhões de brasileiros 116,8 milhões sofreram com algum grau de Insegurança Alimentar e Nutricional, destes 43,4 milhões não possuíam alimentos em quantidades necessárias para a manutenção da uma dieta básica, caracterizando os graus de IAN entre moderada e grave e 19 milhões passam por total restrição alimentar, ou seja, sofreram o fenômeno da fome (REDE PENSSAN, 2021, p.35), estes dados podem ser visualizados nas descrições da Tabela 3.

**Tabela 3.** Distribuição Geoespacial da Segurança e Insegurança Alimentar e Nutricional – VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020.

Macrorregiões	Número de moradores de domicílios em Segurança e Insegurança Alimentar				
	Total	Segurança Alimentar	Insegurança Alimentar leve	Insegurança Alimentar moderada	Insegurança Alimentar grave
<b>Brasil</b>	211.752.656	94.910.100	73.423.348	24.284.652	19.134.556
<b>Grandes Regiões</b>					
<b>Norte</b>	15.784.923	5.821.979	4.893.907	2.219.719	2.849.319
<b>Nordeste</b>	55.830.694	15.708.938	22.944.801	9.491.974	7.684.981
<b>Centro-Oeste</b>	16.512.384	7.716.552	5.715.511	1.934.023	1.146.298
<b>Sudeste/Sul</b>	123.624.655	65.662.631	39.869.129	10.638.937	7.453.958
<b>Zona Residencial</b>					
<b>Urbana</b>	181.242.978	82.709.666	63.347.618	19.725.548	15.460.147
<b>Rural</b>	30.509.678	12.200.434	10.075.730	4.559.105	3.674.409

Fonte: Adaptado de REDE PENSSAN (2021, p.36).

Para a compreensão dimensional das diferenças quantitativas, a Tabela 4 apresenta as discrepâncias macrorregionais e das áreas urbanas e rurais na avaliação da SAN e IAN no Brasil.

**Tabela 4.** Percentual proporcional dos domicílios brasileiros em relação à SAN e IAN

Macrorregiões	Análise proporcional de domicílios em Segurança e Insegurança Alimentar			
	Segurança Alimentar	Insegurança Alimentar leve	Insegurança Alimentar moderada	Insegurança Alimentar grave
<b>Brasil</b>	<b>44,8%</b>	<b>34,7%</b>	<b>11,5%</b>	<b>9,0%</b>
<b>Grandes Regiões</b>				
<b>Norte</b>	36,9%	31,0%	14,1%	18,1%
<b>Nordeste</b>	28,1%	41,1%	17,0%	13,8%
<b>Centro-Oeste</b>	46,7%	34,6%	11,7%	6,9%
<b>Sudeste/Sudeste</b>	53,1%	32,3%	8,6%	6,0%
<b>Zona Residencial</b>				
<b>Urbana</b>	45,6%	35,0%	10,9%	8,5%
<b>Rural</b>	40,0%	33,0%	14,9%	12,0%

Fonte: Adaptado de REDE PENSSAN (2021, p.37-38).

Os dados comprovam que as regiões Norte e Nordeste possuem maior vulnerabilidade nos níveis de SAN e IAN, conforme as descrições: “A SA foi inferior a 40% no Norte e a 30% no Nordeste; em contrapartida, a IA grave foi de 18,1% na região Norte, e 13,8% no Nordeste” (REDE PENSSAN, 2021, p.37).

A sequência histórica evidencia que as áreas rurais apresentam dados maiores para IAN nos níveis moderado e grave, nas regiões Norte e Nordeste, mas, no Inquérito Nacional demonstrou que as regiões Sudeste/Sul e Centro-Oeste a proporção de IAN

nos níveis moderado ou grave é mais incidente nas áreas urbanas do que nas rurais (REDE PENSSAN, 2021, p.38).

Dall’Alba et al. (2021, p.580) destacam os resultados provenientes da má administração do Governo Jair Bolsonaro no enfrentamento da pandemia de COVID-19: “In Brazil, the fragile public administration has been unable to combat both the socioeconomic and health crises, leaving a harmful trail of hunger, violence, and illness, “subjugating life to the power of death”.

Em notícia recente divulgada na Revista *Science* por Escobar (2021, p.225, tradução nossa) foi ressaltado o relacionamento do governo federal com os pesquisadores brasileiros e a visão global dos principais problemas: “Há negação da pandemia, negação das mudanças climáticas, negação do desmatamento [...]”.

Tal conjuntura de fatores comprovam o total descontrole das crises: sanitária ocasionada pela disseminação do Corona vírus, ceifando 414.399 vidas com 14.930.183 infectados (JOHN HOPKINS, 2021); socioeconômica resultando em 55,2% da população brasileira em algum nível de IAN (REDE PENSSAN, 2021; DALL’ALBA et al., 2021) e política caracterizada pelo negacionismo e o constante ataque as instituições científicas e seus respectivos pesquisadores (ESCOBAR, 2021).

Pode-se verificar que a retração da demanda por alimentos, decorreu da perda do poder de compra dos consumidores, do desemprego crescente no país e da suspensão e fechamento de mercados durante a pandemia e isto trouxe efeitos impactantes sobre os agricultores familiares, que depende das cadeias curtas e dos mercados locais de abastecimento para comercialização de sua produção (FAVARETO et al., 2020).

Diante deste retrato ainda se soma o fato de que a reabertura dos mercados locais não foi acompanhada da retomada do número de consumidores, o que tem levado os agricultores a readequar os volumes de produção e a adotar novas dinâmicas de comercialização, gerando um aumento expressivo nas compras virtuais.

O sistema alimentar atual é falho e vulnerável, insustentável neste contexto onde muitos agricultores familiares não podem vender seus produtos e manter o seu meio de vida. Trata-se de uma crise sanitária e alimentar no Brasil e no mundo, portanto, cria-se a oportunidade de refletir seriamente sobre o modo como se produz, que se processa e se distribui os alimentos. A crise atual expôs as fragilidades e

vulnerabilidades, quanto a suficiência tecnológica e conhecimento acumulado para que nenhum ser humano passe fome ou fique em insegurança alimentar.

### **Considerações finais**

A tragédia da fome é um fenômeno que historicamente assola o Brasil, diversos governos se comprometeram a combater este flagelo, mas, somente nos anos 2002 a 2016 surgiram projetos específicos de amparo às famílias mais vulneráveis, com investimento na agricultura familiar para a produção de alimentos, fortalecendo os programas: PRONAF, PNAE e PAA.

Os resultados deste investimento levaram o Brasil a sair no Mapa da Fome em 2014, mas, nos anos seguintes as medidas governamentais caracterizaram-se pelo desmonte destes programas, realizadas pelos últimos dois presidentes, situação que culminou com o aumento dos índices de IAN em seus diversos níveis: leve, moderada e grave, destacando as regiões Norte e Nordeste do país como as mais vulneráveis a fome e essencialmente as populações que residem em áreas rurais.

Cabe destacar que a pandemia de COVID-19 é um fator preponderante no aumento da fome no Brasil, as medidas de distanciamento e isolamento social, decretadas pelos Estados ocasionaram desemprego e impediram trabalhadores do setor informal a exercerem seu ofício, conseqüentemente, milhões de brasileiros sofrem diariamente com a miséria e a vulnerabilidade alimentar. Portanto, o estudo sugere medidas urgentes de fortalecimento à produção agroalimentar oriunda da agricultura familiar, gerando emprego e renda no campo, a formação de estoque para manutenção de preços, o funcionamento imediato e criação de novos restaurantes populares e o retorno do Auxílio Emergencial no valor de 600 reais.

### **Agradecimentos**

As autoras agradecem a CAPES pela bolsa concedida.

### **REFERÊNCIAS**

ABRAMOVAY, R. Agricultura Familiar e Serviço Público: Novos Desafios para a Extensão Rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.15, n.1, p.137-157, jan./abr. 1998. Disponível em:

<<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8932/5051>> Acesso em: 17 jun. 2020.

ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M. G. Política de Crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Resultados e Limites da Experiência Brasileira nos Anos 90. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.22, n.1, p.53-66, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8687/4873>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**. Vol. 3, n.2, p. 12-42, julho/dezembro, 2015. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, V.1, N.2, p.309-347, jul. Dez, 2011. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187735/000835256.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 30 jul. 2020

BACCARIN, J. G. et al. Conformidade da Distribuição dos Créditos do PRONAF: Análise em relação ao número e à renda bruta de estabelecimentos da Agricultura Familiar nas regiões geográficas brasileiras. **Geografia**, Rio Claro, v. 41, n. 3, p. 549-566, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/view/12651/8404>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Rev. Nutr.**, Campinas, 22(5):595-607, set. /out., 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rn/v22n5/v22n5a01.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BEZERRA, I.; SCHNEIDER, S. Produção e Consumo de Alimentos: O Papel das Políticas Públicas Relação entre o Plantar e o Comer. **Revista Faz Ciência** – v.14, n.19, p.35-61, jan. /jun., 2012. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/8026>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015**: avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BRASIL – Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **O curto caminho de volta ao Mapa da Fome**. Publicado em: 25 de Abril de 2019 às 16h30min. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/o-curto-caminho-de-volta-ao-mapa-da-fome>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto N° 3.338, de 14 de janeiro de 2000**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3338impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3338impresao.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto N° 10.661, de 26 de março de 2021**. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do corona vírus (covid-19). Disponível em: <[https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.661-de-26-de-marco-de-2021-310836042#:~:text=indiv%C3%ADduos%20na%20fam%C3%ADlia,-,Art.,de%20que%20trata%20o%20art.&text=III%20%2D%20trabalhadores%20integrantes%20de%20fam%C3%ADlias,Lei%20n%C2%BA%2010.836%2C%20de%202004.](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.661-de-26-de-marco-de-2021-310836042#:~:text=indiv%C3%ADduos%20na%20fam%C3%ADlia,-,Art.,de%20que%20trata%20o%20art.&text=III%20%2D%20trabalhadores%20integrantes%20de%20fam%C3%ADlias,Lei%20n%C2%BA%2010.836%2C%20de%202004.>)>. Acesso em: 21 de abr. 2021.

BRASIL. **Lei N° 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 02 ago. 2020.

BRASIL. **Lei N° 11.947, de 16 de junho de 2009a**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto da Escola aos alunos da educação básica: altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. **Lei N° 11.977, de 7 de julho de 2009b**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. **Lei N° 10.696, de 2 de julho de 2003b**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. **Lei N° 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do corona vírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória N° 1.911-12, de 25 de novembro de 1999.** Altera dispositivos da Lei n° 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1911-12.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1911-12.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória N° 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei n° 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2178-36.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2178-36.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória N. 114, de 31 de março de 2003a.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas sob a égide do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária PROCERA, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar PRONAF, ou de outras fontes de recursos, por agricultores familiares, mini e pequenos agricultores, suas associações e cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/114.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória N. 726, de 12 de maio de 2016.** Altera e revoga dispositivos da Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-726-12-maio-2016-783106-publicacaooriginal-150375-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória N. 870, de 1° de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-870-1-janeiro-2019-787588-publicacaooriginal-157192-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2020

BRASIL. **Resolução N°. 123, de 28 de dezembro de 2018.** Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-123-de-28-de-dezembro-2018->

191732797#:~:text=1%C2%BA%20O%20Programa%20Nacional%20de,da%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%2C%20o%20art.>. Acesso em: 17 jun. 2020.

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. O Papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Fortalecimento da Agricultura Familiar e Promoção da Segurança Alimentar. **TEMAP**, v.8, n.2, p.1-21, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846/4927>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

CEPAL - OPAS. **Salud y economía: una convergência necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**. Informe Covid-19 - Cepal-Opas, Publicado em: 30 de julio de 2020. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Compêndio de Estudos Conab**, v.1, Brasília: Conab, 2019.

CORCIOLI, G.; CAMARGO, R. S. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf)**. In: MEDINA, G. (Org.). Agricultura familiar em Goiás: lições para o assessoramento técnico. 4. ed. – Goiânia: Editora UFG, 2018. Disponível em: <[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/ebook\\_agricultura\\_familiar.pdf#page=253](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/ebook_agricultura_familiar.pdf#page=253)>. Acesso em: 01 ago. 2020.

DALL'ALBA, R. et al. COVID-19 in Brazil: far beyond biopolitics. **The Lancet**, Volume 397, Issue 10274, p.579-580, 2021. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(21\)00202-6.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(21)00202-6.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ESCHER, F.; SCHNEIDER, S. **Capitalismo, Agricultura e Desenvolvimento no Brasil: Uma Contribuição para o Debate Atual**. In: SCHNEIDER, S. (Org.). Desenvolvimento e Transformações agrárias: BRICS, competição e cooperação no Sul Global, 1. ed. – São Paulo: Outras Expressões, 2019.

ESCOBAR, H. Researchers face attacks from Bolsonaro regime. **Science**, Vol. 372, Issue 6539, pp.225. Publicado em: 16 de abril de 2021. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/372/6539/225>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

FAO (BRASIL) – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. **Brasil em resumo**, 2021. Disponível em: <<http://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

FAVARETO, A.; CAVALCANTE FILHO, P. G. **Sete efeitos da pandemia sobre a agricultura e o Brasil rural e interiorano**. Especial Pandemia. Disponível em: <<http://novos estudos.uol.com.br/category/especial-pandemia/>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento à Educação. **Resolução/CD/FNDE N° 15, de 16 de junho de 2003**. Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento à Educação. **Resolução/CD/FNDE N° 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

FOSSÁ, J. L.; RENK, A. A. O conceito de agricultura familiar: Retrocessos do presente. **Revista Grifos** – Unochapecó. Vol. 30, N. 54, p.74-93, 2021. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5919>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

GRISA, C. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: Apontamentos e Questões para o Debate. **Retratos de Assentamentos**, n. 13, p.137-170, 2010. Disponível em: <<https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/69/59>> Acesso em: 03 ago. 2020.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol.52, supl.1, Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 02 set. 2019.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **RESR**, Piracicaba – SP, Vol.52, N° 02, p.323-346, abr./jun., 2014. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/resr/v52n2/07.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

HENRIQUES, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave**. Publicado em: 17 de setembro de 2020 às 10h00min e atualizado em: 14 de novembro de 2020 às 12h55min. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

JOHN HOPKINS. **Corona vírus Resource Center**. Publicado em: 06 de maio de 2021. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 06 mai. 2021.

MACHADO, M. et al. Política agrícola Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista de Política Agrícola**, Ano XXIX, N°1, p. 120-132, Jan./Fev. /Mar., 2020. Disponível

em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1494/pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

MACHADO, P. M. O. et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 23, n.12, p.4153-4164, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csc/2018.v23n12/4153-4164/pt>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

MATTEI, L. A política agrária e os retrocessos do Governo Temer. **Revista OKARA: Geografia em debate**, v.12, n.2, p.293-307, 2018. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Lauro-Mattei-2/publication/331085397\\_a\\_politica\\_agraria\\_e\\_os\\_retrocessos\\_do\\_governo\\_temer/links/5ce55407299bf14d95b02558/a-politica-agraria-e-os-retrocessos-do-governo-temer.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lauro-Mattei-2/publication/331085397_a_politica_agraria_e_os_retrocessos_do_governo_temer/links/5ce55407299bf14d95b02558/a-politica-agraria-e-os-retrocessos-do-governo-temer.pdf)>. Acesso em: 09 abr. 2021.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Rev. Econ. NE**, v.45, p.71-79, 2014, Fortaleza – CE (suplemento especial). Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Lauro-Mattei-2/publication/280298771\\_O\\_papel\\_e\\_a\\_importancia\\_da\\_agricultura\\_familiar\\_no\\_desenvolvimento\\_rural\\_brasileiro\\_contemporaneo/links/589b676ca6fdcc754174197f/O-papel-e-a-importancia-da-agricultura-familiar-no-desenvolvimento-rural-brasileiro-contemporaneo.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lauro-Mattei-2/publication/280298771_O_papel_e_a_importancia_da_agricultura_familiar_no_desenvolvimento_rural_brasileiro_contemporaneo/links/589b676ca6fdcc754174197f/O-papel-e-a-importancia-da-agricultura-familiar-no-desenvolvimento-rural-brasileiro-contemporaneo.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MATTOS, L. M. As consequências do golpe parlamentar nas políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Edição Especial, p. 110-137, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/34175/27600>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2012 / 2013**. Disponível em: <[http://www.contag.org.br/imagens/f2220cartilha\\_plano\\_safra.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/f2220cartilha_plano_safra.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MEDEIROS, L. S. **Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política**. In: MANZANAL, M. *et al.* Las agriculturas familiares del Mercosur : trayectorias amenazas y desafíos. 1ª ed. – Bueno Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS, 2010. Disponível em: <[http://per-uba.com.ar/archivos/publicaciones/Libro\\_Agricultura\\_Familiar\\_ManzenalNeiman.pdf#page=131](http://per-uba.com.ar/archivos/publicaciones/Libro_Agricultura_Familiar_ManzenalNeiman.pdf#page=131)>. Acesso em: 01 jun. 2020.

PERACI, A. S.; BITTENCOURT, G. A. **Agricultura Familiar e os Programas de Garantia de Preços no Brasil: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. In: SILVA, J. G. *et al.* (Org.). Fome Zero: A experiência brasileira. – Brasília: MDA, 2010.

Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i3023pt/i3023pt.pdf#page=192>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PICOLOTTO, E. L. Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. **RESR**, Piracicaba – SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S063-S084, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a04v52s1.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

REDE PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: <[http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2021.

ROSSETTI, F. X.; WINNIE, L. W. Y.; SILVA, M. V. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, Vol. 23, N. 2, p.912-923, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8647528/14848>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Vol. 18, N.4, p.927-936, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csc/2013.v18n4/927-935/pt>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

SARON, F. A.; HESPANHOL, A. N. O PRONAF e as Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o desafio da (re)construção das políticas de apoio a agricultura familiar. **Geo UERJ**, Ano 14, n.º.23, v.2, p.656-683, 2º semestre de 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/4823/5411>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola** – Ano XIV - N° 2, p.78-88 – abr./Maio/jun. 2005. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/539/489>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. **A Agricultura Familiar No Brasil**. In: PEREIRA, M. SOLOAGA, I., con la colaboración de Bravo, E. 2013. Trampas de pobreza y desigualdad en México 1990-2000-2010. Serie Documentos de Trabajo N° 145. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile. Septiembre, 2013. Disponível em: <[http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1438617722145AgriculturaFamiliarBrasil\\_ShneiderCassol\\_editado.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1438617722145AgriculturaFamiliarBrasil_ShneiderCassol_editado.pdf)>. Acesso em: 31 mai. 2020.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. **Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da**

**Agricultura Familiar.** In: SCHNEIDER, S. *et al.* (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, p.21-50, 2004.

SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. **Segurança alimentar e nutricional.** In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desafios da nação. Brasília: Ipea, v. 2, 2018.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, Ano 18, Nº26 – Edição Especial, p.10-27, 2015. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3569/2904>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

VALADARES, A. A. et al. **O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar.** Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 26, 2019.

Recebido em 07/05/2021. Aceito para publicação em 11/10/2021.
--