



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Soberania, (in)Segurança Alimentar e Políticas Públicas)

**Políticas sociais no Brasil: construção e desafios
do Programa de Aquisição de Alimentos**

Ceres Luisa Antunes Hadich¹
Rozinaldo Antonio Miani²

Resumo: A fome no Brasil é uma de nossas maiores mazelas, reflexo de uma estrutura fundiária concentradora e agroexportadora, e de um projeto de dominação de classes. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) inaugura, no início do século XXI, um formato de política social que alia duas pontas dessa contradição: produzir comida para alimentar pessoas em situação de desproteção social e estimular a organização produtiva de diferentes setores da agricultura familiar. Refletimos, por meio de análise documental, a construção e os desafios da política social de combate à fome no Brasil atual, com base em seu mais importante programa.

Palavras-chave: política social no Brasil; combate à fome; PAA; programa de aquisição de alimentos.

Abstract: Hunger in Brazil is one of our greatest plagues, a reflection of a concentrated and export-oriented land structure, and of a project of class domination. The Food Acquisition Program (PAA) inaugurates, at the beginning of the 21st century, a type of social policy that links two aspects of this contradiction: producing food to feed people in situations of social vulnerability and encouraging the productive organization of different sectors of family farming. Through documentary analysis, we reflect on the construction and challenges of social policy to combat hunger in contemporary Brazil, based on its most important program.

Keywords: social policy in Brazil; combating hunger; PAA; food acquisition program.

¹ Graduação em Agronomia. Mestre em Agroecologia e Agricultura Sustentável. Doutoranda em Serviço Social e Política Social pelo PPGSER/UEL. E-mail: ceres.luisa.antunes@uel.br.

² Graduação em Jornalismo e História. Doutor em História. Professor do Departamento de Comunicação da UEL. Docente permanente do PPGCom/UEL e do PPGSER/UEL. E-mail: rmiani@uel.br.



1. INTRODUÇÃO: QUEM INVENTOU A FOME SÃO OS QUE COMEM

Afinal, por que há fome no Brasil? O que é a fome e a quem ela interessa? E qual a relação entre fome, Estado e políticas sociais? Josué de Castro, em sua obra *Geografia da Fome*, de 1946, ousou desnaturalizar a questão e revelou um país dividido por diferenças nutricionais e de acesso à alimentação. Tratava-se de uma divisão geográfica e política.

Para Josué de Castro, em sua obra clássica e contemporânea, *Geografia da Fome*, entre os mais graves erros de nossa civilização está o fato de “termos deixado morrer centenas de milhões de indivíduos de fome num mundo com capacidade quase infinita de aumento de sua produção e que dispõe de recursos técnicos adequados à realização deste aumento” (Castro, 1984, p.22). Dramaticamente, passadas quase oito décadas da publicação de sua obra, ela segue sendo atual, em crítica, análise e enfrentamento, quando abordamos a violência da fome no Brasil e no mundo.

Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2004, cerca de 18 milhões de brasileiros viviam em situação de insegurança alimentar no Brasil. Quase dois anos antes, com uma campanha fortemente baseada em aspectos de amparo social, o Partido dos Trabalhadores (PT) iniciou o primeiro mandato do presidente Lula com o objetivo de tirar essas pessoas da condição de fome.

Com a criação de um amplo programa de segurança alimentar, o Fome Zero, uma das ações voltadas ao fortalecimento dessa estratégia foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Criado e regulamentado pela Lei n. 10.696, em 02 de julho de 2003, “possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar” (MDS, 2023). Na prática, o propósito do PAA une duas questões muito concretas: o incentivo à produção de alimentos e geração de renda, portanto, o fortalecimento da agricultura familiar; e a destinação desses alimentos a pessoas em condição de insegurança alimentar. Da mesma forma,

[...] o PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo (MDS, 2023).

Entre os anos de 2003 e 2015, o PAA comprou um total de R\$ 6,4 bilhões, de aproximadamente 298 mil agricultores familiares, segundo o portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE 2013). Além do aspecto da geração de renda, são evidentes outros avanços, como aponta Silvio Porto (2014), ao afirmar que o PAA:

produziu outro canal de distribuição de alimentos direcionado ao público em insegurança alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, permitiu a incorporação de alimentos que estavam fora dos circuitos de comercialização convencional. Promoveu



também a valorização dos produtos agroecológicos, a cultura alimentar regional, o conhecimento tradicional, que muitas vezes são menosprezados (Porto, 2014, p. 124).

Ao realizar uma análise documental do programa, Gabriela Perin *et al.* (2021, p. 5) destacam que o PAA foi implementado diante de três períodos essenciais:

[...] o inicial (2003-2008) foi de aprendizados e organização dos processos tanto no nível gerencial quanto local. O período intermediário (2009-2013) teve como principais destaques: i) o fortalecimento do programa, marcado pelo protagonismo da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); ii) o surgimento do termo de adesão operacionalizado pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); e iii) a Operação Agrofantasma, a qual causou uma queda abrupta das operações do programa no fim desse período. No período mais recente (2014-2019), após uma leve retomada inicial de recursos, constatou-se uma contínua redução dos montantes aplicados no PAA, chegando ao fim do período nos menores patamares de sua história.

Nesse ensaio, para além dos períodos acima elencados, consideraremos o período atual, pós 2023, posto que seguimos em um contexto de enfrentamento às desigualdades sociais e que o Programa de Aquisição de Alimentos se apresenta como uma ferramenta estratégica para a missão ainda hoje latente no Brasil, qual seja, de acabar com uma das nossas maiores contradições: a fome.

Após um período de aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, e diante da atual correlação de forças, marcada pelo fortalecimento da classe dominante e sua hegemonia sobre o Estado e a sociedade brasileira, a pergunta que se impõe atualmente - no terceiro ano do governo Lula - é: qual é o lugar do enfrentamento à fome no Brasil hoje, na perspectiva das políticas sociais? Nesse sentido, buscaremos responder a essa questão por meio de revisão bibliográfica, análise e interpretação de dados oficiais e públicos disponíveis.

2. O PAA COMO POLÍTICA SOCIAL PARA O COMBATE À FOME NO BRASIL

2.1 Aproximações acerca da natureza e atualidade do Estado Brasileiro

Do ponto de vista da formação histórica, social, política e econômica do Brasil, assim como outros países latino-americanos e subdesenvolvidos, nos deparamos com uma herança altamente autoritária, mercenária e submetida aos interesses da burguesia internacional, de modo a caracterizar nosso processo como dependente, periférico e submisso.

Ao tratar esse tema, Tatiana Brettas (2020, p. 102) retoma o conceito de capitalismo dependente e de uma transição entre modos de produção que podem passar por soluções “pelo alto” sem grandes rupturas, conservando fortemente elementos da ordem anterior. Isso implica na continuidade de um processo altamente concentrado, monopolizado, autoritário, violento e com baixíssima participação social, porém, sem rupturas. “A modernização vivenciada no país garantiu a conservação do essencial: o poder da classe dominante, processos desiguais (e combinados) de desenvolvimento e heteronomia” (Brettas, 2020, p. 104-105). A redemocratização recente vivida no Brasil a partir dos anos 80, foi igualmente



“tolerada pelas classes dominantes, como parte da estratégia de recomposição da supremacia burguesa no país” (Santos, 2020, p. 233-234).

Os governos de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram demarcados pela implementação do neoliberalismo. Levando a cabo a contrarreforma administrativa do Estado com a reedição do pacto conservador de dominação, o projeto de transnacionalização e privatização - visando o fortalecimento do mercado como elemento central de regulação da sociedade (Souza Filho, 2011) - alterou a estrutura do Estado brasileiro de modo a se adequar à lógica e aos interesses do mercado. Foi constituído um Estado resistente e com uma estrutura mais complexa, diferente do que apontavam algumas análises contundentes que previam o colapso do neoliberalismo (Simionatto; Costa, 2012, p. 24).

Contudo, o essencial para a hegemonia capitalista se manteve e o que vivemos, portanto, foi o transformismo na ordem patrimonialista brasileira: setores tradicionais, ao se manterem no poder, aderem à finalidade neoliberal de transnacionalização radical da economia nacional e se adequam aos novos instrumentos administrativos para viabilizar a manutenção da dominação tradicional (Souza Filho, 2011, p. 215).

Com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, a condução do Estado brasileiro pelo PT, na entrada do século XXI, reascendeu a esperança de retomada do projeto de construção do Estado nos moldes progressistas, conforme preconizado na Constituição Federal de 1988, e com ele a expectativa de justiça e equidade sociais.

No entanto, “[...] a ocupação do mais alto cargo de poder político da nação por um trabalhador não significou, porém, a hegemonia do projeto dessa classe” (Santos, 2020, p. 241). O que se vivenciou não foi, como diz a própria autora, a implementação de um novo projeto de desenvolvimento, mas sim, a possibilidade, dada a correlação de forças do período, em permitir ganhos e avanços para as duas classes. Um Estado mais permeável às demandas sociais e à ampliação da cidadania, uma agenda que defendia uma atuação mais proeminente do Estado na economia, nos limites da política macroeconômica neoliberal e mais forte, com traços de democratização e controle social (Santos, 2020, p. 242-243).

Em 2016, durante o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, tivemos o curto período de normalidade democrática rompido novamente no Brasil. Nem mesmo a governança, característica do novo neoliberalismo, foi capaz de impedir essa ruptura. Analisando a história da democracia brasileira, vivemos um ciclo improvável, quase um devaneio o período compreendido entre 1988 e 2015, “um ciclo inédito de democracia, ampliação dos espaços públicos e avanços na construção da cidadania social” (Eduardo Fagnani, 2017, p.2-3). Para o autor, fica explícito que o golpe de 2016 expressou a vontade de os detentores da riqueza em liquidar a cidadania social formalmente conquistada com a aprovação da Constituição Federal.

Da mesma forma, Potyara Pereira (2020, p. 127) caracteriza a “democracia, sob o jugo neodireitista, mera prática ocasional, e ilusória”. Um acessório do capitalismo, nas palavras da autora, vivemos uma “corporocracia: um modelo político no qual as decisões que impactam as



coletividades são tomadas por grandes corporações nacionais e internacionais, por bancos e outras instituições financeiras” (Pereira, 2020, p. 128).

A retomada do governo petista ao comando, em 2023, vislumbrando recuperar os programas sociais e a política da redução das desigualdades em um contexto de avanço da barbárie no Brasil e no mundo, implica, portanto, em compreender quais foram as mudanças no Estado realizadas durante os últimos anos e como isso tem impactado diretamente o presente e o futuro da política e das políticas sociais, e, portanto, de suas possibilidades para a participação e o respectivo acesso.

Vale destacar que “o acesso ao alimento ainda se apresenta no século 21 como uma das lutas para ampliar a produção e a distribuição às demandas, de modo a oferecer a segurança alimentar” (Sposati, 2011). Isso posto, destaca-se que o enfrentamento das desigualdades no Brasil e na América Latina, passa por enfrentar não somente nossa capacidade de acesso e consumo, como também a violência política presente até hoje em nosso país, como parte da superação de práticas que perpetuam injustiças.

2.2 A fome como um projeto de dominação política e o surgimento do PAA

O relatório global “Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo”, divulgado por cinco agências especializadas das Nações Unidas (ONU), declara que um em cada dez brasileiros (9,9%) passava por situação de insegurança alimentar severa entre 2020 e 2022 (Agência Brasil, 2023). Segundo a mesma fonte, quase um terço da população do país (32,8%) está incluído nas categorias de insegurança alimentar severa ou moderada, o que equivale a 70,3 milhões de brasileiros.

Segundo Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome, o ciclo de superação da fome e da pobreza foi interrompido pelo sucateamento das políticas públicas a partir do golpe de 2016. “Os índices foram piorando até que, em 2022, o Brasil voltou ao mapa da fome, mesmo com grandes repasses financeiros do programa de transferência de renda em vigor” (MDS, 2023). Esse agravamento é notado também pelos indicadores apontados pela ONU, quando afirma que, em relação à segurança alimentar no país, “os dados anteriores, de 2014 a 2016, indicavam percentual de 18,3%”.

A ausência histórica de políticas sociais para o campo brasileiro levou a agricultura familiar a uma condição de marginalidade, bem como a uma expressiva diminuição da população rural no campo. Essa condição, ainda que tenha agravado a concentração da terra e da condição de insegurança alimentar em nosso país, não foi capaz, de eliminar a classe camponesa no campo, dada a função social e estratégica que estes cumprem na sociedade, na medida em que a agricultura familiar é responsável por quase 80% dos alimentos produzidos em nosso país. Segundo dados disponíveis no portal do FNDE (2023), a agricultura familiar no Brasil, proprietária de somente 24,3% do território brasileiro, é responsável pelo emprego de 75% dos assalariados no campo. Ao referir-se sobre esse assunto, Horário Martins de Carvalho



(2010) sugere que:

[...] ainda que haja uma desigual correlação de forças entre o campesinato e a burguesia agrária, o campesinato no Brasil resiste socialmente, se expandindo quantitativamente e se constitui na base da vida social rural e urbana, por ser o maior responsável pela oferta de alimentos do país e pela garantia da soberania alimentar nacional.

Nesse contexto, como marco da política de erradicação da fome e da miséria no Brasil fomentadas pelo Programa Fome Zero, no início do primeiro governo Lula em 2003, surge o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma política estratégica para a agricultura familiar e para o desenvolvimento de uma estratégia de segurança alimentar no campo e na cidade. A CONAB (2016) destaca que ao receber por um preço justo pela sua produção, o agricultor se torna agente do processo, passando por um aprendizado sobre o funcionamento do mercado e como vender melhor sua produção.

Vale considerar que há uma distância sensível entre elaboração, implantação e uniformização de uma política social, definida pelos agentes de sua elaboração e execução, e pelas diferentes realidades e contextos. “A maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia da operação de um programa” (Arretche, 2001). Nesse sentido, poderíamos nos questionar: para além das diferentes interpretações e realidades que determinam a distância entre concepção e efetivação, haveria mudanças estruturantes em uma política ao ser apropriada e, eventualmente, implementada por outro governo?

2.3 A Operação Agrofantasma e o início do fim do “ciclo improvável de democracia no Brasil”

Entre os impactos negativos sofridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é necessário destacar, ainda durante o segundo governo de Dilma Rousseff (2015-2016), a relevância e os impactos da Operação Agrofantasma que visava criminalizar de forma tendenciosa o referido programa, criando um precedente para a sua desestruturação e impactando diretamente a organização das Associações e Cooperativas envolvidas, iniciando um processo de declínio sem precedentes.

Chama a atenção um aspecto levantado por Adriana Aranha (2019) ao afirmar que as questões principais eram sobre a origem e o montante do recurso, a forma de operacionalização e o órgão executor do Programa. Como se pode constatar posteriormente com os processos desencadeados pela Operação, houve importantes alterações de normas, de controle de recursos, de burocratização e de aumento do controle e fiscalização. Na verdade, isso representou uma contradição em relação a um programa que nasceu com um formato simplificado para facilitar o acesso e execução, por meio das dispensas de licitações para as ofertas de venda, e com o objetivo de alcançar resultados expressivos de entregas na



ação massiva do combate à insegurança alimentar. Para contemplar diferentes interesses, o PAA acabou por se desdobrar em cinco modalidades.

O fato é que, desde 2012, o PAA tem sido crescentemente objeto de análise dos órgãos de controle. Com um orçamento aumentando desde 2003, o Programa alcançou um expressivo orçamento contratado e número de beneficiários no ano de 2012, quando atingiu o valor de quase R\$ 700 milhões em contratos e mais de 400 mil beneficiários. Porém, justamente, quando ocorreu o aprendizado e a consolidação quanto às normas e aos procedimentos do programa, houve a perda de espaço na agenda governamental e uma queda de investimentos públicos (Almeida; Perin; Sambuichi, 2019).

Com o início do período golpista, o governo Michel Temer (2016-2018) reduziu drasticamente o orçamento da PAA, assim como os demais recursos e políticas destinados à agricultura familiar no Brasil, praticamente inviabilizando sua execução. O jornal *Brasil de Fato* denunciou que em 2016, a proposta orçamentária do PAA para 2017 sofreu uma redução de R\$ 478 milhões para R\$ 294 milhões de reais, diminuindo em mais de 50% o número de famílias atendidas. No mesmo sentido, os quatro anos de governo Bolsonaro (2019-2022) não alteraram em nenhuma medida essa condição. Em 2018, foram aplicados R\$ 213 milhões de reais, o que é comparativamente, menor, ao primeiro ano do Programa, segundo o site *o Joio e o Trigo*. A organização não governamental *Terra de Direitos* ainda destacou que, além de trocar o nome do Programa em 2021 para Alimenta Brasil, reduziu o orçamento que foi de R\$ 41,3 milhões em 2019 para R\$ 2,6 milhões em 2023, uma queda de 97% no orçamento.

Esse processo todo se estabeleceu em um contexto de esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista que se soma às contrarreformas em um período de crise do capitalismo no mundo; no Brasil, isso culmina com a radicalização do projeto liberal que, após quatro derrotas consecutivas nas urnas, retornou com o objetivo de levar ao extremo a reforma do Estado iniciada nos anos 1990 (Fagnani, 2017, p. 10).

Nessa nova configuração, o Estado passou a atuar com uma tripla característica: Estado de Trabalho, Estado Punitivo e Estado Empreendedor (Pueblo-Socarrás, 2021). Quer dizer, o Estado máximo para o capital vem junto de um Estado mínimo para a proteção social e as políticas de austeridade e de desmonte da proteção social vão dar lugar aos retrocessos e retirada de direitos, acompanhados de um pensamento individualista neoliberal da teologia da prosperidade. Ao tecer sua crítica, Aldaíza Sposati (2018, p. 2324) vai além: trata como perda da “cabeça” do tripé da proteção social prevista na CF-88. A autora se refere à desconstrução do orçamento para a Seguridade Social, o que a coloca em uma condição de *commodity* social, chamando a atenção para o definhamento da seguridade social em detrimento da dignidade humana.

2.4 PAA e novo governo Lula: entre a fome e a vontade de comer

“O PAA voltou” foi um coro amplamente utilizado por apoiadores do presidente Lula



durante a retomada de seu terceiro mandato, em 2023. Com novo orçamento, estrutura e intencionalidade política, ele (res)surge com a missão de protagonizar e assegurar o acesso a alimentos para um amplo público que está faminto no Brasil. A criação do Programa de Aquisição de Alimentos, em 2003, trazia como uma das principais inovações a realização de compras públicas com dispensa de licitação. Ao facilitar o acesso à venda, o Programa passou a facilitar a organização e inserção de pequenos agricultores, por meio de cooperativas e associações, ao processo de comercialização. As diferentes modalidades para o acesso e a entrega também configuravam uma inovação para a diversificação e desburocratização.

Com a aprovação da Lei n. 12.512 de 14 de outubro de 2011 e do Decreto nº 7.775 de 04 de julho de 2012 e de suas alterações, o Marco Legal do PAA passou por alterações que incorporaram a possibilidade de atuação em parceria com estados, municípios e consórcios públicos, sem a necessidade de celebração de convênios, mas usando um novo instrumento, o Termo de Adesão. O Grupo Gestor (GG), criado com finalidade de acompanhamento da operacionalização das atividades, com função deliberativa, é atualmente composto por representantes de diferentes Ministérios.

Atualmente, compõe o GG do PAA representantes da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e Ministério da Fazenda. A fiscalização é feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU). São os gestores e representantes da sociedade civil quem tem atribuição de prestar contas dos recursos públicos aplicados e contribuir com o processo de fiscalização e auditoria (Perin *et al.*, 2021).

Com o tempo, o Programa foi se consolidando, ampliando e criando canais de comercialização e relação importantes entre a agricultura familiar e as pessoas em situação de insegurança alimentar. Dentre os benefícios sistematizados por Perin *et al.* (2021), com base mais de cem estudos sobre o PAA, podemos destacar:

[...] comercialização; garantia de venda; preço bom; melhoria da renda; aumento da produção; diversificação da produção; estímulo ao associativismo e cooperativismo; dinamização de redes; agregação social; estímulo ao autoconsumo; melhoria da qualidade da alimentação; estímulo ao investimento na produção e/ou estabelecimento; aquisição de bens; participação das mulheres; acesso a outros mercados; incentivo à produção orgânica e/ou boas práticas; melhoria da qualidade dos alimentos produzidos; melhoria da autoestima e autonomia; estímulo ao beneficiamento/processamento dos alimentos; acesso a outros programas governamentais; promoção de circuitos curtos e estímulo ao controle social (Perin *et al.*, 2021).

Por outro lado, os mesmos autores destacam que, entre os desafios que limitam e dificultam uma melhor execução do PAA, foram sublinhados:

[...] a Operacionalização ou pouca informação; burocracia para acessar o Programa; infraestrutura local e logística; ausência ou deficiência de assistência técnica; limite de compra; atraso nos pagamentos; planejamento e organização; preço baixo; exigências de qualidade e/ou normas sanitárias; descontinuidade do Programa; ausência de apoio do poder público local e controle social incipiente (Perin *et al.*, 2021).

Tomando como exemplo somente o orçamento de 2023 e a projeção para 2024 podemos ver um exemplo explícito dos desafios orçamentários que o PAA enfrenta hoje, como



demonstra a síntese apresentada na imagem abaixo:

Figura 1 - Plano Orçamentário e de Execução do Programa de Aquisição de Alimentos



Fonte: elaboração própria (2023)

Como podemos observar, o orçamento inicial de 2023, que era de R\$ 2,7 milhões de reais, foi suplementado pelo governo que elevou esse montante para pouco mais de R\$ 500 milhões de reais. Por sua vez, a demanda apresentada pelas organizações proponentes do PAA para 2023 foi de R\$ 1,1 bilhão de reais e sua real execução, até início de dezembro de 2023, foi de pouco mais de R\$ 250 milhões de reais.

Para o ano de 2024, a previsão orçamentária de R\$ 401,8 milhões foi a mesma prevista para o primeiro ano do Programa, em 2003, quando teve um orçamento de R\$ 400 milhões; esse montante se distancia em muito dos R\$ 1,5 bilhão estimado pela Conab como orçamento ideal para 2024. Considerando o aumento dos números de pessoas em situação de fome e insegurança alimentar, a correção monetária e as prioridades estabelecidas pelo governo, e apesar do aumento dos recursos investidos no PAA, esse orçamento tem se revelado insuficiente para o alcance dos objetivos e das necessidades colocadas pela retomada do Programa.

Por sua vez, há que se considerar que importantes avanços já foram registrados, principalmente, o fato de que em 28 de julho de 2025 o governo brasileiro anunciou o reconhecimento da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em relação ao Brasil estar novamente fora do Mapa da Fome.

Por fim, além do limite orçamentário, há um limite executivo, com morosidade na análise das propostas, contratação e execução, reflexo da redução do número de funcionários. Também se nota uma dificuldade de retomada da organização da demanda, que está abaixo do potencial produtivo e organizativo já apresentado no Programa. Ademais, algumas



mudanças nos critérios de seleção, como as prioridades de público alvo para acessar o Programa, muitas vezes, acabam por permitir que novos públicos sejam contemplados como fornecedores pelo Programa - como é o caso das comunidades indígenas e quilombolas -, porém, com pouca experiência e capacidade de execução, o que acaba causando uma lentidão na contratação e execução dos contratos, e também limitando a participação de grupos mais preparados dentro do próprio escopo da agricultura familiar.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partimos do entendimento de que o Estado burguês é uma ferramenta de dominação da classe dominante para coerção da classe trabalhadora. É a correlação de forças determinada pela luta de classes em cada período histórico que permite ao Estado - que é, por natureza e estrutura, organizado para servir aos interesses da burguesia -, ser permeado por demandas da classe ou de frações da classe trabalhadora. Entretanto, ainda que seja possível alcançar conquistas e avanços, é preciso reforçar que, contraditoriamente, como toda política, trata-se também de um mecanismo de controle da “questão social” pelo Estado que tenta garantir a coesão social.

Assim, poderíamos dizer que o PAA, que surgiu em um contexto de fortalecimento da relação Estado/Sociedade - no sentido da permeabilidade permitida por um contexto histórico de implementação de um governo e de políticas voltadas a atender demandas direcionadas às classes populares -; que sofreu uma interrupção em seus objetivos durante o período de um governo golpista e, depois, de um governo autoritário e reacionário; e que ressurgiu para retomar a batalha contra a fome e a defesa da soberania alimentar, precisa ser colocado cada vez mais no rol de prioridades de um governo que se afirma comprometido com políticas sociais de segurança alimentar.

Por fim, apesar do feito histórico do atual governo Lula de, novamente, retirar o Brasil do Mapa da Fome, vale esta indagação: será suficiente? Ou o caminho, longo e seguro para a superação definitiva da fome em nosso país dependerá de um processo radical de enfrentamento às origens dessa mazela? Se esse for o rumo a ser seguido, após a celebração dessa conquista, justa, haveremos de aprofundar um longo debate sobre a necessidade de construir as bases para a Soberania Alimentar e Popular brasileira. E, seguramente, esse debate passará por retomar a centralidade de um Estado fortalecido e de Políticas Sociais estruturantes para a condução desse processo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza de; PERIN, Gabriela; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) analisado em três dimensões:** benefícios, amadurecimento e perspectivas para a política. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 3., 2019, Santa Catarina, Florianópolis. Anais.



Florianópolis: Cidesp, p. 249-268, 2019.

ARANHA, Adriana Veiga. **Estado em ação: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e da extrema pobreza no Brasil** Tese (Doutorado CDAPG) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2019.

ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001, p. 43-45.

BRETTAS, Tatiana. O capitalismo dependente e a consolidação dos monopólios no Brasil. *In*: **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Consequência, 2020, p. 93-154.

CARVALHO, Horácio Martins de. **Na sombra da imaginação (2): a recamponização no Brasil**. Curitiba, maio de 2010.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Edições Antares, 1984, p.22.

CONAB, **Renda, cidadania e biodiversidade: programa de aquisição de alimentos** (revista). Brasília, março de 2016.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para Discussão / Instituto de Economia - Unicamp: Campinas, n. 308, p.1-20, jun.2017.

PEREIRA, Camila Potyara. Nova Direita, corporocracia e política social. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política: transfigurações da política social**. São Paulo: Cortez: Politiza, 2020. p. 119-138.

PERIN, Gabriela; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza de; SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; PELLA, Antônio Fernando Costa; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

PORTO, Silvio Isoppo. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Agroecologia) - Universidad Internacional de Andalucía, Baeza, Jaén, Espanha, 2014, p.124.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS, **Manual Operativo**, Modalidade Compra com Doação Simultânea Operação por Termo de Adesão. Governo Federal, Versão 1.0, 2014.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Novo Neoliberalismo: arquitetura estatal no capitalismo do século XXI. **REAd**. Porto Alegre, v. 27, nº 1, jan./abr. 202, p. 35-65.

SANTOS, Liliam dos Reis Souza. O Estado brasileiro: entre o velho e o novo contexto do capitalismo dependente. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política: transfigurações da política social**. São Paulo, Cortez. 2020. p. 221-252.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Neoliberalismo e a contra-reforma administrativa: burocracia monocromática e patrimonialismo em transformismo. *In*: SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris. 2011. Cap.3, p.143-216.

SPOSATI, Aldaíza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Katálysis**, Florianópolis, v.14, n.1, p.104-115, jan./jun. 2011. Disponível em:



<https://www.scielo.br/j/rk/a/gSVtvRvWHThzpPRLdqhh59c/>. Acesso em 09/07/2025.

SPOSATI, Aldaíza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.23, n.7, p.2315-2325, jul.2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5SMZzhGjWn5wHHsQvy649qL/>. Acesso 09/07/2025.

VISITAS AOS ENDEREÇOS ELETRÔNICOS:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome-2023>, acesso em 13/12/2023. MDS

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>, acesso em 27/11/2023.

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2023-07/inseguranca-alimentar-atinge-70-milhoes-de-brasileiros>, acesso em 13/12/2023.

<https://www.gov.br/fnde/pt-br>, acesso em 13/12/2023.

<https://www.brasildefato.com.br/2016/10/04/temer-corta-verba-para-reforma-agraria-do-orcamento>, acesso em 13/12/2023.

<https://ojoioeotrigo.com.br/2020/01/no-governo-do-mito-compras-publicas-de-alimentos-viram-lenda/>, acesso em 13/12/2023.

<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/agricultores-lesados-pela-operacao-agro-fantasmarecorrem-de-sentenca-de-improcedencia-de-acao-de-reparacao/23796>, acesso em 13/12/2023.

<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/brasil-sai-do-mapa-da-fome-da-onu-conquista-historica-reflete-politicas-publicas-eficazes#:~:text=Se%20esse%20percentual%20ficar%20acima,saiu%20do%20Mapa%20da%20Fome>, acesso em 28/07/2025.