



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

JÉSSICA NEVES MENDES

A FOME NO MARANHÃO:
os problemas das desarticulações institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos no
município de Vargem Grande

Presidente Prudente

2025

JÉSSICA NEVES MENDES

A FOME NO MARANHÃO:

os problemas das desarticulações institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Vargem Grande

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus Presidente Prudente, para obtenção do título de doutora em Geografia.

Área de Concentração: Produção do Espaço Geográfico.

Linha de Pesquisa: Dinâmicas Agrárias, Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural.

Agência de fomento: Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), Termo: 002260/2023 BD-09890/22.

Orientadora: Profa. Dra. Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol.

Presidente Prudente
2025

Mendes, Jéssica Neves
M538f A fome no Maranhão : os problemas das desarticulações
institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos no município
de Vargem Grande / Jéssica Neves Mendes. -- Presidente Prudente,
2025
321 p. : il., tabs., fotos, mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente
Orientadora: Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol

1. Geografia. 2. Agricultura Familiar. 3. Fome. I. Título.

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

Título: **A Fome no Maranhão: os problemas das desarticulações institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Vargem Grande"**

AUTORA: JÉSSICA NEVES MENDES

ORIENTADORA: ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Doutora em Geografia, área:
Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL
Data: 21/10/2025 12:16:14-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL (Participação Virtual)
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente - FCT/Unesp

Documento assinado digitalmente
 JEAN DA SILVA CRUZ
Data: 21/10/2025 14:26:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. JEAN DA SILVA CRUZ (Participação Virtual)
Departamento de Geografia / Bolsista de Pós-doutorado da FAPESP (FCT/UNESP)

Documento assinado digitalmente
 JOSE SAMPAIO DE MATTOS JUNIOR
Data: 22/10/2025 13:45:02-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. JOSÉ SAMPAIO DE MATTOS JUNIOR (Participação Virtual)
Departamento de História e Geografia / Universidade Estadual do Maranhão -
UEMA

Documento assinado digitalmente
 EDUARDO PAULON GIRARDI
Data: 22/10/2025 14:53:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. EDUARDO PAULON GIRARDI (Participação Virtual)
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente - FCT/Unesp



Documento assinado digitalmente

Clecio Azevedo da Silva

Data: 22/10/2025 18:12:31-0300

CPF: ***.772.787-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Dr. CLÉCIO AZEVEDO DA SILVA (Participação Virtual)

Departamento de Geociências / Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Presidente Prudente, 16 de outubro de 2025.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus pela força de me guiar nessa caminhada da vida, cheia de percalços, mas que, com batalhas superadas, conseguimos alcançar a concretude de mais uma oportunidade em minha vida.

Agradeço imensamente e, especialmente à minha família, principalmente a meu pai Rufino Abel Nogueira Mendes, minha mãe Maria de Fátima Conceição Neves e meu irmão Adriano Neves Mendes, por todo apoio, seja emocional ou financeiro, e por toda força. Não foi uma tarefa fácil desistir de vários momentos especiais com vocês e não poder ajudá-los nas dificuldades da vida devido à distância.

Outro agradecimento especial é ao meu companheiro de vida e de trabalho, o amor da minha vida, Igor Breno Barbosa de Sousa, por estarmos juntos, apoiando um ao outro em mais uma empreitada, desta vez no doutorado. Enfrentamos juntos desde as dificuldades de adaptação a uma nova realidade, os trabalhos de campo, os percalços da pesquisa e, claro, compartilhamos juntos várias histórias que não cabem nesta página.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Rosangela Hespanhol, pela orientação, por fazer e contribuir na minha formação acadêmica e pessoal. Agradeço a acolhida no Grupo de Estudos de Dinâmica Regional e Agropecuária (GEDRA), a cada encontro foram momentos de aprendizado.

Agradeço ao GEDRA por compartilharmos experiências e vivências, e pela oportunidade de construir amizades que tornaram o caminho do doutorado mais leve, especialmente a Taynara, Camila e ao Jean Cruz que contribuiu imensamente para esta pesquisa na banca de exame de qualificação.

Agradeço ao Grupo de Estudos de Dinâmicas Territoriais (GEDITE), que faz parte da minha trajetória acadêmica e pessoal, permitindo o enriquecimento e o amadurecimento de diversas questões por meio de nossas atividades.

Agradeço ao Prof, Dr. José Sampaio de Mattos Junior, que me acompanha desde a graduação e, no doutorado, não poderia ser diferente, trazendo uma contribuição riquíssima para a concretização desta pesquisa no Exame de Qualificação.

Agradeço especialmente à Chirlene Pessoa, pela contribuição especial nesta pesquisa, pois, sem suas mediações, o trabalho de campo não seria possível, além de me acompanhar e auxiliar ao longo dos trabalhos de campo realizados em Vargem Grande, no Maranhão.

Agradeço à FCT/UNESP, ao Programa de Pós-graduação em Geografia (PPPG), e ao corpo docente do programa, pelo aprendizado vivenciado nas disciplinas e nas atividades do programa, que tanto contribuíram nessa pesquisa.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico no Maranhão (FAPEMA) pelo apoio a esta pesquisa por meio do Termo: 002260/2023 BD-09890/22.

Agradeço à receptividade e à colaboração da Secretaria Municipal de Agricultura e da Secretaria Municipal de Assistência Social de Vargem Grande.

Um agradecimento especial aos agricultores familiares de Vargem Grande, que abriram suas portas diante do desconhecido para compartilhar suas vivências, experiências, lutas e resistências, permitindo compreender a complexidade das políticas públicas e elucidar suas dificuldades no campo. Dedico esta pesquisa a vocês, na esperança de que traga desdobramentos na garantia de seus direitos e que eles de fato sejam efetivados. Espero, como pesquisadora e professora, contribuir para a valorização e a manutenção de seus territórios.

Agradeço aos meus amigos da casa da Geo: Magno, Eduardo, Lucas, Lucio e Kelyan, praticamente minha família em Presidente Prudente. Em meio às incertezas de ingressar no doutorado, residimos e construímos juntos nossas trajetórias, apoiando-nos e compartilhando diversas histórias ao longo desse caminho.

Agradeço às amizades construídas ao longo da Pós-Graduação em Geografia e na FCT/UNESP, principalmente ao meu time do coração Abya Yala.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar os problemas das desarticulações institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Vargem Grande, Maranhão. Evidenciamos o recorte empírico do município de Vargem Grande, por este apresentar altas taxas de desnutrição no estado do Maranhão. A hipótese norteadora dessa pesquisa está centrada no fato de que a redução de repasses financeiros e de beneficiários fornecedores, principalmente da agricultura familiar, impacta a estrutura produtiva e organização dos produtores familiares, afetando a disponibilidade de alimentos para os beneficiários consumidores do programa. Para alcançarmos os objetivos propostos, foi realizado levantamento bibliográfico com autores que discutem acerca do território, agricultura familiar e políticas de combate à fome, levantamento de dados sobre a fome, segurança e insegurança alimentar, além do PAA no Brasil, no Maranhão e em Vargem Grande além da pesquisa de campo para aplicação de entrevistas semiestruturadas com os agricultores e beneficiários consumidores do programa. O PAA, implantado em 2003 como uma das políticas de combate à fome tem como objetivo garantir a segurança alimentar por meio da aquisição de alimentos da agricultura familiar destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, à rede socioassistencial, equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional. Ao longo dos anos, o programa demonstrou sua importância como uma das estratégias para a saída do Brasil do Mapa da Fome. No entanto, a partir de 2016, em meio à desarticulação de órgãos que mantinham sua institucionalidade, como o CONSEA, MDA e o MDS, o programa sofreu retração de recursos e de beneficiários, refletindo diretamente na segurança alimentar da população atendida. Essa desarticulação também se refletiu no município de Vargem Grande, afetando a organização e a estrutura produtiva dos agricultores familiares, comprometendo o fornecimento de alimentos e a segurança alimentar dos beneficiários consumidores.

Palavras-chave: Agricultura Familiar, Fome, PAA, Vargem Grande.

ABSTRACT

This research aims to analyze the problems of institutional disarticulation on the Food Acquisition Program in the municipality of Vargem Grande, Maranhão. We highlight the empirical case of the municipality of Vargem Grande, as it has high rates of malnutrition in the state of Maranhão. The guiding hypothesis of this research is centered on the fact that the reduction in financial transfers and supplier beneficiaries, mainly from family farming, impacts the productive structure and organization of family farmers, affecting the availability of food for the program's consumer beneficiaries. To achieve the proposed objectives, we conducted a bibliographic survey of authors who discuss the territory, family farming, and policies to combat hunger, a survey of data on hunger, food security, and food insecurity, in addition to the PAA in Brazil, Maranhão, and Vargem Grande, as well as field research to conduct semi-structured interviews with farmers and consumer beneficiaries of the program. The PAA, implemented in 2003 as one of the policies to combat hunger, aims to ensure food security through the acquisition of food from family farming for people in situations of food and nutritional insecurity, the social assistance network, and public food and nutritional security facilities. Over the years, the program has demonstrated its importance as one of the strategies for removing Brazil from the Hunger Map. However, starting in 2016, amid the dismantling of agencies that maintained its institutional framework, such as CONSEA, MDA, and MDS, the program suffered a reduction in resources and beneficiaries, directly affecting the food security of the population it served. This disarticulation was also reflected in the municipality of Vargem Grande, affecting the organization and productive structure of family farmers, compromising food supply and food security for consumer beneficiaries.

Keywords: Family Farming, Hunger, PAA, Vargem Grande.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Material Bibliográfico	24
Figura 2 – Organograma de Desenvolvimento de Mapas	26
Figura 3 – Estrutura Organizacional da Losan	80
Figura 4 – Processo de Aquisição e Distribuição de Alimentos.....	134
Figura 5 – Termo de Adesão do Programa de Aquisição de Alimentos	138
Figura 6 – Rio Iguará em Vargem Grande	198
Figura 7 – Produção Pecuária no município de Vargem Grande	200
Figura 8 – Bairro Canaã em Vargem Grande	203
Figura 9 – Centro comercial de Vargem Grande.....	204
Figura 10 – Igreja Matriz de São Sebastião em Vargem Grande	204
Figura 11 – Lagoa Paulo Ramos	205
Figura 12 – Balneário Moizinho em Vargem Grande	205
Figura 13 – Mini Usina de Beneficiamento de Leite de Cabra em Vargem Grande.....	214
Figura 14 – Produção florestal de coco babaçu em Vargem Grande	214
Figura 15 – Feirinha no município de Vargem Grande.....	221
Figura 16 – Comunidade Remanescente de Quilombo Piqui da Rampa.....	224
Figura 17 – Entrada do Assentamento Padre Trindade em Vargem Grande.....	225
Figura 18 – Área produtiva da comunidade Sororoca em Vargem Grande	227
Figura 19 – Área produtiva da comunidade quilombola Piqui da Rampa em Vargem Grande.....	227
Figura 20 – Cesta de alimentos do PAA	231
Figura 21 – Alimentos do PAA em Vargem Grande.....	232
Figura 22 – Alimentos ofertados pelo PAA em Vargem Grande - MA	232
Figura 23 – Horticultura na comunidade Sororoca	234
Figura 24 – CRA de Vargem Grande	235
Figura 25 – CRAS São Miguel em Vargem Grande	235
Figura 26 – Caminhão de repasse dos alimentos do PAA em Vargem Grande	236
Figura 27 – Recibo dos alimentos do PAA	237
Figura 28 – Processo de montagem das cestas de alimentos do PAA em Vargem Grande ...	238
Figura 29 – Início do repasse dos alimentos do PAA no CRAS São Miguel em Vargem Grande.....	238
Figura 30 – Restaurante Popular de Vargem Grande	239

Figura 31 – Equipamentos para produção de polpa de frutas da COOPERVAG	240
Figura 32 – Polpa de frutas da COOPERVAG	240
Figura 33 – Caminhão da COOPERVAG para transporte de alimentos	243
Figura 34 – Estradas de acesso para as comunidades rurais de Vargem Grande	244
Figura 35 – Acesso para o Padre Trindade (A), Sororoca (B) e Piqui da Rampa (C).....	245
Figura 36 – Produção de alimentos na comunidade Sororoca.....	248
Figura 37 – Açude para a produção pesqueira no quilombo Piqui da Rampa.....	251

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos recursos do PAA-Conab no Brasil.....	139
Gráfico 2 – Quantitativo de agricultores no PAA-Conab por região no Brasil (2003-2018).	142
Gráfico 3 – Participação das mulheres no PAA no Brasil (2009-2020).....	152
Gráfico 4 – Agricultores Familiares fornecedores do PAA por modalidade (2012 - 2022) ..	154
Gráfico 5 – Situação de Segurança e Insegurança Alimentar por domicílio no Maranhão....	162
Gráfico 6 – Número de Agricultores fornecedores do PAA no Maranhão 2003-2023.....	179
Gráfico 7 – População residente do município de Vargem Grande	201
Gráfico 8 – Percentual de pessoas de 15 anos ou mais de idade alfabetizadas em Vargem Grande - 2022	206
Gráfico 9 – Percentual da forma de abastecimento de água nos domicílios em Vargem Grande (2022)	207
Gráfico 10 – Destino do lixo dos domicílios particulares ocupados em Vargem Grande (2022).....	208
Gráfico 11 – Percentual do tipo de esgotamento sanitário nos domicílios em Vargem Grande (2022)	209
Gráfico 12 – Condição do produtor em relação as terras (número de estabelecimentos agropecuários) 2017	211
Gráfico 13 – Área total dos estabelecimentos agropecuários em Vargem Grande	212
Gráfico 14 – Produção pecuária em Vargem Grande (número de cabeças) 2017.....	213
Gráfico 15 – Assistência Técnica para a agricultura familiar em Vargem Grande (2017)	215
Gráfico 16 – Escolaridade do produtor dos estabelecimentos da agricultura familiar em Vargem Grande (2017).....	216
Gráfico 17 – Grupo de atividades econômicas (número de estabelecimentos agropecuários) em Vargem Grande (2017).....	217
Gráfico 18 – Quantidade produzida de produtos da lavoura temporária e permanente em Vargem Grande (toneladas) (1974-2023).....	218
Gráfico 19 – Produção de alimentos para o PAA-Conab em Vargem Grande (2010-2022) .	229
Gráfico 20 – Produção de alimentos para o PAA-Municipal em Vargem Grande (2013-2022).....	230
Gráfico 21 – Percepção de condições de moradia das famílias dos beneficiários consumidores.....	255

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização do município de Vargem Grande, no Maranhão	20
Mapa 2 – Pontos do Trabalho de Campo em Vargem Grande, Maranhão.....	28
Mapa 3 – Áreas Alimentares do Brasil (1940).....	43
Mapa 4 – Fome no Mundo (2014).....	83
Mapa 5 – Fome no Mundo (2022).....	88
Mapa 6 – Situação de Segurança Alimentar por Domicílios no Brasil - 2004.....	95
Mapa 7 – Situação de Segurança Alimentar Leve por Domicílios no Brasil - 2004.....	96
Mapa 8 – Situação de Segurança Alimentar Moderada por Domicílios no Brasil - 2004	97
Mapa 9 – Situação de Segurança Alimentar Grave por Domicílios no Brasil - 2004.....	98
Mapa 10 – Situação de Segurança Alimentar por Domicílios no Brasil - 2009.....	100
Mapa 11 – Situação de Segurança Alimentar Leve por Domicílios no Brasil - 2009.....	101
Mapa 12 – Situação de Segurança Alimentar Moderada por Domicílios no Brasil - 2009 ...	102
Mapa 13 – Situação de Segurança Alimentar Grave por Domicílios no Brasil - 2009.....	103
Mapa 14 – Situação de Segurança Alimentar por Domicílios no Brasil - 2013.....	105
Mapa 15 – Situação de Segurança Alimentar Leve por Domicílios no Brasil - 2013.....	106
Mapa 16 – Situação de Segurança Alimentar Moderada por Domicílios no Brasil - 2013 ...	107
Mapa 17 – Situação de Segurança Alimentar Grave por Domicílios no Brasil - 2013.....	108
Mapa 18 – Situação de Segurança Alimentar por Domicílios no Brasil (2017 – 2018)	110
Mapa 19 – Situação de Segurança Alimentar Leve por Domicílios no Brasil (2017 – 2018)	111
Mapa 20 – Situação de Segurança Alimentar Moderada por Domicílios no Brasil (2017 – 2018)	112
Mapa 21 – Situação de Segurança Alimentar Grave por Domicílios no Brasil (2017 – 2018)	113
Mapa 22 – Número de Agricultores do PAA (Conab) entre 2003 e 2018 no Brasil.....	144
Mapa 23 – Quantitativo de Alimentos (toneladas) produzidos no PAA-CONAB entre os anos de 2005 e 2018 no Brasil	147
Mapa 24 – Número de Agricultores no PAA (operacionalizado pelo MDS) entre 2011 e 2022 no Brasil.....	153
Mapa 25 – Insegurança Alimentar e Nutricional segundo Graus de Vulnerabilidade em Desnutrição no estado do Maranhão, Brasil.....	174
Mapa 26 – Insegurança Alimentar e Nutricional segundo Graus de Vulnerabilidade em Desnutrição no estado do Maranhão, Brasil (2020 – 2022)	176

Mapa 27 – Número de Agricultores do PAA (Conab) entre 2009 e 2022 no estado do Maranhão, Brasil	181
Mapa 28 – Quantitativo de Alimentos (kg) produzidos no PAA-CONAB entre os anos de 2009 e 2022 no estado do Maranhão, Brasil	184
Mapa 29 – Número de Unidades Receptoras dos Alimentos do PAA (Conab) entre 2009 e 2022 no estado Maranhão, Brasil	186
Mapa 30 – Número de Agricultores Familiares Fornecedores do PAA no estado do Maranhão, Brasil (2011 – 2022).....	188
Mapa 31 – PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão e PAA Leite no estado do Maranhão, Brasil (2013-2024).....	190

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar	93
Quadro 2 – Investimentos no Plano Safra 2023 - 2024.....	124
Quadro 3 – Modalidades do PAA-Conab.....	132
Quadro 4 – Modalidades do PAA	136
Quadro 5 – Número de municípios atendidos, beneficiários consumidores e entidades receptoras do PAA-Conab entre 2003 e 2020	149
Quadro 6 – Reajuste dos valores do PAA por Modalidade em 2023	156
Quadro 7 – Estratégias de enfrentamento da pobreza no Maranhão nas gestões públicas estaduais a partir de 2003	165
Quadro 8 – Número de unidades receptoras e total de beneficiários consumidores PAA- Conab em Vargem Grande (2010-2022)	228
Quadro 9 – Produtos ofertados para o PAA-Conab em Vargem Grande (2010 – 2022)	233
Quadro 10 – Situação Alimentar dos Beneficiários Consumidores do PAA	255
Quadro 11 – Quantitativo de recursos e beneficiários fornecedores no PAA-Conab em Vargem Grande (2010 a 2022)	258
Quadro 12 – Quantitativo de recursos e beneficiários fornecedores no PAA via Termo de Adesão em Vargem Grande (2013 a 2022)	261
Quadro 13 – Quantitativo de recursos e beneficiários fornecedores no PAA via Termo de Adesão em Vargem Grande (2023 e 2024)	263
Quadro 14 – Quantitativo de recursos e beneficiários fornecedores no PAA-Conab em Vargem Grande em 2023.....	263

LISTA DE SIGLAS

ACCOVAG	Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos de Vargem Grande
AGERP	Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAEMA	Companhia de Abastecimento de Água e Esgotos do Maranhão
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
COOPERVAG	Cooperativa Agroextrativista dos Pequenos Produtores Rurais de Vargem Grande
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CRA	Central de Recebimento da Agricultura Familiar
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAI	<i>Déficits</i> de Altura
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DPI	<i>Déficits</i> de Peso em Relação à Idade
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUMACOP	Fundo Maranhense de Combate à Pobreza
GEDRA	Grupo de Estudos sobre Dinâmica Regional e Agropecuária
GGPAA	Grupo Gestor do PAA
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INN	Instituto Nacional de Nutrição
ITERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
LOSAN	Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NIS	Número de Identificação Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAB	Programa Alimenta Brasil
PAGES	Projeto Amazônico de Gestão Sustentável
PAP	Programa de Alimentação Popular
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBSF	Plano Brasil Sem Fome
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFZ	Programa Fome Zero
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
PLANESAN	Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional

PNME	Programa de Merenda Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPC	Poder de Paridade de Compra
PPGG	Programa de Pós-Graduação em Geografia
PROAB	Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROCAF	Programa de Compras da Agricultura Familiar
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Cestas Básicas
PRODIM	Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
RBBA	Rede Brasileira de Banco de Alimentos
SAF	Secretaria de Estado de Agricultura Familiar do Estado do Maranhão
SAN	Segurança Alimentar Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEDAGRO	Secretaria de Estado e Desenvolvimento Agrário
SEDES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UTEM	Unidade Técnica Experimental de Mandiocultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
3 GEOGRAFIA E GEOPOLÍTICA DA FOME: acesso e disponibilidade dos alimentos como ponto de partida para a política pública	30
3.1 GEOGRAFIA DA FOME DE JOSUÉ DE CASTRO.....	31
3.1.1 A fome como espectro da pobreza e desigualdade.....	31
3.1.2 Abordagens sobre a fome segundo os estudos de Josué de Castro	39
3.2 GEOPOLÍTICA DA FOME: a relação entre território e fome	52
3.2.1 Território como categoria geográfica para análise da fome	52
3.2.2 Da Revolução Verde à produção e distribuição desigual dos alimentos.....	58
4 FOME E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL PÓS-ANOS 2000	67
4.1 SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME.....	68
4.1.1 As experiências de políticas de combate à fome e segurança alimentar no Brasil.....	68
4.2 DESAFIOS DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: o papel da agricultura familiar no combate à fome.....	92
4.2.1 Explorando a complexidade da insegurança alimentar no Brasil pós-2000.....	93
4.2.2 A incorporação da agricultura familiar no combate à fome	120
5 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL E A SUA CONFIGURAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO.....	128
5.1 A ESTRATÉGIA DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS	128
5.1.1 A implantação e a execução do PAA no Brasil.....	129
5.2 INSEGURANÇA ALIMENTAR NO ESTADO DO MARANHÃO: os desafios do Programa de Aquisição de Alimentos	159
5.2.1 Fome e Pobreza no Maranhão: uma perspectiva socioeconômica a partir da década de 2000	159
5.2.2 O Programa de Aquisição de Alimentos no estado do Maranhão.....	178
6 A CONFIGURAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) EM VARGEM GRANDE	196
6.1 PERFIL SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE, MARANHÃO.....	196
6.1.1 Aspectos socioeconômicos do município de Vargem Grande	197
6.2.1 Caracterização da agricultura familiar de Vargem Grande	210
6.2 A INCORPORAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM VARGEM GRANDE	222

6.2.1 Processo de implantação do Programa de Aquisição de Alimentos em Vargem Grande: dinâmica da estrutura produtiva, o repasse dos alimentos e a organização da agricultura familiar	222
6.3 DINÂMICA SOCIOECONÔMICA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM VARGEM GRANDE	247
6.3.1 Os impactos socioeconômicos para a agricultura familiar a partir da implantação do PAA como estratégia de combate à fome em Vargem Grande	247
6.3.2 A desarticulação do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Vargem Grande: perspectivas e entraves	257
CONSIDERAÇÕES FINAIS	271
REFERÊNCIAS	277
APÊNDICE	305

1 INTRODUÇÃO

Com o processo de redemocratização na década de 1980, diversos debates sobre políticas públicas em várias áreas foram difundidos, incluindo a fome. A campanha “Ação da Cidadania contra a Fome”, idealizada por Herbet de Souza na década de 1990, desempenhou também um papel importante no debate acerca da fome, influenciando também o surgimento do Projeto Fome Zero que, por sua vez, evoluiu para uma política pública estrutural em 2003, representando uma das principais experiências de combate à fome no Brasil.

Com isso, a emergência de políticas sociais voltadas para o combate à fome ganhou destaque no país. Apesar dos avanços, não é suficiente para atender às necessidades do povo brasileiro, permanecendo ainda uma parcela significativa da população enfrentando a dolorosa realidade da fome. É fato que, para amenizar o problema da fome, não perpassa somente pela implementação de políticas emergenciais, mas de uma série de questões estruturais de ordem econômica, social e política por parte do Estado brasileiro.

Durante as grandes guerras mundiais (Primeira e Segunda Guerra Mundial), a questão alimentar¹ passou a ser abordada como uma preocupação de segurança nacional entre os países, dando origem à noção de segurança alimentar. Concomitantemente, o agravamento da escassez de alimentos no mundo durante a Segunda Guerra Mundial, impulsionou a necessidade de investimento na indústria alimentícia, culminando na Revolução Verde, que também se difundiu no Brasil, através do processo de modernização da agricultura. Nesse contexto, o capitalismo se apropria da produção e geração de lucros gerados pelo comércio alimentar, promovendo uma nova roupagem de colonização e exploração dos países subdesenvolvidos para fornecer matéria-prima à indústria alimentícia dos países desenvolvidos (Madeley, 2003).

No Brasil, a proposta de segurança alimentar também ganhou destaque na agenda governamental, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 1993. Posteriormente também foi implementado no país uma política e um plano governamental de segurança alimentar (Pedrotti; Silva, 2022; Silva, 2014).

Nesse contexto, para a compreensão da Geografia e Geopolítica da Fome, foram formulados vários indicadores para tentar mensurar a prevalência de fome, tais como a insegurança alimentar em três diferentes níveis (leve, moderada e grave), a subnutrição, bem

¹ A questão alimentar pode ser compreendida não somente como a problemática da disponibilidade e aquisição de alimentos como necessidade humana, mas também como parte da estrutura socioeconômica do país e, a partir do contexto das políticas públicas, dos hábitos e costumes alimentares da população (Nascimento, 2022; Graziano da Silva, 2022)

como indicadores socioeconômicos. Além disso, assim como existe uma parcela significativa da população sofrendo com a necessidade de refeições diárias adequadas, também há indivíduos que consomem alimentos ultraprocessados, aumentando a incidência de doenças crônicas como hipertensão e diabetes (Bortoletto, 2023; Carvalheira; Campello, 2023).

A partir do reconhecimento da importância da agricultura familiar, enquanto categoria produtiva, consolidada, a criação de uma política específica para esse segmento social por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), culminando também na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na década de 1990.

Assim, as discussões centraram-se na integração da agricultura familiar ao mercado, a partir do desenvolvimento de mercados locais. Essas discussões convergem para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, como uma das ações do Programa Fome Zero – PFZ (Brasil, 2003; 2012).

Nesse contexto, conforme destacam Mendes, Sousa e Mattos Junior (2021), foram implantadas uma série de programas voltados para a agricultura familiar, sendo delineadas no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), perpassando nos governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), perdurando por duas décadas. Contudo, esses programas, entre outras ações sociais, foram desarticulados a partir de 2014, e, sobretudo, com o governo de Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), sofreram rupturas e descontinuidades.

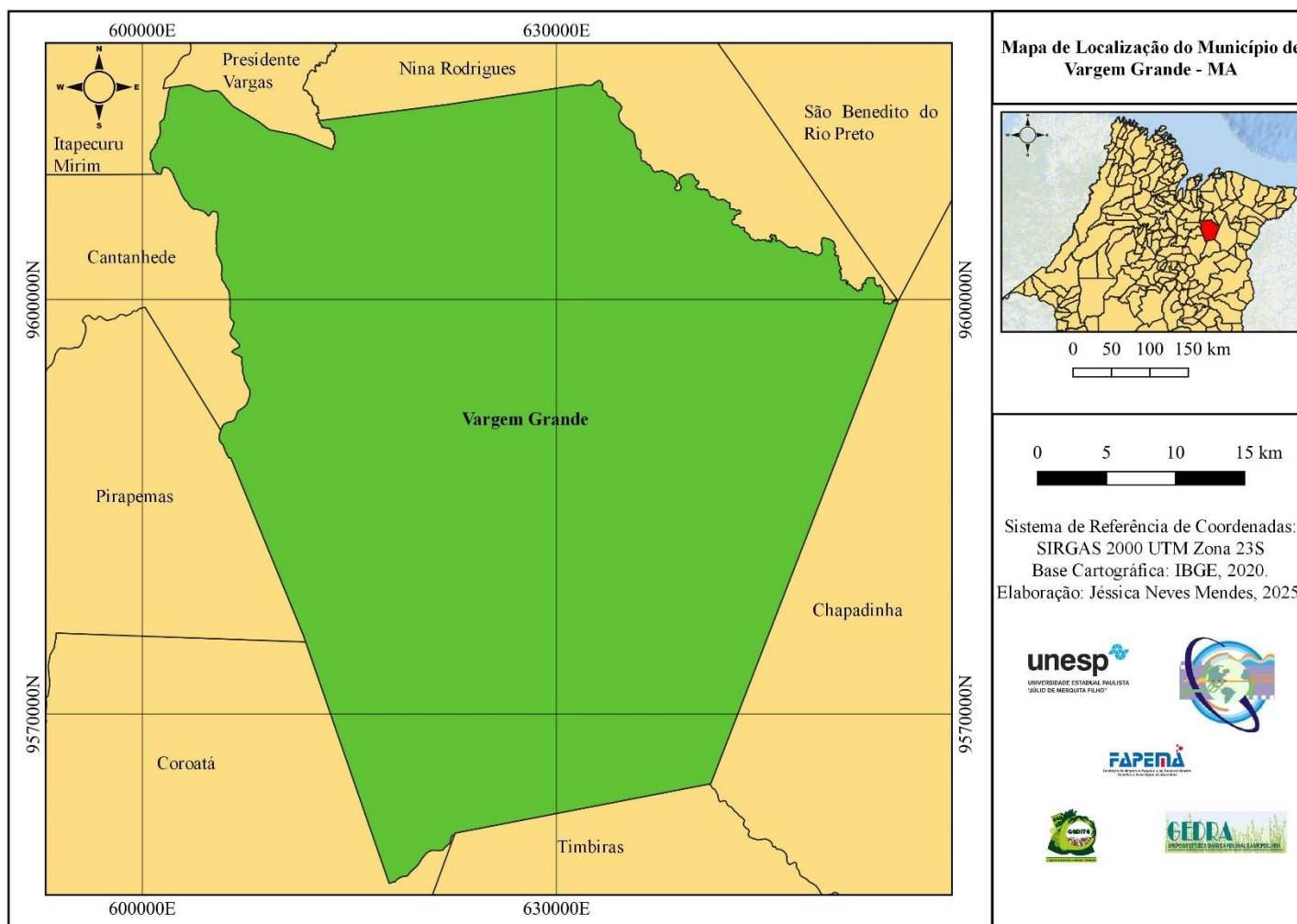
Apesar de existirem experiências específicas de combate à fome no Brasil, o problema do acesso aos alimentos demonstra que esta é uma questão antiga e que tais experiências apresentaram caráter de descontinuidade. Com isto, diante da questão alimentar no Brasil, o Maranhão é um dos estados brasileiros que tem apresentado altas taxas de pobreza, refletidos na insegurança alimentar e nutricional, conforme dados do IBGE (2010, 2014, 2020).

Segundo os dados do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)², referentes à situação dos municípios com maiores níveis de insegurança alimentar e nutricional no Brasil, Vargem Grande apresentou escala de vulnerabilidade em desnutrição muito alta nos anos de 2017, 2018 e 2022, e alta em 2019 e 2020, não havendo informações para o ano de 2021 (MDS, 2024).

² Foram analisadas crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo considerados índices antropométricos como *déficit* de altura para a idade e de peso para idade. Conforme a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN (2018), os municípios que se enquadram no grupo de muito alta vulnerabilidade em desnutrição possuem renda familiar *per capita* abaixo de R\$ 170, ou seja, na linha da pobreza.

Nesse contexto, considerando a escala de vulnerabilidade em desnutrição muito alta, a pesquisa parte do recorte espacial do estado do Maranhão para a análise do município de Vargem Grande, representado no Mapa 1. O município de Vargem Grande está localizado na porção norte do estado do Maranhão, na Região Imediata do Itapecuru Mirim. A população de Vargem Grande é composta por 43.261 pessoas, de acordo com o último Censo Demográfico de 2022.

Mapa 1 – Localização do município de Vargem Grande, no Maranhão



Elaborado pela própria autora.
Fonte: IBGE, 2020.

O município de Vargem Grande é um território de ocupação antiga, inicialmente habitado por povos indígenas. Com o processo de colonização no estado do Maranhão, iniciado na capital, São Luís, em 1612, e posteriormente interiorizado pelo estado, sobretudo na porção Norte, originaram-se várias povoações. Entre essas povoações, surge Vargem Grande, onde foram implantados estabelecimentos de engenho para a produção de cana-de-açúcar, algodão, arroz, mandioca e criações de gado, utilizando-se da mão de obra de homens e mulheres trazidos do continente africano e escravizados no Brasil (Vargem Grande, 2000; Nascimento, 2019).

Assim, o município possui a presença de povos e comunidades tradicionais, sobretudo quilombolas, como, por exemplo, o território da Rampa, localizadas em áreas onde, entre o final do século XVIII e início do século XIX, foram constituídas propriedades voltadas para o engenho de açúcar e algodão (Nascimento, 2019).

O município também teve a contribuição no seu processo de formação socioeconômica, migrantes oriundos principalmente do estado do Ceará e Bahia, ao longo dos séculos XVIII, XIX e metade do século XX, fugindo das grandes secas em busca de terras férteis (Vargem Grande, 2000).

Além disso, insere-se na dinâmica da luta pela terra marcada por conflitos agrários decorrentes da expansão da grande propriedade rural no Maranhão, impulsionada pela política de incentivos fiscais e de modernização conservadora da agricultura, desencadeando a expulsão de trabalhadores do campo, a partir das décadas de 1970 e 1980 (Carneiro, 2013). O município de Vargem Grande, de acordo com T. Carvalho *et al.* (2021), tem se destacado pelo avanço da sojicultura e avicultura nos últimos anos.

Vargem Grande também se insere no Programa Rede Mandioca do Maranhão³, criado em 2004 pela Cáritas Brasileira⁴ – Regional Maranhão, devido à forte presença de agricultores familiares nas estatísticas de trabalho escravo rural (Carneiro, 2024).

Assim, nesse processo de formação socioeconômica no município, configurou-se a consolidação de territórios rurais, com a presença da agricultura familiar e comunidades remanescentes de quilombo que apresentam expressiva participação no PAA. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (2025), no município de Vargem Grande foram contemplados 347 agricultores no PAA, na Modalidade Termo de Adesão, entre os anos de 2013 e 2024. Já no PAA-CONAB, 7 organizações da agricultura familiar no

³ O programa tem como objetivo garantir a segurança alimentar e o fortalecimento econômico dos agricultores familiares, buscando evitar sua submissão ao trabalho análogo à escravidão.

⁴ Entidade da igreja católica ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), criada em 1956, desenvolve a articulação de projetos voltados para economia popular solidária, programas de infância, adolescência e juventude, segurança alimentar e nutricional, entre outros.

município participaram do programa, totalizando 424 agricultores participantes entre os anos de 2010 e 2022, sendo atendidos 37.263 beneficiários consumidores com os alimentos fornecidos nas escolas, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e a Prefeitura de Vargem Grande (CONAB, 2024).

Nesse sentido, a partir de 2016, o Brasil passou por um processo de mudanças políticas que se refletiram no desmonte nas políticas públicas, como as de combate à fome e de fortalecimento da agricultura familiar, marcadas por cortes orçamentários nos programas sociais, afetando também a execução do PAA. Além disso, a extinção de órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Consea, contribuiu também para o enfraquecimento dessas políticas.

Entende-se como processo de desmonte de programas governamentais a redução, o decréscimo, ou a diminuição de recursos que implicam na completa remoção dos arranjos institucionais da política existente, ou seja, na desarticulação institucional, cujo efeito reflete diretamente nos beneficiários da política (Grisa *et al.*, 2022).

Assim, Vargem Grande se insere nessa lógica de desarticulação institucional, nesse contexto, a problemática desta pesquisa consiste em saber: quais são os problemas decorrentes das desarticulações institucionais para a aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PAA, sobre a dinâmica produtiva e a segurança alimentar no município de Vargem Grande?

Essa pesquisa, está baseada nos cenários de insegurança alimentar no Maranhão, especificamente no município de Vargem Grande, focando na desarticulação de políticas de combate à fome e segurança alimentar, especificamente o PAA.

A **hipótese** norteadora dessa pesquisa está centrada no fato de que a redução de repasses financeiros e de beneficiários fornecedores, principalmente da agricultura familiar, impacta a estrutura produtiva e organização dos produtores familiares, afetando a disponibilidade de alimentos para os beneficiários consumidores do programa.

Dessa forma, o **objetivo geral** desta pesquisa é analisar os problemas das desarticulações institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Vargem Grande. Em relação aos **objetivos específicos** foram delineados os seguintes:

- Identificar, a partir da implantação e desarticulação do Programa de Aquisição de Alimentos, os impactos socioeconômicos para a agricultura familiar no município de Vargem Grande;
- Compreender a dinâmica da estrutura produtiva, o repasse dos alimentos e a organização da agricultura familiar do município de Vargem Grande, no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos no período de 2003 a 2022; e

- Relacionar os efeitos da desarticulação do Programa de Aquisição de Alimentos com a situação alimentar dos beneficiários fornecedores e consumidores do PAA no município de Vargem Grande.

Nesse contexto, esta pesquisa é composta por cinco capítulos. O primeiro capítulo trata dos procedimentos metodológicos da pesquisa. O segundo capítulo propõe uma abordagem acerca da Geografia e Geopolítica da Fome, com base nos estudos de Josué de Castro para compreender o fenômeno da fome. Neste segundo capítulo, a fome será discutida como um produto da pobreza e da desigualdade social, mostrando sua relação intrínseca com os problemas socioeconômicos da sociedade. Serão também discutidas as várias abordagens acerca da fome a partir dos estudos de Josué de Castro, bem como a atualidade das suas pesquisas para a Geografia e a implementação das políticas públicas voltadas para o combate à fome. Além disso, para o embasamento da discussão acerca da Geopolítica da fome, será de suma importância a categoria geográfica de Território para subsidiar as análises sobre o fenômeno da fome.

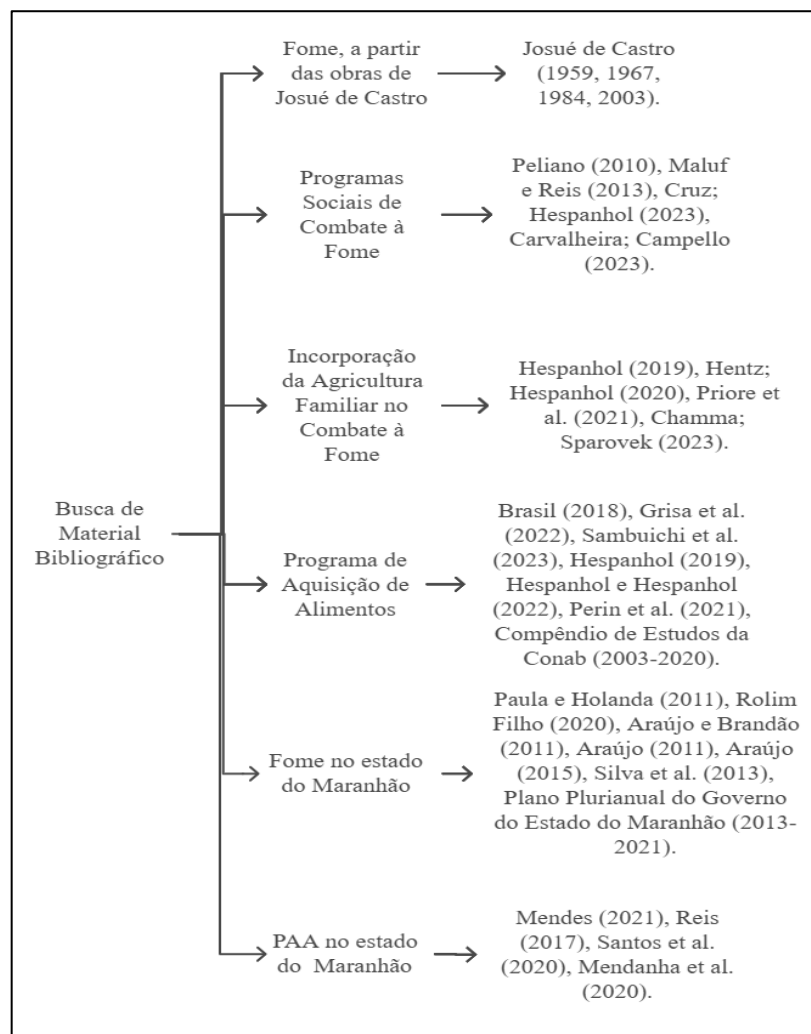
No terceiro capítulo será discutido a Fome e Segurança Alimentar no Brasil pós anos 2000, a partir de discussões teóricas relacionadas à segurança alimentar, a sua institucionalidade como direito humano e o processo de incorporação da problemática da fome nas políticas públicas no Brasil. Também será abordado a trajetória das políticas direcionadas à alimentação e combate à fome. Ainda no terceiro capítulo será abordado a problemática da fome no Brasil, com base em estudos publicados e dados relacionados à questão, destacando a importância da agricultura familiar no combate à fome a partir da incorporação deste segmento na agenda governamental e nas políticas públicas.

O quarto capítulo é composto pelas análises sobre o PAA no Brasil e no Maranhão, abordando o processo de estruturação do programa, sua implantação e execução em nível nacional e no estado do Maranhão. O quinto capítulo é composto pelas análises do PAA em Vargem Grande – MA, sendo realizada uma caracterização socioeconômica do município e da produção agropecuária familiar. Também é abordado o processo de implementação e execução do PAA, bem como os desafios da sua execução.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico para a fundamentação teórica da pesquisa, considerando os principais temas apresentados na Figura 1, bem como os autores mais relevantes que contribuíram para as análises.

Figura 1 – Material Bibliográfico



Elaboração: A autora.

Posteriormente, foi realizada uma pesquisa no banco de dados abertos do Governo Federal, referentes aos dados sobre o PAA no Brasil, no Maranhão e em Vargem Grande disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (plataforma VIS-DATA) e pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (Compêndios de Estudos da Conab, 2003-2020). Além disso, foram solicitadas informações adicionais sobre o programa via Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC).

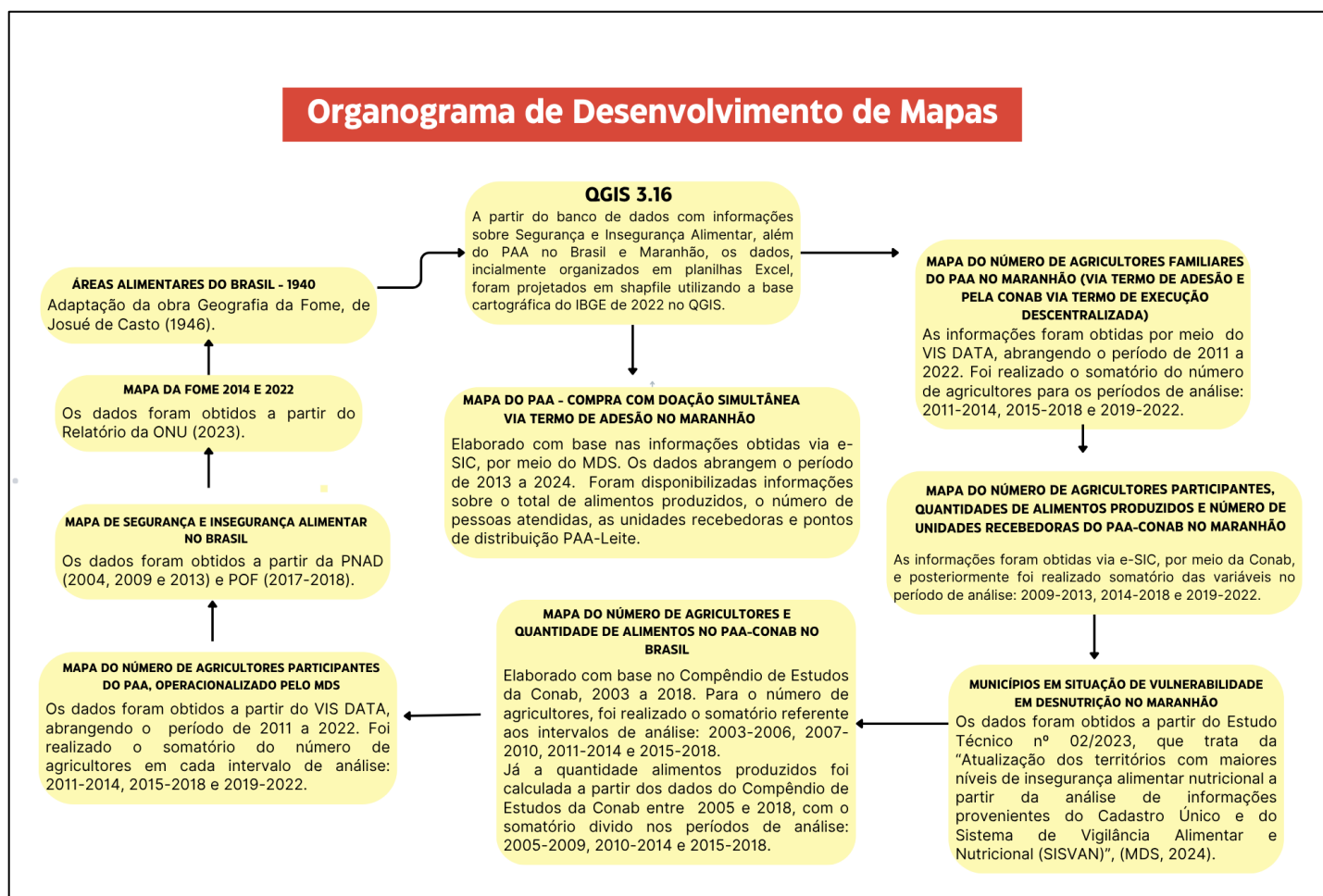
Para tanto, foi realizada uma busca de informações sobre o PAA no Brasil, no Maranhão e em Vargem Grande, no período de 2003 a 2022, considerando aspectos como recursos, número de agricultores beneficiados, número de beneficiários consumidores, unidades receptoras e quantidade de alimentos produzidos.

Também foram consultados os resultados das pesquisas do IBGE, obtidos por meio do Censo Demográfico (2010 e 2022), Censo Agropecuário (2006 e 2017), com o objetivo de caracterizar a área de estudo. Para as análises dos dados referentes à insegurança alimentar no Brasil, foram consultados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) (2004, 2009, 2013 e 2023), Pesquisa Orçamentos Familiares – POF (2017-2018). Além disso, também foram analisados estudos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (2023) relacionados à fome e à agricultura no mundo.

Para as análises sobre a fome no Maranhão em nível estadual e municipal, foi considerado o Estudo Técnico nº 02/2023 sobre a **Atualização dos territórios com maiores níveis de insegurança alimentar nutricional a partir da análise de informações provenientes do Cadastro Único e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)**, e o Estudo Técnico nº 03/2023 **Mapeamento da Insegurança Alimentar com foco na desnutrição (Mapa InSAN) a partir da análise do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)**.

Com base nas informações obtidas, os dados foram sistematizados no software Excel, onde foram confeccionados gráficos e planilhas que subsidiaram a elaboração de representações cartográficas no software QGIS 3.16, conforme representado na Figura 2.

Figura 2 – Organograma de Desenvolvimento de Mapas



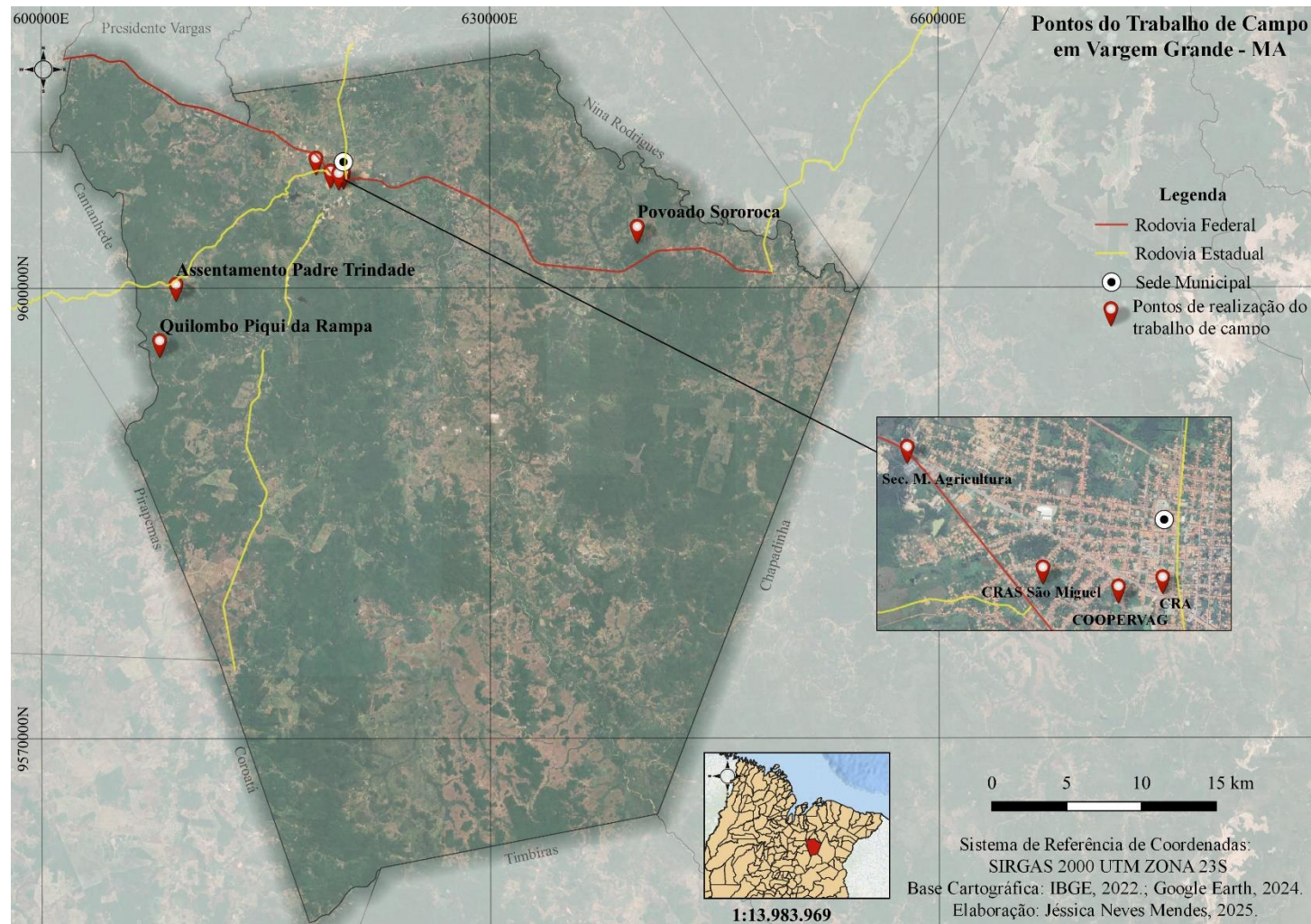
Elaboração: A autora.

Para tanto, também foi realizada pesquisa de campo no município de Vargem Grande (previamente autorizados pelo Comitê Nacional de Ética em Pesquisa - CONEP e pelo Comitê de Ética da FCT/UNESP) que consistiu em quatro visitas (sendo realizadas duas em 2023 e duas em 2024), cada uma com duração de uma semana, destinadas para aplicação de entrevistas semiestruturadas, conforme disponibilizados no apêndice deste trabalho. Os pontos de realização do trabalho de campo estão representados no Mapa 2. Foi realizada a aplicação de entrevistas coletivas com os agricultores, tendo em vista, a própria demanda dos agricultores.

Nessa pesquisa, as áreas visitadas foram o Assentamento Padre Trindade (com a presença de 12 de agricultores), a Comunidade Remanescente de Quilombo Piqui da Rampa (com a presença de 8 agricultores) e Rampa, além da Comunidade Sororoca (com a presença de 10 agricultores). No entanto, tendo em vista às dificuldades de deslocamento no campo (devido à distância da área urbana – aproximadamente 20 km - e as condições de infraestrutura das estradas, diante da impossibilidade de tráfego de veículos), não foi possível alcançar outras comunidades em que os agricultores também tiveram acesso ao PAA.

Do Centro de Vargem Grande para a comunidade Sororoca, foram percorridos 30 km; até o Piqui da Rampa, 28 km; e até o assentamento Padre Trindade, 18 km. Também foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com um técnico agrícola (responsável pela execução do PAA no município) representando a Secretaria Municipal de Agricultura de Vargem Grande, uma assistente social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a diretoria da Cooperativa Agroextrativista dos Pequenos Produtores Rurais de Vargem Grande – MA (COOPERVAG), e uma servidora responsável pela execução do PAA-Estadual na Secretaria de Estado da Agricultura Familiar no Maranhão (SAF).

Mapa 2 – Pontos do Trabalho de Campo em Vargem Grande, Maranhão



Na pesquisa de campo, foi realizado o acompanhamento do processo de entrega dos alimentos do PAA pelos agricultores no Centro de Recebimento da Agricultura Familiar (CRA), bem como o processo de montagem e distribuição das cestas, juntamente com funcionários da Secretaria de Agricultura e da Secretaria de Assistência Social do município de Vargem Grande

No processo de entrega das cestas do PAA no CRAS São Miguel, foram aplicadas 13 entrevistas semiestruturadas com beneficiários consumidores dos alimentos. Entre as dificuldades para a ampliação desse número de entrevistas, foi a própria resistência dos beneficiários em tratar da temática da fome (com alguns demonstrando receio em responder as perguntas), além da limitação do tempo, já que, com o início da entrega das cestas no CRAS, as pessoas ficaram dispersas.

A partir da aquisição dos dados oficiais pelos órgãos executores do PAA, bem como os dados obtidos em pesquisa de campo, foi possível a interpretação e descrição das informações, permitindo análises críticas que contribuíram para a construção e sistematização do texto da tese.

No próximo capítulo, abordaremos o contexto da Geografia e Geopolítica da Fome a partir das obras de Josué de Castro, enfatizando a importância de seus estudos sobre a fome tanto na Geografia quanto para a formulação de políticas públicas.

3 GEOGRAFIA E GEOPOLÍTICA DA FOME: acesso e disponibilidade dos alimentos como ponto de partida para a política pública

O tema da fome, como um problema social, ganhou destaque nos estudos de Josué de Castro e, ao longo da conjuntura socioeconômica do Brasil, retornou à pauta de diversos estudiosos. Esses debates buscam impulsionar a importância da discussão sobre esse tema, que tanto aflige diariamente parte da população.

Para se compreender o complexo problema da fome em seus diversos aspectos, os estudos de Josué de Castro acerca da fome são de extrema importância para subsidiar as discussões no âmbito geográfico. Josué de Castro (1984) compreendeu a fome desde o seu aspecto fisiológico, abordando as suas consequências para a saúde humana, bem como os aspectos socioeconômicos, que estão intrinsicamente relacionados com o acesso e disponibilidade dos alimentos, desde o passado histórico imposto pela colonização e exploração que se perpetua e reflete atualmente, diante da dinâmica do capitalismo.

Com base em seus estudos, Castro (2003) procurou desenvolver uma concepção para explicar que a fome também é uma expressão do subdesenvolvimento. O autor conseguiu demonstrar que a fome pode ser relacionada tanto a aspectos biológicos, quanto econômicos, políticos e sociais, e a ciência geográfica por sua capacidade analítica multifacetada, poderia contribuir com uma visão totalizadora da fome (Prestes, 2011).

A carência de alimentos não apenas pode levar ao óbito, bem como a má alimentação provoca diversos danos à saúde, devido ao mau funcionamento do organismo. Segundo Dalmoro (2018), o Brasil passou por intensas transformações, nas quais apesar dos avanços, também se consolidaram retrocessos que se manifestam em profundos problemas sociais. A própria formação social do país nos remete a várias compreensões acerca da sua estrutura social, especialmente à questão da fome, o qual Josué de Castro argumentava que apresentava um passado histórico.

O modelo produtivo no Brasil baseado na exportação de *commodities* agrícolas (soja, milho, café, açúcar), desde o processo de colonização até os dias atuais, tem gerado vários desdobramentos no processo de acumulação do capital (Dalmoro, 2018). Entre essas manifestações da acumulação do capital, a fome, a pobreza rural e a marginalização de trabalhadoras e trabalhadores ligados à produção familiar são uma das consequências.

A partir disso, se enfocou a Geografia da Fome de Josué de Castro, considerando as abordagens da fome presente nos seus estudos, bem como a relevância das suas obras para a Geografia e para o contexto atual, sobretudo no âmbito das políticas públicas.

Posteriormente, será então discutido a Geopolítica da fome, tendo como base a categoria geográfica do Território para a compreensão do fenômeno da fome e sua relação com o Estado e a Agricultura Familiar. Nessa perspectiva, este capítulo também terá como foco o processo da Revolução Verde nos sistemas agrícolas modernos, demonstrando que apesar do aumento da produção de alimentos; a distribuição e o acesso aos alimentos permanecem desiguais, refletindo na permanência e aumento de indivíduos em situação de fome.

3.1 Geografia da Fome de Josué de Castro

A revisita de uma das principais obras de Josué de Castro, bem como, outros estudos publicados pelo autor, abordando a fome no Brasil e no mundo, são de fundamental importância para compreendermos tal fenômeno na atualidade nesta pesquisa. Os estudos de Josué de Castro são basilares na temática e constantemente revisitados, sobretudo quando há um aumento significativo nos dados relacionados à fome.

Sob um olhar geográfico acerca do espectro da fome, identifica-se que o sistema capitalista imposto gera progresso para algumas classes sociais, enquanto provoca retrocesso para a grande maioria, à medida que se introduz um modelo de desenvolvimento que fragmenta, segrega e estabelece a pobreza, a desigualdade e, conseqüentemente, a fome. Além disso, reexaminaremos os estudos de Josué de Castro e a importância de suas obras no debate sobre o problema alimentar, bem como sua atualidade na Geografia.

3.1.1 A fome como espectro da pobreza e desigualdade

Ao considerarmos sobre a questão da fome, compreendemos que sua origem está relacionada aos aspectos fisiológicos de todos os seres vivos, ou seja, à sensação fisiológica associada à necessidade de alimentação e nutrição. Porém, quando uma parte da população não tem acesso a alimentos de qualidade, a fome torna-se um desafio de natureza social e política.

Segundo Lima Sobrinho (1981), a não satisfação da fome, não permite suprir as necessidades nutricionais do organismo, o que pode causar diversas conseqüências patológicas. No entanto, o autor analisa que a fome é a ausência de qualquer um dos quarenta ou mais elementos nutricionais, como vitaminas, proteínas, minerais e carboidratos necessários para sustentar a vida.

Conforme Lima Sobrinho (1981), a fome tem diversas conseqüências patológicas, sendo a mais permanente a perda de peso associada à desnutrição. Em crianças e adolescentes, uma

das consequências é o atraso no crescimento de altura e peso, além de apatia e distração anormal. Além disso, vermes e parasitas aumentam os seus efeitos tóxicos devido à falta de nutrição, o que tem sérias implicações para a saúde pública. E quando a fome não for satisfeita e persistente, neste caso se manifestarão as consequências da desnutrição, que podem ocasionar à morte (Lima Sobrinho, 1981).

Contudo, a fome não pode ser limitada apenas ao aspecto quantitativo, ou seja, à quantidade de alimentos consumidos, mas principalmente à qualidade; pois há alimentos que não fornecem os nutrientes necessários para manter uma vida saudável, como, por exemplo os processados. Nesse contexto, resolver o problema da fome não se restringe à disponibilidade e/ou distribuição de alimentos, mas à garantia do acesso a alimentos com qualidade nutricional. A partir disso, as causas da fome também estão associadas aos aspectos sociais e econômicos

Assim, consideramos os estudos de Josué de Castro sobre a fome, tendo em vista que o autor foi pioneiro ao relacionar o fenômeno em seus aspectos social e geográfico, a partir da espacialização da fome. Castro (1959) entendeu que um dos principais obstáculos para a solução da fome era a falta de conhecimento da sociedade sobre o problema, bem como as complexas manifestações associadas a esta, incluindo aspectos biológicos, econômicos e sociais. Assim, de acordo com Castro (1959):

A fome determinada pela inclemência da natureza constitui um acidente excepcional, enquanto que a fome como praga feita pelo homem constitui uma condição habitual nas mais diferentes regiões da Terra: toda terra ocupada pelo homem tem sido por ele transformada em terra da fome (Castro, 1959, p. 79).

Portanto, a fome é universal e não se refere apenas a aspectos biológicos, mas também a sociais. Assim, Castro (1959) analisa que a fome é ao mesmo tempo causa e consequência da pobreza e da desigualdade social, antes atribuída a fatores climáticos ou raciais.

Castro (1984) enfatizou que, ao abordarmos a fome no Brasil, a alimentação do brasileiro tem se revelado com qualidades nutritivas precárias nas diferentes regiões do país, além disso, diante da sua extensão territorial, com sua biodiversidade, seria possível produzir alimentos suficientes para a população. No entanto, se os recursos e os hábitos alimentares estão inadequados, compreende-se que a estrutura econômico-social não tem favorecido o aproveitamento racional das possibilidades geográficas.

Lacoste (1985, p. 47) evidenciou que: “a fome é tradicionalmente apresentada como o sintoma mais evidente do subdesenvolvimento”. A fome assola vários países, principalmente nas regiões de subdesenvolvimento, onde o problema da fome é, em grande parte, resultado de

desigualdades sociais. Para o autor, a fome é produzida em regiões que ainda estão sob a influência do imperialismo e das contradições políticas.

A alimentação é considerada a energia vital do ser humano. A fome provoca sofrimentos insuportáveis, como aponta Ziegler (2013), causa sofrimento agudo no organismo, além de letargia e enfraquecimento das capacidades motoras e mentais, com isto, implica na marginalização social diante do desemprego crônico, decorrente da perda de autonomia econômica pela incapacidade de realizar trabalho regular.

As causas da fome estão diretamente relacionadas com a pobreza, a precária acessibilidade a direitos básicos, a mudanças climáticas, a desastres naturais e conflitos. A fome pode ser distinguida de duas formas: a fome estrutural, que é permanente e típica das estruturas de produção insuficientemente desenvolvidas dos países do hemisfério sul, e a fome conjuntural, que é altamente visível e surge subitamente, por exemplo, diante de catástrofes naturais e guerras (Silva, 2020; Ziegler, 2013). Vale destacar também os fatores edafoclimáticos que podem intensificar as causas da fome (Silva, 2020; Ziegler, 2013).

A fome pode ser considerada uma das consequências da pobreza e da desigualdade no acesso aos direitos básicos, incluindo a alimentação. Embora amenizar o problema da fome implique na efetivação e no acesso a políticas econômicas e sociais, esse problema também se manifesta como reflexo do sistema de produção capitalista. Assim, para Silva (2020):

Destarte, a fome é uma mazela, produto de relações sociais da exploração capitalista e de dominação econômica e política, de classe, gênero, racial/étnica, segundo os países, com fatores de diferenciação e hierarquização do poder geopolítico entre nações, mediante as relações de dominação internacionais de comércio, de intercâmbio e distribuição (Silva, 2020. p. 97).

A lógica do capital baseia-se na dinâmica da exploração e as tradições colonialistas persistem até hoje nos países subdesenvolvidos, onde o progresso foi injetado à custa de lucros exclusivos em setores privilegiados (Castro, 1984).

Teixeira (2022) argumenta que a fome está dialeticamente ligada à alimentação, o que significa que abordar o problema da fome envolve considerar tanto o acesso, quanto a produção de alimentos. Para tanto, pensar na alimentação como uma necessidade ou direito básico, dentro da lógica capitalista, transforma muitos alimentos em *commodities*, a serem consumidos como meio de subsistência para reproduzir a força de trabalho explorada pelo capital.

Macedo (2019) discute que a classe trabalhadora é acometida diariamente pelas doenças da fome porque geralmente elas são silenciosas e, muitas vezes, os trabalhadores não têm consciência disso e, quando têm, a doença traz graves consequências. Como resultado, a

degradação dos hábitos alimentares é causada pela substituição de alimentos ricos em nutrientes por mercadorias debilitantes que causam doenças entre os trabalhadores. O complexo da fome e a degradação dos hábitos alimentares matam gradativamente a classe trabalhadora e provocam uma destruição em massa baseada em alimentos debilitantes, carregados de calorias e substâncias tóxicas e, portanto, pobres em nutrientes. (Macedo, 2019).

Tocqueville (1835; 2003), em sua clássica obra *Ensaio sobre a Pobreza*, ao compreender as transformações da sociedade durante a transição do período feudal para a industrialização, enfatizou que, com o passar do tempo, a satisfação das necessidades básicas não era mais suficiente, e nesse contexto a população abandonava seus campos para atender às novas necessidades trazidas pelo capitalismo.

Tocqueville (1835; 2003) resgata as sociedades primitivas para estabelecer o surgimento das desigualdades, a partir da organização feudal, que já alertava para as contradições do progresso estabelecidas pelo capitalismo. Para o autor, o progresso cria necessidades que, às vezes, não são essenciais à vida, por exemplo, antes, o ser humano que trabalhava no campo, conseguia abrigo e alimento, mas com as novas mudanças, o abrigo e a alimentação, que antes eram um bem básico, tornaram-se sofisticados.

Rocha (2006), aponta que, originalmente, a preocupação com a pobreza e a desigualdade, como conhecemos atualmente, iniciou-se nos países desenvolvidos. O fenômeno da pobreza, sempre existiu, mas suas interpretações têm variado ao longo dos anos, sobretudo na perspectiva de mensuração de acordo com órgãos internacionais, instituições de pesquisa e órgãos de governo (Schwartzman, 2007).

A suposição que se firmou nos países capitalistas e mais desenvolvidos, era de que a pobreza estava relacionada à falta de trabalho, associando-se, a partir daí, a pobreza à geração de emprego (Schwartzman, 2007). De acordo com Schwartzman (2007), as estatísticas desenvolvidas ao longo dos anos classificaram a pobreza em dois tipos principais: **pobreza absoluta**, que considera pessoas cujo rendimento é inferior ao necessário para adquirir um conjunto mínimo de bens e serviços indispensáveis; e **pobreza relativa**, que considera pessoas que se situam em um nível abaixo em relação à sociedade em que vivem.

A partir da perspectiva da pobreza absoluta, vinculada estreitamente às questões de sobrevivência física, foram elaboradas metodologias baseadas nas necessidades básicas não satisfeitas, como, por exemplo, a identificação de pessoas que não conseguem satisfazer as necessidades essenciais, como habitação, educação, saúde entre outros, indicando assim, a multidimensionalidade da pobreza (Rocha, 2006; Schwartzman, 2007).

Schwartzman (2007), aponta que o critério mais usual de mensuração da pobreza é a renda, sendo que vários países têm adotado linhas de pobreza oficiais. Por isso, o autor reforça a importância de “estudos sobre a pobreza e os elementos culturais a ela associados não como característica dos grupos afetados, mas como um resultado de um processo mais complexo de interação entre esses grupos e a sociedade mais ampla, através do qual as identidades, percepções e preconceitos são construídos e reforçados” (Schwartzman, 2007. p. 97).

Rocha (2006) critica que é provável que as questões relacionadas à sobrevivência física e associadas à pobreza absoluta tenham sido crescentes devido ao fato de que os estudos sobre a pobreza foram desenvolvidos em países ricos, cuja abordagem, centrada na insuficiência de renda, acabou se generalizando também em países mais pobres.

Nesse contexto, a autora compreende que, mesmo em relação às necessidades fundamentais como à alimentação - cujo atendimento também está associado à pobreza -, é extensa a literatura que aborda das necessidades nutricionais, as quais variam conforme as diferentes características dos indivíduos. A autora analisa que a definição de necessidades alimentares insatisfeitas não exige o estabelecimento de uma dieta mínima, já que a fome e a subnutrição podem ser mensurados pelas características da população, como ocorrem em indicadores físicos inadequados, por exemplo, no caso de crianças, altura por idade ou peso por alturas insuficientes. Trata-se, assim, de um instrumento de monitoramento direto da pobreza, considerando o atendimento das necessidades nutricionais. Ou seja, considera-se também a fome como diretamente relacionada à pobreza.

Considerando o recorte empírico dessa pesquisa, o município de Vargem Grande, de acordo com dados do MDS (2025), o município possui 31.176 pessoas (do total da população de 43.261 hab. o que representa, aproximadamente, 72,09% da população total do município) cadastradas no CadÚnico, sendo 21.532 em situação de pobreza⁵. O principal grupo populacional tradicional cadastrado são os agricultores familiares (2.555 famílias), seguido pelos quilombolas (767 famílias cadastradas) e extrativistas (621 famílias cadastradas).

No programa Bolsa Família, 24.951 pessoas foram beneficiadas até dezembro de 2024, abrangendo 8.009 famílias. O público principal é constituído por gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes. O público atendido pelo Bolsa Família em Vargem Grande reflete a vulnerabilidade socioeconômica da população no município.

A fome persiste em domicílios cuja renda *per capita* da família é de até 1/4 do salário-mínimo, principalmente nas famílias que têm mulheres como responsáveis e/ou aquelas em que

⁵ Dados referentes até julho de 2025.

a pessoa de referência se considera de cor preta ou parda (Rede PENSSAN, 2022). Nos domicílios que recebiam auxílio financeiro por meio da transferência de renda de programas sociais como o Bolsa Família e/ou Auxílio Emergencial, a insegurança alimentar foi maior nos níveis leve ou moderada, enquanto nos domicílios com renda *per capita* inferior a 1/4 do salário-mínimo e que não recebiam auxílio financeiro, a situação alimentar era agravante, ou seja, estado severo de fome (Rede PENSSAN, 2022).

Dado os diferentes tipos de índices sociais para monitorar a incidência de pobreza nos países e considerando a complexidade do fenômeno e suas especificidades, destacam-se entre os parâmetros universais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que considera a média aritmética entre três variáveis: esperança de vida ao nascer, nível educacional e PIB *per capita* (Rocha, 2006). Além disso, outro índice adotado em países como o Brasil, onde a renda se mostra relevante como medida de bem-estar social, é o Índice de Gini, elaborado para expressar o grau de desigualdade de renda, relacionando a proporção acumulada de pessoas à proporção acumulada de renda.

Assim, a partir do Censo Demográfico de 2010, Vargem Grande obteve baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com indicador de 0,542⁶, ocupando a 169ª posição entre os 217 municípios do estado do Maranhão, ou seja, considerado IDH baixo (IBGE, 2010). Já o Índice de Gini, segundo o Censo de 2010, foi de 0,59⁷, indicando uma alta desigualdade de renda (IBGE, 2010).

Além disso, com base no estudo técnico de atualização dos territórios com maiores níveis de insegurança alimentar e nutricional, a partir dos dados do CadÚnico e do SISVAN, entre 2017 e 2018, Vargem Grande encontrava-se em situação de *muito alta* vulnerabilidade nutricional. Entre 2019 e 2020, o município passou para uma situação de *alta* vulnerabilidade nutricional. Em 2021, não foram obtidos dados, mas, em 2022, voltou a apresentar situação de *muito alta* vulnerabilidade nutricional. Ou seja, o município apresentou quadro preocupante de insegurança alimentar e nutricional.

A pobreza e a desigualdade, manifestadas em diversos aspectos sociais, como a fome, são problemas complexos que demandam compreensão. No entanto, quando se trata do modo de produção capitalista, baseado no processo de acumulação e exploração, o problema se torna

⁶ Média geométrica do IDH varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano, quanto mais próximo de 0, menor o desenvolvimento humano.

⁷ A média estatística do Índice de Gini varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 0, menor a desigualdade, quanto mais próximo de 1 maior o nível de desigualdade e concentração de renda.

ainda mais complexo. Além disso, o Estado no âmbito de sua contradição, há necessidade de reproduzir a pobreza, transferindo a responsabilidade desse processo para os próprios pobres e encorajando-os a procurar formas de superar a sua realidade.

Prates, Carraro e Zacarias (2020) destacam que:

Se for levado em conta o contexto presente de retrocesso de direitos, assiste-se a uma retomada de análises e iniciativas de proteção social de cunho meritocrático e conservadoras que, com críticas similares, buscam desconstituir direitos, culpabilizar aqueles que lutam contra as interdições e por uma vida mais digna, deslocando de sua raiz as expressões da questão social que se agudizam. Igualmente, penalizam os mais pobres, que mais necessitam dos serviços públicos, negando-lhes o atendimento de suas necessidades mais elementares, como o direito à vida, e ofertando-lhes políticas públicas focalizadas, de caráter gerencialista e voltadas ao alívio imediato da pobreza (Prates; Carraro; Zacarias, 2020, p. 27).

Nesse contexto, o enfrentamento das desigualdades sociais exige investimentos por parte do Estado. Tal enfrentamento parte da mobilização da sociedade e do próprio sistema capitalista, o qual, para haver crescimento e desenvolvimento econômico deve-se eliminar redutos da pobreza e da desigualdade, mesmo em países ricos (Rocha, 2006; Prates; Carraro; Zacarias, 2020).

Consideramos nesta pesquisa a fome como um reflexo da pobreza, que, por sua vez, desencadeia a desigualdade social. A pobreza e a desigualdade social podem ser mensuradas por diversos aspectos, tais como: a insuficiência de renda, a desigual distribuição de recursos, o acesso a serviços essenciais como saúde, educação, habitação e, sobretudo, a alimentação, ou sua ausência, provocando a fome.

Neste contexto, a pobreza e a desigualdade tornam-se fenômenos sociais complexos que devem ser compreendidos se considerarmos que suas especificidades carregam em sua configuração as características do sistema capitalista. Consequentemente, a fome pode ser associada como um produto de tais fenômenos. Fome e desnutrição também podem estar associados à pobreza e à desigualdade, pois são indicadores que destacam onde a magnitude desses problemas é maior (Monteiro, 2003).

Castro (2003, p. 104) assevera que a “mão invisível” nunca agiu no interesse da humanidade e a ‘mão invisível’ dos grupos dominantes e privilegiados sempre monopolizou os benefícios” a um seletivo grupo privilegiado e dominante, que por consequência resulta na pobreza e na miséria:

É a concentração abusiva da riqueza – sobretudo neste período histórico dominado pelo neocolonialismo capitalista que foi o fator determinante do subdesenvolvimento de uma grande parte do mundo: as regiões dominadas sob a forma de colônias políticas diretas ou de colônias econômicas (Castro, 2003, p. 104).

A partir disso, compreende-se que a pobreza e a desigualdade social frequentemente têm como base o critério da insuficiência de renda, embora, em sua complexidade, envolvam diversos fatores, incluindo a fome. Em tempos de Neoliberalismo e do Estado mínimo, torna-se cada vez mais difícil eliminar os problemas sociais em constante crescimento, especialmente a fome.

Mello (2018) aponta o desafio da mensuração da desigualdade associado aos diferentes níveis de pobreza, sendo estabelecidos vários parâmetros que determinam ou não uma situação de pobreza entre indivíduos. Alguns elementos podem ser identificados como constituintes da pobreza, como insegurança alimentar, acesso precário à água e saneamento básico, mortalidade, escolarização. Apesar da pobreza apresentar multidimensionalidade, do ponto de vista das intervenções governamentais, elas podem operacionalmente ser utilizadas de referências unidimensionais, como a renda monetária familiar ou individual (Mello, 2018).

De fato, embora sejam fenômenos distintos, a fome pode ser vista como um espectro da pobreza e da desigualdade social, ambos sendo efeitos nocivos do capitalismo, como discutido anteriormente. Para tanto, Carvalheira e Campello (2023) destacam que não há razão econômica para a pobreza, desigualdade e fome no Brasil, entretanto, o problema está relacionado às formas de organização política e social. O Brasil é marcado pelas desigualdades históricas em torno de um território com abundância de recursos naturais face a um processo acelerado de modernização. Com isso, os autores destacam que:

Dessa maneira, é importante que a desigualdade, a pobreza e a fome sejam vistas também como problemas políticos, e não apenas socioeconômicos. São fenômenos que não podem ser analisados de forma isolada ou tidos como naturais: são construções sociais, pois resultam de relações entre grupos humanos, instituições sociais, ambiente natural, elementos políticos e saberes técnicos e científicos. Todos esses fatores são dinâmicos, mudam no tempo e no espaço em que aparecem numa sociedade específica (Carvalheira; Campello, 2023, p. 34).

O espectro da fome no Brasil é marcado por várias singularidades, dentre elas o processo de colonização, caracterizada por uma estrutura agrária inalterada que reproduz desigualdades (Carvalheira; Campello, 2023). Dessa forma, ao compreendermos o fenômeno da fome, sobretudo no Brasil, é imprescindível considerar a abordagem dos estudos de Josué de Castro, que foi pioneiro ao associar o fenômeno da fome a fatores sociais, contextualizando os diferentes retratos da situação alimentar com o contexto socioeconômico, político e cultural do país.

3.1.2 Abordagens sobre a fome segundo os estudos de Josué de Castro

Tratar da fome como um problema socioeconômico e político não é tarefa fácil, sobretudo na década de 1940, período em que os estudos de Josué de Castro ganharam contorno. Desassociar a fome de questões religiosas, étnicas e climáticas, continua sendo um grande desafio diante de estruturas impostas à sociedade.

Conforme Rezende (2003), diversos fatores determinaram a conspiração do silêncio em torno da fome no país: primeiro, era evidente que o fenômeno da fome, tal como o sexo, era basicamente um instinto primitivo; segundo, a fome revelou o que a cultura racionalista insistia em apagar, desde o século XVIII, os instintos primitivos.

Josué de Castro na obra *Geografia da Fome*, publicada em 1946, quebra o silêncio ao abordar sobre a fome, cujo tema era proibido. O autor desnaturaliza a fome, associando-a como um processo interligado com estruturas econômicas, políticas e sociais do país. Josué de Castro é reconhecido internacionalmente até os dias atuais nos círculos acadêmicos, embora quase desconhecido por parte da população brasileira (Magalhães, 1997; Soares 2003).

As análises de Josué de Castro no âmbito da Geografia da Fome, nos permite compreender a fome a partir de sua complexidade enquanto um fenômeno social e político. O autor considera a ciência geográfica como fundamental para a localização, delimitação e correlação do fenômeno da fome, considerando os hábitos alimentares de diferentes grupos humanos ligados a determinadas áreas geográficas, identificando as causas naturais e sociais que condicionaram seu tipo de alimentação e procurando verificar de que forma os defeitos e falhas dessa alimentação influenciam a estrutura econômico-social dos grupos estudados (Castro, 1984).

Josué de Castro nasceu no Recife em 1908, onde foi escritor, médico, professor, parlamentar e presidente da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ONU/FAO) de 1952 a 1955. Foi um grande apoiador da luta contra a fome. A partir de suas experiências no nordeste brasileiro, começou a estudar as causas da fome e destacou que esse problema decorre não apenas de aspectos fisiológicos, mas também da concentração de renda e das desigualdades sociais.

Em 1954, Josué de Castro recebeu o Prêmio Internacional da Paz do Conselho Mundial da Paz. Com uma vasta experiência internacional, tendo trabalhado em várias universidades na França, Espanha, Bélgica, Estados Unidos, Chile, Argentina, Peru e Venezuela, também escreveu vários manuscritos sobre a fome no mundo. Em 1964, suas obras e direitos foram

perseguidos, então, Josué de Castro foi exilado em Paris e faleceu em 1973 (Fernandes; Gonçalves, 2007; Soares, 2003).

Em seu manuscrito *Homem e Caranguejos*, uma obra de caráter autobiográfico publicado em 1967, Josué de Castro conta a história da descoberta da fome que viveu quando criança nos manguezais do Capibaribe, no Recife. Castro (1967) relata que a primeira sociedade com a qual travou conhecimento foi a sociedade dos caranguejos, depois uma sociedade de seres humanos vivendo nos manguezais, que é economicamente anfíbia porque vegeta à margem de duas estruturas econômicas: as estruturas agrárias feudais⁸ e os capitalistas que persistem no Nordeste do Brasil. Assim, segundo Castro (1967):

Pensei, a princípio, que a fome era um triste privilégio desta área onde eu vivia – a área dos mangues. Depois verifiquei que, no cenário da fome do Nordeste, os mangues eram uma verdadeira terra da promessa que atraía os homens vindos de outras áreas de mais fome ainda. Da área das secas e da área da monocultura da cana de açúcar, onde a história açucareira, esmagava, com a mesma indiferença, a cana e o homem reduzindo tudo a bagaço (Castro, 1967, p. 20).

A partir das histórias contadas por seu pai e de outros relatos dos moradores de seu bairro, Castro (1967) percebeu que a fome não era um produto exclusivo dos manguezais, pelo contrário; os manguezais eram um reduto onde se reuniam outros famintos do Nordeste: os da zona da seca e da cana. E quando viajou pelo mundo, conhecendo outras realidades, se deparou com uma nova surpresa, percebeu que esse fenômeno não é geograficamente local, mas universal (Castro, 1967).

Embora tenha deixado vários manuscritos sobre a fome no Brasil e no mundo, esta pesquisa tratará de algumas de suas principais obras, tais como *O Problema da Alimentação no Brasil*, publicada em 1939. Nessa obra, Josué de Castro inicia seu trabalho criticando o vazio bibliográfico sobre o assunto no Brasil, além disso, o autor chamou a atenção para o fato de que para o desenvolvimento econômico e social do país, o problema da alimentação é fundamental e indispensável, pois a alimentação é um dos elementos mais importantes para a sustentação da vida (Castro, 1939).

Ainda nessa obra, Josué de Castro realiza um estudo biológico e fisiológico sobre a importância dos alimentos para o corpo, bem como dos nutrientes vitais para a saúde humana e as consequências da sua ausência. Castro (1939) trata do fato de que o conhecimento sobre as

⁸ Conforme Nascimento (2012) (*apud* Medeiros, 2019), Castro não levava em consideração a diferença do regime feudal (sistema em que a terra servia exclusivamente para a subsistência dos arrendatários) do regime colonial em que o Brasil foi submetido, no qual a produção era voltada exclusivamente para o mercado externo.

formas de nutrição humana é essencial, além disso, concluiu que há necessidade de a nutrição humana ser regulamentada tanto qualitativa quanto quantitativamente.

O autor também ressalta que, diante das consequências que a grande guerra mundial trouxe, o estudo da fome ganhou destaque nos países e no Brasil não seria diferente. Assim, o autor conclui que a alimentação no Brasil, no geral, é insuficiente e imprópria (Castro, 1939).

Castro (1984), em sua obra *Geografia da Fome*, questiona os fatores por trás da conspiração do silêncio sobre o tema da fome e porque, diante de vários trabalhos de diversos estudiosos, a fome é pouco pesquisada. Assim, o autor conclui que:

Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura: foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente (Castro, 1984, p. 30).

A fome constitui-se como um dos tabus a serem discutidos na sociedade, o que pode ser explicado pelo fato de ser um instinto primário sistematicamente negado pela civilização (Castro, 1984). A discussão sobre a fome na sociedade só ocorreu após as duas guerras mundiais, quando a realidade desse problema foi exposta, apesar dos preconceitos morais e dos interesses econômicos da classe dominante que tentava ocultar tal fenômeno (Castro, 1984).

Nesse contexto, o autor propôs um estudo sobre o fenômeno da fome a partir da perspectiva ecológica, considerando as ações e reações dos seres vivos diante da influência do meio, estreitando os aspectos biológicos, médicos e sanitários, porém aprofundando sua relação com os aspectos geográficos, como localização, extensão, causalidade e correlação.

Carvalho e Campello (2023) enfatizam que o conceito de fome construído por Josué de Castro é multifacetado, tendo em vista sua interação entre diferentes áreas de estudo, como: Geografia, Sociologia, Economia, Antropologia, Medicina, entre outros, permitindo que o autor tivesse vários olhares sobre a fome. Além disso, os autores argumentam que Josué de Castro pensava a fome na sociedade moderna e ocidental, como um fenômeno diretamente relacionado aos países subdesenvolvidos, de capitalismo atrasado, ligado à formação de um país escravocrata e exportador.

Castro (1984) enfatiza que a fome é um fenômeno social e geograficamente universal. Tratando-se do Brasil e diante de suas dimensões continentais, a fome irá se espacializar de forma diferenciada nas regiões, sendo em algumas de forma mais grave, crônica, e em outras de forma mais discreta.

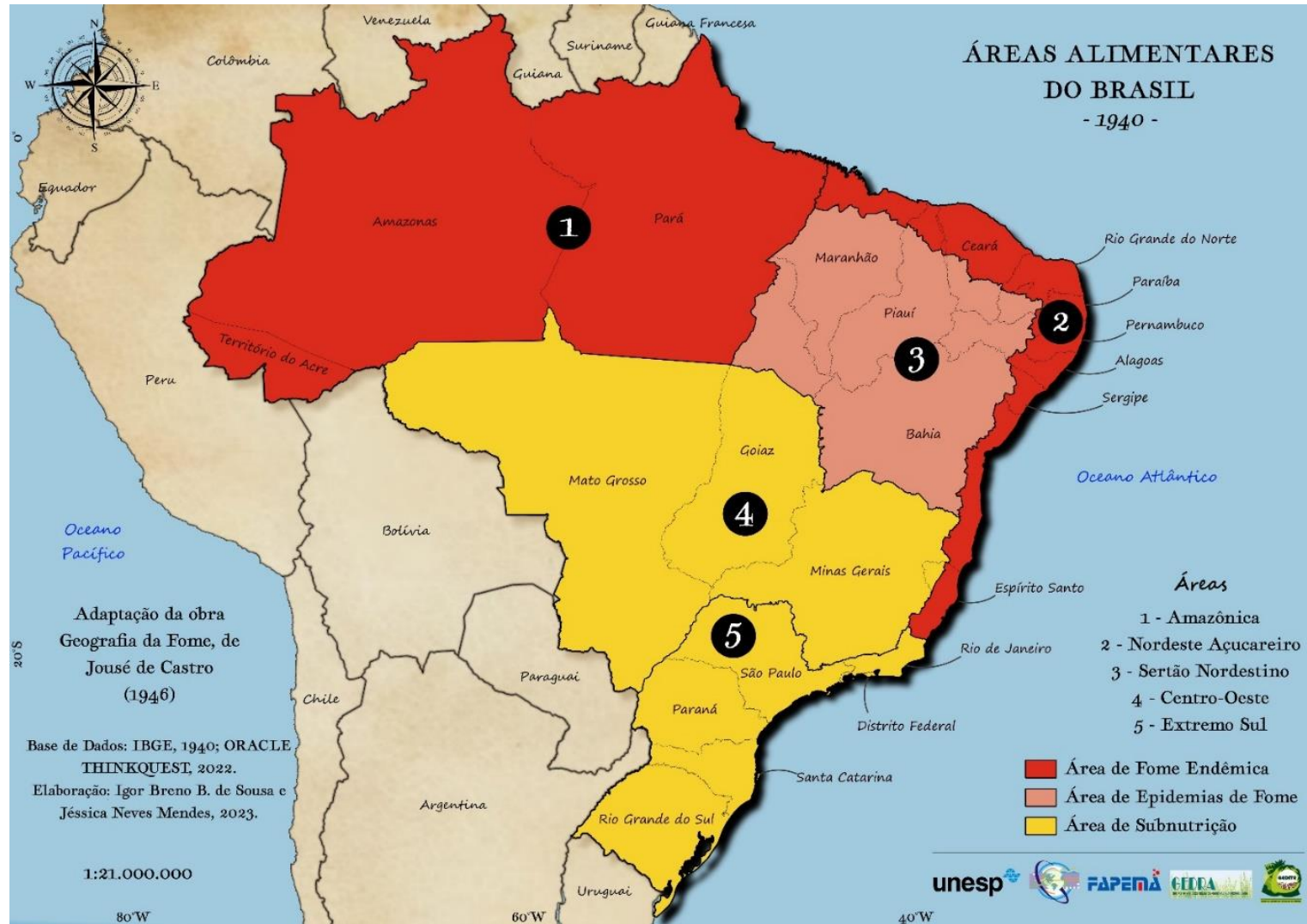
Conforme Mendes (2021), Josué de Castro realiza uma análise do problema alimentar no Brasil, incorporando aspectos naturais e humanos no território nacional, comparando os padrões e problemas alimentares, de forma regional, a partir de uma visão geográfica.

Com isso, o autor faz uma regionalização das áreas alimentares no Brasil, dividindo-as em cinco (Amazônica, Mata do Nordeste, Sertão do Nordeste, Centro-Oeste e Extremo Sul) e classificando-as em áreas de fome endêmica, epidêmica e subnutrição⁹, conforme demonstrado no Mapa 3¹⁰. Das cinco áreas, três apresentam nitidamente a problemática da fome: Amazônica, Mata e Sertão Nordestino. Embora as regiões Centro-Oeste e Extremo Sul apresentem hábitos alimentares mais adequados, ainda assim, possuem deficiências alimentares, mas de forma discreta.

⁹ Consideramos áreas de fome aquelas em que, pelo menos, a metade da população apresenta nítidas manifestações carenciais no seu estado de nutrição, sejam estas manifestações permanentes (áreas de fome endêmica), sejam transitórias (áreas de epidemia de fome) (Castro, 1984. p. 59).

¹⁰ Vale ressaltar que o mapa elaborado é uma reconstrução da proposta de regionalização das áreas alimentares do Brasil, originalmente desenvolvida por Josué de Castro. Foram respeitados os limites estabelecidos pelo autor, adaptando apenas a malha municipal da época da obra.

Mapa 3 – Áreas Alimentares do Brasil (1940)



Assim, o autor faz uma análise dos aspectos ambientais (clima, vegetação, solo) e humanos (culturais, socioeconômicos e históricos) relacionando-os com os hábitos alimentares e suas consequências em cada região. Na Amazônia, a fome era provocada, sobretudo, por razões de ordem natural. A alimentação era composta por farinha de mandioca, feijão, peixe e rapadura, fabricada por pequenos engenhos ou importada do Nordeste. Já a carne era obtida por meio da caça com auxílio de animais silvestres. Esse regime alimentar era insuficiente, resultando em endemias devido à falta de alguns nutrientes básicos, como as vitaminas do Complexo B e proteína, ocasionando o beribéri¹¹.

No Nordeste Açucareiro, nas terras tomadas pelo regime de sesmarias, os alimentos mais consumidos eram a farinha de mandioca, aipim, charque e açúcar, o que ocasionava carências alimentares devido à falta de ferro, proteína, sódio, vitaminas do Complexo B e C, pela ausência de cereais e frutas frescas na dieta alimentar, o que resultava em anemia, dermatites, síndromes diarreicas, problemas oculares e insuficiência calórica, além de *déficit* de crescimento. Diferentemente do Sertão Nordestino, onde dominava a pecuária, o que proporcionava maior acesso à carne e ao leite, nos períodos de seca, a região se tornava uma área epidêmica.

A partir disso, Castro (1984) desmistifica a incidência da fome no Nordeste, associada ao clima, no caso, à seca:

Pelo Brasil afora se tem a ideia apressada e simplista de que o fenômeno da fome no Nordeste é produto exclusivo da irregularidade e inclemência de seu clima. De que tudo é causado pelas secas que periodicamente desorganizam a economia da região. Nada mais longe da verdade. Nem todo o Nordeste é seco, nem a seca é tudo, mesmo nas áreas do sertão. Há tempos que nos batemos para demonstrar, para incutir na consciência nacional o fato de que a seca não é o principal fator da pobreza ou da fome nordestinas. Que é apenas um fator de agravamento agudo desta situação cujas causas são outras. São causas mais ligadas ao arcabouço social do que aos acidentes naturais, às condições ou bases físicas da região (Castro, 1984, p. 259-260).

Nesse contexto, os aspectos da fome na região Nordeste eram alarmantes em comparação com outras regiões do Brasil, estando associados à pobreza excessiva e à baixa produtividade agrícola, resultando em escassez de alimentos. Assim, a luta contra a fome no Nordeste não deve ser associada como uma das consequências da seca, mas sim como uma luta contra o subdesenvolvimento, expresso pelo feudalismo agrário, como a monocultura e o latifúndio na extração de recursos naturais (Castro, 1984).

¹¹ Conforme Castro (1984), beribéri é uma doença causada pela carência de vitamina B1, ocasionando uma série de fenômenos gastrointestinais e nervosos, como anorexia, palpitações, caibras, irritabilidade, perda de memória, insônia, entre outros.

No Centro-Oeste, a alimentação tinha como base o milho, feijão, carne e toucinho. Entretanto, há a carência de iodo, o que provoca doenças como o bócio, e, devido ao excesso de gordura, a ocorrência do Mal de Hansen. A região Sul, embora seja a mais bem alimentada, verificou-se uma série de carências alimentares, como das proteínas, principalmente entre as crianças.

Castro (1984) concluiu sua obra *Geografia da Fome* enfatizando que a fome no Brasil existe desde seu passado histórico, marcada pela exploração dos recursos humanos e naturais, provocada quase sempre promovida pelo elemento colonizador, por meio de vários ciclos econômicos sucessivos e devastadores. Tal fato irá refletir no desajustamento socioeconômico do país, pela inaptidão do Estado, em servir a um seleto grupo e seus interesses privados, bem como ao capital estrangeiro.

Na época da publicação da obra, Josué de Castro já chamava a atenção, assim como outros teóricos, para a desigualdade regional que aflige o Brasil, e compreendia a necessidade de integrar o Nordeste/Norte ao sistema econômico nacional. Para tanto, segundo Castro (1984):

Ao promover o desenvolvimento econômico do país fica o Governo um tanto perplexo diante do dilema do *pão* ou do *aço*, ou seja, de investir suas escassas disponibilidades na obtenção de bens de consumo ou de concentrá-las na industrialização intensiva, sacrificando durante um certo tempo as aspirações de melhoria social da coletividade (Castro, 1984, p. 296).

Nesse cenário, Josué de Castro se refere à desigualdade regional do país na época, embora esta persista até a atualidade. O autor faz uma analogia entre o desequilíbrio rural-urbano e a divisão regional, destacando o Sul e o Sudeste como regiões industrializadas, enquanto o Norte e o Nordeste são predominantemente agrícolas. Assim, para Josué de Castro, a industrialização seria um mecanismo fundamental para o progresso econômico do país, caso houvesse uma melhor distribuição regional em termos de crédito e investimento.

O autor também relacionou o atraso da agricultura à estrutura agrária do país e o latifúndio, que deu origem a uma grande massa de sem-terra, e o minifúndio, que consistia na pobreza crônica proveniente de culturas de subsistência que não conseguia saciar a fome da família.

Conforme Carvalheira e Campello (2023), Josué de Castro defendia que promover o desenvolvimento econômico e social seria importante para atenuar a desigualdade, para tanto, o autor preconizava uma abordagem de desenvolvimento econômico que levasse em consideração os fatores humanos, destacando a alimentação como primordial. Além disso, o

autor defendia um equilíbrio entre o setor industrial e a agricultura, com o objetivo de satisfazer as necessidades básicas da população.

Em 1951, Josué de Castro publicou *Geopolítica da Fome*, que relaciona a crise biológica com a crise política do período pós-Segunda Guerra Mundial. O autor deixa claro que a denominação geopolítica parece tão perigosa quanto a Geografia da Fome, mas seu real significado é tentar estabelecer correlações entre fatores geográficos e fenômenos de categoria política.

Não se trata, portanto, de determinar a análise da ação política na luta entre os Estados, mas do método de interpretação da dinâmica dos fenômenos políticos em cada realidade espacial, especialmente a partir do fenômeno da alimentação, que interfere no comportamento das nações (Castro, 1959).

A partir de sua experiência na ONU/FAO, Castro (1959), ao se aprofundar no problema da alimentação em escala mundial, identificou que a fisionomia alimentar de algumas regiões do mundo vinha se modificando, mas o problema da fome continuava a afetar muitas vítimas. Assim, o autor analisa que existem duas teorias que falseiam a realidade da fome mundial: a que trata a fome como um fenômeno natural e irremediável e a que apresenta o controle da natalidade como a única salvação, numa perspectiva malthusiana. Nesse contexto, Castro (1959) desmistifica a ideia de que o problema da alimentação no mundo não parte da limitação da produção, mas resulta da desigual distribuição e oportunidades de acesso dos alimentos.

Nesse contexto, concordamos com Castro (1984), quando o autor compreende que a fome não se restringe apenas à falta de alimentação, mas também pela falta permanente de determinados elementos nutritivos essenciais à manutenção da vida, caracterizando-se pelas nítidas manifestações carenciais em seu estado de nutrição.

Nas principais obras de Josué de Castro, como *Geografia da Fome* (1946) e *Geopolítica da Fome* (1959), o autor demonstrou que a fome é um fenômeno social geograficamente generalizado e universal, manifestando-se em todas as partes do mundo, principalmente na América Latina (Bortoletto, 2023). No contexto brasileiro, Josué de Castro destacou que os padrões alimentares variam em cada região, além disso, apresenta baixo teor nutricional. Nesse contexto, a fome passa a ser ter dimensões espaciais.

O problema da fome era abordado como resultado da produção insuficiente para atender à população. Contudo, com os progressos técnico-científicos, a produção de alimentos é mais do que suficiente. No entanto, os entraves permanecem devido às condições socioeconômicas que impossibilitam o acesso às refeições pela população. Nesse contexto, reforça-se que a problemática da fome perpassa dimensões de ordem socioeconômica e política, sendo

necessária a implementação de marcos regulatórios que garantam o acesso aos alimentos essenciais para a manutenção da vida.

Castro (1959) demonstra sua crítica ao determinismo geográfico ao afirmar que não são as condições naturais que colocam o ser humano em situação de fome, mas sim os fatores culturais e políticos que são resultados de erros e defeitos das organizações sociais. Nesse sentido, o autor cria uma distribuição regional da fome no mundo, abordando as carências alimentares em cada continente e conectando-as com fatores naturais e culturais.

Não tentaremos definir as especificidades individuais da fome em cada continente, como está muito bem aprofundado na obra *Geopolítica da Fome*, mas Castro (1959) conclui o seu trabalho apresentando as suas perspectivas para a resolução do problema da fome no mundo e os seus desafios. Castro (1959) deixa claro que o combate à fome não é impossível, muito menos utópico, mas que pode ser alcançado dentro dos limites e possibilidades dos habitantes da Terra.

A luta contra a fome não é idealista, mas deve ser vista como uma realidade no contexto da situação política e econômica mundial. O autor salienta que é, de fato, crucial aumentar a produção de alimentos, especialmente à luz dos avanços tecnológicos na ciência agrícola. Portanto:

Para extirpar a fome da superfície da Terra, é necessário, pois, levantar os níveis de produtividade dos povos ou grupos marginais, integrando-os através do progresso econômico, na comunidade econômica mundial. E este aumento da produtividade depende de inúmeros fatores, dos quais o mais importante é, sem dúvida, o tipo de organização da exploração econômica, de que participam os indivíduos. Há certos tipos de exploração econômica que impõem, invariavelmente, níveis de produtividade infra-humana – de produtividade muito aquém das necessidades mínimas da vida; enquanto imperarem esses tipos de exploração econômica, a fome continuará desafiando nossa civilização (Castro, 1959, p. 496).

Segundo o autor, a integração entre os países é, portanto, necessária, não do ponto de vista da permanência da economia colonial baseada na exploração de bens primários, o que é incompatível com o equilíbrio econômico mundial. O autor reforça que, a persistência desse tipo de exploração transformou vários países em grandes áreas endêmicas, que são precisamente áreas coloniais, como é o caso da América Latina e da África, que se limitam ao abastecimento alimentar da Europa e da América do Norte. Nesse sentido, deve haver uma mudança radical nesse tipo de política colonial, porque assim as áreas coloniais nunca serão libertadas da escravidão da fome.

De acordo com Mendonça (2021), tanto na *Geografia da Fome* quanto na *Geopolítica da Fome*, Josué de Castro, ao abordar a origem do espectro da fome, também destacou o

problema do colonialismo. Embora o autor não faça distinção clara entre colonialismo, imperialismo e neocolonialismo, os considera como faces da mesma moeda em relação à exploração de países pobres, o que, por sua vez, conduz ao subdesenvolvimento e, conseqüentemente, à fome (Mendonça, 2021).

Mendonça (2021) afirma que Josué de Castro apontou o sistema capitalista como um dos principais fatores para a criação da fome no mundo, além disso, os relatórios do estado de segurança alimentar no mundo publicados pela FAO anualmente, mostram que não houve mudanças significativas no contingente de pessoas no mundo em situação de fome, mesmo após a publicação da *Geopolítica da Fome* e com a Revolução Verde.

É evidente que, enquanto o sistema capitalista de produção perdurar, a exploração, especialmente dos segmentos mais vulneráveis, continuará inevitável. Embora *Geopolítica da Fome* tenha sido publicada na década de 1950 e muitas mudanças tenham ocorrido no mundo, infelizmente a cooperação que Josué de Castro sonhava não se concretizou. Pelo contrário, a tensão política no mercado mundial se intensificou em diversos setores. Os Blocos Econômicos foram desestabilizados, outros reestruturados e novos formados, o que agrava ainda mais o problema da fome em mundo onde os aspectos econômicos são priorizados e, posteriormente, os sociais, especialmente nos países subdesenvolvidos, com a presença de áreas endêmicas de fome.

Para Castro (2003), em seus últimos escritos, intitulado *Fome: um tema proibido*, publicados em 2003, era impossível ocultar o fenômeno da fome, seja qualitativa ou quantitativamente, pois a fome é consequência do atraso, não do fatalismo ou de um mero acidente histórico. Ou seja, para Castro (2003), o subdesenvolvimento é um produto da má utilização dos recursos naturais e humanos que dificulta a expansão econômica e a mudança social.

Castro (2003) acreditava no avanço da ciência e da tecnologia como aliadas no combate à fome, embora produzir alimentos suficientes para a população não seja a resposta para o espectro da fome. É necessário dispor de poder de compra para a aquisição dos alimentos.

De fato, houve muitos avanços na ciência e na tecnologia alimentar, e a produção de alimentos expandiu-se, sendo mais do que suficiente para satisfazer às necessidades da população mundial. A indústria alimentícia se expandiu; ainda assim, vários estudos questionam o valor nutricional dos alimentos ultraprocessados, devido ao nível de ingredientes químicos nos alimentos.

Castro (2003) considerava importante adquirir técnicas que melhorassem a produção de alimentos nutritivos básicos e a conservação dos produtos. No entanto, ao longo deste trabalho,

veremos que, na realidade, a produção de alimentos, sejam eles naturais ou processados, se expandiu. Porém, nem todos os alimentos chegam à mesa da população e, quando chegam, muitas vezes possuem um valor nutricional muito baixo e com alto teor de substâncias nocivas, que podem causar outras doenças, como hipertensão e diabetes.

Carvalho e Campello (2023) analisam que o número de pessoas com fome atualmente nem sempre é facilmente percebido, devido ao surgimento de uma nova roupagem desse fenômeno, disfarçado através do sobrepeso e obesidade. A fome também pode estar associada ao sobrepeso e obesidade, que envolve o consumo de alimentos ultraprocessados de baixo valor nutricional (Carvalho; Campello, 2023). O sobrepeso pode mascarar a chamada fome oculta, abordada por Josué de Castro.

Bortoletto (2023) analisa que Josué de Castro abordou acerca da monotonia alimentar caracterizada pelo consumo repetido de poucos itens alimentares com baixo valor nutricional, por exemplo a farinha de mandioca e o açúcar. Atualmente, a monotonia é representada pela redução da diversidade alimentar e desvalorização de produtos regionais, o que vem sendo substituídos por alimentos ultraprocessados (Bortoletto, 2023).

É fato que, após a publicação dos estudos de Josué de Castro, muitos avanços foram obtidos. Os índices de desnutrição foram reduzidos e políticas de combate à fome foram incorporadas, como veremos adiante nesta pesquisa. Porém, como o próprio autor afirma, não existe cura contra a fome, como se fosse uma doença definida (Castro, 2003). No entanto, é fundamental que o poder público forneça condições e oriente a sociedade por meio de políticas públicas voltadas para sua emancipação alimentar, que é um dos valores mais básicos do bem-estar social.

Diante disso, compreende-se a relevância dos estudos de Josué de Castro na Geografia, sobretudo por contribuir para as análises sobre a fome relacionando seus aspectos biológicos a um fenômeno social, político e socioespacial, contribuindo também para a formulação de políticas públicas direcionadas ao combate à fome. A importância de seus estudos contribui também para compreender que a fome, além da necessidade da ingestão de alimentos, caracteriza-se também pela carência de alimentos saudáveis e ricos em nutrientes, como vitaminas e minerais, os quais influenciam diretamente na saúde humana, podendo ocasionar diversas doenças e, em casos extremos, levar à morte.

A partir de seus estudos, tornou-se possível o desenvolvimento de diversos estudos subsequentes sobre a espacialização da fome em diferentes territórios, o que torna suas análises cada vez mais relevantes na atualidade, tendo em vista que o complexo da fome permanece um fenômeno emblemático e contraditório na sociedade. Além disso, o autor deixou um legado

importante ao demonstrar que a fome é um problema de Estado, diretamente relacionada às condições socioeconômicas e políticas que configuram sua realidade estrutural.

Neste contexto, tendo em vista o quadro político e social do país, vários autores reexaminaram as suas obras e permitiram às novas gerações materializar as suas reflexões sobre o pensamento crítico. Castro (1984) já criticava à época a escolha do Estado pelo modelo agroexportador no período que escreveu suas obras, sendo que tal modelo se acentuou na década de 1970, agravando a questão agrária no Brasil. A urbanização se intensificou, assim como, a industrialização, estabelecendo novas dinâmicas sociais, como o êxodo rural e a favelização no Brasil, que por sua vez, acentuou o fenômeno da fome (Bacelar, 2022).

Na década de 1980, diante da mobilização social por políticas públicas, no contexto do agravamento da situação das desigualdades sociais no campo e na cidade, ocorreu no período da redemocratização, intensas discussões sobre os problemas sociais no Brasil, que antes eram negligenciadas pelo Estado, e dentre elas, a questão alimentar ganha força.

Tanto que as políticas de combate à fome no Brasil, posteriormente, relembaram a marca de Josué de Castro, mais especificamente pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, um dos grandes defensores do legado de Josué de Castro na década de 1990; com a campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que inspirou, anos depois, o PFZ, o qual abordaremos profundamente no capítulo posterior.

Para Mendonça (2021), o legado deixado por Josué de Castro continua extremamente relevante, especialmente ao ressaltar que o problema da fome está intrinsecamente relacionado aos aspectos socioeconômicos e políticos. Além disso, outro principal legado de Josué de Castro, foi destacar a importância de implementar uma política global de combate à fome.

Entre avanços e retrocessos, os estudos de Josué de Castro vêm sendo cada vez mais revistos, especialmente considerando o colapso das instituições que implantaram as políticas sociais de combate à fome no país como o Ministério do Desenvolvimento Social e o Conselho de Segurança Alimentar (Consea) em 2019, o que ocasionou o agravamento da insegurança alimentar, com o retorno do Brasil no mapa da fome da ONU em 2020. Além das consequências da pandemia da Covid-19, que escancarou as desigualdades sociais no Brasil, sobretudo, diante da crise econômica, social e política que o país enfrentava, que se manifestou, pelo aumento do desemprego, da pobreza, da inflação dos alimentos e da insegurança alimentar, entre outros agravantes.

Para Bacelar (2022):

Por outro lado, novas iniciativas, ou seja, novas políticas devem ser pensadas, inclusive por causa das mudanças em curso no mundo, algumas favoráveis à produção de alimentos saudáveis. A questão ecológica, por exemplo, tende a favorecer novas iniciativas voltadas à produção e ao consumo de alimentos. O Brasil, por sua evidente importância nesse cenário, sempre integra o debate internacional. Diversidade regional e qualidade nutricional da oferta de alimentos pelos agricultores e agricultoras familiares são trunfos importantes da produção familiar brasileira. É preciso valorizar mais esses atributos. As análises e propostas de Josué de Castro resistem ao tempo e continuam a iluminar o debate nacional (Bacelar, 2022, p. 37).

Nesse cenário, enfrentar a fome no Brasil apresenta diversos desafios, principalmente a partir de anos de esforços para a implantação de políticas públicas voltadas para a problemática da fome, as quais foram desarticuladas e desmobilizadas. A pandemia de Covid-19 agravou ainda mais os problemas sociais, tornando urgente resgatar a importância de impulsionar os programas sociais institucionalizados.

Josué de Castro questionou a permanência da fome no Brasil, mesmo diante da abundância de recursos naturais diversificados. O problema da fome não ocorre em virtude de questões naturais, mas sociopolíticas, herdadas de seu passado colonial. Ainda que, tardiamente, a partir dos estudos de Josué de Castro, foram iniciadas as primeiras pesquisas voltadas para a questão alimentar no Brasil, que resultaram posteriormente na associação da alimentação como direito humano na Constituição Federal de 1988, fato que somente ocorreu em 2010. De acordo com Silva (2022):

Difícil afirmar que a volta do Brasil ao Mapa da Fome das Nações Unidas tenha trazido alguma coisa boa além de reabrir o debate sobre suas causas. Mas a recuperação do papel militante de Josué de Castro na luta para erradicar a fome no mundo ainda está por merecer maior atenção (Silva, 2022, p. 42).

Assim, os estudos de Josué de Castro são renovados de acordo com a conjuntura política do país, tanto que após um lapso temporal de "esquecimento" de suas obras pós-ditadura, elas foram retomadas no final dos anos 1980 por vários estudiosos. E com a implantação da política de combate à fome, desde 2003, renova-se seu estudo, levando em conta a abordagem acerca do retrato da fome no Brasil, bem como sua análise sobre a agricultura. Como resultado, no contexto da pandemia, a ruptura das políticas sociais e o consequente aumento da insegurança alimentar, seus estudos estão ressurgindo no contexto atual.

Permanecem diversos manuscritos de Josué de Castro, que incansavelmente enfatizou a problemática da fome no Brasil e no mundo, demonstrando seu esforço em relacioná-la à ciência geográfica. Ao longo desta pesquisa vários de seus estudos foram revisitados, com o intuito de destacar sua relevância e possibilitar que novos estudos explorem suas contribuições, ainda que, em algum momento no futuro, o dilema da fome neste país possa ter sido amenizado.

3.2 GEOPOLÍTICA DA FOME: a relação entre território e fome

Quando problematizamos a geopolítica da fome no contexto do comércio global de alimentos, destacamos o processo de modernização da agricultura, que busca aumentar a produção de alimentos. Esse discurso reflete os princípios capitalistas de ampliação da produção, da renda e dos lucros, que por sua vez, traz graves consequências da desigualdade, entre elas a fome.

No cenário internacional, o mercado de alimentos tornou-se cada vez mais competitivo, e o Brasil tem se destacado no comércio mundial de alimentos, produzindo e exportando excedentes de *commodities* para o exterior. Diversos fatores contribuem para a territorialização da fome, mas a discussão aqui centra-se no sistema de produção alimentar baseado na produção e exportação de *commodities* alimentares, que muitos países escolhem face ao número crescente de pessoas com fome.

Por outro lado, é necessário discutir territórios alternativos como estratégia para enfrentar a situação de insegurança alimentar no país, dada a experiência da agricultura familiar. O Território, categoria geográfica basilar desta pesquisa e que será discutido no próximo tópico, é essencial para compreender o debate sobre a fome, especialmente na sua multidimensionalidade, ao envolver relações sociais, econômicas, culturais e, principalmente, relações de poder.

3.2.1 Território como categoria geográfica para análise da fome

Para compreender o fenômeno da fome, sua territorialização no Brasil e a implementação de políticas públicas voltadas para combatê-la e promover a agricultura familiar, torna-se essencial analisar o conceito geográfico de território.

Como discutido anteriormente, a fome é uma das antíteses do capital que, por sua vez, cria relações e reconfigura o território. Estamos vivenciando um momento de intensas mudanças, o que enfatiza a urgência do debate sobre o território na Geografia. Nessa perspectiva, torna-se crucial revisitar algumas das várias concepções de território para examinar a reprodução do fenômeno da fome nos territórios e como o Estado tem se adaptado a este conceito no debate sobre a inclusão de políticas públicas, o que torna uma tarefa complexa.

De acordo com Terra (2009), o conceito de território é muito amplo e apresenta várias interpretações dependendo da área científica, no entanto na maioria dos estudos, esse conceito

era abordado a partir da escala Estado/Nação, associado à perspectiva de dominação. Foi nesse contexto, diante da consolidação dos Estados-Nação, que surgiram as primeiras discussões na Geografia sobre a ação do Estado no controle dos territórios, como proposto por Friedrich Ratzel (Terra, 2009).

Embora o território seja associado como área estratégica e de controle para a ação estatal, foi na Geografia Crítica que a questão territorial adquiriu novos contornos, como resultado da influência marxista. Essa abordagem surge a partir das transformações sociais, econômicas e políticas que constituem o território.

Com isso, lembramos Raffestin (1993), que primeiro estabelece a diferenciação de Espaço e Território que há muito tempo era um motivo de grande confusão entre os geógrafos. Inicialmente, o Território se forma a partir do Espaço, como o resultado de uma ação produzida por um ator sintagmático, que realiza diversas transformações, como a implantação de projetos, redes, fluxos, circuitos, entre outros. Assim:

O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si (Raffestin, 1993, p. 143).

O autor afirma ainda que o território é uma produção a partir do espaço, mas não é o espaço. Na verdade, o Estado está sempre ativo no território nacional, assim como as empresas ou outras organizações, bem como o indivíduo que constrói uma casa, em graus variados e em momentos diferentes, somos todos atores sintagmáticos que compõem o território. Cabe, portanto, ao geógrafo ou geógrafa, compreender o sistema territorial, já implementado e configurado, sendo por isso necessário compreender a sua territorialidade, que consiste na “[...] multidimensionalidade do ‘vivido’ territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral” (Raffestin, 1993, p. 158).

A identificação da territorialidade levanta, portanto, várias questões, uma vez que as relações de poder estão inseridas na interação entre os atores ao buscarem mudanças tanto em relação à natureza quanto às relações sociais. Assim, o poder é inevitável no território.

De forma semelhante, Souza (2000, p. 78) conceitua o território como “[...] fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. No entanto, o autor problematiza que o território não pode e não deve ser reduzido ou associado como uma figura do Estado, pois, os territórios são construídos e desconstruídos em diversas formas e escalas, podendo ser permanentes ou temporários. O autor ainda ressalta que:

A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico, “paisagem”) (Souza, 2000. p. 84).

Nesse contexto, concordamos com a citação de Souza (2000), o que torna necessária a discussão de algumas nuances do território, pois onde a fome se materializa é preciso considerar também as relações existentes no espaço geograficamente definido e o processo de produção de determinado território, a partir de diversas relações socioeconômicas, culturais e políticas.

Não obstante disso, Castro (2005), ao delimitar o campo da Geografia Política, compreende o território, como materialidade e arena de interesses e das disputas dos atores sociais, definido por dois níveis de preocupação: o primeiro, produzido pelas tensões de conflitos de interesses que se materializam no espaço pelas ações e usos da sociedade; e o segundo, pelas ações de diferentes atores institucionais em diferentes escalas que afetam o território.

Haesbaert (2006, p. 121), por sua vez, afirma que: “o território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados”. O autor esclarece assim a diferença entre o conceito de território que normalmente está centrado nas perspectivas políticas, culturais e econômicas. Nessa perspectiva, torna-se ainda mais complexa para o debate sobre a fome estabelecer sua analogia com o território, pois pode ser discutido tanto nas esferas política, como econômica e cultural.

Nesse sentido, é possível estabelecer relação direta da reprodução da fome nos territórios, que por sua vez resulta dos conflitos de grupos de interesses corporativos do capital, mediado pelo Estado. Conforme Harvey (2011), território e lugar sempre foram utilizados pelas instituições para organizar as populações e relações de poder, sendo que os arranjos institucionais competem uns com os outros que, por vezes, fortalece semelhanças ou acentua diferenças e exclusões.

M. Santos (1998), ao discutir *O retorno do Território*, traz a questão que é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele um objeto de análise social, e seu entendimento é fundamental para evitar os riscos de alienação, da perda do seu sentido existencial individual e coletivo e do risco da renúncia ao seu futuro:

O Território era a base, o fundamento do Estado-Nação, e ao mesmo tempo o moldava. Hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território (Santos, M., 1998, p. 15).

Assim, para abordar sobre o território, não basta falar de mundialização ou globalização, mas deve se aprofundar o conhecimento desses aspectos da realidade total. Nesse contexto, o território são formas, com objetos e ações, e o território habitado cria novas sinergias, por isso tem-se a necessidade de sempre discutirmos o território. O autor chama a atenção à globalização perversa que enfraquece e fragiliza o território, dá origem a novas dinâmicas, impõe ordens a seu favor, estabelece uma coesão horizontal que afeta a sociedade como um todo.

Além disso, M. Santos (2011) compreende que o território é o lugar em que desembocam todas as ações, assim, o autor coloca a proposta de abordagem acerca do território usado, o qual é o chão mais a identidade, ou seja, é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. “O território é fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (Santos, M., 2011, p. 14). Entretanto, com a dinâmica da globalização nos territórios, há a desorganização e a desagregação, se estabelecendo o sentimento de medo. Portanto, a fome também pode ser associada como uma das consequências desta globalização que desconfigura os territórios.

Moreira (2009) estabelece que daí decorre a valorização da discussão acerca do território, impulsionada pelo avanço do capitalismo, que acirra a disputa pelo domínio dos lugares e entre eles, que podem ser incluídos ou excluídos, dependendo do interesse dos envolvidos:

Por isso mesmo, nunca a relação territorial das classes e grupos sociais foi tão atravessada de tensão como agora. As grandes corporações de empresas — beneficiadas pela política de reestruturação que privatiza e eümina as fronteiras regionais e nacionais dos Estados, privatizando com isso a administração dos espaços (Moreira, 2004a e 2006b) — avançam sobre o território e o saber tradicional das comunidades que vivem ainda na lógica dos antigos modos e gêneros de vida, tensionando suas territorialidades (Moreira, 2009, p. 184).

Como resultado, no que diz respeito ao novo arranjo geográfico, emerge uma discussão sobre categorias geográficas, especialmente o território, e sua relação intrínseca com a fome. A partir da discussão, os autores já citados identificaram uma relação do território, baseada em aspectos políticos e econômicos, permeada por relações de poder e conflitos de interesses. A fome, dentro da lógica do capital, é uma dessas consequências que tensionam as territorialidades existentes. Aqui, baseia-se no pressuposto de um viés cultural, no qual grupos

sociais já estabelecidos e territorializados enfrentam uma nova lógica imposta, sendo obrigados a lutar contra o espectro da fome no território.

Medeiros (2008) destaca o território como espaço de identidade ou pertencimento, sua ocupação é entendida como espaço de vivência de natureza política, social e cultural. A autora faz uma analogia com o território de um assentamento, que é formado por um grupo de pessoas e sua territorialidade se configura com a concretização do processo produtivo, com suas relações sociais, econômicas e culturais.

Nesse sentido, Saquet (2015) analisa que os territórios são resultados do processo de construção histórica *do* e *no* espaço, por meio de desigualdades, diferenças, identidades, mudanças e permanências, são produto de movimentos e contradições sociais historicamente determinados. Portanto, concordamos com o autor quando entende que:

O território é produto das relações sociedade-natureza e condição para a reprodução social; *campo* de poder que envolve edificações e relações sociais (econômicas - políticas-culturais-ambientais) historicamente determinadas. O território é resultado e determinante da reprodução da relação sociedade-natureza e da concomitante territorialização. Os territórios são produzidos espacio-temporalmente pelo exercício do poder por determinado grupo ou classe social e por suas respectivas territorialidades cotidianas (Saquet, 2015, p. 45).

Para o autor, o território é resultado da relação sociedade-natureza materializada pelas relações sociais, construídas através do tempo e do espaço, e a territorialidade determina todo território, influenciando sua reprodução, rupturas e permanências. O território é produzido por atores através da energia e da informação, e o território resulta das territorialidades efetivadas pelos indivíduos, por meio das relações sociais historicamente produzidas em cada território (Saquet, 2015).

Conforme Raffestin (2015), hoje, os territórios transformam-se de acordo com o ritmo das novas técnicas, seja no campo ou na cidade, assim, “para construir um território, o ator projeta no espaço um trabalho, isto é, energia e informação, adaptando as condições dadas às necessidades de uma comunidade ou de uma sociedade” (Raffestin, 2015, p. 22).

Assim, a questão do território relacionada à fome nos oferece diversas opções de debate, tendo em vista que o conceito de território representa uma série de discussões em diferentes campos, especialmente na Geografia. Aqui, a proposta não é estabelecer um conceito, mas sim orientar-nos na discussão da fome, o que, dadas as abordagens do território, nos permite duas opções. A primeira delas considera a territorialização da fome como um processo de contradição do capital que se impõe e destrói as territorialidades. A segunda, a territorialização

da fome, busca consolidar o território de resistência, abrindo possibilidades através de espaços alternativos de combate à fome.

Fernandes (2008) questiona a utilização do território como área, base, para a implementação de projetos de diversas escalas, com orientação territorial a partir da lógica do desenvolvimento. O território é utilizado como categoria central para a implementação de políticas públicas, neste sentido tem como finalidade ocultar diferentes territórios e garantir a manutenção da relação entre territórios dominantes e dominados (Fernandes, 2008).

O autor compreende que a política neoliberal influenciou a redefinição do conceito de território, que passou a ser utilizado como forma de dominação, o que, por sua vez, provocou reações de resistência. O território apresenta múltiplas escalas e dimensões, e a terra é a base do território, sendo um espaço limitado por relações de poder, o qual é disputado por distintos interesses de classes sociais. Com isso, Fernandes (2021, p. 216) compreende que: “nessa concepção, entendo o território como espaço apropriado por relações sociais que o produzem em sua multidimensionalidade. Este território também é fragmentado e uma das suas frações é a propriedade da terra”

Fernandes (2021) analisa que a sociedade capitalista organizou o campo e a cidade, associada ao modelo agrário e industrial, e a questão alimentar deve ser repensada, em uma sociedade em que a alimentação está cada vez mais artificializada e mercantilizada. A mercantilização e a artificialização dos alimentos produzem desigualdades sociais, a fome é o resultado de um sistema político e econômico que gera desigualdades (Fernandes, 2021).

Castro e Sodré (2022) compreendem que ao pensar o território como ponto de partida deve ser também compreendidos os processos históricos e relacionais, que são indispensáveis na construção social e nas territorialidades, ou seja, as mudanças estruturais não podem ser tomadas somente a partir da dimensão econômica, mas todo um conjunto da vida e das relações sociais que nelas estão incorporadas em sua totalidade. De acordo com Castro e Sodré (2022, p. 49): “O território é composto por um conjunto de poderes, territorialidades, relações sociais cotidianas, intencionalidades e dimensões que se realizam na multiescalaridade espacial”

Pensar a relação entre fome e território é, portanto, considerar também a relação com a agricultura familiar, que em sua territorialidade é caracterizada por complexas relações sociais, espaciais e temporais, especialmente relações de poder. Vivemos uma época em que as disputas territoriais são cada vez mais acirradas. O debate sobre a questão alimentar, principalmente com o aumento da fome, da pobreza e das desigualdades sociais, é urgente, além da necessidade de discussão do território.

Nesse contexto, a categoria geográfica Território, também nos permite a compreensão da agricultura familiar de Vargem Grande no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos, pois em cada territorialidade visitada, existem relações sociais, políticas, culturais e econômicas que configuram os territórios. Conforme Medeiros (2015), o território é um espaço cultural de identificação ou de pertencimento, e essa identidade é de caráter político, social e cultural, mas se redimensiona como territorialidade com a implementação do processo produtivo, da organização com sua infraestrutura, com as relações sociais, econômicas e culturais.

Na relação entre território e fome, não basta analisar o contexto histórico e estrutural da fome nos aspectos econômico e político, considerando- a uma das consequências da expansão do capital. Assim como fez Josué de Castro em *Geografia da Fome e Geopolítica da Fome*, compreender a questão agrária no Brasil pode ser um ponto de partida para analisar a territorialização da fome e as possibilidades de construção de alternativas para seu combate. Iniciativas como o PAA são cruciais e devem ser pensadas sob esta lógica.

A partir disso, na próxima seção abordaremos o processo de modernização da agricultura a partir da Revolução Verde, que influenciou diretamente na expansão da produção de alimentos, mas, ainda assim, mantém suas contradições diante de um modelo adotado pelo Estado que perpetua o espectro da fome.

3.2.2 Da Revolução Verde à produção e distribuição desigual dos alimentos

A questão da escassez dos alimentos para a população era questionada há muito tempo, mas, com o resultado das mudanças tecnológicas, atualmente a produção de alimentos é mais do que expressiva para a população global. No entanto, a concentração e a desigualdade na distribuição de alimentos levantam questões a serem discutidas sobre a problemática da fome. A agricultura, uma das atividades econômicas mais antigas, vem passando por um processo de modernização, porém ainda enfrenta diversos desafios.

A trajetória da agricultura no Brasil passou e continua passando por um intenso e longo processo de mudanças. Conforme Dalmoro (2018), a produção agrícola sempre foi central no processo de acumulação capitalista, a partir da produção de mercadorias para atender ao mercado externo. A estrutura agrária do país remonta ao processo de formação socioeconômica do Brasil, marcado pela concentração e exploração de terras para fins de acumulação capitalista por parte dos setores dominantes, cuja dinâmica histórica reflete diretamente na atual estrutura do campo brasileiro.

Segundo Dalmoro (2018), o papel da agricultura na produção de *commodities* (como grãos e minério) em detrimento da produção para abastecer o mercado interno de alimentos, é uma clara sinalização do capital especulativo. Essa política liderada pelo Estado brasileiro de orientação neoliberal é difundida diante de fortes investimentos, incentivos e financiamentos, trazendo a marca histórica do monopólio da terra e do capital (Dalmoro, 2018).

Madeley (2003) questionou por que os países pobres, onde o número de pessoas que sofrem de fome é maior, parecem ser capazes de produzir alimentos em grandes quantidades nas suas terras; a resposta é lógica: porque os países com o maior número de pessoas com fome, exportam mais alimentos. O autor compreendeu que as leis para alimentar o povo, quando aprovadas, devem ser compatíveis com o livre comércio, o que geralmente não ocorre porque a questão está relacionada com o poder de compra que os países pobres não têm.

Lima Sobrinho (1981) fez referência à chantagem alimentar, que exclui a possibilidade de escassez de alimentos em países que sofrem de fome em detrimento da abundância de outros. Por outras palavras, é uma relação de dependência, onde os países que são exportadores de produtos agrícolas básicos dependem da boa vontade dos países que têm excedentes alimentares para o seu abastecimento. Nesse contexto, a chantagem alimentar parece necessária no âmbito capitalista, em que seu sistema é baseado na exploração e segregação.

De acordo com Veloso (2017), no plano internacional, a preocupação com o problema alimentar surgiu no período pós-guerra, diante da necessidade de prover e resguardar estoques alimentares para a população. Assim, na década de 1960, ganhou impulso o modelo de produção agrícola baseado na Revolução Verde, a partir do uso intensivo de produtos químicos, mecanização e melhoramento genético de culturas (Veloso, 2017).

Com a Revolução Verde, reciclou-se a teoria de alimentar o mundo, promovendo a modernização da agricultura, assim, acreditava-se que a Revolução Verde seria a solução para o problema da fome (McMichael, 2017).

Houve, de fato, um aumento no valor da renda da terra e em sua produtividade. Além disso, ocorreu a incorporação de maquinários agrícolas como caminhões, tratores, colheitadeiras e insumos industriais. Os lucros e os investimentos também registraram aumento. No entanto, por outro lado, o espectro da fome, da pobreza e da desigualdade tornou-se ainda mais evidente. Hentz e R. Hespanhol (2020) pontuam que:

De fato, presenciou-se grande crescimento econômico, todavia, este não implicou, necessariamente, em desenvolvimento rural. A rápida incorporação de insumos modernos que se efetiva, sobretudo, a partir dos anos de 1960, com a chamada “Revolução Verde”, levou entre outras coisas, a pauperização e expropriação dos pequenos produtores e ao aprofundamento do processo de esvaziamento do campo. O objetivo do Estado era promover grandes transformações no setor agropecuário com a introdução de tecnologias e a integração com a indústria, sem modificar, contudo, a estrutura fundiária do país. Destarte, o desenvolvimento era pensado como sinônimo de crescimento econômico, sem considerar a questão social do país (Hentz; Hespanhol, R., 2020, p. 21)

Conforme A. Hespanhol (2019), de fato a incorporação de técnicas modernas aos cultivos agrícolas e nas atividades criatórias resultaram no aumento da produtividade. A aquisição e a adoção de máquinas e implementos agrícolas, o uso de fertilizantes químicos, a melhoria genética de plantas e animais, juntamente com a assistência técnica, seguro e financiamento, ampliaram o nível de dependência das atividades agropecuárias, em relação aos setores industriais e financeiros (Hespanhol, A., 2019).

Ainda de acordo com A. Hespanhol (2019), visto que, com a queda dos preços dos produtos agropecuários, a diminuição da necessidade de mão de obra, sem qualificação, devido à utilização de equipamentos e técnicas agrícolas, impulsionou as escalas de exploração. Consequentemente, isso levou não apenas à redução de unidades produtivas agropecuárias, como também o deslocamento de populações das áreas rurais para as cidades tornando-se um problema crônico em vários países como o Brasil (Hespanhol, A., 2019).

Identifica-se, assim, o processo de transformação da agricultura capitalista, baseada no oligopólio das empresas produtoras e exportadoras de *commodities* agrícolas, fortemente patrocinadas pelo Estado, enquanto milhares de pessoas sofrem com a fome, diante da produção de excedentes alimentares aos países desenvolvidos.

Castro (1959), em *Geopolítica da Fome*, também abordou a dependência alimentar nos países em desenvolvimento e afirmou que não só a distribuição adequada e a expansão dos níveis de consumo eram suficientes, porém uma política alimentar global deve ser concebida para abordar a distribuição adequada de alimentos. Assim, Castro (1959) analisa que:

É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional, controlados por aquelas minorias obcecadas pela ambição do lucro, muito interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a processar-se indefinidamente como puros fenômenos econômicos, dirigidos no sentido de seus exclusivos interesses financeiros e não como fenômenos do mais alto interesse social, para o bem-estar da coletividade (Castro, 1959, p. 49).

Dessa forma, Oliveira (2016) chama a atenção para a mundialização da agricultura configurada a partir da produção de *commodities*, quando a produção de alimentos saiu da órbita

geopolítica, como um problema nacional, e passou a ser apenas uma mercadoria no mercado internacional, ou seja, o alimento começou a ser tratado como apenas mais um produto disponível para compra, acessível apenas para aqueles que têm dinheiro.

McMichael (2016) fornece um panorama dos contornos de três regimes alimentares: o primeiro, em que as primeiras monoculturas foram introduzidas pelas metrópoles coloniais na tentativa de explorar as fronteiras do Novo Mundo; a segunda foi introduzida após a Segunda Guerra Mundial e centrada nos Estados Unidos, redirecionando os fluxos alimentares, a reforçar as políticas agrícolas nos países em desenvolvimento através da Revolução Verde, consolidando o agronegócio. E agora o terceiro regime alimentar, que é corporativista, inclui novas cadeias alimentares como a do Brasil e da China, fortalecidas pelas novas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e moldadas por ligações contraditórias ao protecionismo agrícola em países do hemisfério norte global e à liberalização dos setores agrícolas no hemisfério sul, resultando na mercantilização do abastecimento alimentar (McMichael, 2016).

Face às sucessivas rodadas de liberalização comercial, o comércio internacional expandiu-se mais rapidamente do que a produção alimentar. Assim, o modelo de um sistema de produção alimentar baseado na modernização da agricultura, que, é essencialmente corporativo, ao introduzir a liberalização comercial como estratégia de combate à fome, tem gerado elevados níveis de insegurança alimentar, como se refere Madeley (2003):

Um país que incrementa seus lucros com o comércio conta teoricamente com mais recursos para combater a pobreza. Mas na prática esses recursos podem ser usados para outros fins. Já um país que destina mais recursos ao comércio pode ter menos verba para produzir seus próprios alimentos, além de ficar mais exposto a fatores fora de seu controle; mudanças nas práticas agrícolas e comerciais dos países desenvolvidos podem afetar muito a países em desenvolvimento. E é perfeitamente evidente que mais comércio de alimentos não significa mais alimento produzido ou mais comida para os famintos (Madeley, 2003, p. 66).

Ziegler (2013) analisa que algumas empresas transcontinentais controlam o mercado alimentar, a produção e o comércio de insumos agrícolas e definem os preços dos alimentos. Atualmente, existe uma guerra alimentar entre a agricultura familiar e as empresas agroalimentares, onde os agricultores se organizam e resistem:

O império planetário dos trustes agroindustriais cria a penúria, a fome de centenas de milhões de seres humanos – cria a morte. A agricultura familiar e de víveres, ao contrário, sob a condição de ser apoiada pelos Estados e de contar com os investimentos e os insumos necessários, é garantia de vida. Para todos nós (Ziegler, 201, p. 326).

Além das consequências da desigualdade socioeconômica, o modelo de modernização imposto à agricultura provoca graves efeitos na natureza, devido à degradação dos ecossistemas. Em um curto espaço de tempo; vários recursos naturais que são necessários para a sobrevivência dos seres vivos têm sido destruídos.

De acordo com Elias (2006), a intensificação do capital no campo, com todas as possibilidades advindas da revolução tecnológica, estabeleceu-se de forma excludente e espacialmente seletiva, privilegiando determinados segmentos socioeconômicos e tornando espaços cada vez mais suscetíveis a reestruturação sustentada pela globalização da produção e consumo. Nesse sentido, a autora ressalta que:

Acirra-se, desde então, a expansão das relações capitalistas de produção no campo conduzida de maneira extremamente prejudicial à maioria da população brasileira, à organização do território e ao meio ambiente. Promove-se, assim, um crescimento econômico cada vez mais desigual, gerador de desequilíbrios, exclusão e pobreza, acentuando as históricas desigualdades socioespaciais brasileiras (Elias, 2006, p. 28)

Com isso, as transformações na agricultura brasileira se estabelecem de forma seletiva, atingindo determinados territórios, mediadas por relações sociais e culturais. Esse processo, desarticula arranjos territoriais historicamente estabelecidos, passando a predominar novos arranjos marcados pela imposição do capital no campo.

De acordo com Matos e Marafon (2019), o Estado transformou muitos lugares do país, em territórios de produção de grãos, inicialmente no Sul do Brasil na década de 1950, com a produção de soja; posteriormente, nos anos 1970, se expandiu para os estados da região Centro-Oeste e Sudeste (como Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, e Minas Gerais); já na década 1990, territorializou o Matopiba¹² tornando estes estados grandes produtores de *commodities*.

M. Santos (2014) entende que a produção, especificamente a produção industrial, nos países subdesenvolvidos não corresponde às necessidades nacionais e está sujeita a concentrações acumulativas que distorcem o consumo, que começa a ser utilizado como vetor do capitalismo internacional para ocupar o território nacional:

Tudo isso se reflete na organização do espaço: macrocefalia (atração recíproca do capital direta ou indiretamente produtivo e do trabalho); expansão da agricultura comercial ou industrial em detrimento da agricultura de subsistência, pela necessidade de comprar equipamentos, bens intermediários e serviços do estrangeiro. A produção de produtos agrícolas comercializáveis passa a ser uma necessidade porque, de outra forma, as populações rurais ficariam sem capacidade de participar de uma economia – que, cada vez mais, monetariza-se – e de um consumo distorcidos (Santos, M., 2014, p. 47).

¹² Matopiba é um acrônimo que designa a área que se estende pelo território de quatro estados brasileiros, formada pelas primeiras sílabas dos nomes dessas unidades federativas: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Nesse processo, a exploração continua e persiste nos países subdesenvolvidos, que fornecem bens agrícolas, enquanto suas populações enfrentam as consequências da fome. Madeley (2003) defende que o mercado só pode contribuir para alcançar a segurança alimentar se for democrático e se libertar do poder das grandes empresas.

O Brasil vem ganhando cada vez mais destaque no comércio internacional de alimentos. Contudo, o país tem optado por um sistema de produção alimentar que não assegura a redução da fome. Paralelo a isso, a agricultura familiar permanece sem estar contemplada em projeções de crescimento, investimentos ou incentivos à produção de alimentos.

Cruz e R. Hespagnol (2023) analisam que o Estado brasileiro, diante dos problemas relativos à fome, sempre se manifestou paradoxal. Isso ocorre porque parte de seu aparato constituiu os principais canais institucionais de combate à fome, enquanto outra parte se constituiu como os principais agentes de seu agravamento.

Chamma e Sparovek (2023) abordam que a priorização do Estado a uma agricultura com escala de produção voltada para o comércio exterior tem gerado uma especialização produtiva do campo, redução da produção de alimentos que compõem a base alimentar brasileira, seguido de vários recordes de produção e exportação, enquanto milhares de brasileiros passam fome no país.

Chamma e Sparovek (2022) abordam que, atualmente, a concentração produtiva e a fragmentação fundiária têm sido consequências do enorme desenvolvimento do setor agropecuário. O Brasil passou de produtor deficitário e importador de alimentos para grande protagonista da produção agropecuária mundial.

Além disso, os elevados custos tecnológicos e outros fatores levaram alguns produtores a abandonarem as atividades agrícolas face aos padrões de produção e comercialização adotados pelos grandes produtores. Por vezes, a produção final do ano agrícola não satisfaz as necessidades básicas da propriedade agrícola familiar, fazendo com que as pessoas desistam da agricultura e procurem novas oportunidades fora do campo (Chamma; Sparovek, 2022).

Conforme Saron, Neves Neto e A. Hespagnol (2017) a demanda por políticas de apoio à agricultura familiar é relevante e desejável, de modo que as ações oficiais possam reduzir as desigualdades no campo brasileiro. Ademais, os autores destacam que a discrepância no aporte de recursos públicos destinados ao agronegócio em relação à agricultura familiar, já evidencia que este último segmento não constitui prioridade nas ações oficiais.

A distribuição desigual de recursos entre os programas de apoio à agricultura familiar reflete, também, a prioridade do Estado, que opta pela produção de *commodities* voltadas para o mercado externo (Saron; Neves Neto; Hespagnol, A., 2017)

Portanto, é necessário pensar na diversidade das regiões rurais do Brasil ao considerar como enfrentar a fome através de modelos inclusivos e sustentáveis. Shiva (2003) traz uma reflexão de que, na agricultura nativa, os sistemas de cultivo incluem uma relação simbólica entre solo, água, plantas e animais domésticos, enquanto a agricultura da Revolução Verde baseia-se em agriculturas geneticamente uniformes. Já o sistema agrícola tradicional baseia-se na rotação de culturas, como cereais, legumes, oleaginosas, entre outros. Conforme a autora, a destruição da diversidade e a criação da uniformidade envolvem simultaneamente a perda da estabilidade e a criação da vulnerabilidade.

Com isso, a autora analisa que com o pacote da Revolução Verde houve perda da diversidade, em detrimento da substituição da variedade de alimentos produzidos pelos sistemas de saberes locais, que se concentram-se no uso múltiplo da diversidade

Abramovay (2022) trata do fato de que o atual desafio global não é aumentar a produção, mas sim proporcionar uma alimentação adequada e diversificada, baseada na regeneração dos recursos naturais destruídos pela produção em grande escala. O autor compreende que a perspectiva de Josué de Castro exige que os sistemas alimentares provoquem o resgate e a valorização da biodiversidade local, com hábitos alimentares e culinários locais, prevalecendo a cultura de diferentes povos, por meio de políticas públicas e movimentos sociais que salvem mais uma vez os hábitos alimentares saudáveis da população brasileira.

Além disso, o autor realiza a discussão acerca da urgência de diversificação da produção, atrelada à dependência de produtos químicos nocivos à saúde humana e a biodiversidade, o que vem acarretando o colapso do sistema alimentar mundial. Não sabemos quais caminhos serão traçados e as possibilidades diante desta crise, mas várias alternativas vêm sendo construídas por atores que não pertencem à lógica agroindustrial.

Conforme Fernandes (2021):

As disputas por territórios e recursos para produção de alimentos e energia é a conflitualidade do século XXI, por causa da apropriação territorial: terra e água, recursos cada vez mais sob controle das corporações. Por causa deste cenário, pessoas em todo mundo têm debatido o desenvolvimento territorial agrário no sentido de confrontar o modelo hegemônico e fomentar o modelo alternativo. São pessoas do campo e da cidade que não aceitam alimentos cada vez mais envenenados, produzidos em outras partes do mundo, distante de seus lugares, e decidiram promover a agroecologia. Estas experiências estão acontecendo em todo o mundo e crescem a cada dia propondo um mundo sustentável (Fernandes, 2021, p. 225).

É evidente que muitas pessoas, atualmente, não têm acesso à alimentação diária, enquanto outras, embora se alimentem, ainda assim se alimentam de forma inadequada do ponto

de vista nutricional. Portanto, o problema da fome está não apenas na distribuição de alimentos, mas na necessidade de garantir alimentos saudáveis e ricos em nutrientes essenciais para a manutenção da vida. Refletir sobre a qualidade dos alimentos e sua origem também é uma forma de pensar novas alternativas de estilo de vida.

Os regimes alimentares mudaram ao longo dos anos, de acordo com o desenvolvimento de políticas agrícolas. Inicialmente, o regime alimentar atual baseou-se num processo de colonização que foi seguido por um regime alimentar corporativo. À medida que o atual regime alimentar corporativo se expande, emerge um novo sistema alimentar baseado na segurança e soberania alimentar¹³ (McMichael, 2017; Fernandes, 2021).

Josué de Castro já destacava a importância de intensificar e ampliar os estudos voltados para a elaboração de um plano universal de combate à fome, dado a incapacidade das organizações sociais de atender à principal necessidade humana: a alimentação. Diversos autores e obras discutem os atuais sistemas de produção de alimentos, lançando luz sobre suas perspectivas e desafios. Diversos caminhos são sugeridos para a adoção de um modelo de sistema alimentar baseado na produção agroecológica sustentável, bem como no incentivo à produção de alimentos orgânicos e *in natura*.

Segundo Oliveira e Rodrigues (2021), para que a agricultura familiar avance sobre as regiões do agronegócio, é necessário a implementação de políticas públicas que facilitem o acesso à informação, práticas extensionistas e assistência técnica.

A agricultura familiar se apresenta como uma opção, assim como a experiência de mercados institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que representam uma possibilidade para a garantia da segurança alimentar. Entretanto, vincular a agricultura familiar à segurança alimentar sem garantir os investimentos e incentivos necessários para a produção de alimentos agroecológicos e sustentáveis que contribuam para o combate à fome, resulta novamente em discursos sem as devidas ações necessárias. Esse é um processo construtivo que precisa ser ampliado e fortalecido, o qual não deve ser desarticulado durante as transições de governo, assegurando sua continuidade ao longo dos anos.

Assim, no próximo capítulo discutiremos a fome e a segurança alimentar no Brasil pós-anos 2000, no contexto das políticas públicas, período marcado por um conjunto de programas

¹³ A soberania alimentar é um movimento que tem como princípio o alimento como direito, não uma *commodity*, o qual povos tradicionais tem o direito de definirem suas práticas e estratégias com um compromisso crescente com a produção agroecológica (McMichael, 2017).

voltados para o combate à fome e segurança alimentar, que culminaram em avanços e retrocessos no país.

É importante destacar que, embora os estudos de Josué de Castro tenham contribuído para a formulação de políticas públicas voltadas especificamente para a fome, a proposta de segurança alimentar não foi discutida diretamente em suas pesquisas, passando a ser adotada pelo Estado brasileiro na concepção de políticas públicas a partir de meados dos anos 1980.

4 FOME E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL PÓS-ANOS 2000

A trajetória da discussão sobre segurança alimentar no mundo, tanto em escala global ou no Brasil é emblemática, o que nos permite questionar se de fato existe segurança alimentar. Esse conceito ganhou destaque no mundo e influenciou o Brasil diante de crises emergenciais de abastecimento durante as grandes guerras. Com o passar dos anos, a proposta de segurança alimentar foi se estruturando reconhecendo que o problema vai além do abastecimento alimentar, mas das condições de acesso, oferta e distribuição de alimentos saudáveis para toda a população.

A edificação da proposta de segurança alimentar sempre foi pautada em um campo de disputa, envolvendo diversos setores, uma vez que sua concepção é transversal principalmente no campo econômico, ambiental e social (Viégas, 2023). A ampliação do conceito de segurança alimentar no contexto das políticas públicas somente foi difundida a partir do reconhecimento da alimentação como direito humano.

No Brasil, as políticas de combate à fome irão se caracterizar de acordo com as demandas locais em cada período vigente, além da conjuntura socioeconômica e política (Mendes, 2021). Conforme Mendes (2021, p. 54) “ainda que se tenham vários outros programas voltados para o combate à fome e a pobreza em cada governo, mesmo direta ou indiretamente, a temática da fome sempre esteve presente, embora a execução das propostas varie em cada período”

Ao longo da trajetória das políticas públicas voltadas para o combate à fome, somente em meados da década de 1990 e início dos anos 2000 que de fato a discussão da fome ganhou força, sob forte pressão social. Nesse período, a agricultura familiar reivindica políticas públicas passando a ser incorporada também na agenda governamental.

Nesse contexto, a agricultura familiar passa a ter papel de destaque com a implementação de diversos programas voltados para o desenvolvimento rural, sobretudo, ao associar-se com a segurança alimentar e combate à fome através do incentivo ao fortalecimento da produção familiar.

A partir disso, este capítulo abordará a segurança alimentar no Brasil, incluindo discussões teóricas sobre sua concepção e sua institucionalidade como direito humano. Também será abordado a questão da fome nas políticas públicas no Brasil, com base nas experiências dos programas sociais voltados para a problemática da fome no país. Além disso, abordaremos os desafios da insegurança alimentar no país, com destaque para a incorporação da agricultura familiar nas políticas públicas de combate à fome, além da análise dos cenários

de insegurança alimentar no Brasil, considerando a configuração da fome no país pós-2000, com base nas pesquisas realizadas nessa temática.

4.1 Segurança Alimentar e Políticas sociais de combate à fome

A trajetória política da segurança alimentar no Brasil é recente. Apesar das iniciativas políticas para a promover a segurança alimentar, dado o aumento da insegurança alimentar no país nos últimos anos, ainda há um longo caminho a percorrer para garantir alimentos nutritivos e saudáveis para a população.

Combater a fome e garantir a segurança alimentar são desafios complexos devido à intersectorialidade de medidas necessárias, uma vez que existem múltiplos determinantes que vão desde ações políticas específicas até estruturais para garantir o acesso regular aos alimentos de forma cotidiana. A realidade brasileira mostra que as políticas públicas apresentam caráter de descontinuidade após mudanças de governo, embora alguns programas tenham demonstrado eficácia e grande potencial para reduzir a fome no país.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, com grande diversidade cultural, enfrentar o problema da fome a longo prazo não é uma tarefa fácil. Medidas emergenciais foram postas em prática no país, a fim de conter a urgência daqueles que passam fome. No entanto, essas medidas são paliativas, e, quando desativadas, o espectro da fome volta a assombrar a sociedade. Nesse contexto, torna-se evidente o papel do Estado para a formulação e implementação de políticas públicas permanentes e consolidadas contra o avanço da fome.

4.1.1 As experiências de políticas de combate à fome e segurança alimentar no Brasil

O tema da Segurança Alimentar Nutricional (SAN), seja no âmbito acadêmico ou no contexto de políticas públicas, tem sido discutido nos últimos anos com o objetivo de refletir sobre os desafios e perspectivas de sua legitimação na agenda pública de diversos países. A discussão sobre SAN, seja em nível internacional ou nacional, envolve diversas questões econômicas, sociais ou políticas. Nesse contexto, a trajetória de sua implementação e concretização é permeada por diversos entraves institucionais para constituição de marcos regulatórios e sua adesão.

De acordo com Maluf e Reis (2013), a noção de segurança alimentar, que conhecemos atualmente, tem suas raízes a partir da associação entre disponibilidade e acessibilidade de

alimentos, atrelada à segurança das populações e dos estados nacionais. Assim, as primeiras preocupações com a segurança alimentar permeiam, a partir dos anos 1930, embora suas políticas só comecem a ter proporções mais abrangentes vinte anos depois.

O problema alimentar em nível internacional, como já mencionado no capítulo anterior, especialmente o problema da fome, aprofundou-se após o fim da Segunda Guerra Mundial como resultado das preocupações com a reestruturação dos países após o período das grandes guerras.

Conforme Viégas (2023), inicialmente o conceito de Segurança Alimentar surgiu com a preocupação exclusivamente voltada ao problema de abastecimento, porém, ao longo dos anos passou a contemplar outras preocupações como a qualidade dos alimentos, a geração sustentável da produção e a garantia de acesso aos alimentos.

Segundo Silva (2014), a fome e a pobreza deveriam ser combatidos internacionalmente, por meio da cooperação entre os países para evitar a instabilidade social e o surgimento de novos conflitos e revoltas. A luta contra a fome tornou-se assim um elemento estratégico da geopolítica internacional.

Como resultado, foram criados mecanismos internacionais, dedicados às questões alimentares, como a FAO em 1945 e a Organização Mundial da Saúde (OMS) em 1948. Posteriormente, outros órgãos passaram a abordar temas como pobreza e fome em suas agendas, como o Banco Mundial (Leão, 2013).

Viégas (2023) aponta que no início da década de 1970, foi realizada a 1ª Conferência Mundial de Alimentação organizada pela FAO em 1974, diante da crise de produção de alimentos, além das quebras de safra nos principais países produtores. Nesse período foi apresentada a proposta da Revolução Verde pelas grandes empresas de insumos, maquinários e agroindústrias como uma iniciativa capaz de solucionar a questão alimentar.

Apesar de todos os progressos na produção alimentar provocados pela Revolução Verde, a fome ainda assombra muitos países. Sob esse ponto de vista, as organizações globais que tratavam dos aspectos da alimentação perceberam que o problema não é apenas o fornecimento de alimentos, envolve também a possibilidade de acesso para as populações socialmente vulneráveis (Silva, 2014). Nessa perspectiva, Viégas (2023) aponta que:

Somente na década de 1980, é que se passa a reconhecer que uma das causas primordiais da insegurança alimentar era a falta de acesso físico e econômico aos alimentos pela população, em razão da pobreza e da insuficiência de recursos necessários, mormente no que se refere à disponibilidade de renda e de acesso à terra (Viégas, 2023, p. 262).

Com isso, no final da década de 1980 e início dos anos 1990, intensificou-se o debate sobre os determinantes da fome no mundo e as estratégias para sua erradicação em escala global, no qual o termo “segurança alimentar” passa a ser incorporado nas organizações internacionais e na agenda governamental.

Em 1992, a Conferência Internacional sobre Nutrição foi realizada em uma parceria conjunta entre a FAO e a OMS, que reforçou a premissa do acesso a alimentos nutritivos adequados e seguros. Em 1996, a Cúpula Mundial da Alimentação foi realizada em Roma com a proposta de erradicar a fome no mundo e reduzir pela metade o número de pessoas famintas até 2015. Além disso, foram aprovadas a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (Veloso, 2017).

A Declaração de Roma reafirmou o direito ao acesso a alimentos seguros e nutritivos, tornando a alimentação adequada um direito fundamental. Também reconheceu que a pobreza é a maior causa da insegurança alimentar e que apenas o desenvolvimento sustentável pode erradicá-la, eliminando padrões insustentáveis de consumo e produção, principalmente nos países industrializados.

Segundo a Declaração de Roma (1996) a persistência da fome é uma ameaça global e os alimentos não devem ser usados como instrumento de pressão política ou econômica. Portanto, há necessidade de cooperação e solidariedade entre os países para garantir a segurança alimentar (Declaração de Roma, 1996).

Madeley (2003), em sua análise sobre a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, argumenta que, embora pareça lógico que uma economia forte reduza a pobreza e a fome, a realidade mostrou que, apesar dos acordos de livre comércio propostos para promover segurança alimentar, não houve a redução da fome. Pelo contrário, a destruição do território dos pequenos agricultores e a concentração de terras dificilmente contribuem para o desenvolvimento sustentável.

O mundo passou por uma fase de políticas de alimentação e agricultura subordinadas ao comércio. Utiliza-se a terra para plantar alimentos para exportação e não para o consumo interno. O público estrangeiro pode comprar esse alimento, mas a população do país produtor não tem esse poder aquisitivo. Longe de contribuir para a segurança alimentar, o sistema de comércio internacional tem sido um obstáculo. Em vez de outra fase de políticas subordinadas ao comércio e de liberalização comercial, o mundo precisa de um sistema comercial que mantenha um equilíbrio com os interesses da produção interna de alimentos, além de garantir aos produtores uma retribuição decente e de promover a segurança alimentar (Madeley, 2003, p. 83).

O capitalismo se apropria do discurso da segurança alimentar para se expandir através da produção e do consumo de alimentos. A Declaração de Roma reconhece a existência da fome

e da pobreza e indica que a melhor forma de as combater é através da implementação de políticas e práticas de desenvolvimento alimentar sustentável em países com alto e baixo potencial de produção, levando em consideração a multifuncionalidade da agricultura.

Também merece destaque a criação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em setembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, organizada pela ONU. As ideias originais dos ODS surgiram em 2000 com os países membros da ONU, em que se propuseram oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) para o período de 2000 a 2015. Entre os principais objetivos estavam o combate à extrema pobreza, o acesso à educação e à água potável, entre outros problemas sociais. No que diz respeito à continuidade das metas, os ODS foram discutidos em 2012 durante a Conferência Rio+ 20. Na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, foi alcançado um acordo sobre 17 objetivos com 169 metas, para a plena implementação da Agenda até 2030.

Os principais objetivos incluem: erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, cidades sustentáveis, mudanças climáticas, saneamento e água potável. Os objetivos e as metas têm como premissa orientar as políticas nacionais dos países membros da ONU, bem como cooperação internacional para atingir os objetivos até 2030.

Em relação à segurança alimentar nos ODS, as principais metas incluem: acabar com a fome e garantir o acesso a alimentos seguros para todas as pessoas, particularmente em situação de vulnerabilidade social; dobrar a produtividade agrícola e a renda dos agricultores familiares e de povos e comunidades tradicionais, bem como acesso à terra; garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos; regularização dos mercados de *commodities*, entre outros (ODS, 2015).

Nota-se, portanto, que os objetivos da ODS se tornam ainda mais ambiciosos em países em desenvolvimento, onde a desigualdade, a pobreza e a fome se mostram profundamente contraditórias, considerando que, nesses países, a exploração de bens e recursos é exorbitante.

Antes da inclusão da discussão sobre segurança alimentar nas políticas públicas no Brasil, não devemos esquecer das contribuições de Josué de Castro sobre a fome. Como apontado nas discussões anteriores, a superação do tabu da fome, apresentou uma longa trajetória no debate público, sobretudo na política. Os estudos de Josué de Castro foram e continuam sendo essenciais para esclarecer que a fome é um problema social e que requer a atenção do Estado.

Atualmente, o combate à fome tornou-se uma realidade não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, embora ainda haja muitos desafios a serem superados. Entre as contradições do capitalismo, este se apropria do problema da fome, dando-lhe uma nova roupagem baseada no discurso da segurança alimentar, com a proposta de assegurar o fornecimento de alimentos para a população.

De acordo com I. Sousa (2020), durante o período do Estado Republicano Patrimonialista (República Velha – 1889 a 1930), a Caixa Escolar surge como uma das primeiras iniciativas direcionada à alimentação escolar. Esta iniciativa não recebia fomento do Estado, uma vez que era uma manifestação de algumas unidades federativas e municípios. Somente no período da Era Vargas (1930-1945) que a assistência alimentar passou a ser incorporada na agenda governamental (Sousa, I., 2020).

No Brasil, até meados da década de 1930, a questão alimentar era vista como um problema de abastecimento. Conforme Castro (2010), o *Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife*, produzido por Josué de Castro em 1932, abordava a relação direta entre alimentação e produtividade dos trabalhadores, marcando um divisor de águas para as primeiras iniciativas acerca das condições alimentares da população naquele período.

Assim, Josué de Castro, idealizou e elaborou o que veio a ser o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)¹⁴, em 1940 (Carvalheira; Campello, 2023). Com a proposta de melhorar as condições de alimentação do trabalhador brasileiro, daí originaram vários outros programas de assistência alimentar que ainda são vigentes atualmente, como os restaurantes populares, e tornou obrigatório às empresas o fornecimento de alimento para os trabalhadores (Castro, 2010; Peliano, 2010).

Com o fim do governo Vargas em 1945, o SAPS entra em crise se esvaziando progressivamente, posteriormente suas funções foram transferidas para a Companhia Brasileira de Alimentos – Cobal (atualmente Conab), criada em 1962 (Sousa, 2020; Mendes, 2021). Ainda em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com o objetivo de realizar estudos sobre a alimentação dos brasileiros e promover a educação nutricional, além do Instituto Nacional de Nutrição (INN) em 1946 (Sousa, 2020).

O CNA ficou responsável pela estruturação do I Plano Nacional de Alimentação (1952), Campanha da Merenda Escolar (1954), o que posteriormente virou o Programa de Merenda Escolar (PNME) em nível nacional, em 1955 (Pinto, 2014; Sousa, I., 2020; Carvalheira;

¹⁴ De acordo com Sousa (2020) em decorrência do quadro de alimentação precária da classe trabalhadora, o governo Vargas promulga o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) em 1939. Um ano depois, o IAPI foi substituído pelo SAPS.

Campello, 2023). Inicialmente, o programa realizava a distribuição de leite em pó e farinha enriquecida (Barros; Tartaglia, 2003). O PNME, passou por diversas modificações, ao longo dos anos, tornando-se posteriormente o PNAE, vigente até o momento, sendo o programa alimentar mais antigo do país.

Como visto, até então, as políticas voltadas para a alimentação não apresentavam efetiva conformidade com o combate à fome, tampouco dispunham de um plano estratégico voltado à mitigação desse problema social. Inicialmente, os programas implantados possuíam caráter predominantemente emergencial e assistencialista.

Na década de 1960, na trajetória da política alimentar brasileira, não houve inovações ou implantação de programas de fato, as atenções estavam voltadas para o enriquecimento de produtos alimentícios e apoio à indústria de alimentos (Peliano, 2010).

Segundo Pinto (2014), com a instalação do Regime Militar em 1964 (1964-1984), proporciona mudanças na conjuntura política do país, por um lado, com a supressão de direitos civis, políticos e sociais, e por outro, a estratégia de um modelo nacional-desenvolvimentista, no qual acreditava-se no crescimento econômico que proporcionaria a distribuição de renda.

Conforme Cruz e R. Hespanhol (2023), nesse período observou-se a incorporação técnica do planejamento alimentar e nutricional ao planejamento econômico. Como uma das ações do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974), foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)¹⁵, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, sendo o substituto da CNA, o qual foi desativado (Cruz; Hespanhol, R., 2023; Mendes, 2021).

Como uma das ações do Inan, em 1973 foi criado o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). O II Pronan foi implantado em 1976, sendo que a agricultura passou a ser integrada ao fornecimento de alimentos básicos, em apoio aos pequenos produtores rurais, com a criação de um mercado institucional por meio da compra de alimentos do governo federal, para distribuição ao grupo materno-infantil e merenda escolar, por intermédio da Cobal (Sousa, 2020; Mendes, 2021).

Já em 1979, foi criado o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB)¹⁶, com o objetivo de aumentar o consumo de alimentos pela população de baixa renda nas áreas periféricas dos estados do Nordeste brasileiro (Peliano, 2010; Gasques, 2002).

¹⁵ Como um dos projetos do governo militar, o Inan tinha como foco a assistência alimentar, com um conjunto de programas voltados para a população em situação de vulnerabilidade social (Cruz; Hespanhol, 2023)

¹⁶ Para além do PROAB, outras ações foram institucionalizadas como: o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (1976), Programa de Suplementação Alimentar (PSA) (1985) (Pinto, 2014; Sousa, 2020).

De acordo com Carvalheira e Campelo (2023), a desigualdade social se acentuava no Brasil, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, ao lado da repressão a movimentos sociais e o favorecimento de grandes empresas, juntamente com a adoção de medidas privilegiando ganhos de capital, em contraponto às políticas sociais e econômicas vigentes no período autoritário. Cruz e R. Hespanhol (2023) analisam que:

As ações deste período, embora direcionadas às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e a grupos específicos considerados de risco (gestante, crianças e nutrízes), a intervenção alimentar e nutricional da Ditadura Militar, tendeu a enfatizar a sua dimensão ideológica, o funcionamento dos programas caracterizou-se pelo assistencialismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral, além disso, destaca-se a forte influência dos organismos internacionais na elaboração dos planos e programas, com interesses bem articulados para constituírem mercados para seus produtos industrializados (Cruz; Hespanhol, R., 2023, p. 8).

Ao longo da década de 1980 em função da crise do modelo nacional-desenvolvimentista, ocorre uma grave crise econômica, com tentativas de estabilização da economia e hiperinflação, contribuindo para o aumento da desigualdade (Carvalheira; Campello, 2023).

Com o processo de redemocratização do país, a temática da fome e desnutrição ganham força, sobretudo diante do aumento dos índices de pobreza e extrema pobreza no país. É válido apontar, que em 1985, sob a coordenação do Ministério da Agricultura foi implantado o Programa de Alimentação Popular (PAP), e já no ano seguinte aconteceu a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, além da implementação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (Peliano, 2010, Gasques 2002, Cátedra Josué de Castro, 2022).

Em suma, até então, os programas de alimentação, vigentes até meados dos anos 1980, eram voltados basicamente para o fornecimento de alimentos para determinados públicos mais vulneráveis socioeconomicamente, reforçando o caráter assistencialista de tais políticas, sem grandes impactos sociais, como na redução do contingente de pessoas em situação de fome (Mendes, 2021).

Cruz e R. Hespanhol (2023) analisam que o processo de redemocratização do país foi marcado por um período de mudança nas práticas e na natureza institucional do Estado brasileiro, pois, são sentidas no Brasil os reflexos da crise mundial desencadeadas a partir da crise do petróleo a partir de 1973, impulsionando assim, o processo de reestruturação econômica imbricadas com a ascensão da globalização neoliberal. Além disso, destaca-se o rompimento do período de crescimento econômico sob iniciativa do Estado nacional-desenvolvimentista entre 1933 e 1973, que posteriormente foi tomado por uma crise fiscal e

financeira, cujo enfrentamento foi proposto pela via neoliberal, a partir de reajustes impostos pelo capital estrangeiro (Cruz; Hespanhol, R., 2023).

No Brasil, a segurança alimentar começou a ser discutida apenas em 1985, a partir de um projeto de política contra a fome que resultou no documento *Segurança Alimentar: proposta de uma política contra a fome*¹⁷. Na época teve poucas consequências práticas. No entanto, apresentava como orientação a implementação de uma política nacional de segurança alimentar e a criação de um conselho nacional de segurança alimentar (Maluf; Reis, 2013).

De acordo com Silva (2020), em 1986, ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), onde foi estabelecida a dimensão alimentar (que trata a questão de disponibilidade, produção, comercialização e acessos dos alimentos) e nutricional (preparo, consumo e sua relação com à saúde). A Conferência propôs a formação de um conselho alimentar e uma política de alimentação que viria a ser implantada anos depois.

Vale ressaltar que a inclusão da questão da segurança alimentar no Brasil ocorreu em meio a um amplo debate internacional e durante o período de redemocratização, após o fim do regime ditatorial no Brasil em 1985. Esse contexto desencadeou diversas mobilizações sociais, após um longo período de repressão às discussões sobre certos problemas sociais, em meio à crise socioeconômica e política que o país enfrentava.

Sob forte mobilização social, reivindicando a garantia de direitos básicos, e com a abertura política proporcionada após a consolidação da Constituição Federal de 1988, o debate sobre o combate à fome passou a ser discutido em nível nacional. Isso resultou na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 1993, durante o governo do então presidente Itamar Franco, representando um marco histórico na política brasileira para a discussão de propostas de combate à fome no Brasil.

Belik, Silva e Takagi (2001), ao abordarem o processo das políticas de combate à fome no Brasil, nos inícios dos anos 1990, no governo Collor de Melo, informam que foi realizado a reestruturação de órgãos e instrumentos de políticas ligados à saúde e nutrição, como a extinção de alguns programas ligados à temática alimentar. Com o *impeachment* do presidente Collor, e sob a nova gestão do presidente Itamar Franco em 1993, a questão alimentar ganha novos rumos na agenda governamental, a partir da criação do Consea e da mobilização social em torno do combate à fome, com destaque a mobilização social liderada por Herbert de Souza, com a

¹⁷ De acordo com Pinto (2014) o documento *Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome* foi elaborado pelo Ministério da Agricultura em 1985, o que posteriormente criou um precedente para a criação do Consea em 1993.

campanha da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, promovida através do Movimento pela Ética na Política

De acordo com Gasques (2002), em 1993, foi publicado *O mapa da fome*¹⁸, com base nos dados do Censo Demográfico de 1990, sendo realizado uma distribuição regional da pobreza no país, sendo que, naquele período, 32 milhões de brasileiros enfrentavam o problema da fome diariamente. Nesse mesmo ano foi criado o Programa de Distribuição Emergencial de Cestas Básicas – Prodea.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, o Consea foi desativado e substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, bem como o Inan em 1997, resultando na fragmentação dos projetos de políticas de combate à fome, discutidos naquele período. Por outro lado, houve a manutenção do programa de distribuição de cestas básicas, sendo em 1999, criado o Programa Comunidade Ativa, voltado para municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano, com o objetivo de realizar diagnósticos participativos para a identificação de problemas sociais (Belik; Silva; Takagi, 2001).

Em 1998, foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), composto por entidades institucionais que discutem esse tema e desempenham um papel importante no fortalecimento da agenda da segurança alimentar no Brasil. O FBSAN teve ampla participação na retomada do Consea (Silva, 2014; Maluf; Reis, 2013).

Pinto (2014) argumenta que com o processo de desregulamentação econômica no Brasil, algumas políticas sociais brasileiras sofreram retrocessos, incluindo os programas voltados para alimentação e nutrição. Apesar dos desafios no período de crise econômica e política no país, registraram-se alguns avanços pontuais nas ações de combate à fome, como a emergência da agricultura familiar e a proposição de uma política de segurança alimentar articulada em três níveis de governo, então implantada a partir da década de 2000 (Pinto, 2014).

Em 2000, a distribuição de cestas básicas foi desativada sob a justificativa de que o programa não contribuía para a redução da pobreza e desarticulava a economia local. Com a total desarticulação dos programas alimentares, a agenda governamental passou a dar ênfase em programas de transferência de renda para populações extremamente pobres, seguindo os parâmetros do Banco Mundial¹⁹, como o Programa Bolsa Alimentação, que proporcionava benefícios de 15 a 45 reais por família.

¹⁸ O Mapa da Fome foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) como resultado de uma das ações lideradas por Betinho que tiveram proporções nacionais, além da elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria (Sousa, I., 2020).

¹⁹ O enfrentamento da fome sob a ótica do Banco Mundial, passa a ser realizado a partir da perspectiva de que a crise de fome poderia ser enfrentada pelo acesso físico e/ou econômico dos alimentos; o qual a fome poderia ser

Ao mesmo tempo, o Brasil sofria forte pressão social por políticas públicas devido à crise econômica que assolava o país, agravando a situação da pobreza e da fome. Em 2003, sob a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, inaugurou-se uma nova agenda de políticas sociais no Brasil, destinadas ao combate à fome e à pobreza, com a implantação do PFZ (Mendes, 2021).

Vale ressaltar que a origem do PFZ vinha sendo discutida, pelo Instituto Cidadania²⁰ desde 1991. A versão final do programa foi concretizada em 2001, com a colaboração de especialistas em segurança alimentar como José Graziano da Silva, Francisco Menezes, Walter Belik e Maya Takagi. Além de ONGs, movimentos sociais e instituições de pesquisa ligados à questão da segurança alimentar no Brasil (Melo, 2016).

Em 2003, durante a primeira gestão do governo do presidente Lula, foi implantado o PFZ, além disso, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa)²¹ e o Consea foi reativado. Silva (2010) analisa que a complexidade do PFZ pode ser enfatizada pela sua abrangência, estruturado em torno de três eixos: políticas estruturais (com efeitos para redução da vulnerabilidade alimentar, baseadas na universalização de direitos sociais); políticas específicas (visam à promoção da segurança alimentar); e políticas locais (conjunto de políticas que podem ser implementadas pelos estados e municípios).

Com isso, uma série de ações foram incorporadas ao Fome Zero através de programas coordenados pelos seus respectivos ministérios, como o PAA, PNAE, Programa Cisternas, Bolsa Família, instalação de equipamentos públicos de alimentação (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e banco de alimentos), Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), entre outros.

O Programa Fome Zero representou, então, uma ação conjunta e articulada entre vários ministérios, como exemplo MDA, Ministério da Saúde, Ministério da Assistência Social, Ministério da Educação, Mesa, entre outros.

Analisando a execução do PFZ, Tomazini e Leite (2016) afirmaram que, inicialmente, o programa recebeu apoio político de grupos empresariais e da sociedade civil, no entanto, o programa enfrentou dificuldades desde o início da implantação. Os autores apresentaram algumas hipóteses que podem ter causado isso, por exemplo: o PFZ concentrou-se mais nos

explicada como uma falha técnica, administrativa, política e econômica por parte do Estado, e não como um produto do sistema capitalista (Cruz; Hespanhol, R., 2023).

²⁰ O Instituto Cidadania é uma ONG criada no início dos anos 1990 para desenvolver propostas alternativas de políticas públicas sob a coordenação de Luís Inácio Lula da Silva. Em 2011, o Instituto Cidadania, deu lugar ao Instituto Lula.

²¹ Em 2004, o MESA foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Mendes, 2021).

problemas do Nordeste, de modo que, as diferentes concepções em relação às prioridades da política, também levantam novas questões de uma perspectiva regional.

Outro problema pode ser explicado pelo confronto entre paradigmas de políticas públicas: de um lado, defensores da segurança alimentar, e do outro, dos programas de transferência de renda. Em suma, o PFZ visava um conjunto de ações de intervenção baseadas na viabilidade econômica, como a redução do preço dos alimentos, apoio à agricultura familiar e dinamização da economia local, como aponta Tomazini e Leite (2016):

O PFZ apresentava uma desvantagem em relação aos programas de transferência de renda condicionada por seus objetivos amplos e suas ações em várias temporalidades (estruturais emergenciais e específicas). O programa também exigia um grande esforço de coordenação entre os diferentes ministérios, estados e municípios, além de envolver canais participativos como os conselhos, conferências nacionais, mesas de diálogo com movimentos sociais, empresários, organizações de classe. Com um desenho complexo, não havia uma clareza sobre suas formas de operacionalização (Tomazini; Leite, 2016, p. 25).

Em suma, houve uma coalização de forças e conflitos de interesses na execução dos programas. A proposta do PFZ parecia complexa, e ao mesmo tempo, não havia uma estratégia clara devido ao número de propostas incorporadas ao programa, o que acabou dificultando o combate à fome. Ao mesmo tempo, isso fez com que programas de transferência de renda como o Bolsa Família parecessem a forma mais fácil e viável de combater a pobreza. Conforme Melo (2016):

No Programa Fome Zero coexistiam ações focalizadas e universais de transferência de renda. Os formuladores do Programa concordavam com a urgência do combate à pobreza e a desigualdade e a instauração de um modelo econômico inclusivo. Entretanto, ainda que compartilhassem a mesma origem partidária, carregavam valores e ideologias distintas, o que dificultava o consenso normativo mínimo para construir uma alternativa de ação coerente e factível de política social (Melo 2016, p. 78).

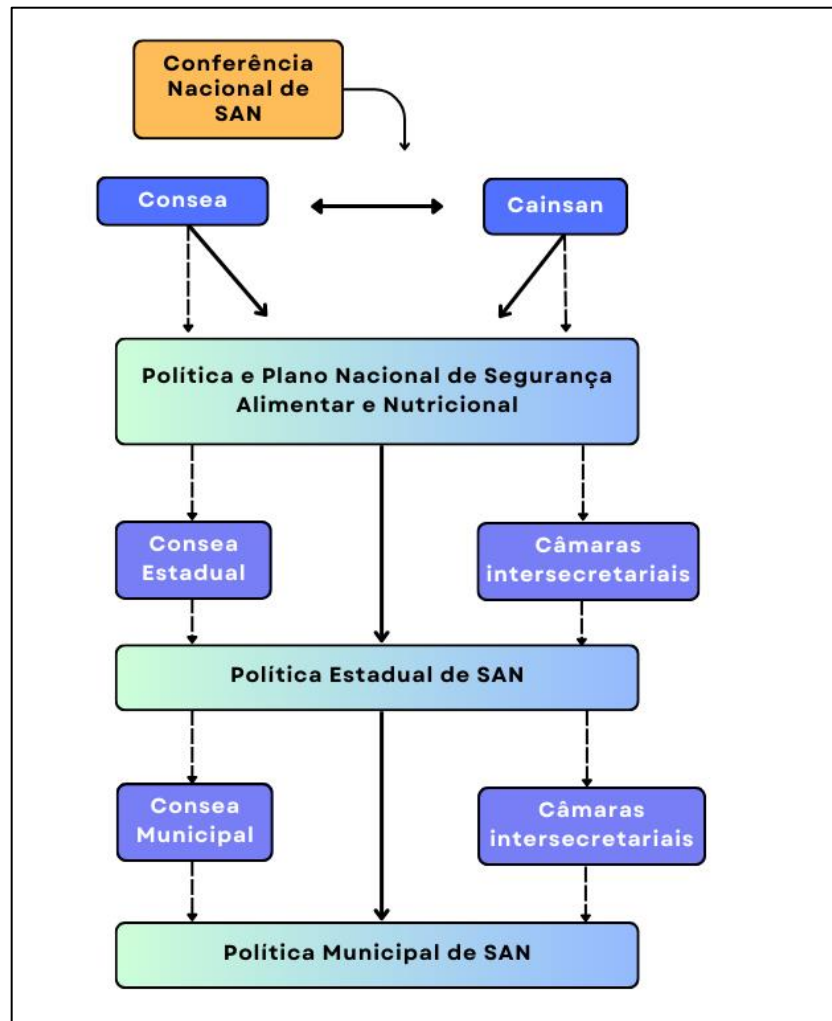
A estratégia do PFZ apresentava metas ambiciosas que, no entanto, dependiam de negociações complexas entre ministérios e as esferas estadual e municipal, além disso, a proposta de segurança alimentar se diferenciava do combate à fome, o que contribuía para a dificuldade de compreensão da própria proposta do PFZ (Melo, 2016). O PFZ não era um programa de transferência de renda, mas uma iniciativa emancipatória de política de inclusão social, voltada a criação de possibilidades para a saída da pobreza e da fome, com foco nos setores economicamente vulneráveis (Melo, 2016).

Segundo Silva (2020), na 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida em 2004, identificou-se a necessidade de criação de um Sistema Nacional

de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Assim, em 2006, foi instituído a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) e o Sisan, por meio do Art. 1º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que define a proposta de segurança alimentar e nutricional no Brasil:

A Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Brasil, 2006, p. 1).

Amplitude e intersectorialidade são identificadas no conceito de segurança alimentar e nutricional introduzido pelo governo brasileiro. Essa estrutura intersectorial se reflete no arcabouço de execução do Sisan. De acordo com Leão (2013), a Losan regulamenta os princípios de funcionamento do Sisan com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada, estabelecendo a participação do poder público e da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas de segurança alimentar e a consolidação da Sisan por meio da articulação entre os órgãos e entidades da União, governos estaduais e municipais, conforme Figura 3:

Figura 3 – Estrutura Organizacional da Losan

Fonte: Leão, 2013.
Elaborado e adaptado pela autora.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) tem como objetivo articular a integração entre as autoridades responsáveis pela segurança alimentar e nutricional da esfera federal e o Consea, em conjunto com a sociedade civil. Em 2010, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que transformou a alimentação em direito social. No mesmo ano foi criada a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e, no ano seguinte, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) (Leão, 2013).

O PLANSAN estabeleceu as diretrizes que norteiam a implementação da PNSAN e no âmbito da política são criados diversos programas intersetoriais nos ministérios para garantir a segurança alimentar e nutricional voltados para o período 2012-2015, como o Bolsa Família, PAA, PNAE, Restaurantes Populares, PAT, Programa Cisternas, Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), Regularização Fundiária, entre outros.

Vasconcellos e Moura (2018) analisam que, embora existam variações no processo de descentralização, a segurança alimentar e nutricional como política social, depende da superação de dificuldades que independem do modelo de federalismo brasileiro. Nesse contexto, surge a necessidade de um alinhamento horizontal.

Segundo os autores citados, ao examinarem a execução do Sisan no Brasil, compreenderam que, ao estabelecer prioridades em um sistema a nível federal, pode-se reduzir o poder dos temas locais incorporados à agenda de segurança alimentar e nutricional, o que pode dificultar o avanço do Sisan. Com isso, há necessidade de equilíbrio entre a inclusão dos temas da agenda federal com a agenda estadual e municipal, além de um sistema de escuta e compartilhamento de problemas e soluções entre os entes federativos:

Os resultados apontam para a ausência de um significativo papel indutor do Governo Federal, que permita acelerar a expansão do Sisan. Considerando que o sistema teve uma construção histórica participativa, com forte organização incidindo no Governo Federal, mecanismos mais efetivos de descentralização que ampliem a sua base municipal precisam ser desenhados com o objetivo de consolidar a identidade e conferir capilaridade à segurança alimentar e nutricional no país (Vasconcellos; Moura, 2018, p. 10).

Pedrotti e Silva (2022), analisaram que, na avaliação da atuação do Consea, constataram que, apesar da criação do Sisan, não ocorriam as devidas articulações entre as esferas do governo para a promoção do PNSAN. Além disso, havia representantes de ministérios do governo que não tinham poder de decisão, embora nos regulamentos estabelecesse que era competência dos Ministros de Estado efetiva participação (Pedrotti e Silva, 2022).

A heterogeneidade do Sisan, evidenciada por sua articulação entre os ministérios e sua execução nos níveis estadual e municipal, aliada às disparidades regionais e territoriais no país, associadas às características peculiares de cada localidade, representa um grande desafio para a efetivação e continuidade do sistema.

Na tentativa de dar continuidade às políticas de governo do presidente Lula, a presidenta Dilma Rousseff²² assumiu o poder em 2011. Em seu primeiro mandato, foi criado o Plano Brasil sem Miséria, semelhante ao PFZ. O Plano integrou diversos programas sociais, articulados entre as esferas estadual e municipal, em uma perspectiva multidimensional.

Conforme Campello e Mello (2014), a construção do Brasil sem Miséria, baseou-se no pressuposto de dar continuidade às experiências anteriores do governo Lula e tentar aperfeiçoá-las, como o Programa Bolsa Família:

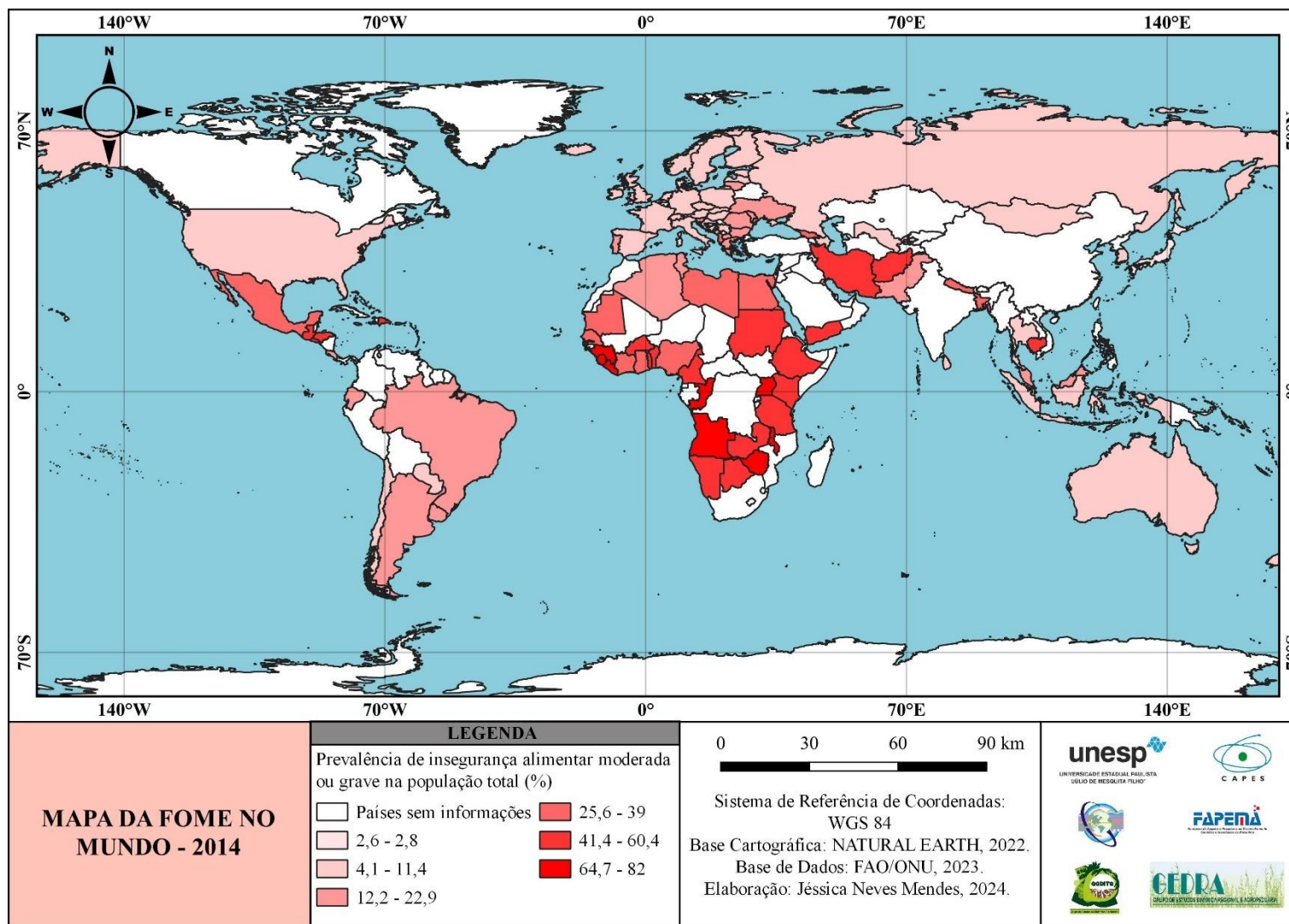
²² O governo Dilma Rousseff (2011-2016) foi caracterizado por uma ofensiva da política desenvolvimentista, focalizando o enfrentamento da pobreza (Cruz; Hespanhol, 2023).

Em 03 de maio de 2011 foi anunciada a linha de extrema pobreza oficial do Plano Brasil sem Miséria: renda familiar *per capita* de R\$ 70 reais – posteriormente atualizada, em maio de 2014, para R\$ 77 reais *per capita*. A definição de uma linha de extrema pobreza tornou o compromisso de superar a extrema pobreza mensurável e permitiu que houvesse uma referência para a seleção do público-alvo do Brasil sem Miséria. Possibilitou ainda que as ações do Plano fossem direcionadas, com o apoio do Cadastro Único, para aquelas famílias em situação de extrema pobreza que atendessem aos diferentes critérios estabelecidos para as políticas que constituíam o Brasil sem Miséria (Campello; Mello, 2014, p. 44).

Com isso, cabe ressaltar que, no governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), uma nova agenda voltada ao combate à pobreza foi assumida, enquanto a estratégia da fome foi deixada de lado, embora não completamente esquecida. Permaneceram as políticas voltadas para a alimentação, como os programas da agricultura familiar, mas o PAA passou a ser vinculado ao Brasil sem Miséria.

O Brasil deu, assim, um grande salto no debate sobre a segurança alimentar e o combate à fome, por meio da efetivação de um sistema e de uma política direcionada ao setor, ainda que tardiamente, após décadas de discussões já destacadas por Josué de Castro. Esse avanço se refletiu na saída do país do Mapa da Fome da ONU em 2014, após anos com índices alarmantes, como demonstrado no Mapa 4. Isso não significou que a fome foi erradicada no Brasil, mas indicou uma redução no número de pessoas famintas no país.

Mapa 4 – Fome no Mundo (2014)



Ainda assim, identificou-se maior prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave na população total (percentual) em países africanos como: Congo (82%), Libéria (79,7%), Guiné (72,5%), Serra Leoa (75,8%), Angola (66,5%), Zimbábue (64,7%). No Oriente Médio, países como Irã (48%) e Afeganistão (45,1%) também enfrentam altos índices. Na América Latina, observa-se os índices de insegurança alimentar moderada ou grave na República Dominicana (54,2%), Honduras (41,6%), Guatemala (42,7%).

A partir da análise do mapa, nos permite compreender que o complexo da fome ocorre principalmente em países africanos, no Oriente Médio, e na América Latina. A persistência da fome nesses territórios demonstra a concentração da desigualdade nas zonas de exploração do grande capital, impostas na conjuntura socioeconômica e política desses países. Dessa forma, Bortoletto (2023) ao analisar a evolução da fome no país, compreendeu que a saída do Brasil do mapa da fome deve-se ao fato de que:

Esta conquista está associada a políticas estruturais – como a valorização do salário-mínimo, o aumento da oferta de empregos e a ampliação do acesso à educação – aliadas a políticas e programas com ação direta ou indireta na garantia da segurança alimentar e nutricional e no acesso à alimentação. É o caso do programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da qualificação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Bortoletto, 2023, p. 21).

Ademais, destaca-se o forte apoio à agricultura familiar, através de acesso ao crédito, assistência técnica e aos mercados institucionais. Em síntese, a primeira gestão (2011 – 2015) do governo Dilma Rousseff, foi marcada pela continuidade político-ideológica do governo anterior de combate à fome e à pobreza, e o segundo mandato (2015 -2016) é marcado pela fragilização das políticas sociais diante da crise política no país. O Brasil seguia um caminho de expansão do desenvolvimento socioeconômico, que começou a desacelerar a partir de 2014, devido ao não cumprimento da meta fiscal, se manifestando em uma inflação descontrolada.

A estratégia de combate à fome no âmbito do Projeto Fome Zero foi pensada na articulação de políticas estruturais, específicas e locais, destacando a geração de emprego, reforma agrária, aumento do salário-mínimo, política de incentivo à agricultura familiar (Silva; Belik; Takagi, 2002).

Essa abordagem não se limitou apenas ao acesso aos alimentos, mas incorporou um conjunto de medidas voltadas para a classe socioeconomicamente vulnerável, incluindo investimentos em saúde, educação, habitação, entre outros. Essas iniciativas, resultaram em um breve período, experimentarmos a possibilidade de superação da fome, entretanto, as raízes fincadas em um modelo econômico excludente, se revelaram profundas, e a fome e a pobreza permanecem persistentes assombrando o país (Carvalho; Campello, 2023).

Logo após o tão sonhado resultado da saída do Brasil do Mapa da Fome, instaurou-se uma crise socioeconômica e política no país. Por consequência disso, o governo passou por um processo de restrição dos investimentos públicos que, por sua vez, afetaram as políticas sociais e limitaram seus avanços (Porcé; Michellon, 2022). Enquanto isso, a estratégia do PFZ foi frequentemente negligenciada, e o problema da fome foi mais uma vez relegado secundariamente nas políticas públicas. Cruz e R. Hespanhol (2023) apontam que o aprofundamento da crise política em 2014 deve-se pelo conflito de classes instaurada no interior do Estado, pela disputa na redistribuição da riqueza produzida e pelo modo de organização social do país:

Duas questões marcam esses acirramentos de conflitos de classe durante o governo. Primeiro, a grande burguesia interna brasileira que mantém uma relação ambivalente, de dependência e conflito com o capital internacional, aliás, foi a fração burguesa hegemônica no bloco do poder durante os governos de Lula e Dilma; segundo, uma força política do campo neoliberal ortodoxo que contempla demandas do capital internacional e fração da burguesia a ele integrada, assim pretendia iniciar uma nova rodada de reformas neoliberais no Brasil (Cruz; Hespanhol, R., 2023, p. 12).

A crise econômica e política instaurada no país resultou no *impeachment* da presidenta Dilma, com a alegação de supostos crimes de responsabilidade fiscal, como as pedaladas fiscais (Porcé; Michellon, 2022). Assim, em 2016, o governo da presidenta Dilma Rousseff foi deposto, assumindo o vice-presidente Michel Temer.

Somado à crise econômica, ocorreram vários cortes no orçamento dos programas sociais, que foram de grande importância para o enfrentamento da fome e na redução significativa dos índices de pobreza. Com a alegação de crise econômica, no mandato do presidente Temer (2016-2018), ocorreram mudanças políticas, afetando a classe pobre do país, reduzindo direitos da classe trabalhadora, com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Teto de Gastos²³, e o desmonte de políticas públicas importantes para o enfrentamento da pobreza e da fome no país. Uma das ações foi a extinção do MDA, órgão importante para a execução de programas para a agricultura familiar.

Nesse contexto, ocorreram rupturas institucionais e cortes orçamentários, principalmente de programas sociais. Assim, a agenda de combate à fome e redução da pobreza foi duramente afetada. Não obstante isso, os índices de insegurança alimentar no país voltam a aumentar, a partir dos dados divulgados pela POF (IBGE, 2018).

²³ A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, estabelece o novo regime fiscal, onde congela investimentos públicos para os próximos 20 anos.

Em 2019, com a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022), uma das primeiras ações do governo foi a extinção do Consea. Em 2020, com a incidência da pandemia da Covid-19, o cenário da fome no Brasil tornou-se ainda mais alarmante, considerando que o país vinha de uma recessão econômica e o enfraquecimento de políticas sociais. Como forma de contornar a deterioração socioeconômica devido às consequências da pandemia, o governo federal foi pressionado e concedeu Auxílio Emergencial, por meio da transferência de renda no valor de R\$ 600 para famílias em situação de vulnerabilidade social e R\$1.200 para mães chefes de família.

Além disso, em 2020, o governo instituiu a Rede Brasileira de Banco de Alimentos (RBBA) pelo Decreto nº 10.490, de 17 de setembro de 2020, com o objetivo de congregar bancos de alimentos. Essas estruturas físicas e logísticas recebem alimentos doados do setor público ou privado para distribuição a instituições de assistência social, de proteção e de defesa civil, de ensino, penitenciárias, hospitais, entre outras que demandam por alimentos.

Na verdade, o banco de alimentos já existia com base na experiência de programas anteriores, como o PAA; o que houve foi uma tentativa de integração e normatização dos bancos. Outra ação do governo Bolsonaro com foco na alimentação foi a iniciativa Brasil Fraterno - Comida no Prato, por meio da mobilização de doações de alimentos para entidades socioassistenciais, banco de alimentos e outros equipamentos que atendem famílias extremamente vulneráveis. O programa é voltado para doações de alimentos por parte de instituições privadas do ramo alimentício, e essas empresas ficam isentas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) ao realizarem as doações, sejam de alimentos perecíveis ou não.

Como apontam Pedrotti e Silva (2022), em 2019, a estrutura do Sisan, antes atribuída ao MDS, passou a ser coordenada por seu substituto, o Ministério da Cidadania. A estrutura da CAISAN, que permaneceu em vigor, foi alterada em 2021 e em 2022:

Apesar do Brasil ter sido um destaque no início do processo de estruturação da Década de Ação pela Nutrição, falta articulação política para promoção de uma agenda uníssona de governo, que envolva agricultura, saúde e meio ambiente. Avaliando o posicionamento apresentado resta claro que a promoção de uma Saúde Única enfrenta e enfrentará diversos obstáculos para ser concretizada nas ações e políticas do governo brasileiro (Pedrotti; Silva, 2022, p. 160).

A proposta de descentralização e participação social nas políticas públicas, prevista na Constituição Federal, evidencia a complexidade na formulação de arranjos institucionais voltados à discussão e à implementação dessas políticas. Na trajetória política do país, como visto ao longo das discussões, a mobilização social, por meio de seus órgãos representativos

tem desempenhado um papel fundamental na inserção de pautas na agenda governamental, principalmente aquelas voltadas aos direitos fundamentais da população brasileira, como a alimentação. Entretanto, essa conquista, construída ao longo de anos, foi desestruturada em um curto período.

Ressalta-se também que durante o governo Bolsonaro, o PAA foi transformado no Programa Alimenta Brasil (PAB). Houve um veto ao reajuste de 34% nos valores do PNAE, que não eram corrigidos desde 2017. Além de não elaborar o III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), uma vez que a vigência do anterior foi concluída em 2019.

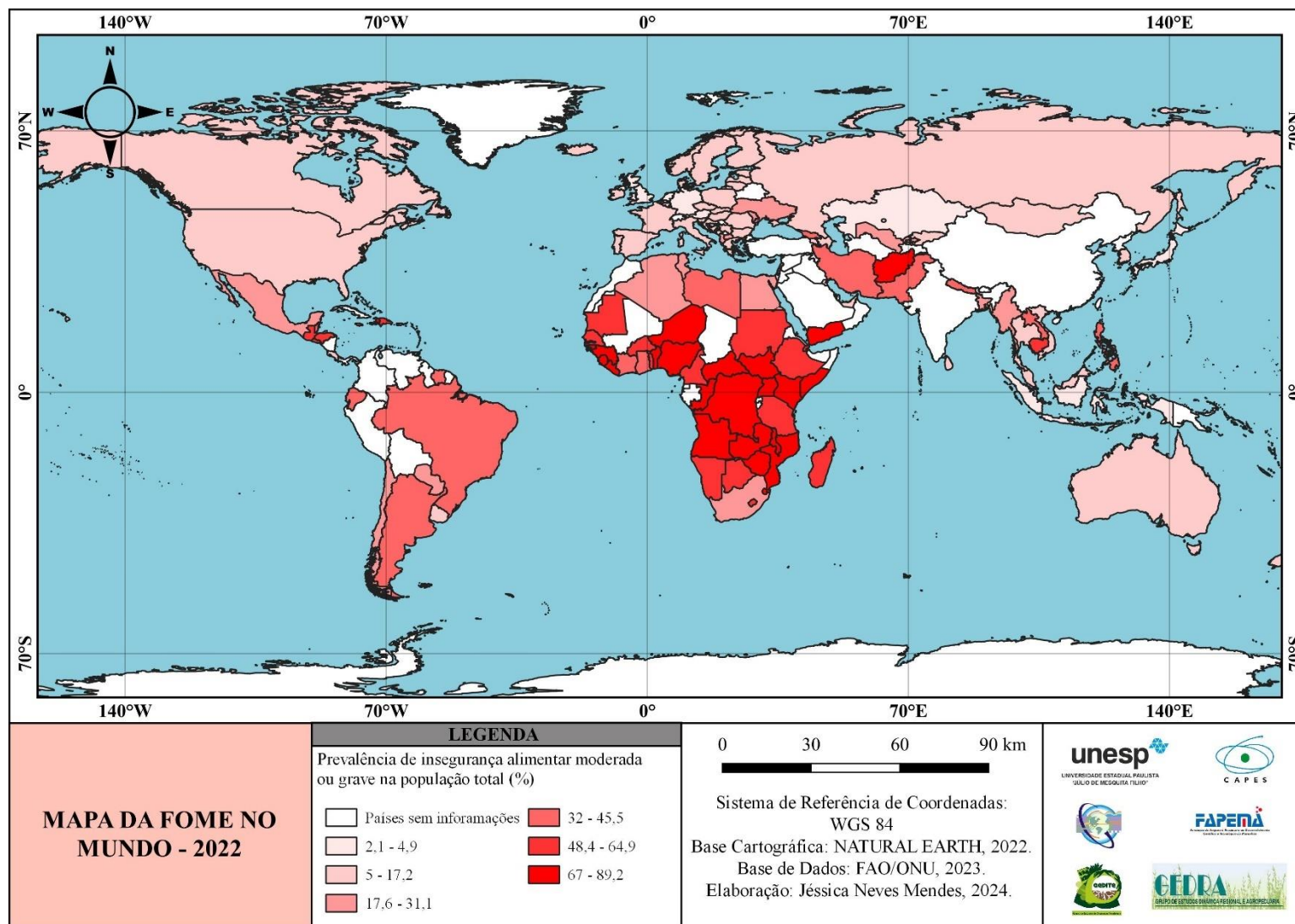
Dowbor (2022) afirma que o país estava paralisado nos investimentos, nas políticas públicas, e que as famílias brasileiras necessitam no mínimo de estabilidade e segurança, pois a fome e o conjunto de desigualdades no Brasil, não resultam necessariamente de problemas econômicos, mas de organização política e social. A persistência da fome no país é uma decisão política:

Basicamente, trata-se de orientar a economia para o bem-estar da população. Se repassássemos dinheiro para a base da sociedade, assegurando uma renda básica, a elevação do salário-mínimo e ampliação das políticas sociais, reduziríamos a miséria e a fome, e criaríamos demanda para os produtores (Dowbor, 2022, p. 125).

O governo Bolsonaro foi marcado pelo agravamento da pobreza e da fome. Cabe ressaltar que o aumento da fome não foi consequência exclusiva da pandemia da Covid-19, mas de uma série de fatores, como a crise econômica e política e a desarticulação de políticas públicas nos últimos anos. De acordo com Cruz e R. Hespanhol (2023), a agenda política do governo ultra-neoliberal de Bolsonaro foi marcada pelo desmonte acentuado de políticas anteriores essencialmente associadas aos governos Lula e Dilma, sob forte influência da conjunção política e historicamente construída por fatores externos, como grupos econômicos e financeiros nacionais e internacionais.

De acordo com dados da FAO (2023), houve um aumento da fome no período de 2020 a 2022. Observou-se uma maior prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave na população total (percentual) em países no continente africano, com destaque para Serra Leoa (89,2%), República Centro Africana (81,3%), Sudão do Sul (87,3%), Malawi (82,4%) e Libéria (81,2%). No continente asiático, o Afeganistão registrou 79,1% da população em situação de fome. Na América Latina, houve aumento da fome, com destaque para Guatemala (59,8%) e Honduras (56,1%). O Brasil também integrou o mapa da fome da ONU em 2022, com 32,8% da população em situação de fome, juntamente com Argentina (36,9%), Paraguai (25,9%), Equador (37,3%) e Suriname (35,8%), como demonstrado no Mapa 5.

Mapa 5 – Fome no Mundo (2022)



O Mapa 5 reforça a desigualdade entre os países, principalmente no eixo Sul global, marcados pela fome e duramente afetados pelas crises socioeconômicas, políticas e ambientais. No caso do Brasil, a consequência da desarticulação de instâncias que garantiam a efetividade das políticas públicas voltadas ao combate à fome, resultou em sua retomada no Mapa da Fome da ONU e, consequentemente, no aumento da fome.

Em 2023, surge novamente a esperança pelo retorno das políticas sociais voltadas ao combate à fome, com a retomada do Consea, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) diante de uma nova mudança de governo, com o terceiro mandato do presidente Lula. Após a desarticulação de anos de discussão e mobilização para a efetivação de programas sociais, segundo o Consea (2023), o Brasil enfrenta um desafio urgente e de curto prazo, especialmente para pessoas em situação de insegurança alimentar, de recuperar as condições para uma vida digna e com acesso à alimentação.

O Consea (2023) reconhece que o sistema alimentar imposto não é a solução para erradicar a fome, e o abastecimento alimentar no Brasil é controlado por corporações da indústria alimentícia e grandes redes de supermercados e do agronegócio, e reforça que segmentos populacionais historicamente vulnerabilizados, devem estar no centro das escolhas econômicas e do orçamento público. Ressalta-se que o órgão inclui a soberania alimentar como uma nova proposta de direcionamento político para que o Estado brasileiro possa atuar em favor da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN).

Menezes (2004) trata do fato de que a segurança alimentar é algo complexo, mas que não deve estar associada apenas à produção de alimentos, haja vista que sua produção é mais que suficiente para a população mundial, mas existem pessoas que carecem do consumo alimentar. Para o autor mencionado, a segurança alimentar não é apenas uma questão de saúde pública, mas envolve uma série de fatores que exigem transversalidade nos diferentes setores da estrutura governamental, o que significa que a segurança alimentar requer uma intersectorialidade. De acordo com Silva (2014):

Ao se dizer segurança alimentar e nutricional, está-se afirmando o caráter fundamental que a alimentação, em quantidade e qualidade, tem para a garantia da sobrevivência humana. Sob essa ótica, o direito à alimentação adequada é encarado como um direito humano básico, e não uma mera ação assistencial do Estado que estará sujeita às vontades políticas dos governantes ou de arranjos favoráveis. Isto é, a própria afirmação do conceito foi um fator delimitador da luta política pela inclusão do direito à alimentação adequada no rol de obrigações do Estado, como condição de cidadania (Silva, 2014, p. 13).

Isso significa que o acesso aos alimentos é um direito básico de todos e não deve ser tratado pela lógica do mercado (compra e venda), uma vez que compete ao Estado a obrigação de garantir e proteger esse direito.

Viégas (2023) analisa que, para que as dimensões da segurança alimentar sejam efetivas, é necessário a utilização de um esforço intersetorial, contando com a mobilização de diversos setores da sociedade. O setor agrícola é um daqueles com relação direta com a segurança alimentar, entretanto, ocorre a predominância de um entendimento que a segurança alimentar é voltada para a quantidade e qualidade de alimentos gerados.

O autor reforça que essa predominância no setor agrícola ocorre pela sobreposição do interesse econômico em detrimento do social e ambiental em um campo de disputa do agronegócio e movimentos sociais do campo. Nessa perspectiva, Viégas (2023), compreende que:

Nessa relação desigual de forças, o Agronegócio tem sobressaído, apropriando-se do conceito de SAN a partir de uma perspectiva vetusta e restritiva segundo a qual o Brasil deve focar-se exclusivamente em sua capacidade de abastecimento do mercado externo (foco na exportação de commodities), haja vista sua abundância de recursos naturais e seu status de “celeiro do mundo” (Viégas, 2023, p. 259).

No entanto, na prática, considerando a realidade do Brasil, as práticas sustentáveis de produção de alimentos ainda têm um longo caminho a percorrer. A produção agrícola tem se expandido às custas da destruição de biomas, do deslocamento de comunidades e povos tradicionais e da intensificação de conflitos. Enquanto isso, as poucas experiências de produção de alimentos sustentável, por vezes têm enfrentado fragilidades. Porém, em meio às mudanças climáticas e a uma sociedade que tem caminhado para novos hábitos alimentares orgânicos, existem algumas iniciativas que apoiam a produção agroecológica, embora ainda avancem em ritmo lento.

Na nova gestão do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2023), com a reativação do Consea, foi traçada a meta de retirar o Brasil do Mapa da Fome até 2030. Para tanto foi instituído o Plano Brasil Sem Fome, através do Decreto nº 11.679, de 31 de agosto de 2023, substituindo o Plano Brasil sem Miséria. Além disso, o MDS foi retomado com a criação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

O Plano Brasil Sem Fome (PBSF), foi baseado na estratégia do PFZ e do Brasil sem Miséria, com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional e combater a fome no país. Diferentemente do PFZ, o PBSF apresenta metas e objetivos claros e concisos, porém

menos ambiciosos em comparação à estratégia de combate à fome na primeira gestão do governo Lula.

As principais metas do PBSF incluem: retirar o Brasil do mapa da fome da ONU; reduzir o nível de insegurança alimentar e nutricional, especificamente grave; reduzir a taxa de pobreza; valorização do salário-mínimo; reestruturar o Bolsa Família; reajuste do PNAE; fortalecimento do PAA; e o maior Plano Safra da Agricultura Familiar da história.

Além disso, o PBSF pretende a implantação de um Protocolo Brasil Sem Fome, por meio da integração do Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e SISAN, para o atendimento de situações de insegurança alimentar, implantação do Programa Nacional de Alimentação no SUAS, a elaboração do novo Mapa INSAN com o mapeamento da insegurança alimentar pelo CadÚnico, de equipamentos, programas e institucionalidades de SAN, com base em estudos do IBGE. A execução do plano está sob coordenação do MDS, Consea e CAISAN.

Assim, inaugura-se a retomada de políticas sociais voltadas para o combate à fome no Brasil, evidenciando que a temática da fome, no contexto das políticas públicas no Brasil, é por vezes, lembrada, esquecida ou descontinuada. À medida que o país tenta se recuperar das consequências da pandemia e da reconstrução de políticas públicas anteriormente fragilizadas, tal governo se encontra sob forte pressão política e social, sobretudo, diante de uma população que necessita urgentemente da recuperação de direitos básicos que lhes foram retirados após anos de conquistas, principalmente o direito à alimentação.

Ainda assim, sob a nova gestão de governo e com uma nova estratégia de combate à fome, a proposta, até o momento, consiste em renovar as políticas sociais já existentes e articular essas iniciativas diante da crise socioeconômica que o país enfrenta, o que torna o desafio da luta contra a fome ainda mais difícil.

É fundamental que as experiências bem-sucedidas no combate à fome no Brasil não sejam fragmentadas, mas sim reorientadas para atender ao principal objetivo: reduzir a fome no país. As políticas de combate à fome no Brasil são recentes e apresentam um caráter de descontinuidade após mudanças de governo, o que dificulta ainda mais sua efetividade. Além disso, as políticas que visam atender à população vulnerável, especialmente em períodos de crise, são as primeiras a serem afetadas pelo contingenciamento de recursos.

No contexto histórico do país, as políticas sociais e as reformas sociais são frequentemente vistas como despesas, e não como investimentos, pois, para o Estado capitalista, a reprodução da pobreza é necessária para a sobrevivência do grande capital. Enquanto o Brasil persistir na carestia de alimentos e não promover uma mudança estrutural no acesso e nas

possibilidades destinadas à população vulnerável e em situação de insegurança alimentar, a fome continuará a persistir. A distribuição e aquisição de alimentos, assim como a transferência de renda, são medidas emergenciais, e não estruturais.

Com suas dimensões continentais, a espacialização da fome no Brasil se apresenta diferenciada em cada região e, principalmente, nos territórios, o que torna o desafio mais difícil. As políticas macroeconômicas, no âmbito da estrutura institucional, muitas vezes apresentam conflitos de interesses, o que acaba fragilizando a própria política. Uma possibilidade seria a criação de uma política de Estado para o combate à fome que refletem diretamente no acesso à alimentação, uma vez que a alimentação é um direito humano previsto na Constituição Federal.

Além disso, somente a implementação de uma política alimentar não seria suficiente, pois, é necessário que a população tenha condições dignas de acesso à saúde, educação, trabalho, ou seja, um conjunto de fatores que refletem diretamente no desenvolvimento social. No entanto, os desafios são crescentes, principalmente diante de um país fragilizado que ainda está se recuperando das sequelas da Covid-19 e do desmonte de estruturas que desempenharam um papel importante no fortalecimento das políticas de segurança alimentar. A reconstrução e/ou retomada de programas sociais que foram relevantes no país não será uma tarefa fácil, principalmente dado o cenário político em que a discussão dos problemas sociais do país é menos prioritária, em detrimento de um extremismo político no debate público.

Entretanto, diante desses desafios, o papel da agricultura familiar no combate à fome torna-se cada vez mais importante, sobretudo pela grande diversidade de alimentos saudáveis produzidos. Além de garantir o abastecimento alimentar, possibilita a geração de emprego e renda no campo, respeitando a diversidade ambiental e associado aos saberes locais. Exemplo dessas iniciativas são os mercados institucionais, como o PAA e PNAE.

Nessa perspectiva na próxima seção, aprofundaremos essa discussão da importância da agricultura familiar no combate à fome, bem como, traremos um retrato da fome no Brasil pós anos 2000, a partir das pesquisas sobre insegurança alimentar.

4.2 DESAFIOS DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: o papel da agricultura familiar no combate à fome

Entre os avanços e retrocessos das políticas públicas destinadas ao combate à fome, novos determinantes surgiram ao longo da história face à emblemática insegurança alimentar que assola o país. Dado o forte apoio estatal ao agronegócio, a agricultura familiar também tem reivindicado oportunidades face à crescente pobreza rural. Como resultado, diversas políticas

foram introduzidas para apoiar a agricultura familiar, demonstrando sua importância no combate à fome, mas tal importância não é atribuída devido às oscilações na sua execução, o que novamente reforça as pressões capitalistas sobre o campo, visando a obtenção de lucros.

4.2.1 Explorando a complexidade da insegurança alimentar no Brasil pós-2000

A configuração da fome no Brasil pouco mudou ao longo dos anos, desde a produção do Mapa da Fome de Josué de Castro. Apesar dos avanços na produção alimentar e a inclusão da segurança alimentar na agenda política, mostra que ainda há muito a se fazer no país. A mensuração da fome é um ponto determinante para a compreensão das condições de vida da população, considerando que a alimentação é um elemento essencial para a manutenção da vida.

Conforme Ribeiro Junior *et al.* (2021), um país extenso como o Brasil, diante de sua diversidade e desigualdade, não poderia apresentar um tipo uniforme de situação alimentar. Além disso, o fenômeno da fome pode ser compreendido por diversas perspectivas teórico-metodológicas, o que pode acarretar diferentes formas de mensuração da fome.

Atualmente, para os estudos sobre a fome na realidade brasileira, foi elaborada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), uma versão adaptada da *United States Household Food Security Survey Module - US-HFSSM*²⁴, elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (Ribeiro Junior *et al.*, 2021; IBGE, 2020). A EBIA avalia a percepção e vivência de insegurança alimentar nos domicílios. Através dela, é possível identificar os diferentes níveis de insegurança alimentar, que são sistematizados no Quadro 1.

Quadro 1 – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

Situação de Segurança Alimentar	Descrição
Segurança Alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança Alimentar Leve	Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade dos alimentos.

²⁴ Módulo de Pesquisa de Segurança Alimentar Doméstica dos Estados Unidos.

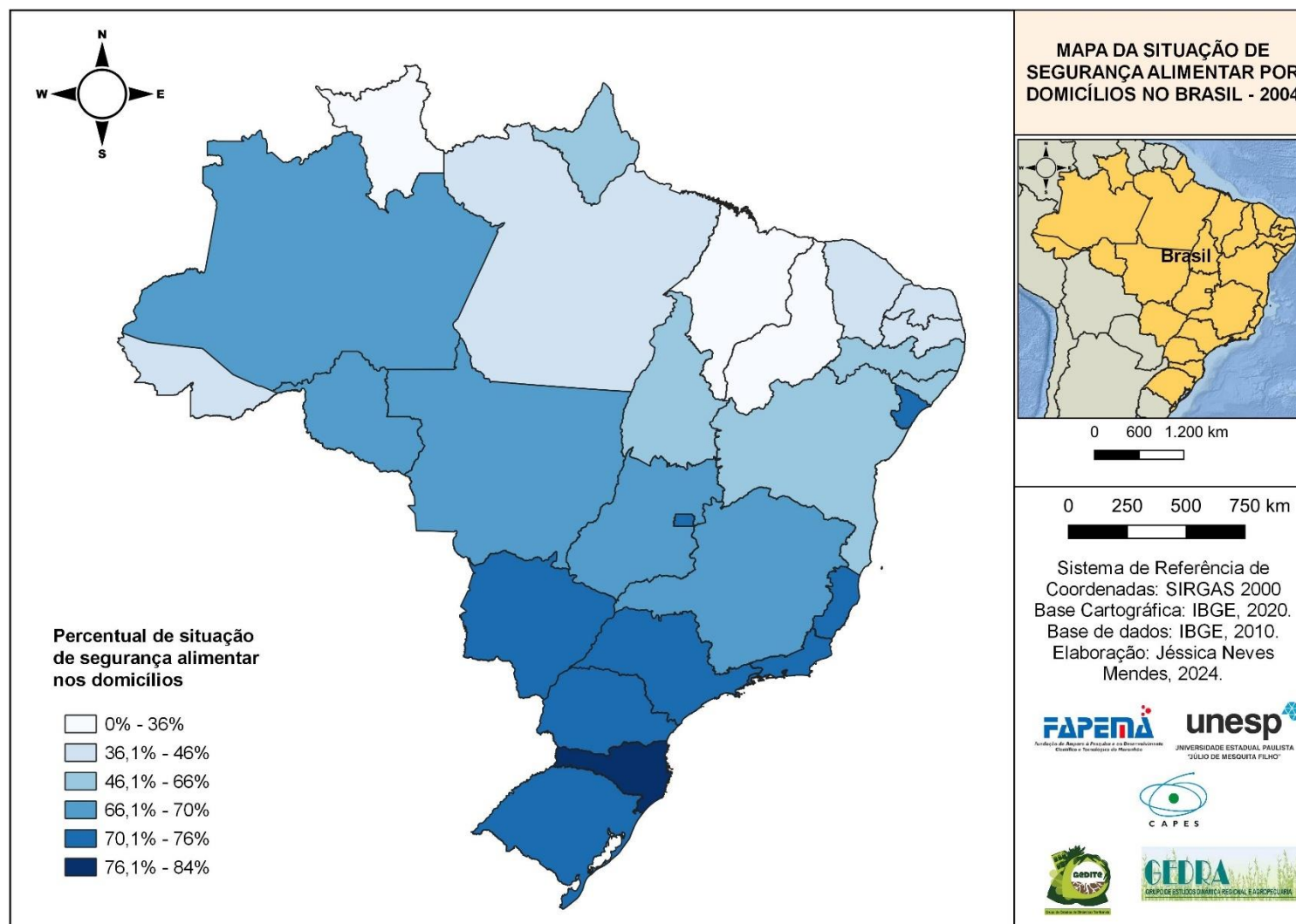
Insegurança Alimentar Moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança Alimentar Grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Fonte: IBGE, 2020.
Elaborado e adaptado pela autora.

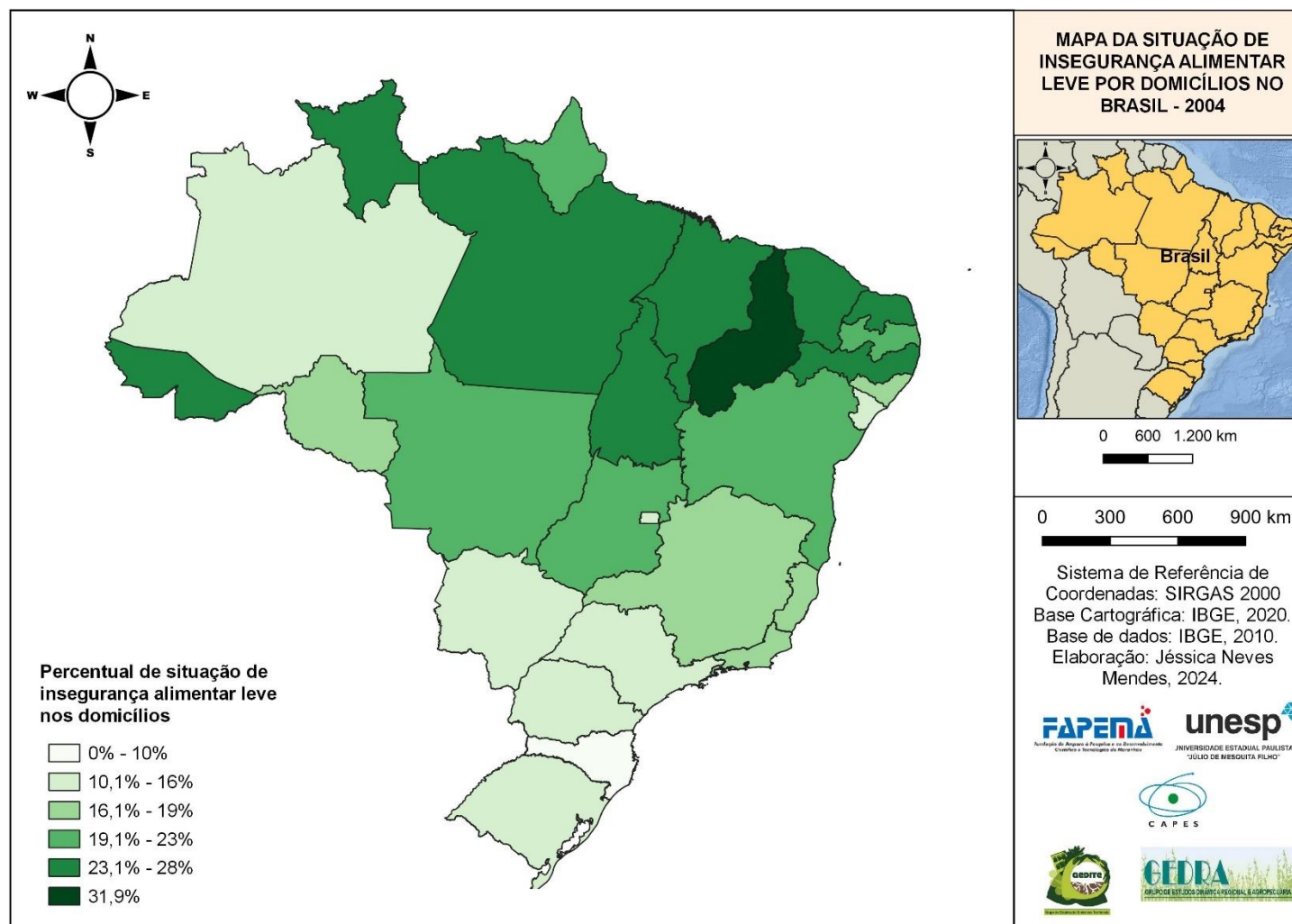
Com isso, a PNAD realizada pelo IBGE, realizou levantamento sobre as condições de segurança alimentar dos domicílios em 2004, 2009 e 2013, utilizando a metodologia da EBIA. Em 2004, a maior prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave concentrava-se no meio rural. Além disso, a pesquisa já comprovava a desigualdade regional, sendo que os maiores índices de insegurança alimentar grave ocorreram nas áreas rurais das regiões Norte e Nordeste, enquanto o contrário era observado nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde a insegurança alimentar predominava nas áreas urbanas.

Nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a insegurança alimentar leve apresentava proporções maiores em comparação aos demais tipos de insegurança alimentar. Entretanto, nas regiões Norte e Nordeste, alguns estados apresentaram níveis de insegurança moderada superiores aos de insegurança leve, como Roraima, Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe e Bahia (IBGE, 2006), como demonstrado nos Mapas 6, 7, 8 e 9.

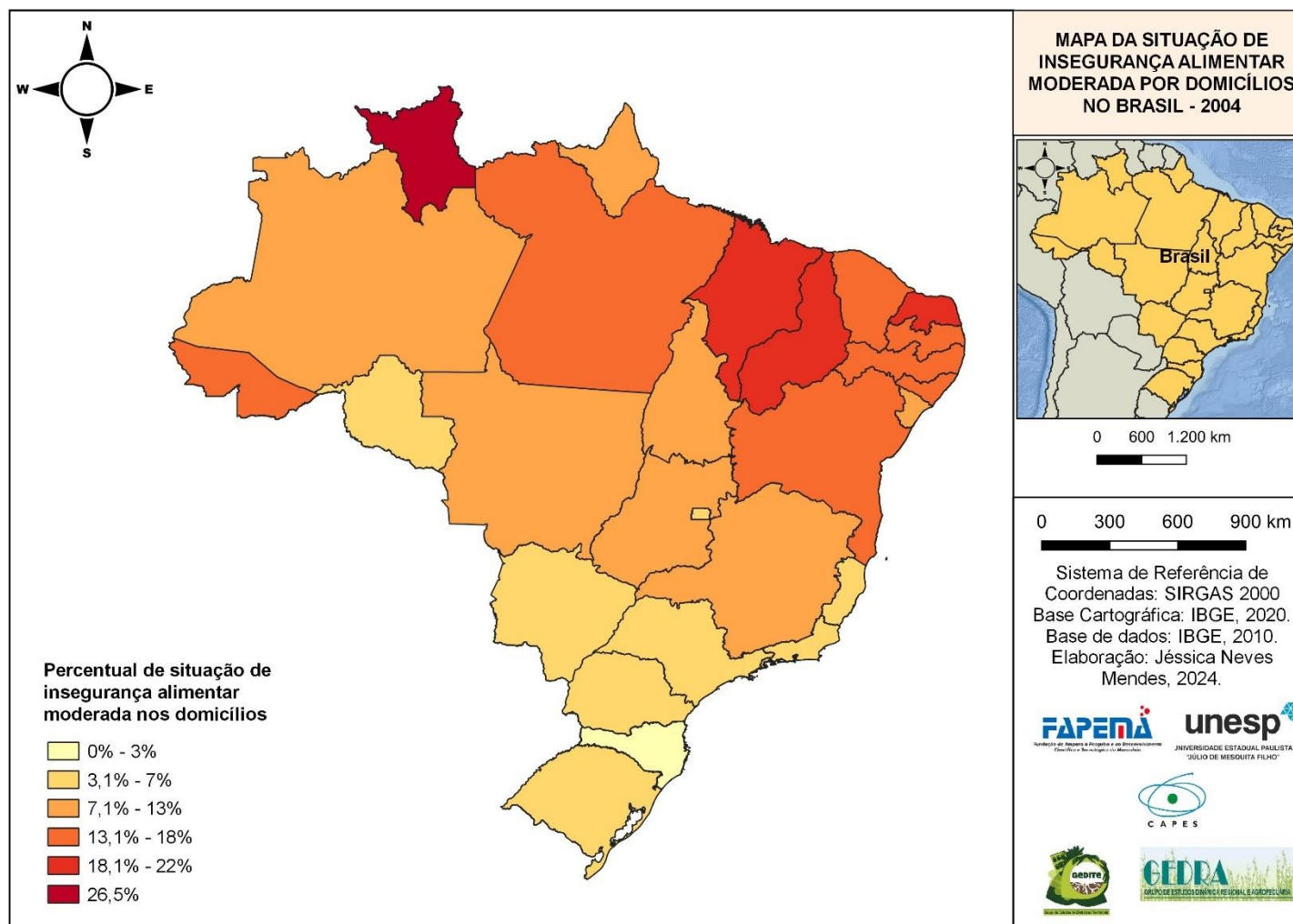
Mapa 6 – Situação de Segurança Alimentar por Domicílios no Brasil - 2004



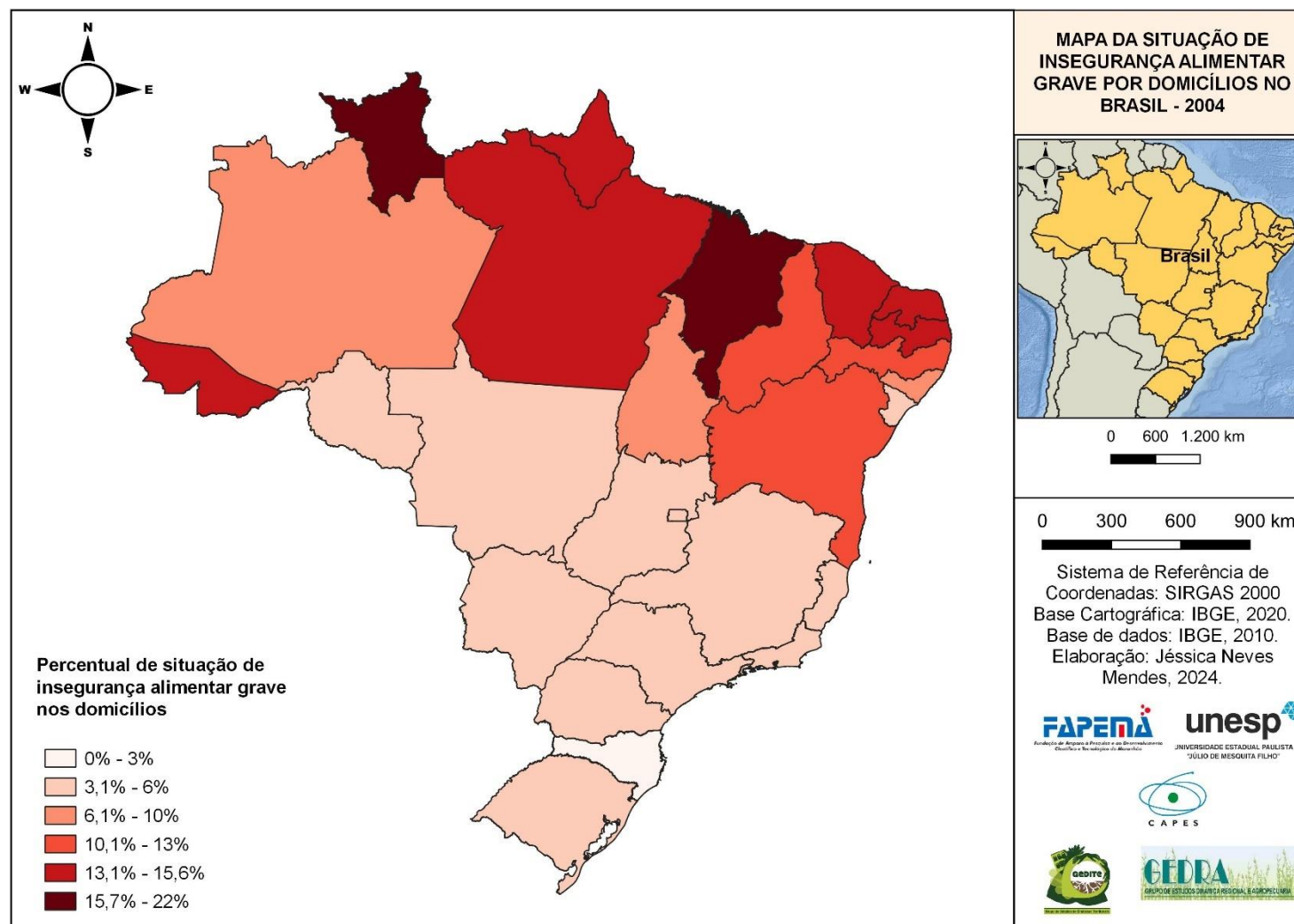
Mapa 7 – Situação de Segurança Alimentar Leve por Domicílios no Brasil - 2004



Mapa 8 – Situação de Segurança Alimentar Moderada por Domicílios no Brasil - 2004



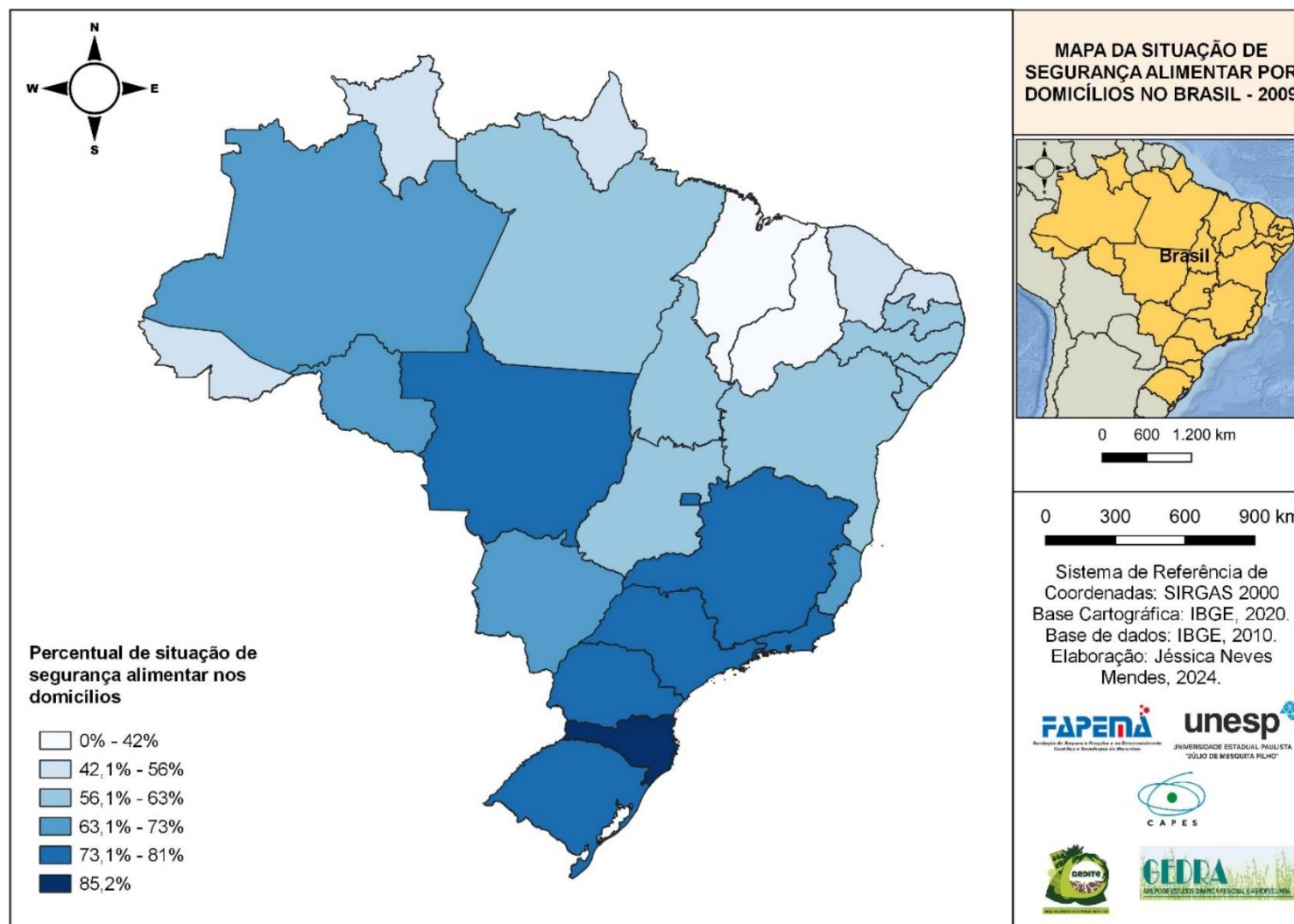
Mapa 9 – Situação de Segurança Alimentar Grave por Domicílios no Brasil - 2004



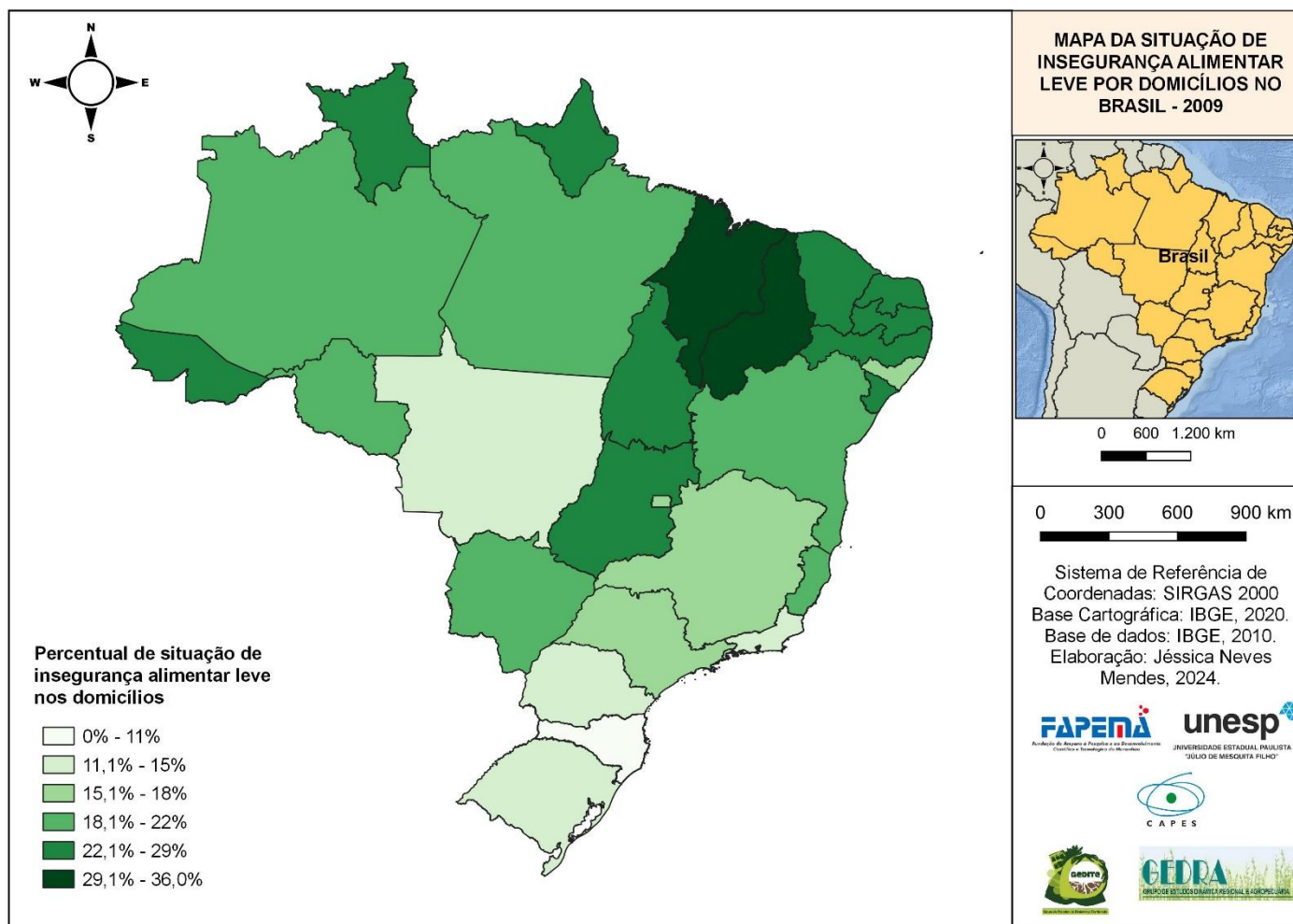
A PNAD de 2009 diagnosticou uma redução na proporção de domicílios com insegurança alimentar grave ou moderada, tanto em áreas rurais quanto urbanas, em comparação com a PNAD de 2004. Entre 2004 e 2009, a redução da insegurança alimentar grave na área urbana diminuiu de 33,3% para 29,4%, enquanto na rural de 43,6% para 35,1% (IBGE, 2010).

No entanto, a desigualdade regional persistiu, com o índice de insegurança alimentar grave permanecendo elevado nos estados das regiões Norte e Nordeste. Segundo o IBGE (2010), os estados da região Sul apresentaram o maior nível de segurança alimentar, conforme os Mapas 10, 11, 12 e 13.

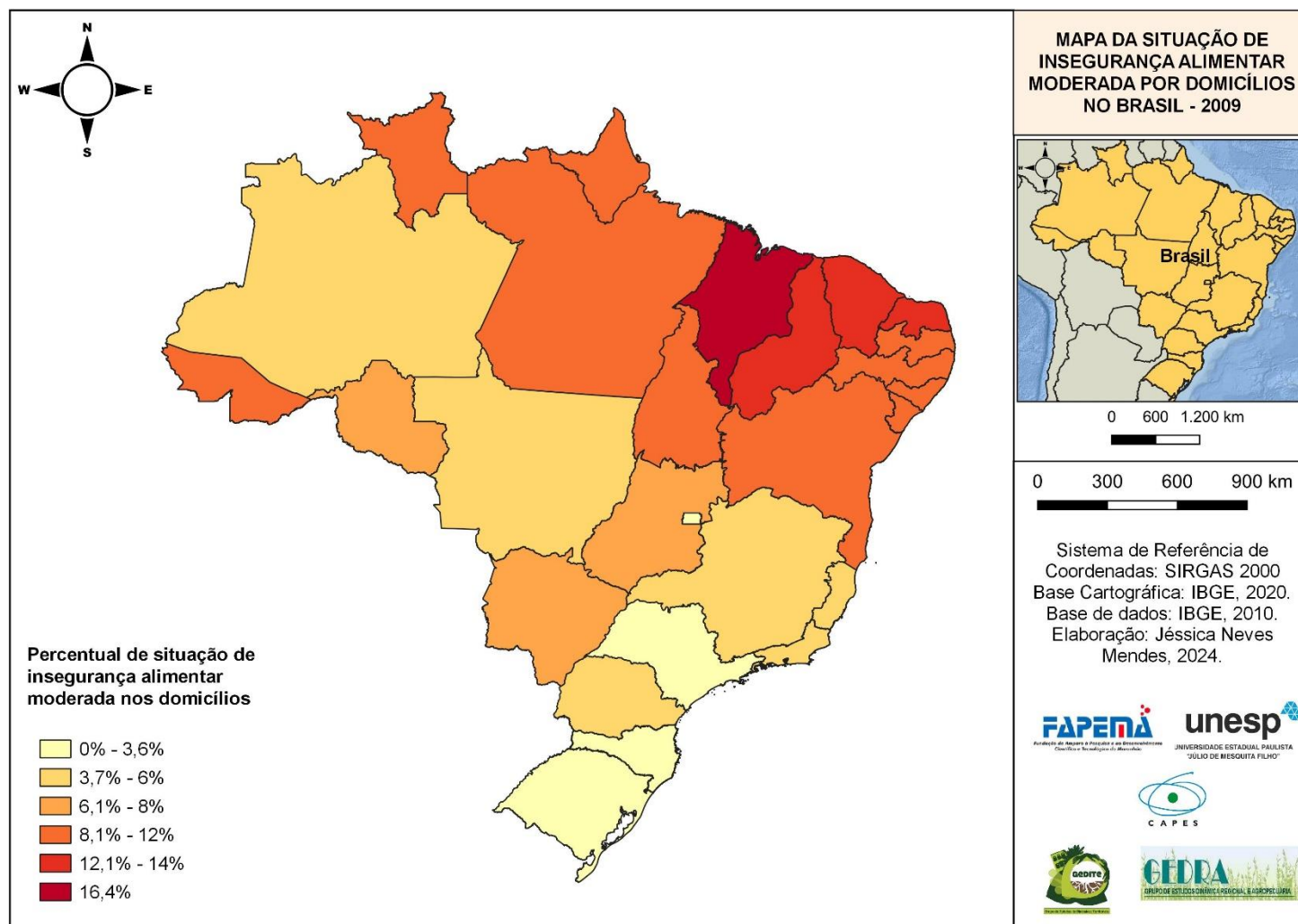
Mapa 10 – Situação de Segurança Alimentar por Domicílios no Brasil - 2009



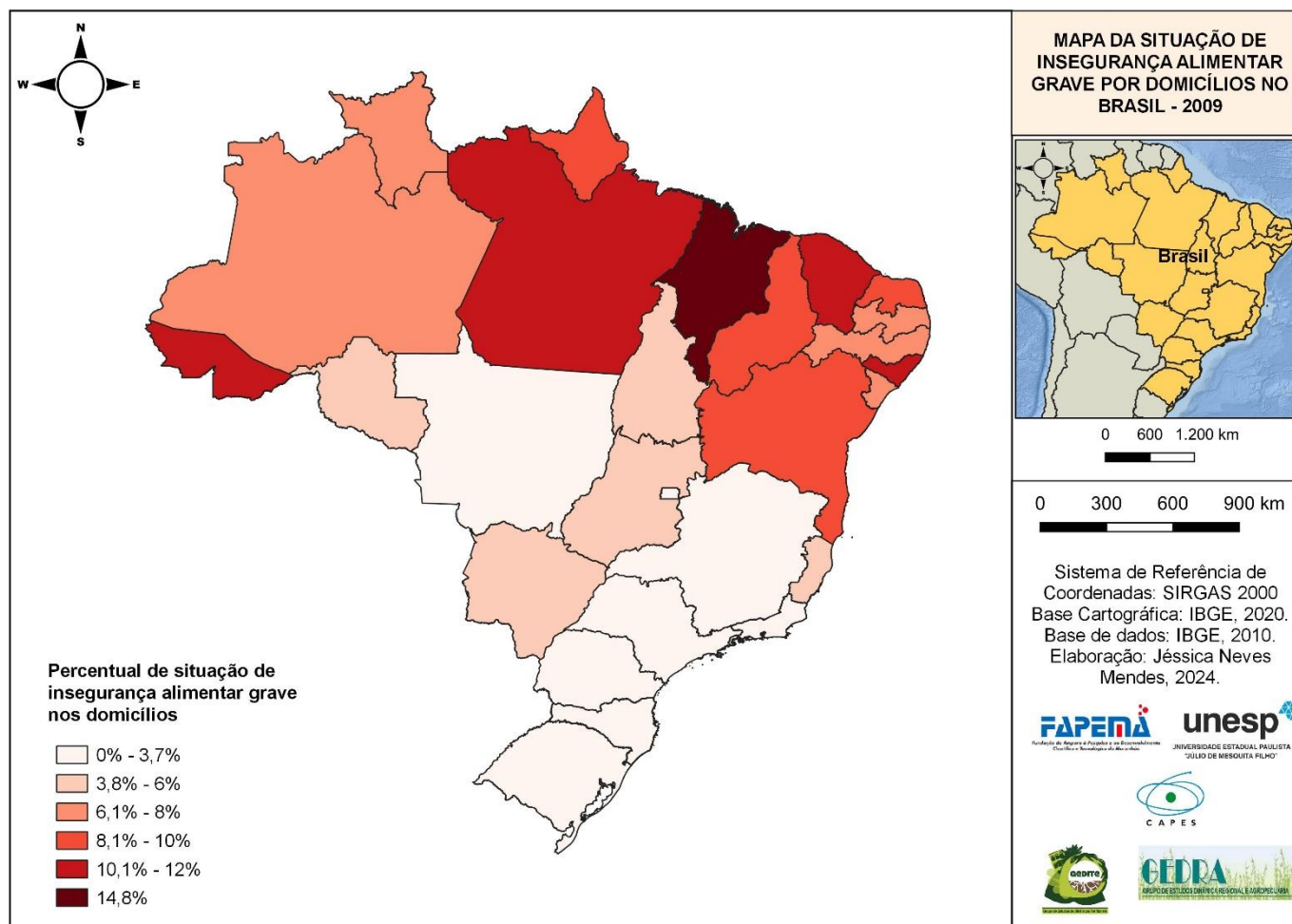
Mapa 11 – Situação de Segurança Alimentar Leve por Domicílios no Brasil - 2009



Mapa 12 – Situação de Segurança Alimentar Moderada por Domicílios no Brasil - 2009



Mapa 13 – Situação de Segurança Alimentar Grave por Domicílios no Brasil - 2009



A PNAD de 2013 constatou que, de 2004 a 2009, houve aumento no percentual de insegurança alimentar leve, enquanto houve diminuição no nível de insegurança alimentar moderada ou grave. Ao mesmo tempo que, de 2009 a 2013, a prevalência de insegurança alimentar reduziu nos três níveis (IBGE, 2014).

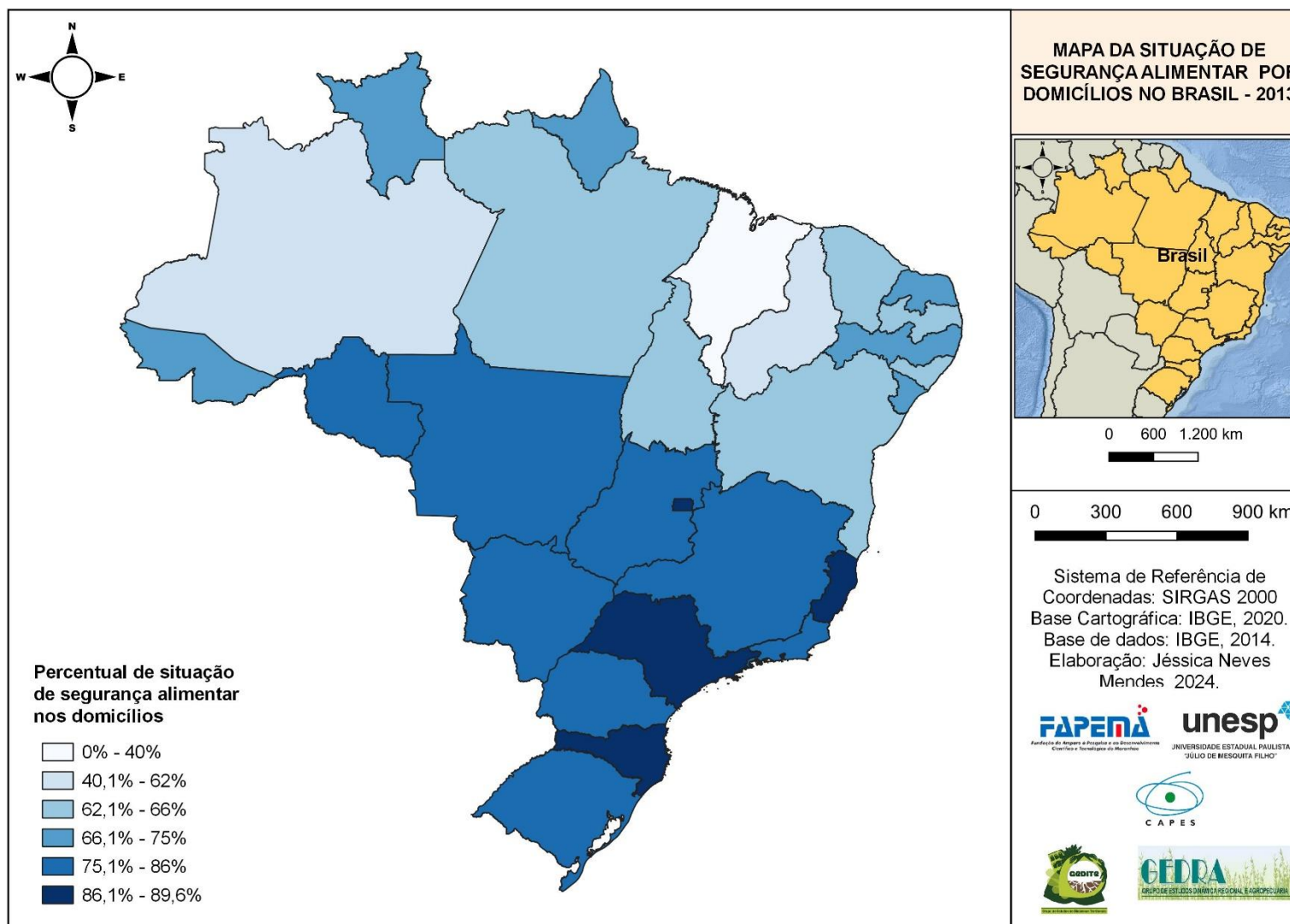
Nas áreas rurais, a proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada ou grave diminuiu (15,9%, em 2009, para 13,9% em 2013), enquanto nas áreas urbanas a proporção de domicílios em segurança alimentar aumentou, passando de 70,7%, em 2009, para 79,5%, em 2013. A proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar reduziu na área urbana (de 33,3%, em 2009, para 29,3%, em 2013), e na área rural (de 43,7%, em 2009, para 35,2%, em 2013). As regiões Norte e Nordeste ainda apresentavam as maiores proporções de insegurança alimentar moderada ou grave.

Segundo o IBGE (2014), no período de 2004 a 2013, a região Nordeste registrou um aumento mais significativo de domicílios em situação de segurança alimentar, o qual em 2004 apresentava 46,4%, passando para 61,9% em 2013. No entanto, o Nordeste ainda apresenta a menor prevalência de segurança alimentar nos domicílios em comparação com outras regiões.

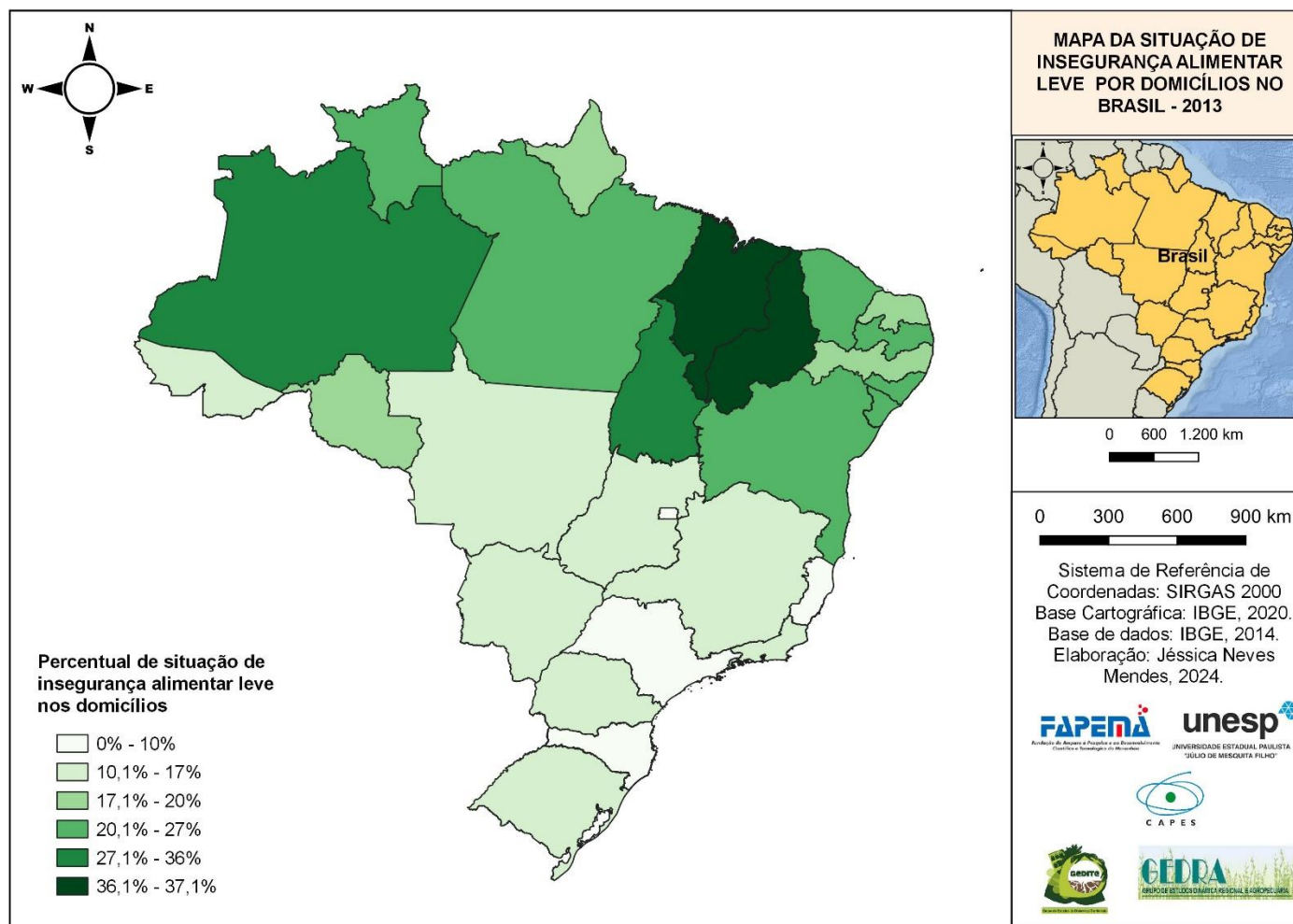
Os estados de Espírito Santo, Santa Catarina e São Paulo, apresentaram a maior prevalência de segurança alimentar, enquanto os estados do Maranhão e Piauí as menores proporções, conforme representado nos Mapas 14, 15, 16 e 17.

Ribeiro Junior *et al.* (2021) explica que, de fato, muitos domicílios superaram a situação de fome e passaram a fazer parte do grupo da insegurança alimentar leve. Além disso, embora a marca alcançada em 2013, de 77,4% dos domicílios classificados em segurança alimentar, não implica dizer que houve a erradicação da fome no Brasil, uma vez que, ainda persistia em cerca de 5,1 milhões de domicílios.

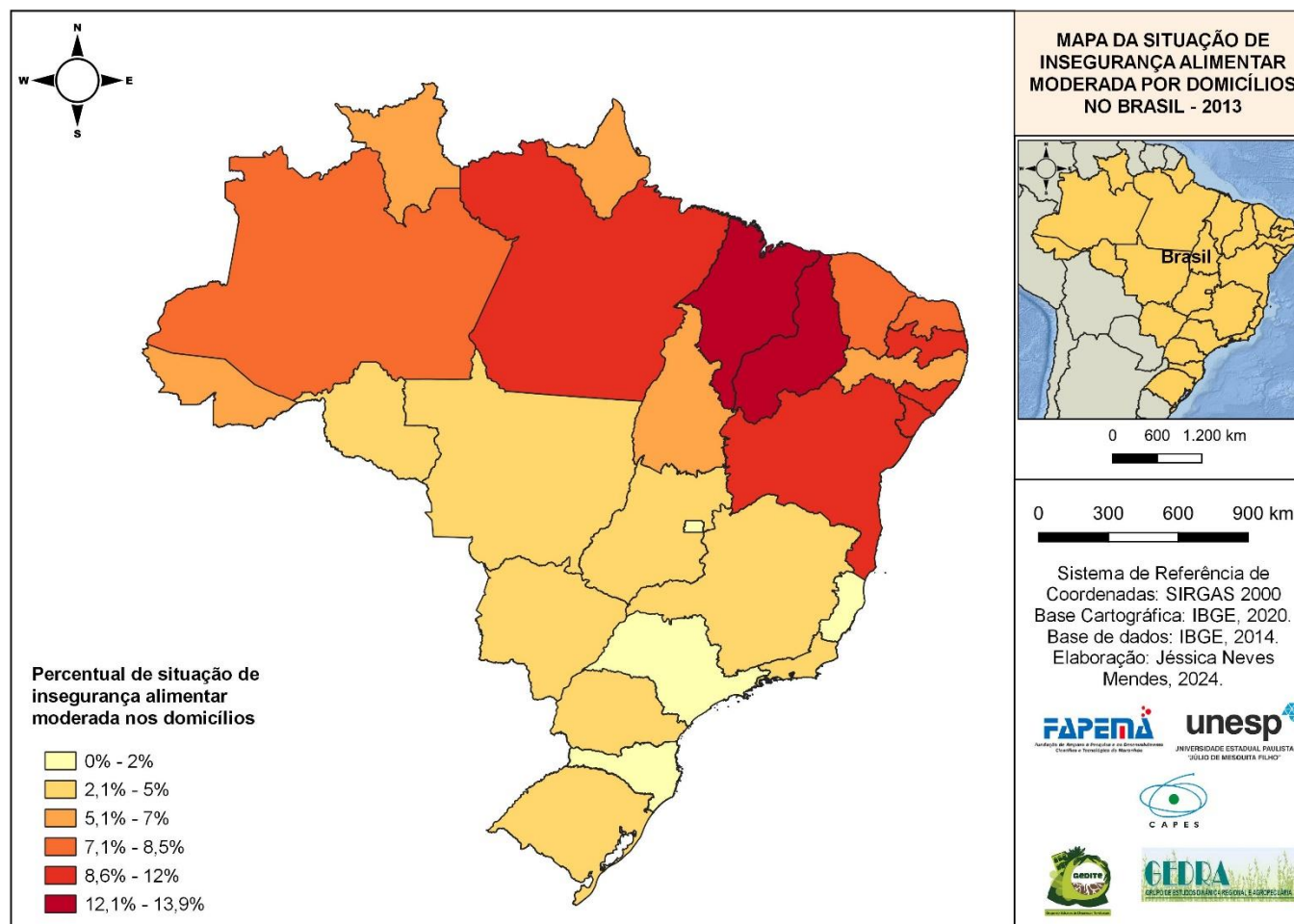
Mapa 14 – Situação de Segurança Alimentar por Domicílios no Brasil - 2013



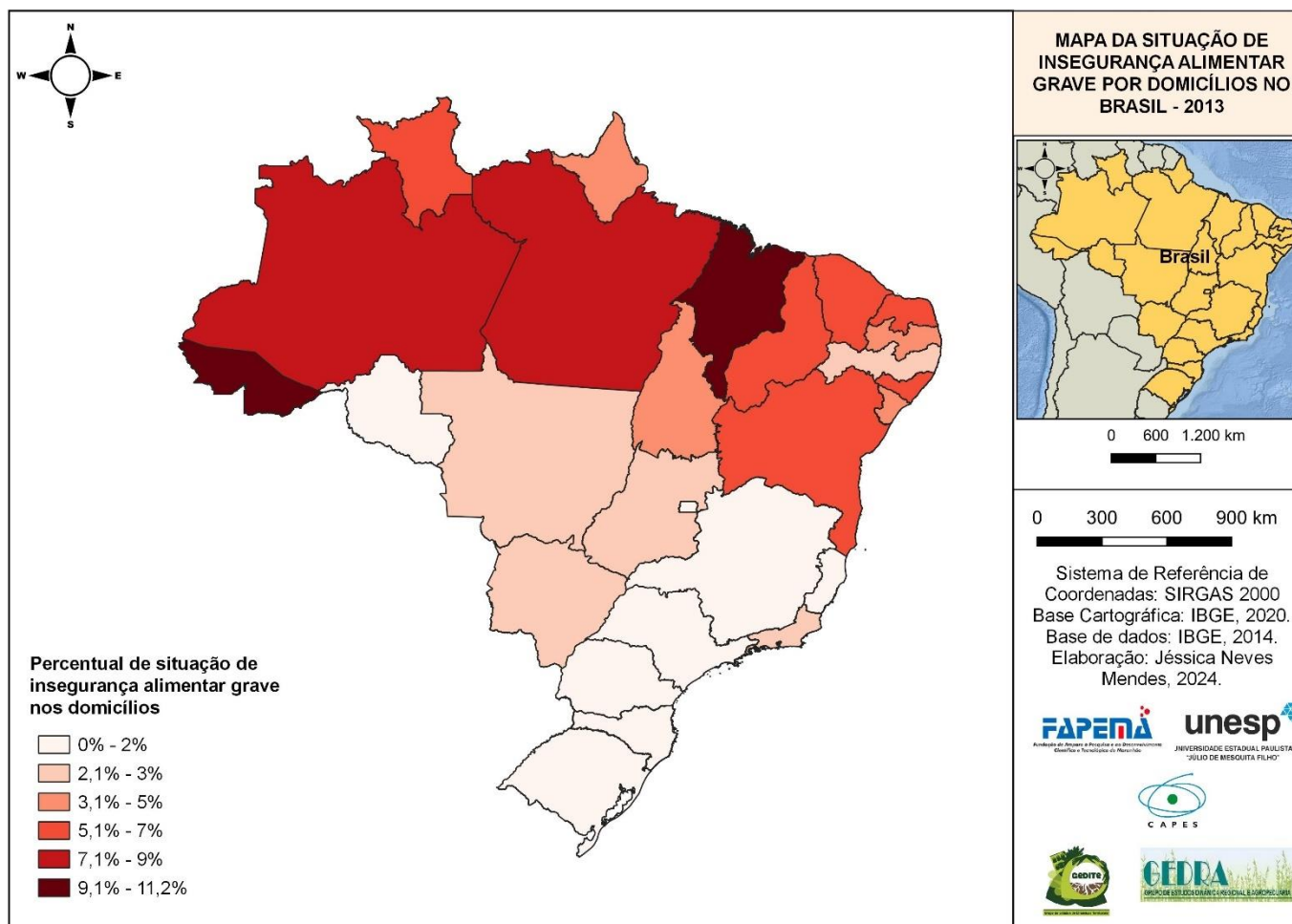
Mapa 15 – Situação de Segurança Alimentar Leve por Domicílios no Brasil - 2013



Mapa 16 – Situação de Segurança Alimentar Moderada por Domicílios no Brasil - 2013



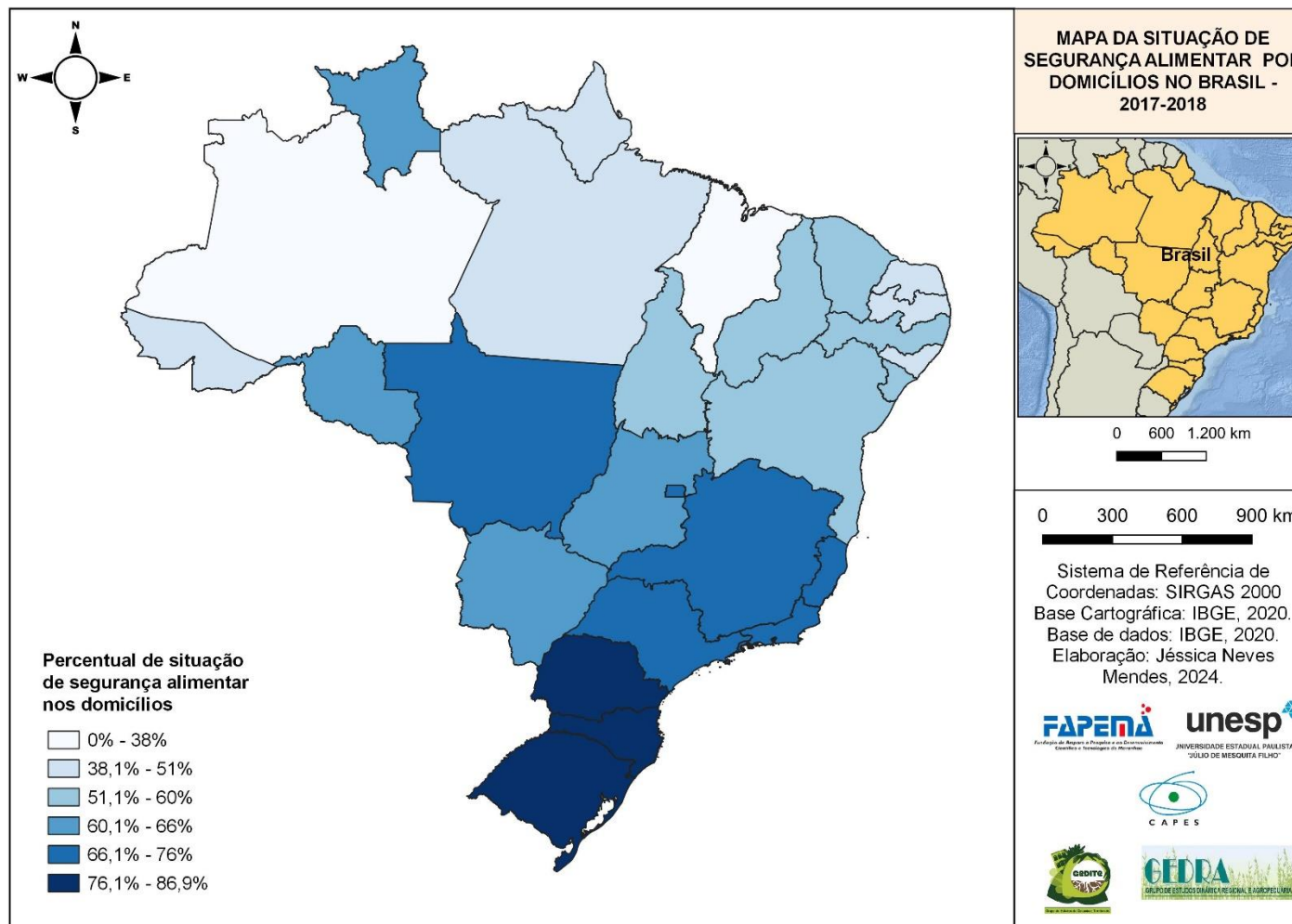
Mapa 17 – Situação de Segurança Alimentar Grave por Domicílios no Brasil - 2013



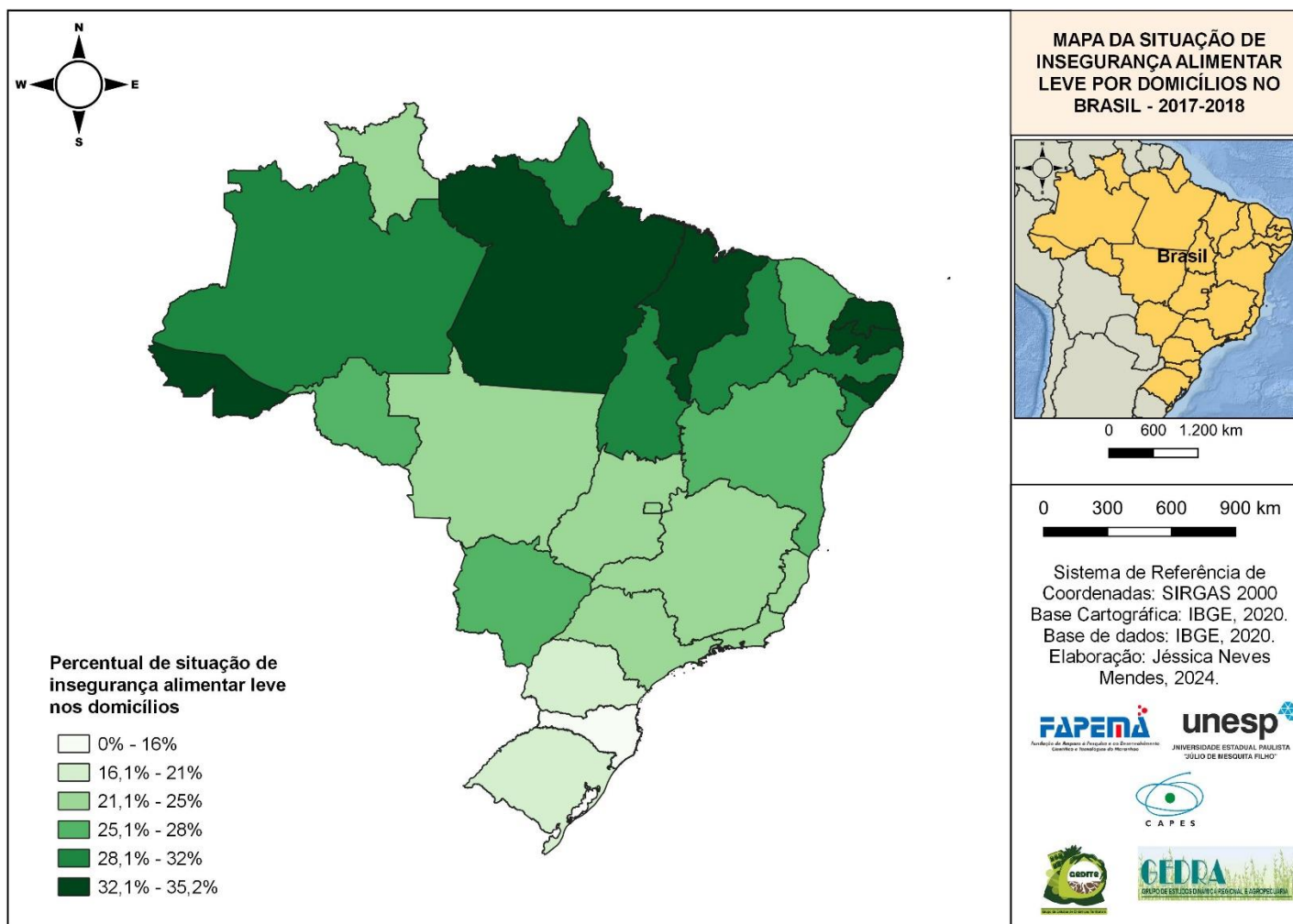
Na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2018, de um total de 68,9 milhões de domicílios particulares consultados, 63,3% estavam em situação de segurança alimentar, enquanto 36,7% dos demais domicílios apresentavam algum grau de insegurança alimentar. Aproximadamente 3,1 milhões de domicílios passaram a vivenciar um grau de insegurança alimentar grave, representando uma ruptura nos padrões de alimentação nos lares brasileiros, sendo mais expressivo nas áreas rurais (IBGE, 2020).

As regiões Norte e Nordeste continuam apresentando a menor parcela de segurança alimentar (43,0% e 49,7%, respectivamente), enquanto nas demais regiões Centro-Oeste (64,8%), Sudeste (68,8%) e Sul (79,3%), mais da metade dos domicílios encontravam-se em situação de segurança alimentar. As regiões Norte e Nordeste destacaram-se por apresentarem as maiores proporções de insegurança alimentar moderada e grave, conforme demonstrado nos Mapas 18, 19, 20 e 21.

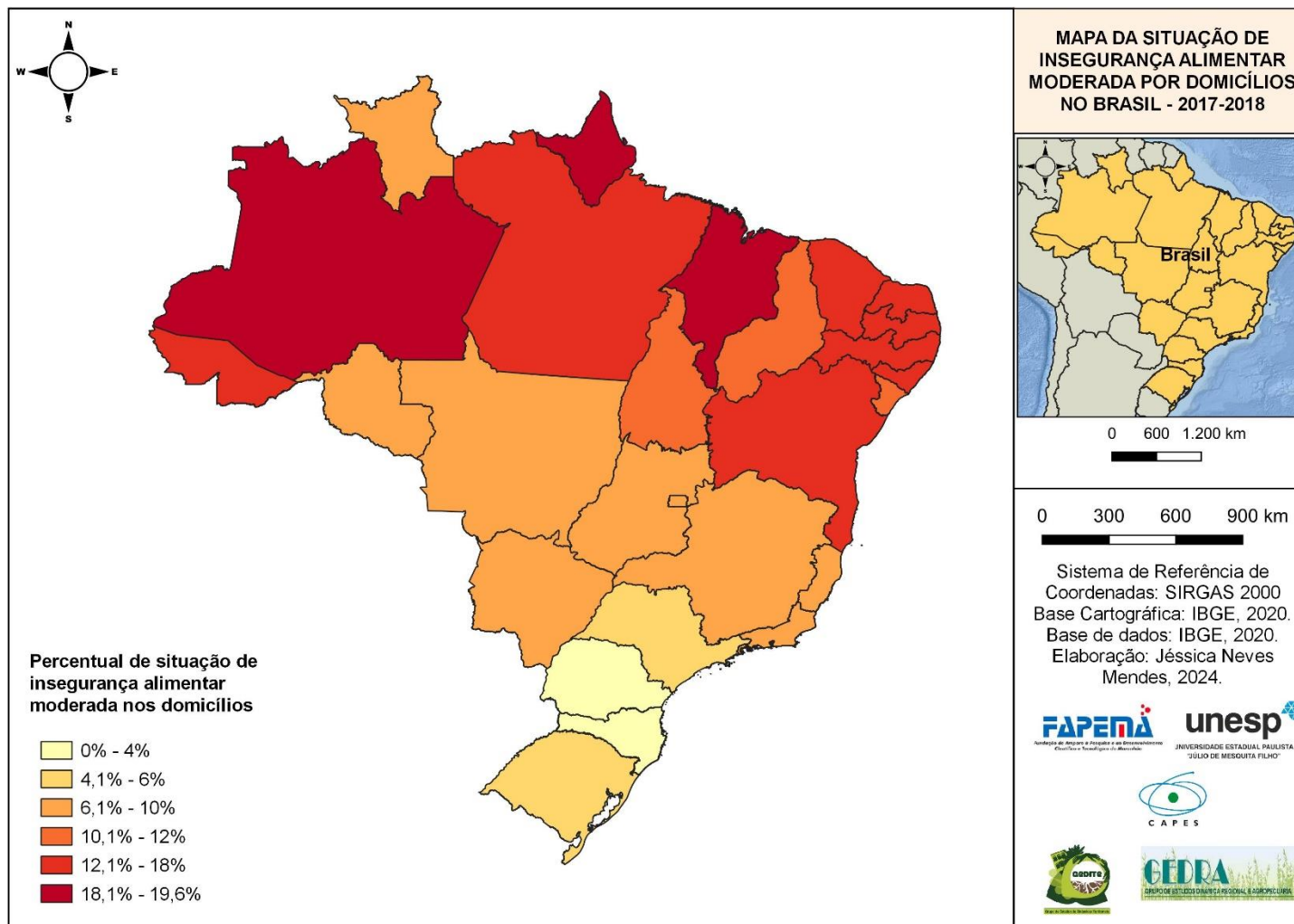
Mapa 18 – Situação de Segurança Alimentar por Domicílios no Brasil (2017 – 2018)



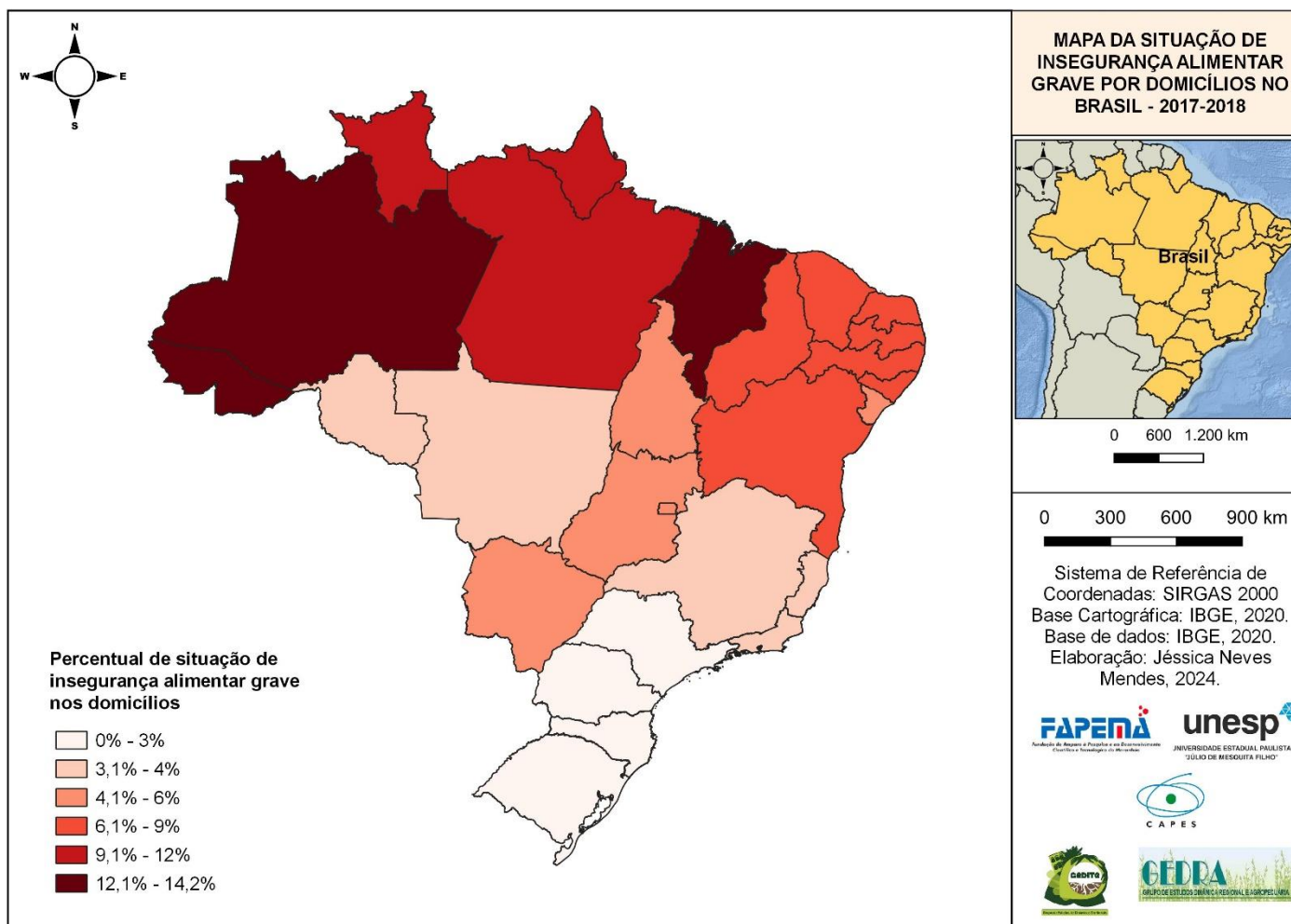
Mapa 19 – Situação de Segurança Alimentar Leve por Domicílios no Brasil (2017 – 2018)



Mapa 20 – Situação de Segurança Alimentar Moderada por Domicílios no Brasil (2017 – 2018)



Mapa 21 – Situação de Segurança Alimentar Grave por Domicílios no Brasil (2017 – 2018)



Conforme Bortoletto (2023), ao observarmos a insegurança alimentar por região, compreende-se que o mesmo padrão de desigualdade se perpetua nas condições alimentares dos brasileiros. A insegurança alimentar grave persiste nas áreas rurais, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, além disso as crises econômicas e políticas no país nos últimos anos, impactaram diretamente no direito humano à alimentação adequada.

Ao compararmos as pesquisas anteriores, acerca da segurança alimentar no Brasil, entre 2004, 2009 e 2013, houve uma tendência de aumento da segurança alimentar. No entanto, os resultados da POF de 2017-2018 mostraram uma reversão nessa tendência. Conforme Ribeiro Junior *et al.* (2021, p. 88), “o acentuado crescimento da fome e do risco de fome entre 2013 e 2018 foi responsável por uma reversão quase completa da melhora verificada entre 2004 e 2013”.

Com isso, apesar dos poucos avanços observados nas pesquisas entre 2009 e 2013, a fome voltou a se acentuar em 2018, regressando aos níveis registrados em 2004, consolidando o retrocesso do país para o enfrentamento da fome:

Entretanto, como o crescimento do risco de fome entre 2013 e 2018 foi bastante acentuado (a média nacional chegou a 24,0%, ponto mais alto desde 2004), ao final desse período eram 16 as unidades da federação que apresentavam mais de 25% de seus domicílios em situação de risco de fome, sendo os casos mais graves verificados no Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas, onde a parcela de domicílios nessa situação superava mais de um terço do total (Ribeiro Junior *et al.*, 2021, p. 91).

A distribuição da fome se manifesta multifacetada nos territórios, pois, embora alguns estados apresentem índices de insegurança alimentar menos intensos, não significa que esses territórios estejam livres da fome. A configuração da fome apresentada ao longo dos anos nas pesquisas do IBGE, reforça a permanência das áreas de fome endêmica e epidêmica analisadas e identificadas por Josué de Castro (Ribeiro Junior *et al.*, 2021).

Nesse contexto, o Brasil já apresentava uma tendência de aumento da fome, conforme os dados apresentados pela POF do IBGE em 2018. Com o cenário pandêmico em 2020, a situação alimentar do país deteriorou-se ainda mais. Conforme a Rede PENSSAN (2022), vários fatores intensificaram o aumento da fome no Brasil nos últimos anos, como o crescimento da pobreza somado à inflação dos preços dos alimentos, desmonte das políticas sociais efetivas e, com a pandemia da Covid-19, aprofundou-se os impactos sociais que, anteriormente, vinham sendo sinalizados pelo aumento da insegurança alimentar.

De acordo com o levantamento realizado pela Rede PENSSAN (2022), havia 125,2 milhões de pessoas residentes em domicílios com insegurança alimentar, e mais de 33 milhões

em situação de insegurança alimentar grave, ou seja, situação de fome. A desigualdade de acesso aos alimentos se manifesta principalmente nas áreas rurais, onde 18,6% dos domicílios enfrentam a fome.

O retrato da fome no Brasil persiste, com as regiões Norte e Nordeste apresentando os piores índices de insegurança alimentar, principalmente em sua forma grave, evidenciando as desigualdades históricas que marcam essas regiões. Esse cenário reflete não somente a efetividade das políticas de combate à fome, sobretudo nessas regiões, mas também reflete a implementação e efetividade de políticas de cunho local, que de fato considerem e congreguem as realidades específicas que influenciam diretamente no quadro da fome.

Segundo Alexandre-Weiss, Costa e Mourão (2023), a distribuição da segurança e insegurança alimentar também deve ser compreendida pela perspectiva social do racismo e sexismo, tendo em vista que, historicamente, o país apresenta desigualdades estruturais. Os autores, ao analisarem os dados da POF 2017-2018 apontam evidências de racismo estrutural e desigualdade na distribuição de renda, nos quais, nos domicílios em que a pessoa de referência se autodeclarou como parda/preta, a frequência de insegurança alimentar foi maior, principalmente nos domicílios em que a pessoa de referência era mulher negra.

A violação do direito à alimentação, mediante a desarticulação de instâncias que mantinham e executavam políticas voltadas para a segurança alimentar, impactou diretamente no aumento da insegurança alimentar nos domicílios do país. Além disso, os programas que sobreviveram face ao desmantelamento das instituições voltadas para segurança alimentar, foram substituídos e passaram por um processo de mudança, apresentando nova configuração, com objetivos e metas pouco esclarecidos e restrições orçamentárias, conforme apontam os pesquisadores da Rede PENSSAN (2022):

Estados e governos podem aumentar desigualdades, pobreza e fome pela falta de ação e por decisões políticas e adoção de ações que elevam os níveis de concentração de renda e riqueza, justificadas com a falácia do gotejamento da riqueza para as camadas de menor renda. Os indicadores de pobreza e fome no Brasil, se consideradas quase duas décadas de avaliação, parecem expressar um mosaico em que todos esses elementos, a partir de 2016, interagem para negar os direitos de cidadania à maioria da população, além de múltiplos testemunhos de despreparo de governos e da tecnocracia responsável por responder às crescentes demandas sociais (Rede PENSSAN, 2022, p. 88).

Em suma, após anos de construção de políticas voltadas para o combate à fome, consolidadas com a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, estas foram desestabilizadas em um curto espaço de tempo diante do desmonte de estruturas institucionais, para atender privilégios dos grandes *lobbies* do setor econômico brasileiro, em detrimento da violação de direitos sociais de uma população vulnerável que sofre diariamente com a fome e a insegurança alimentar. Segundo Belik (2020):

O poder público tem como função garantir a alimentação adequada e saudável da população – um dos direitos humanos básicos. No Brasil, a exemplo de outros países, utilizamos o termo “segurança alimentar e nutricional” para caracterizar o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Belik, 2020, p. 6).

De fato, compreende-se que o problema da fome no país não se limita à aquisição de alimentos e à transferência de renda, embora tais iniciativas tenham caráter emergencial. Essas medidas contribuíram para a diminuição dos níveis de insegurança alimentar. Por outro lado, a destituição de direitos sociais nos governos posteriores evidencia a contradição da política brasileira, na qual os investimentos para amenizar os problemas sociais são irrelevantes para a economia brasileira. Em meio a isso, o país enfrenta uma crise estrutural de ordem socioeconômica, devido a fragilidade de acesso a bens primordiais, como a alimentação.

Segundo Alexandre-Weiss, Costa e Mourão (2023), após o período de construção e implementação de políticas sociais centradas na questão da fome, identifica-se um processo de recuo de medidas no campo da segurança alimentar, e com a anulação da agenda pública da alimentação nos governos Temer e Bolsonaro, era de se esperar um aumento dos níveis de insegurança alimentar, ou seja, uma tragédia anunciada.

Outro agravante, é o aumento do consumo de alimentos processados ou ultraprocessados, registrado com a queda do consumo de alimentos *in natura* de 7%, enquanto o consumo de alimentos ultraprocessados aumentou 46%, principalmente nas áreas urbanas, enquanto alguns alimentos que são comuns no cardápio dos brasileiros, como arroz e feijão, perderam importância (Belik, 2020).

Bortoletto (2023) analisa que, enquanto em 1946 havia uma grande diferença nos padrões alimentares da população urbana e rural, em 2019 essas diferenças reduziram, considerando que, na área rural, observa-se uma maior frequência de alimentos como feijão, manga, farinha de mandioca, peixes e carne em comparação à área urbana. Entretanto, a população de maior renda consumiu mais algumas categorias de alimentos *in natura* ou

minimamente processados, enquanto a população de baixa renda, consumiu mais arroz, feijão, farinha de mandioca, carnes salgadas (Belik, 2020; Bortoletto, 2023).

Dentre os fatores que contribuem para essa mudança nos hábitos alimentares dos brasileiros, são a variação dos preços dos alimentos, o preço mais atrativo dos alimentos processados, que são significativamente mais acessíveis do que os alimentos orgânicos, além da praticidade no preparo, que demanda menos tempo, como analisa Alexandre-Wells, Costa e Mourão (2023).

O alimento é uma mercadoria, o bem/produto colocado no jogo do mercado e das trocas econômicas mediadas pelo dinheiro, e partir dele e dos processos associados à monetização de sua produção, processamento, distribuição e comercialização se constrói a força do setor produtivo e da indústria de alimentos (Alexandre-Wells; Costa; Mourão, 2023, p. 57).

O consumo de alimentos processados e ultraprocessados representa sérios riscos à saúde, podendo ocasionar o desenvolvimento de doenças cardiovasculares, câncer, diabetes, obesidade, além de deficiências nutricionais. Dessa forma, é essencial a retomada de uma política de segurança alimentar e educação nutricional no país. Assim como existe um contingente de pessoas sem acesso às principais refeições diárias, há também uma parcela da população que se alimenta, mas com uma dieta de baixo teor nutricional, como aponta Bortoletto (2023):

Essa tendência está fortemente vinculada aos preços praticados: enquanto os alimentos saudáveis vêm encarecendo, os ultraprocessados têm se tornado mais acessíveis. Essa variação de preços está diretamente relacionada às políticas de Estado, seja por oferecer uma série de subsídios aos alimentos não saudáveis, ou pela falta de incentivo e excesso de carga tributária indireta para os alimentos frescos e pouco processados. Ao priorizar uma dinâmica comercial que favorece o mercado internacional, o Estado beneficia o setor privado e corporativo, desfavorece a produção da agricultura familiar nacional e dificulta o acesso da população a alimentos saudáveis (Bortoletto, 2023, p. 24).

Alexandre-Wells, Costa, Mourão (2023) apontam que o caminho para a melhoria nas condições alimentares e a garantia de acesso regular e permanente perpassa pela produção da agricultura familiar e pelo fortalecimento das políticas públicas para esta categoria, pois tais programas podem atuar para a promoção da segurança alimentar das populações vulnerabilizadas.

A fome é uma das consequências do modo de produção capitalista, que estabelece desigualdades. A superação desses problemas está baseada na redistribuição de oportunidades de acesso à terra, à renda, à alimentação, entre outros direitos básicos.

Simultaneamente ao aumento do número de pessoas em situação de fome, observa-se a expansão da produção de grãos e outros produtos alimentícios pelo agronegócio. Entretanto, o Estado tem negligenciado essa contradição ao priorizar essa atividade para a geração de lucros, a concentração de riqueza e de terras, o que por sua vez acentua a pobreza rural, agravando a situação de fome.

Segundo Mello (2018), além da alta incidência de pobreza verificada no campo, identifica-se um quadro de famílias no campo em situação de insegurança alimentar provocada pela confluência de fatores como carência de infraestrutura necessária para a produção, incluindo falta de energia e água, caracterizando a baixa produtividade e dificuldade de comercialização

Diante das evidências de diversos estudos, é importante adotar iniciativas que visem ao consumo de alimentos naturais e orgânicos. Porém, os entraves são cada vez mais complexos, considerando a forte influência do setor agroindustrial na produção de alimentos que, para otimizar a produtividade, incorpora o uso de agroquímicos que oferecem risco nocivos à saúde humana e ao ambiente.

Burity e Rocha (2021) compreendem que falsas soluções para a problemática da fome passam pela ideia de quem tem fome, pode comer qualquer coisa, inclusive alimentos que limitam à saúde e bem-estar:

A maior disponibilidade e o imenso incentivo ao consumo de produtos ultraprocessados, via publicidade, além das dificuldades concretas de grande parte da população para acessar, preparar e consumir alimentos adequados e saudáveis, refletem um sistema alimentar adoecido, no qual o que define os alimentos que serão produzidos, disponibilizados, publicizados, e consequentemente, mais consumidos, é o mercado que, por sua vez, não tem obrigação formal com a saúde das populações (Burity; Rocha, 2021, p. 13).

A reconstrução de políticas públicas que viabilizem as condições e incentivos para a produção de alimentos saudáveis, refletem profundamente para a possibilidade de sistemas alimentares alternativos através da agricultura familiar, como forma de estimular sistemas alimentares agroecológicos, através da conservação e proteção da biodiversidade e fortalecimento da produção local e sustentável de alimentos (Burity; Rocha, 2021).

O manejo dos instrumentos de política fiscal, gasto e arrecadação podem afetar diretamente o direito à alimentação. A política fiscal pode condicionar indiretamente o direito à alimentação através da geração de emprego e renda; os gastos públicos podem contribuir destinando recursos para programas de alimentação e promoção da segurança alimentar e

nutricional, apoio à agricultura familiar; e a arrecadação com a redução de impostos sobre alimentos básicos (Burity; Rocha, 2021).

Portanto, compreende-se que a questão alimentar não corresponde apenas à implementação de políticas públicas destinadas à alimentação, mas sim de toda uma conjuntura política macroeconômica que refletem diretamente nas condições de acesso à aquisição dos alimentos, de acordo com as oscilações do mercado.

Com isso, o Brasil consegue se recuperar, registrando aumento da segurança alimentar e consequentemente redução da insegurança alimentar, ainda que, de forma modesta. De acordo com dados da PNAD 2023 (IBGE, 2024), ao analisar as pesquisas anteriores, observou-se uma tendência de aumento da segurança alimentar entre os anos de 2004, 2009 e 2013, enquanto os resultados da POF 2017-2018 indicaram redução da segurança alimentar. Na pesquisa de 2023, os dados apontam uma reversão, ou seja, observa-se aumento da proporção de domicílios em situação de segurança alimentar.

Além disso, a PNAD 2023, apontou a recuperação, com aumento da segurança alimentar em todas as Grandes Regiões (IBGE, 2024). Os esforços para melhorar a situação da fome no país foram evidentes, porém o desmonte de políticas públicas destinadas a garantir o direito à alimentação, somado à crise econômica e à pandemia da Covid-19, impactaram diretamente no agravamento da fome e da pobreza no Brasil. A mitigação do ciclo da fome exige a intervenção do Estado através de políticas e medidas específicas para reduzir a pobreza e a fome. No entanto, essas políticas são frequentemente compensatórias e subordinadas ao poder político, sendo as primeiras a serem desestruturadas em tempos de crise do capital.

Nesse contexto, a retomada e o apoio às políticas públicas para a agricultura familiar surgem como uma opção para combater a fome. Ao contrário do agronegócio, os preços dos alimentos podem ser alinhados com o mercado interno, sem as oscilações do mercado internacional. Além disso, fortalecer a economia local está em consonância com a garantia da segurança alimentar, uma vez que a fome também é um problema grave no meio rural.

4.2.2 A incorporação da agricultura familiar no combate à fome

Anteriormente, o problema da fome era compreendido como a falta de uma produção eficaz de alimentos que atendesse toda a população. Atualmente, com os desdobramentos da Revolução Verde na agricultura, são produzidos alimentos mais do que o suficiente para atender a população atual e às gerações futuras, mas não na qualidade e atributos culturais desejados. Nesse contexto, dado o forte apoio estatal ao agronegócio, a agricultura familiar também tem reivindicado oportunidades face à crescente pobreza rural. Como resultado, diversas políticas foram introduzidas para apoiar a agricultura familiar, demonstrando sua importância no combate à fome. Porém, tal importância não é totalmente atribuída devido às oscilações na execução dessas políticas, o que, novamente reforça as pressões capitalistas sobre o campo, visando a obtenção de lucros.

O processo de modernização da agricultura, com a ênfase na produtividade de alimentos, resultou no agravamento da fome e da pobreza no campo. Isso ocorreu pela monopolização do campo, gerando vários conflitos, êxodo rural, desemprego e, conseqüentemente, a miséria. Sob forte pressão dos trabalhadores rurais, que reivindicavam políticas específicas para os setores excluídos das políticas agrícolas, somente no início dos anos 1990 começaram a ser implantadas políticas públicas para a agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), lançado em 1996 durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (Pereira, 2003; Priore *et al.*, 2021).

Conforme Priore *et al.*, (2021), até o final dos anos 1990, era evidente que o problema da fome estava relacionado com a pobreza, como consequência da falta de condições de acesso aos alimentos em quantidade suficiente ou pela incapacidade de produção para o autoconsumo. Dessa forma, Pereira (2003) compreende que:

Eleger a agricultura familiar como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural não deixa de ser um indicativo de mudança na orientação do Estado em relação à agricultura e aos próprios agricultores. Significa, também, um reconhecimento de que esse setor há décadas esteve relegado a segundo plano nas políticas públicas e que tem sobrevivido em meio à competição de recursos orientados para favorecer os setores privilegiados pelo processo de modernização da agricultura brasileira (Pereira, 2003, p. 65).

Com a iniciativa do PRONAF, durante a gestão do governo Lula, ocorreram vários desdobramentos nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural visando à melhoria da qualidade de vida no campo. Conforme Serafim (2015), aliado ao reconhecimento da agricultura familiar, também passava a compreensão da intervenção de uma política pública

diferenciada do modelo imposto do agronegócio, por meio de políticas específicas de crédito, assistência técnica, segurança alimentar, produção agroecológica e reforma agrária.

A inserção da agricultura familiar nas políticas públicas é um processo em consolidação, diferentemente da agricultura voltada para a produção e exportação em grande escala, que ao longo dos anos, tem contado com forte apoio estatal para a sua consolidação. Medeiros (2007) entende que, de fato, a modernização da agricultura no campo brasileiro provocou o aumento da produção agrícola, mas não sustentou condições suficientes para o bem-estar da população. Pelo contrário, afetou a produção rural familiar, instalando-se via complexos agroindustriais, impondo um modelo de capital seletivo, redefinindo e transformando o espaço rural brasileiro:

No entanto, os investimentos e a falta de equilíbrio em sua liberação foram as fontes da crise dessa agricultura de base familiar – em especial da má distribuição dos investimentos feitos ao longo da história no Brasil; distribuição que manteve em pauta os latifúndios e as grandes propriedades voltadas para a exportação (Medeiros, 2007, p. 173).

Dessa forma, foram implementadas diversas políticas para a agricultura familiar como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária (PRONERA), Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), Programa Territórios da Cidadania (PTC), além da readequação do PNAE.

Nas últimas décadas, de acordo com Allaire (2016), o Brasil tem promovido a agricultura familiar por meio de políticas nacionais na perspectiva do desenvolvimento e da proteção do mercado de alimentos, a fim de garantir a segurança alimentar. Os mercados institucionais são uma estratégia que favorece a aquisição de alimentos produzidos localmente.

O reconhecimento institucional do papel da agricultura familiar no setor agrícola brasileiro representou e/ou representa que esta categoria tem um papel fundamental na alimentação dos brasileiros, tendo em vista que maior parte dos produtos é direta ou indiretamente destinada à alimentação (Pasqualotto; Kaufmann; Wizniewsky, 2019).

Hentz e R. Hespanhol (2020) enfatizam que essa nova mudança na concepção de políticas públicas para a agricultura familiar tentou mitigar os efeitos profundos do processo de modernização agrícola, ao qual o Estado passa a reconhecer a importância da agricultura familiar no país, vinculando-a à novas políticas para a reprodução social desse segmento. Dessa forma, as autoras analisam que:

A reorientação no enfoque das políticas públicas contribuiu significativamente para ressaltar a importância da agricultura familiar, todavia, existe do ponto de vista da intervenção federal no rural brasileiro, dois projetos distintos: um com base na agricultura empresarial e outro para a agricultura familiar. Essa dualidade de intervenção no rural brasileiro é marcada pela desvantagem da agricultura familiar em relação à agricultura empresarial e, principalmente, pelo domínio que tem a agricultura empresarial e pela enorme capacidade de renovação de suas forças produtivas. Em grande medida, a importância da agricultura patronal tem sido ressaltada pela produção de commodities, sobretudo para exportação, ao passo que a agricultura familiar ocupa-se da produção de alimentos para atender ao consumo local ou interno do país (Hentz; Hespanhol, R., 2020, p. 31).

Contudo, apesar dos progressos na integração da agricultura familiar na agenda governamental, é importante considerar a complexidade de outras questões associadas à estrutura agrária, como o acesso à terra e à assistência técnica à produção, à redução da pobreza rural, as infraestruturas, entre outras. Estratégias que também viabilizam e priorizam a produção familiar, dado a forte promoção do Estado ao agronegócio.

Segundo Chamma e Sparovek (2023), historicamente o modelo de agricultura patronal vem sendo privilegiado e promovido nas políticas públicas, entretanto, mesmo com o desequilíbrio de forças, a agricultura familiar sempre resistiu e vem ganhando visibilidade ao longo dos anos.

Silva (2022) analisa que o desenvolvimento da agricultura familiar é estratégico para a soberania alimentar, seja no campo ou na cidade, e os benefícios da produção da agricultura familiar são diversos, pois o principal problema atualmente refere-se ao fato de não se tratar somente da produção de alimentos, mas da distribuição e do acesso das famílias rurais e urbanas.

Schappo (2021) compreende que as ações para combater à fome não se limitam ao fornecimento de alimentos, mas sim à abordagem de questões mais amplas como o incentivo e acesso aos alimentos de forma justa, que priorize a vida em detrimento do lucro.

Nesse contexto, o problema da fome também está diretamente relacionado com a crise agrária, a partir dos efeitos causados pela incorporação do capitalismo no campo, devido ao processo de modernização agrícola e reprodução ampliada do capital. Com isso, identifica-se a necessidade da atuação política para garantir a segurança alimentar, sendo as políticas públicas voltadas para a produção rural familiar uma possibilidade diante do modelo hegemônico do agronegócio.

Conterato e Vasconcellos (2020) afirmam que os 17 ODS, juntamente com as 169 metas que integram a Agenda 2030, sinalizam a inclusão da agricultura familiar nas questões agroalimentares e a alimentação no centro do debate mundial. O estreitamento das relações da agricultura familiar no contexto das políticas públicas faz parte de uma estratégia para reavaliar

modelos alternativos de produção para combater a fome e a pobreza, bem como modelos sustentáveis para conservação dos recursos naturais (Conterato; Vasconcellos, 2020).

Nascimento, Oliveira e Silva (2020) discutem que o atual quadro do sistema agroalimentar hegemônico, tem proporcionado vários riscos contemporâneos, resultantes das mudanças climáticas e oscilações do mercado, associados à crise e ao modelo neoliberal de regulação dos alimentos, gerando uma série de crises de caráter econômico, social e político, trazendo complicações para a manutenção da segurança alimentar.

A diversidade da agricultura familiar apresenta-se como estratégia para enfrentar os desafios da consolidação da segurança alimentar, seja no âmbito econômico ou social, além de fortalecer a importância da manutenção dos territórios rurais, garantindo a multifuncionalidade e permanência dos agricultores no campo. A incorporação da agricultura familiar nas políticas públicas representa um grande avanço para essa categoria, mas, dada a sua diversidade nos diversos territórios rurais do Brasil, os desafios são ainda mais complexos.

Lopes *et al.* (2023) abordam que vivenciamos diversas mudanças no sistema agrícola brasileiro, em termos de produção, uso da terra, intempéries do clima, fluxos comerciais internacionais, financeirização da agricultura e aumento da demanda por alimentos. Este cenário tem sido apoiado pelos massivos investimentos por parte do Estado no setor agrícola. Tal fato demonstra os investimentos do governo no agronegócio por meio dos planos safra. No Quadro 2, se aponta os investimentos do Plano Safra de 2023-2024.

Quadro 2 – Investimentos no Plano Safra 2023 - 2024

Investimentos no Plano Safra 2023-2024	
	Valor Investido
Agricultura Empresarial	R\$ 364, 2 bilhões
Agricultura Familiar	R\$ 77,7 bilhões
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	R\$ 71,6 bilhões
Assistência Técnica e Extensão Rural	R\$ 200 milhões
Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar	R\$ 3 bilhões

Fonte: MAPA; MDA, 2023.
Organizado e elaborado pela autora.

Verifica-se que, do total de R\$ 441,9 bilhões em investimentos, 82,4% foram diretamente voltados para a agricultura empresarial (agronegócio), o que demonstra o favorecimento e o patrocínio do Estado brasileiro a esse setor, ainda mais com a forte presença no parlamento brasileiro da bancada ruralista, que defende os interesses do agronegócio. Por outro lado, os valores destinados à agricultura familiar, apesar da sua expressividade em todo o território nacional, ainda são inferiores, assim como os recursos voltados para a assistência técnica e os mercados institucionais, políticas importantes e uma demanda constante da agricultura familiar que contribuem para o enfrentamento da fome.

Chamma e Sparovek (2023) compreende que a diferença entre os repasses segue expressivamente maior para a agricultura empresarial, gerando resultados contraditórios, uma vez que, priorizando o segmento empresarial, se afeta diretamente a segurança alimentar dos brasileiros. Dessa forma:

Há 75 anos, em *Geografia da Fome*, Josué de Castro já destacava um conjunto de medidas que visava reformular a economia agrária do país. Suas principais recomendações focavam justamente no combate ao latifúndio e à monocultura, sugerindo o incentivo à policultura por meio de uma modernização intensiva que viria a satisfazer as necessidades alimentares do povo, diferentemente daquela implantada nas imensas lavouras para exportação (Chamma; Sparovek, 2023, p. 56).

R. Hespanhol (2019) aborda que, em relação aos recursos destinados ao financiamento da agricultura familiar, vale ressaltar que eles são significativos e têm crescido ao longo do tempo, mas ainda assim, historicamente os valores são muito inferiores aos montantes destinados ao agronegócio. Além disso, a produção de *commodities* é realizada pelo agronegócio, embora uma parcela da agricultura familiar também se dedique à produção de algumas, especificamente nas regiões Sul e Sudeste, tendo em vista o alto nível técnico e de capitalização (Hespanhol, R., 2019).

Lopes *et al.* (2023) analisam que a heterogeneidade da agricultura familiar representa um modelo integrado com múltiplas dinâmicas, visto que, em muitos estados brasileiros a agricultura familiar está muito mais integrada ao mercado, enquanto em outros lugares a agricultura familiar se concentra para a subsistência alimentar. De fato, em termos de produção de alimentos, a agricultura familiar é responsável pelos principais alimentos destinados à nutrição dos brasileiros, como evidenciam os últimos Censos Agropecuários do IBGE (2006 e 2017). Do ponto de vista produtivo, a agricultura familiar tem potencial para abastecer mercados locais e/ou territoriais e institucionais (Lopes *et al.*, 2023).

Flexor, Kato e Leite (2022) compreendem que enfatizar as condições de acesso aos alimentos pelas famílias não significa equacionar a questão da produção alimentar, convergindo simplesmente pela oferta e demanda, mas introduzindo aspectos sociais, econômicos, espaciais e ambientais da produção e abastecimento alimentar. Com isso tem-se a necessidade do fortalecimento de programas de reforma agrária, apoio à agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais, titulação de terras indígenas, regularização do trabalho no campo, incentivo a circuitos curtos de alimentação, entre outros fatores.

Neste cenário, os desafios para a agricultura familiar são cada vez mais impostos. Diante de um período de incorporação das políticas públicas, ascensão, e desmantelamento, o contexto atual (2024) coloca a agricultura familiar novamente diante de novas oportunidades com a retomada do MDA e MDS. Porém, os obstáculos são ainda maiores diante da bancada ruralista no poder e a hegemonia do agronegócio.

Mencionamos Shiva (2003) que compreendeu que a agricultura moderna gira em torno da produção de mercadorias agrícolas e que toma o lugar dos sistemas de saberes locais, que

veem a agricultura como a produção de diversas safras com insumos internos, substituindo essa diversidade pelo monocultivo de variedades estrangeiras que demandam insumos industriais externos. Esse foco na produção comercial destrói as safras diversificadas de legumes, sementes e rompe os ciclos ecológicos locais, na tentativa de aumentar as monoculturas.

Assim, é inegável que enquanto o Estado privilegiar o agronegócio; a agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais segue sendo resistência, respeitando as diversidades biológicas associados às práticas locais. Portanto, a agricultura familiar é uma grande oportunidade para a segurança e soberania alimentar, sobretudo diante da crise climática e do agravamento da fome, mas não é a única solução, dada uma série de fatores que contribuem para a fome.

Conforme a Rede PENSSAN (2022), os agricultores familiares/produtores rurais também enfrentam dificuldades no acesso aos alimentos e, a agricultura familiar, evidentemente sofreu com os impactos do desmonte das políticas públicas voltadas para o campo. As formas mais graves de insegurança alimentar afetaram 38% dos domicílios de agricultores familiares, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

É válido ressaltar o contexto pandêmico, que, apesar de ter causado vulnerabilidade à agricultura familiar, também expôs a importância desta categoria para o abastecimento alimentar, através dos canais curtos de alimentação, e dos mercados institucionais, que atendem à alimentação escolar e à população em situação de insegurança alimentar. Com isso, é de extrema importância a criação de novas políticas alimentares que estimulem a produção familiar, bem como, cumpram o papel de desenvolvimento do campo (Moura; Uliana; Arana, 2023).

Na 72ª Sessão da Assembleia Geral da ONU em 2019 foi aprovada a Década da Agricultura Familiar para o período de 2019 a 2028, com a perspectiva de alavancar as ações dos ODS. Essa iniciativa constitui um ponto importante do reconhecimento da agricultura familiar no combate à pobreza e à fome, através da garantia de segurança alimentar. A implementação da Década da Agricultura Familiar visa estabelecer intervenções no modelo de produção familiar, durante 10 anos, contribuindo para a erradicação da pobreza e da fome (FAO, 2019).

De acordo com a FAO (2019), os agricultores familiares têm um grande potencial para as estratégias de desenvolvimento, pois é uma forma predominante de produção alimentar e agrícola, a qual, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, produz mais de 80% dos alimentos do mundo em termos qualitativos. Ainda assim:

A multifuncionalidade dos agricultores familiares dentro da comunidade e como cuidadores do meio ambiente permite uma grande eficiência e sustentabilidade no uso e gestão dos recursos naturais, tais como a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e a prevenção do esgotamento do solo, da contaminação da água e da degradação meio-ambiental. Também promove a inclusão social e a equidade, a preservação/transmissão de conhecimento e cultura, e a prestação de serviços ecossistêmicos e o ordenamento do território. Esta complexidade requer de políticas e ações que abordem simultaneamente os desafios interconectados ambientais, sociais e econômicos da nossa sociedade (FAO, 2019, p. 7).

Nesse contexto, a agricultura familiar se apresenta como essencial diante dos desafios dos sistemas alimentares, promovendo a aquisição de alimentos de qualidade e ricos em nutrientes, com base na perspectiva agroecológica. Por isso, iniciativas que visam reconhecer a importância agricultura familiar, juntamente com a implementação de políticas públicas, são de grande relevância. No entanto, ainda existem desafios e entraves a serem superados.

É claro que a agricultura familiar não pode ser considerada a única solução para combater a fome e garantir a segurança alimentar, pois se configura como um paliativo para amenizar a agonia de quem tem fome. As mudanças estruturais em nível político são importantes; além disso, há a necessidade de melhorias na infraestrutura, saúde, educação no campo, juntamente com políticas de incentivo à produção de alimentos agroecológicos nos territórios rurais.

5 O Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil e a sua configuração no estado do Maranhão

Criado em 2003, o PAA tem como objetivo aliar o fortalecimento da agricultura familiar e a garantia da segurança alimentar das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Neste capítulo, será abordado o processo de implementação do PAA no Brasil, bem como sua evolução nos estados, considerando o número de agricultores beneficiados, os recursos investidos, a produção de alimentos e as unidades receptoras.

Considerando a diversidade regional do Brasil, especificamente no âmbito da agricultura familiar, o PAA apresentará destaque em algumas regiões em detrimento de outras. Ao longo dos anos, o programa passou por períodos de avanços e recuos, refletidos nas mudanças normativas e institucionais que afetaram sua execução.

O estado do Maranhão, devido à expressividade da agricultura familiar, também se destaca na participação no PAA, em comparação com outros estados da região Nordeste. Além disso, o estado segue as marcas da pobreza e da fome, o que evidencia a importância da efetivação de políticas como o PAA para amenizar a situação de insegurança alimentar da população vulnerável.

Ainda assim, o estado enfrenta vários entraves políticos que se tornam empecilho para a redução da pobreza e da fome. Apesar dos investimentos econômicos oriundos de grandes empreendimentos, o Maranhão revela-se um estado contraditório, permanecendo dependente de programas sociais.

5.1 A estratégia da aquisição de alimentos

Ao longo desta pesquisa, foi apresentada a histórica problemática da fome no país, bem como a construção e a consolidação de políticas públicas voltadas para essa questão. No bojo das políticas voltadas para o combate à fome no Brasil, o Programa de Aquisição de Alimentos se alinha como uma das ações estruturantes da Política Fome Zero implementada em 2003.

A institucionalização do PAA foi uma estratégia pensada para atender duas funções autônomas: a garantia da comercialização da produção familiar e a provisão de segurança alimentar às populações em situações de risco (Delgado; Conceição; Oliveira, 2005). A urgência na aquisição de alimentos se justifica pelo grande potencial da agricultura familiar na produção e no fornecimento de alimentos, aliado à necessidade de atender a população em situação de fome.

Apesar da sua relevância, o programa enfrentou, ao longo de sua execução, períodos de desarticulação institucional que impactaram tanto a produção quanto a aquisição de alimentos. O PAA apresentou três fases distintas, sendo a primeira fase, entre 2003 e 2005, marcada pela estruturação, na qual ocorreu coalizões formadas por movimentos sociais, sindicatos e ONGs que pressionaram a necessidade de intervenção do Estado no fortalecimento da agricultura familiar e na garantia da SAN (Grisa *et al.*, 2022). A segunda fase, entre 2006 e 2012, foi caracterizada pelo fortalecimento do programa, ocorrendo maior aplicação de recursos, ampliação do número de agricultores atendidos e das unidades recebedoras (Grisa *et al.*, 2022).

A terceira fase, iniciada em 2013, foi marcada pela redução na intensidade do programa, em um cenário de enfraquecimento da economia, coalizões e críticas políticas. A partir de 2016, com as rupturas políticas e institucionais, o cenário era de aumento da insegurança alimentar e, ao mesmo tempo, redução de recursos destinados ao PAA (Grisa *et al.*, 2022).

Nessa perspectiva, abordaremos o processo de criação, implementação e execução do PAA no país, analisando as principais mudanças institucionais que ocorreram ao longo do programa. Além disso, serão apresentados os dados referentes à execução do programa nos estados brasileiros. Assim, identificamos também a quarta fase do programa, iniciada em 2023, marcada pela retomada do PAA após um período de desmonte de políticas sociais que resultou na desarticulação institucional. Essa fase é caracterizada pela retomada de órgãos que garantiam a institucionalidade do PAA em sua fase inicial de execução.

5.1.1 A implantação e a execução do PAA no Brasil

O PAA, implementado em 2003, é uma das principais políticas voltadas para a agricultura familiar, pois sua proposta inclui o fomento à agricultura familiar e a garantia da assistência alimentar a população em situação de insegurança alimentar. O PAA foi instituído pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, como uma das ações estruturantes formulada como política de agricultura familiar e segurança alimentar no âmbito do Programa Fome Zero.

Silva (2004), abordou que a ideia inicial do PAA partiu da inquietação com a segurança alimentar nos municípios, estruturas e organizações locais. Foi identificada a dificuldade de compras públicas de alimentos nos municípios brasileiros, diante da burocracia da lei de licitações. A lei de licitações²⁵ impossibilitava a implementação de programas de

²⁵ A Lei de Licitações nº 8.666/1993 rega as licitações e contratos públicos referente a obras, serviços, publicidade, compras alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios. A referida lei destinava-se para a garantia do princípio constitucional da isonomia e seleção da proposta mais

desenvolvimento local focados para a agricultura familiar, a fim de atender à demanda institucional, por exemplo, equipamentos públicos que necessitam de alimentos, como escolas, hospitais, presídios, forças militares, entre outros.

Nesse contexto, foi idealizado um projeto que culminou na criação do PAA, que dispensa licitação, sem comprometer os cuidados jurídicos e de transparência (Silva, 2004). Dessa forma, foi proposta uma política de preços para os estoques de alimentos necessária para a garantia da segurança alimentar. Com isso, destaca-se o papel das comunidades quilombolas, dos povos indígenas, assentados e dos agricultores familiares de todo o país na produção de estoques de alimentos para atender o poder público, reduzindo a dificuldade logística do repasse dos alimentos, através da produção local (Silva, 2004).

Conforme Grisa e Porto (2015), após a criação do PAA, o tema dos mercados institucionais ganhou destaque nas discussões no Brasil, embora em termo conceitual mercado institucional não seja novidade no âmbito da relação das políticas públicas, os mercados institucionais referem-se ao papel do Estado na construção/mediação na realização de compras governamentais para determinadas políticas. Desse modo:

Nesse contexto, mercado institucional refere-se a uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado assume um papel central, notadamente por meio de compras públicas (Grisa e Porto, 2015, p. 158).

O PAA foi pensado e discutido durante anos envolvendo atores seja da sociedade civil ou de instituições públicas. O PAA apresenta inovações que se diferenciam de outras políticas públicas da agricultura familiar, pois articula a comercialização dos alimentos oriundos da agricultura familiar, com alimentação escolar, estoque de alimentos e assistência alimentar (Müller; Silva; Schneider, 2012).

O PAA parte da perspectiva da compra direta dos produtos dos agricultores familiares, levando em consideração as dificuldades de comercialização dos alimentos, buscando evitar a atuação de atravessadores e intermediários. O programa disponibiliza recurso aos produtores familiares, incentivando a produção para o autoconsumo, circuitos curtos de comercialização e compras institucionais por parte do poder público.

Ainda conforme a lei que regulamenta o PAA, o programa é articulado pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA) composto pelos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento

vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sendo processado e julgado em conformidade com os princípios básicos e normativas da referida lei. A lei passou por várias regulamentações, sendo atualmente regida pela Nova Lei de Licitações nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Agrário (MDA); da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA); da Fazenda; do Planejamento; Orçamento e Gestão; Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Em 2004 o MESA foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), assumindo assim as atribuições do PAA. Em 2007, o Ministério da Educação também passa a integrar o PAA, e em 2006, o MDA, juntamente com o MDS, passou também a ter dotação orçamentária para execução do PAA por meio da Conab (Perin *et. al*, 2021).

O GGPAA tem como objetivo acompanhar o funcionamento do PAA, estabelecer uma metodologia para a definição dos preços dos alimentos e as condições de vendas considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar.

Com isso, os preços dos alimentos são assegurados pelos produtores e livres dos valores referentes ao ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação). Com o Decreto nº 4.772/2003 (revogado pelo Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012), que regulamenta a lei de criação do PAA, determina para que a Conab exercesse as funções de regulador dos valores dos produtos agropecuários, amparado pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) (Conab, 2018).

O PAA é constituído por dois beneficiários, sendo os consumidores e fornecedores dos alimentos. Os beneficiários consumidores são: os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como a rede pública de ensino e de saúde, estabelecimentos prisionais e unidades de internação do sistema socioeducativo.

Os beneficiários fornecedores são: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais.

Os beneficiários fornecedores podem participar do PAA de forma individual, desde que apresente a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)²⁶, ou de forma coletiva, por meio de cooperativas ou organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica.

²⁶ Com o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) substituiu a DAP. Dessa forma, para acessar as políticas direcionadas à agricultura familiar, como o PAA, os agricultores devem apresentar o CAF. Até que seja concluída a implementação do CAF, a DAP permanece como instrumento de identificação e qualificação dos estabelecimentos de agricultura familiar.

Originalmente, o PAA foi operacionalizado por estados e municípios em parceria com a Conab mediante convênios firmados com o MDS e MDA. Inicialmente foi estabelecido um valor máximo de R\$ 2.500,00 por agricultor, sendo as aquisições feitas por seis modalidades, conforme Quadro 3:

Quadro 3 – Modalidades do PAA-Conab

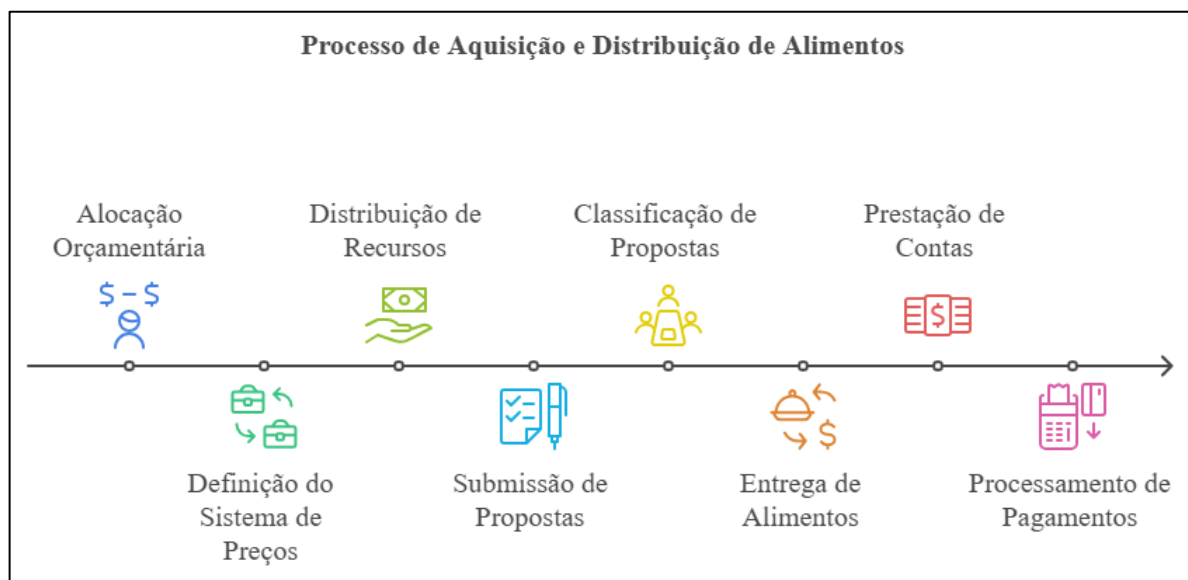
Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar	Aquisição de produtos agropecuários oriundos da agricultura familiar, visando a formação de estoques e doação simultânea para os beneficiários consumidores e atendidos por programas sociais. Operacionalizado pela Conab.
Compra Antecipada da Agricultura Familiar	Antecipação de recursos para o plantio, podendo ser acessados por agricultores familiares enquadrados no Pronaf dos grupos A ao D, como agroextrativistas, quilombolas, assentados da reforma agrária, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem-terra, indígenas e produtores sem benefício de crédito e custeio. Operacionalizado pela Conab.
Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar	Permite o direito, mas não a obrigação da venda dos produtos da agricultura familiar para o Estado, a um preço pré-determinado, a ser pago futuramente, sem qualquer desembolso por parte do agricultor. Operacionalizado pela Conab.
Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita aos agricultores a comercialização dos produtos, a preços de referência estabelecidos pela metodologia desenvolvida pela Conab e aprovados pelo GGPA. Operacionalizado pela Conab.
Compra Direta Local da Agricultura Familiar	Tem como objetivo promover a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de alimentos dos programas sociais, possibilitando a aquisição de alimentos a serem distribuídos em creches, escolas, hospitais, restaurantes populares e entidades socioassistenciais. Operacionalizado pelo MDS através de convênios com o Governo Estadual e Municipal.

Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite ou PAA-Leite	Busca assegurar o consumo de leite para o público prioritário, como gestantes, idosos crianças e nutrízes, através da aquisição da produção leiteira de agricultores familiares, com produção média diária de até 50 litros podendo atingir até 100 litros. Operacionalizado pelo MDS através de convênios com o Governo Estadual.

Fonte: Conab, 2004.
 Elaborado e adaptado pela autora.

Assim, nos primeiros anos, a estrutura de execução do PAA funcionava da seguinte forma: MDS e MDA disponibilizavam os recursos orçamentários para garantir a aquisição dos alimentos. A Conab, em conjunto com o GGPAA, definia o sistema de preço dos alimentos. Posteriormente, os recursos são distribuídos por estado, e a Conab lança proposta via PAANet, onde os produtores devem cadastrar suas propostas de adesão ao programa. Além disso o MDS e o MDA podem firmar convênios entre estados e municípios para aplicação dos recursos.

As propostas classificadas pela Conab devem entregar os alimentos às entidades beneficiárias do programa. As organizações da agricultura familiar prestam contas para a Conab, e por último, o pagamento é efetuado para as organizações ou para os beneficiários fornecedores individualmente (os agricultores recebem um cartão bancário específico para receber os recursos do PAA), mediante comprovante de entrega dos alimentos, conforme representado na Figura 4.

Figura 4 – Processo de Aquisição e Distribuição de Alimentos

Elaboração: A Autora.

Na estrutura organizacional do PAA, a Conab desempenhava papel fundamental na política, dada a sua atuação na função do abastecimento alimentar. Outra questão, é a integração da agricultura familiar junto ao órgão, pois historicamente a instituição era concebida para trabalhar com a agricultura de grande porte. Com o PAA, a agricultura familiar passa a ser um novo público-alvo de atuação da Conab, o qual ao longo da implementação do PAA desempenhou papel de mediação entre organizações e movimentos ligados à agricultura familiar e com as instituições públicas ligadas ao programa (Müller; Silva; Schneider, 2012).

A Conab recebe, analisa, aprova as propostas e repassa recursos financeiros a associações e cooperativas por meio de contratos, o qual fica assegurado os produtos e suas respectivas quantidades a serem fornecidas para o PAA, firmado um cronograma de entregas dos alimentos (Porto *et. al*, 2014).

De acordo com Mielitz (2014), a modalidade compra antecipada funcionava como uma modalidade de crédito para estimular a agricultura, ou seja, a dívida só poderia ser liquidada com produtos ou em dinheiro. Já a modalidade compra antecipada especial só era liquidada apenas com produtos a serem doados. Porém, as duas modalidades sofreram descontinuidade nos dois primeiros anos do PAA, devido a um conflito de concepções acerca das modalidades.

Delgado, Conceição e Oliveira (2005) analisaram que a Conab enquanto órgão gestor da política agrícola nacional, está legalmente amparada pela Lei dos Preços Mínimos. Os novos instrumentos elaborados pela Conab para a implementação do PAA, são adaptações de programas já existentes e praticadas com o aporte da política agrícola nacional, mas focadas na

agricultura familiar. Em suma, as duas concepções que implicaram a atuação do PAA nos anos iniciais foram:

i) pelo Ministério da Fazenda, com claro papel dominante, concebe-se o crédito rural como uma prerrogativa exclusiva, no campo regulatório, do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, cabendo aos bancos comerciais e demais instituições do SNCR o papel executivo dessas normas; e ii) por outro lado, a lei que criou o PAA – e a “práxis” também legal que respalda a PGPM – introduziu uma inovação ao estilo crédito-popular à agricultura familiar, gerida operacionalmente pela Conab e financiada por recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com relativa autonomia regulatória relativamente ao Manual do Crédito Rural (MCR) (Delgado; Conceição; Oliveira, 2005, p. 15).

Os autores também apontam que, diante da proposta inovadora do PAA e as discussões sobre a reforma do programa nos primeiros anos, de alguma forma, supõe que havia uma perspectiva conservadora e político-burocrática nesse processo, que rejeitava qualquer transformação política, econômica e social sob a alegação de custos e consequências consideradas inaceitáveis.

Mielitiz (2014), aponta que essas dificuldades institucionais em se adequar as normas do programa, implicou no andamento do PAA, como atraso na liberação de recursos, burocratização e complicação no relacionamento entre as entidades participantes, descredibilizando e ocasionando desgaste entre os defensores do programa, bem como, dificuldade para o avanço da política nos primeiros anos.

Vale apontar também que, em 2008 por meio do Decreto nº 6.447/2008, o programa também poderia adquirir produtos dos beneficiários fornecedores para a alimentação escolar. Conforme Perin *et. al* (2021), em 2009, já se identificava o amadurecimento do PAA, onde nas pesquisas era mais evidente a maturidade e a consolidação das normas do programa. Em várias regiões do Brasil, os agricultores familiares passaram por um processo de aprendizagem acerca do funcionamento do PAA, bem como os órgãos públicos, empresas de assistência técnica e rural e a própria Conab passaram a compreender as dinâmicas de implementação em nível local. Com isso o programa apresentou uma tendência nacional de aumento dos recursos financeiros, o que se refletiu em reajustes nos valores das modalidades (Perin *et. al*, 2021).

Além disso, com a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2010, o PAA passou a ganhar mais destaque, principalmente quando incorporado para promover o acesso à alimentação saudável e de qualidade para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Outra mudança foi a Resolução nº 44/2011, que define o percentual mínimo de 40% de mulheres do total de beneficiários fornecedores na

modalidade Doação Simultânea. Na gestão do governo Dilma, em 2012, o programa passou por reformulações nas modalidades.

Segundo Valadares e Souza (2015), com o lançamento do Programa Brasil sem Miséria, o PAA ganhou destaque na perspectiva de estimular a inclusão produtiva de pequenos produtores familiares em situação de extrema pobreza. Com a Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012 foi estabelecido o Termo de Adesão, uma nova possibilidade de execução do PAA, por meio de parcerias entre estados e municípios dispensando a necessidade de celebração de convênios. O Termo de Adesão foi elaborado para ampliar o PAA, reduzindo os trâmites burocráticos. O PAA passou por reformulações, incluindo alterações nas modalidades, com as seguintes modificações descritas no Quadro 4:

Quadro 4 – Modalidades do PAA

Doação Simultânea	Compra de alimentos diversos com doação simultânea às unidades receptoras (equipamentos públicos de alimentação), entidades da rede socioassistencial e em condições específicas definidas pelo GGPA.
Compra Direta	Compra de produtos definida pelo GGPA, com o objetivo de sustentação de preços para formação de estoques públicos de alimentos e atendimento de programas que demandam por alimentação.
Incentivo à produção e ao consumo de leite – PAA leite	Compra de leite com a finalidade de estimular o aumento do consumo de leite pelas famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, além de incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares.
Apoio à formação de estoques	Tem como objetivo apoiar financeiramente a formação de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar. Os alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pelos beneficiários fornecedores para posterior devolução dos recursos ao governo.
Compra Institucional	Compra de alimentos da agricultura familiar para atender a demanda de alimentos de órgãos do governo federal, estadual e municipal por meio de chamada pública, dispensando licitação.

Aquisição de sementes	Compra de sementes, mudas e materiais propagativos destinada à produção de alimentos para consumo humano ou animal, visando atender os beneficiários fornecedores contribuindo para a doação de alimentos aos beneficiários consumidores.

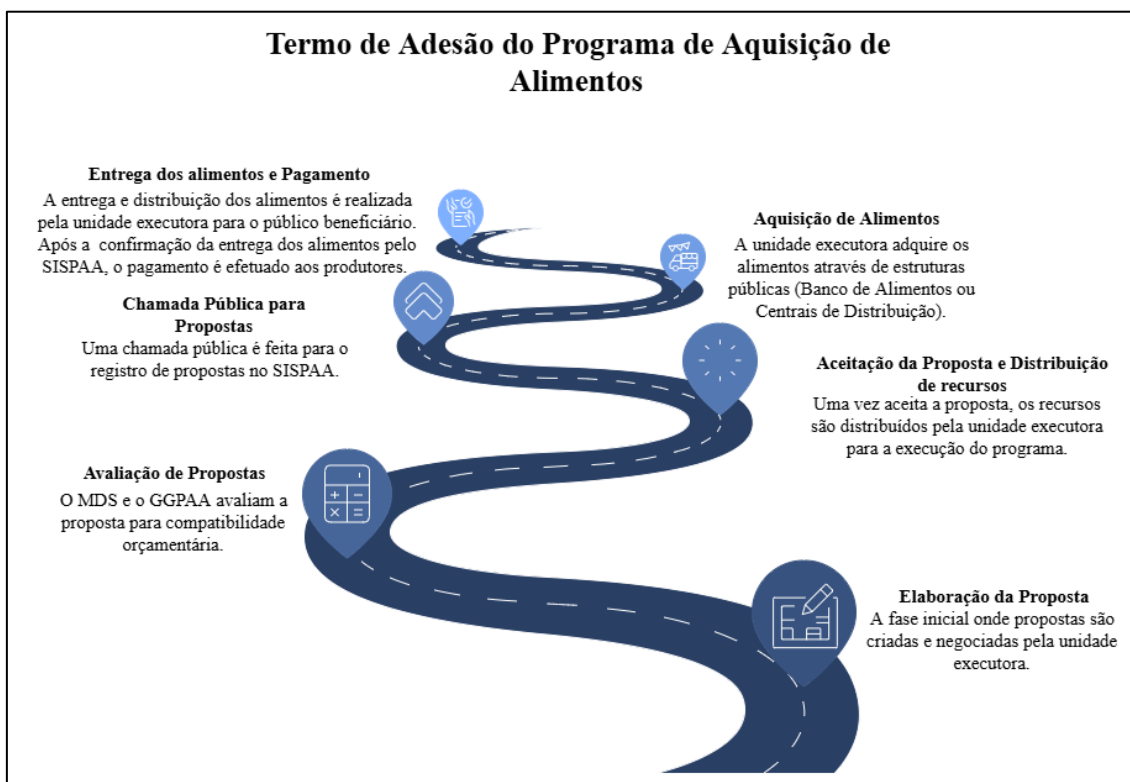
Fonte: Conab, 2018.
Elaborado pela autora.

Com a nova estratégia do Termo de Adesão, estados e municípios passaram a ter papel ativo na execução do PAA, de forma a ampliar o programa e priorizar o público do programa Brasil sem Miséria (Valadares e Souza, 2015). O Termo de Adesão funciona através dos órgãos ou entidades do governo estadual, municipal, distrital ou consórcio público, mediante termo de adesão.

O termo de adesão é firmado entre a União e os entes federados aos quais estiverem vinculados. A unidade executora elabora uma proposta preliminar de participação para pactuação de valores e metas. O MDS avalia as propostas junto ao GGPA para compatibilizar a dotação orçamentária. Uma vez aceita a proposta, a unidade executora distribui os recursos para a execução do programa. A adesão dos agricultores e das entidades receptoras dos alimentos é realizada através do Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA), onde a unidade executora realiza chamada pública para cadastro das propostas no sistema.

A aquisição dos alimentos é também operacionalizada pela unidade executora, onde devem estar disponíveis estruturas públicas de recepção dos alimentos (Banco de Alimentos ou Centrais de Distribuição). A entrega e distribuição dos alimentos também é assegurada pela unidade executora para o público beneficiário consumidor. Após a confirmação da entrega dos alimentos pelo SISPAA, o pagamento é realizado aos produtores, por meio do cartão do PAA, como demonstrado na Figura 5.

Figura 5 – Termo de Adesão do Programa de Aquisição de Alimentos



Elaboração: A autora.

Em cada modalidade existe um valor específico para a participação dos beneficiários fornecedores, seja de forma individual ou coletiva. Inicialmente, a partir do primeiro ano de implementação, os agricultores recebiam um aporte financeiro no valor de R\$ 2.500,00; em 2006 esse valor foi ajustado para R\$ 3.500,00. Desde então, esses valores foram sujeitos a reajuste até 2017.

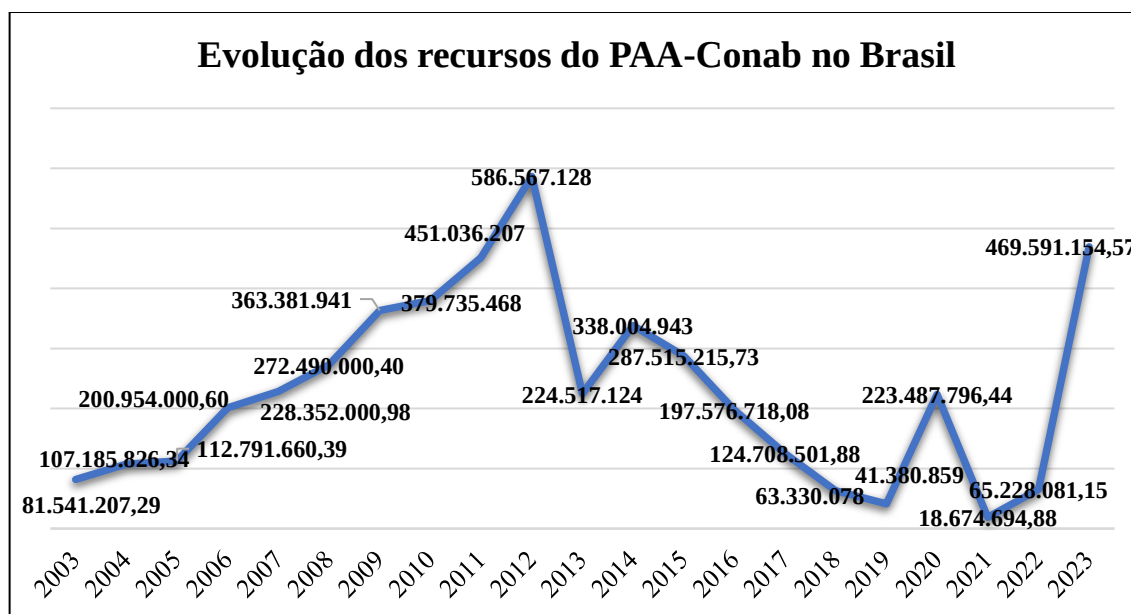
Nesse contexto, o beneficiário ou a organização fornecedora tem a possibilidade de participar de uma modalidade do PAA, recebendo recurso conforme a modalidade pleiteada. Mas, ainda assim, os valores permaneceram inalterados desde 2017, evidenciando as oscilações e as desarticulações que a política tem sofrido ao longo dos anos. Isso ressalta a necessidade de novas revisões e ajustes no PAA, tendo em vista a dinâmica da agricultura familiar, as mudanças no mercado alimentar e a crescente necessidade de expandir a oferta de alimentos para o público-alvo.

A operacionalização do PAA pela Conab, considerando seu início em 2003, registrou um aumento dos recursos aplicados no programa até o ano de 2012. Entretanto, em 2013, o programa registrou queda dos investimentos, com uma pequena recuperação em 2014. Entre os anos de 2015 e 2019, o PAA registrou queda contínua no quantitativo de recursos. Diante do

contexto pandêmico da Covid-19 em 2020, e devido à demanda por alimentos e a pressão política, os recursos aplicados no PAA aumentaram.

No ano de 2021, o programa sofreu um corte significativo, com recursos bem abaixo dos valores do ano inicial. No entanto, houve uma recuperação em 2022 e no ano seguinte, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução dos recursos do PAA-Conab no Brasil



Fonte: Conab, 2024.

A institucionalização e a trajetória do PAA, iniciada em 2003, estão inseridas em um contexto de políticas de combate à fome e à insegurança alimentar. O programa busca romper o círculo vicioso da fome, estimulando a produção de alimentos por agricultores familiares, com preços baseados na cotação do mercado regional (Hespanhol, R.; Hespanhol, A., 2022).

Segundo a Conab (2014), a baixa execução do PAA em 2013, em comparação ao ano de 2012, pode ser atribuída a vários fatores, como a seca ocorrida no Nordeste, o deslocamento de funcionários que atuavam no PAA-Conab para o Programa Venda em Balcão, redução da demanda na modalidade Compra Direta, o cancelamento da Formação de Estoque com liquidação física e a reconfiguração de novos formativos.

Além disso, Macedo, Souza-Esquerdo e Borsatto (2021) apontam que outro fator que contribuiu para a redução dos recursos destinados à execução do PAA foram as investigações da “Operação Agro Fantasma”, realizada pela Polícia Federal no estado do Paraná. Essas investigações resultaram em mandados de prisão, busca e apreensão envolvendo agricultores

familiares, gestores públicos, associações, cooperativas, e operadores da Conab. Grisa *et al.* (2022) analisam que:

Esse evento pode ser analisado como um desmantelamento discursivo e simbólico, em um contexto em que se questionava diferentes ações que não estariam em conformidade com as regras estabelecidas pelo programa. Ademais, percebe-se também um desmantelamento da capacidade relacional (das redes e das articulações socio-estatais envolvidas na sua execução) e da capacidade burocrática (tensões e receios dos gestores em operar o programa). Diante desse evento, houve uma tentativa de fortalecimento do PAA via Termo de Adesão, de forma a reforçar as relações federativas - operando o programa em articulação com governos estaduais e municipais - na expectativa de reforçar a capacidade de controle do governo federal sobre a implementação desse instrumento (Grisa *et al.*, 2022, p. 31).

Os autores ainda analisam que as limitações enfrentadas nos municípios, como sobrecargas de tarefas e responsabilidades, dificuldades operacionais no SISPA, ausência de repasses financeiros, aumento das exigências para a aquisição de alimentos de origem animal, mudanças nas regras de credenciamento das entidades socioassistenciais, e a diminuição dos limites máximos de comercialização por cooperativa, contribuíram para a redução da intensidade do PAA (Grisa *et al.*, 2022).

De acordo com R. Hespanhol e A. Hespanhol (2022), em 2014 houve um período de estagnação econômica, o que resultou em cortes orçamentários em diversas áreas, incluindo programas sociais como o PAA. Com o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, dois anos após sua reeleição, o seu vice-presidente Michel Temer assumiu o governo e reduziu o número de ministérios, inclusive o MDA, consequentemente realizando cortes orçamentários no PAA. Além disso, os autores apontam outras mudanças no PAA que impactaram a destinação dos recursos e o quantitativo de agricultores no programa:

Em 2016, os recursos provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA, para a modalidade Compra com Doação Simultânea, foram distribuídos baseados numa nova metodologia aprovada pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA). Essa metodologia propôs uma distribuição geográfica dos recursos para as unidades da federação, sendo definida após estudos estatísticos com base em dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA/PNAD) e dos números de integrantes de unidades familiares detentoras de Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP), inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), utilizando também o histórico de execução do Programa nas superintendências Regionais (Surergs) (Hespanhol, R.; Hespanhol, A., 2022, p. 339).

Com a extinção do MDA, e suas atribuições transferidas para o MDS, na gestão do então presidente Michel Temer, as políticas públicas da agricultura familiar, sofreram um processo de fragilização, como aponta Grisa *et al.* (2022):

Logo após, funcionários e equipes que há bastante tempo estavam envolvidos com a formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar foram exonerados. Somam-se a isso: o cancelamento das transferências de recursos para determinados programas como, por exemplo, o PAA; a revogação de chamadas públicas para contratação de serviços relacionados à implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), a partir daquele ano; o cancelamento da aquisição de equipamentos e infraestruturas via Programa Territórios da Cidadania (PTC); a redução drástica do orçamento destinado à regularização de terras quilombolas; a emissão da portaria de cancelamento de contratos do MCMV rural (Grisa *et al.*, 2022, p. 24).

Consequentemente as políticas públicas para a agricultura familiar foram drasticamente afetadas, como o PAA; tendo em vista que o órgão institucional que mantinha o direcionamento da execução dos programas foi desativado. Grisa *et al.* (2022), apontaram outra mudança institucional importante no processo do desmonte do programa em 2016, que foi a inclusão de emendas parlamentares no orçamento do PAA, sendo que não existia nas gestões anteriores:

Quando se amplia o orçamento via emendas, perde-se autonomia no estabelecimento de critérios técnicos e sociais para a execução dos recursos e na definição de territórios prioritários. Além disso, como é um programa de custeio, de fácil execução e que atende tanto à agricultura familiar como as entidades socioassistenciais, muitos deputados têm procurado mobilizar recursos de emendas como uma maneira de manter sua base eleitoral (Grisa *et al.*, 2022, p. 33).

Com a indicação de emendas parlamentares tem-se uma maior dificuldade para controlar o cumprimento das normas do programa, o que contribui para a perda de credibilidade do programa devido às oscilações no funcionamento da política. Em 2020, durante o período pandêmico foi priorizada a execução do PAA em municípios em situação de insegurança alimentar e pobreza, sob a gestão a gestão do governo Bolsonaro.

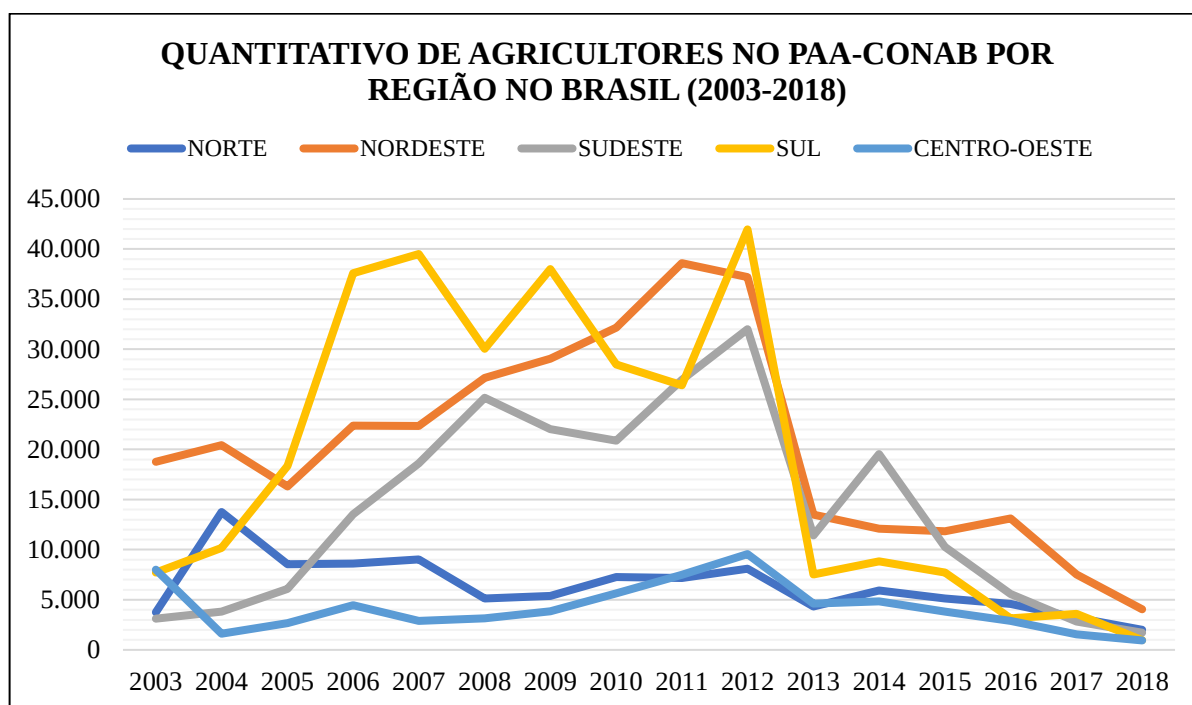
A extinção do Consea foi outro problema refletido diretamente na instabilidade política do PAA, tendo em vista que este órgão era essencial para a mobilização social do programa, ou seja, na articulação das redes de atores locais que permitiam o acompanhamento do PAA, por meio dos Seminários Nacionais do PAA (Grisa *et al.*, 2022).

Ainda de acordo com a Conab (2019), nos últimos anos a sistemática de distribuição de recursos orçamentários/financeiros da modalidade Doação Simultânea foi reavaliada, tendo em vista à exigência de maior controle e eficiência nos critérios do programa. Considerando que os anos de 2018 e 2019, os valores dos recursos foram bem abaixo dos anos anteriores. Em 2020, devido à particularidade do contexto pandêmico, a dinâmica da contratação foi respaldada em

atender 100% dos projetos enviados e classificados em 2019 que não foram contemplados devido à ausência de recursos (Conab, 2020).

Em termos de evolução do número de agricultores familiares no programa, por região geográfica no Brasil, entre os anos de 2003 e 2018²⁷, é possível observar uma evolução significativa entre 2003 e 2012. No entanto, é notável a concentração de agricultores beneficiários nas regiões Sul e Nordeste, como apresentado no Gráfico 2. Tal questão se verifica porque essas regiões concentram o maior número de estabelecimentos de agricultura familiar, de acordo com dados do IBGE (2017).

Gráfico 2 – Quantitativo de agricultores no PAA-Conab por região no Brasil (2003-2018)



Fonte: Conab, 2024.

Organizado e elaborado pela autora.

Em relação à distribuição de agricultores familiares beneficiários do PAA-Conab, entre 2003 e 2006, foram beneficiados 229.651 agricultores, destacando-se os estados do Rio Grande do Sul (43.549), Bahia (20.603) e Paraná (19.567). Entre 2007 e 2010, foram beneficiados 375.744 agricultores, com os estados do Rio Grande do Sul (80.121) e Paraná (32.337) apresentando o maior número de beneficiários juntamente com o estado de Minas Gerais (56.199), conforme Mapa 22.

²⁷ Em relação aos dados do número de agricultores familiares para os anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, não foi possível coletar informações, pois os relatórios da Conab não disponibilizaram esses dados nos compêndios do programa. Além disso, os relatórios de execução do PAA foram disponibilizados apenas até o ano de 2020. Para os anos seguintes, a Conab não forneceu mais informações, por meio da elaboração dos compêndios.

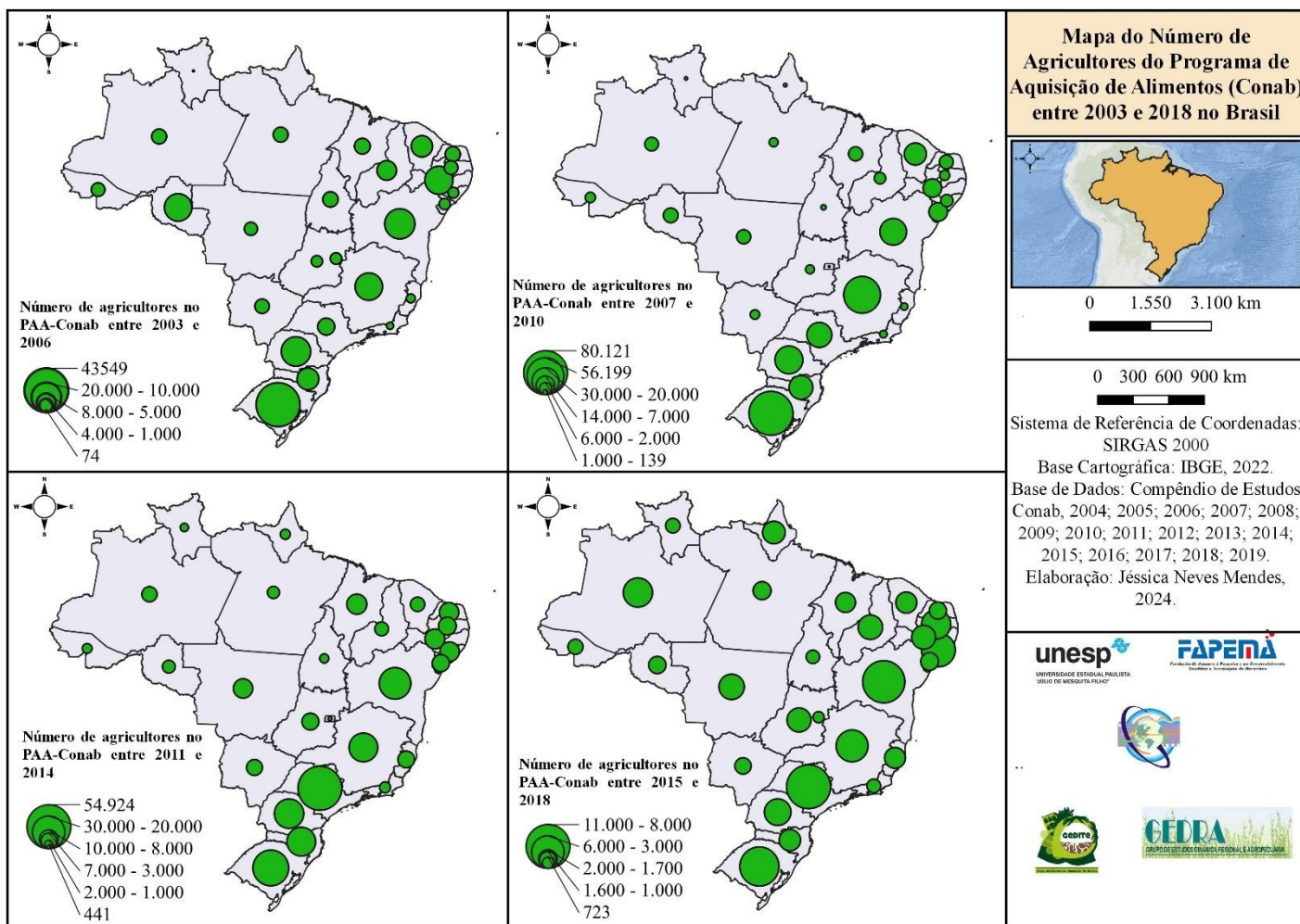
Entre 2011 e 2014, foram beneficiados 328.044 agricultores familiares, com destaque para os estados de São Paulo (54.924), Rio Grande do Sul (36.471) e Bahia (28.459). Também é notável o aumento na distribuição de agricultores beneficiários do PAA, especialmente na região Nordeste, sobretudo nos estados do Maranhão, Alagoas, Rio Grande do Norte, desde o início do programa. Nesse contexto, Hespanhol, R. (2020), compreende que:

É importante destacar que, apesar da expansão numérica do PAA ocorrida no período 2003-12, ela foi bastante limitada em escala nacional, apresentando, naquele momento, potencial para se disseminar territorialmente no país e incorporar novos segmentos sociais. Se considerarmos, por exemplo, o número de agricultores participantes do PAA, em suas diferentes modalidades, no ano de 2012, sua representativa era pequena, visto abarcar apenas 2,9% do total de estabelecimentos de agricultores familiares contabilizados pelo Censo Agropecuário do IBGE de 2006 (Hespanhol, R., 2020, p. 434).

Entre 2015 e 2018 houve uma redução no número de agricultores familiares beneficiários do PAA-Conab, totalizando 96.475 contemplados. Ainda assim, nesse período os estados de São Paulo (11.005), Bahia (10.168), Rio Grande do Sul (8.772), Alagoas (6.521), apresentaram maior número.

R. Hespanhol (2020) analisa que a partir de 2014, passou-se a exigir que a elaboração das propostas e a prestação de contas do PAA pelos beneficiários fossem realizadas por meio do PAA-Net, disponibilizado pela Conab. Com isso, ao mesmo tempo em que o sistema visava descentralizar as operações mencionadas, possibilitando o controle das entregas dos produtos e emissão de nota fiscal, inviabilizou a participação de muitas entidades coletivas, devido à infraestrutura precária, como a falta de acesso à internet e a computadores, além da ausência de capacitação de funcionários e/ou dirigentes, impossibilitando a participação no programa (Hespanhol, R., 2020).

Mapa 22 – Número de Agricultores do PAA (Conab) entre 2003 e 2018 no Brasil



De acordo com Sambuichi *et al.*, (2023) um dos problemas frequentes é a dificuldade de acesso dos agricultores ao programa, dentre outras reclamações frequentes são: o excesso de burocracia; dificuldades dos agricultores mais pobres em conseguir documentos; falta de assistência técnica; dificuldades de transporte e armazenamento dos produtos; falta de organização dos produtores locais e pouco acesso a informações do programa. Com isso, os autores analisam que:

Reduzir as exigências burocráticas poderia ser um caminho para melhorar a efetividade e facilitar o acesso ao PAA. Porém, a crescente pressão dos órgãos de controle do Estado para que os operadores do programa tenham mais rigor no acompanhamento e na fiscalização do cumprimento das normas para aplicação dos recursos, justificada pela necessidade de reduzir os riscos de fraudes e desvios, não permitiu ainda ao PAA avançar muito nesse sentido. Alternativamente, se faz necessária proximidade cada vez maior dos órgãos de assistência técnica com os produtores, para ampliar sua capacidade de participação no programa (Sambuichi *et al.*, 2023, p. 135).

Tais problemas resultam em atrasos na liberação dos recursos devido à falta de documentação adequada. Essas questões evidenciam um grande dilema na operação do PAA, pois revelam uma contradição do programa, em que, embora tenha como objetivo melhorar a capacidade de organização e produção dos agricultores mais vulneráveis, a própria falta de organização e a incapacidade de atender às normas do programa tornam-se empecilho para a concretização dessa política (Sambuichi *et al.*, 2023).

Além disso, outro fator que contribuiu para a redução do número de beneficiários fornecedores no PAA-Conab foi a diminuição gradual de recursos provenientes do MDA, que operacionalizava as modalidades formação de estoque e compra direta. Posteriormente, em 2016, o MDA foi desativado, tornando-se uma secretaria com atribuições limitadas.

Nesse contexto, compreende-se que a conjuntura política e econômica afetou drasticamente a execução do PAA, bem como as mudanças nas normativas na tentativa de regulamentar e obter maior controle fiscal e financeiro do programa, refletindo, consequentemente, no número de agricultores beneficiados. É inegável a importância do PAA para a agricultura familiar e o combate à fome. No entanto, a capilaridade do programa, em nível nacional, ainda está aquém de atender seu público-alvo, que é a agricultura familiar.

Partindo para a análise da produção de alimentos do PAA-Conab, entre 2005 e 2009²⁸ foram produzidas 1.056.523 toneladas de alimentos, com destaque para os estados do Rio Grande do Sul (268.761 t), Paraná (151.066 t) e São Paulo (87.327 t). Os estados com menores

²⁸ Embora o programa tenha sido implementado em 2003, a contagem de alimentos no PAA-Conab só passou a ser disponibilizada a partir de 2005, no compêndio da Conab.

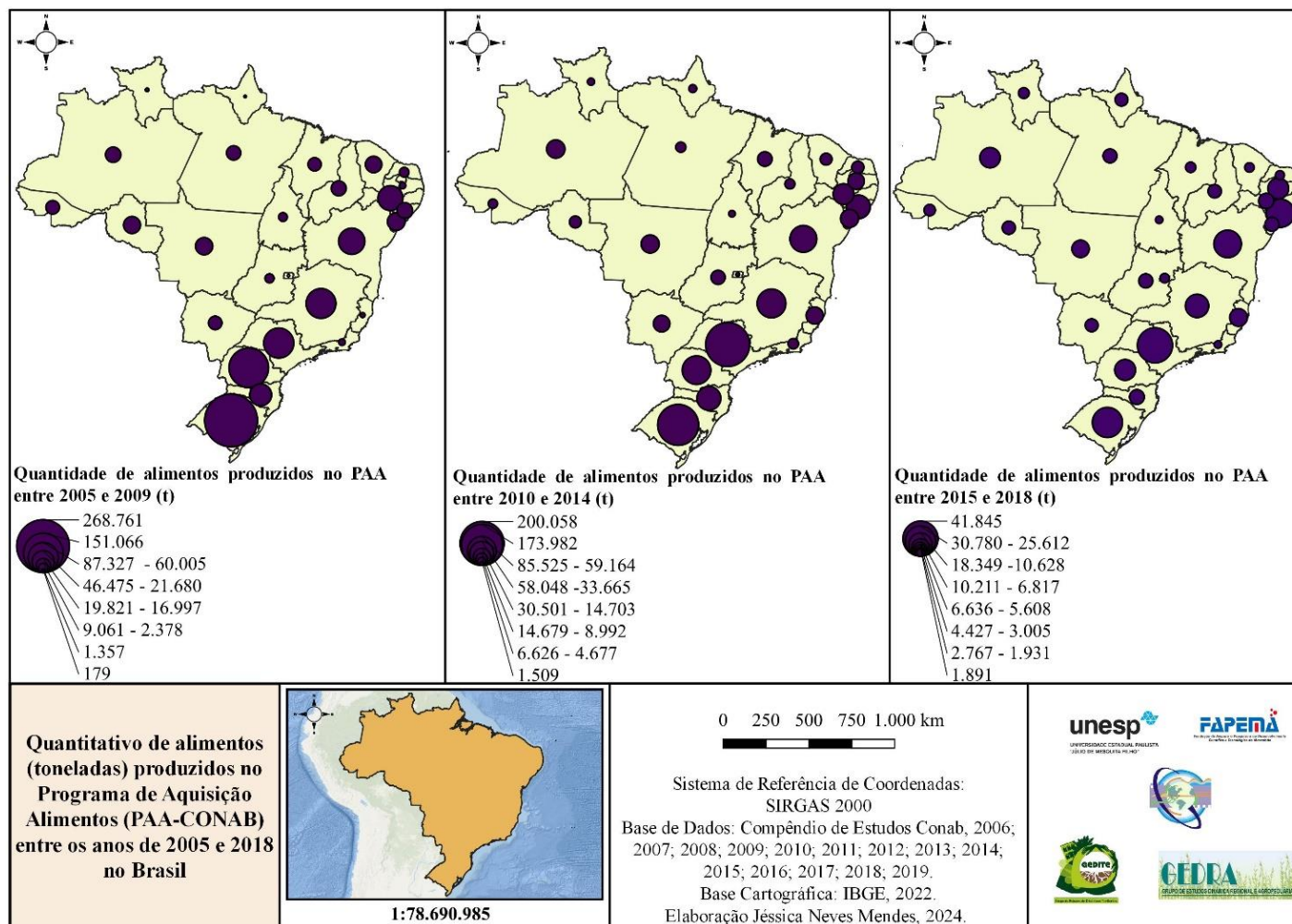
produções de alimentos foram Espírito Santo, Roraima, Amapá e Distrito Federal que não registrou acesso ao PAA durante esse período.

Identificou-se nesse período, que o ano de 2009 apresentou a maior quantidade de produção de alimentos, com 287.174 toneladas. Os anos de 2005, 2006, 2007 e 2008 registraram, respectivamente, 118.664 t, 212.193 t, 203.584 t e 234.907 t, como representado no Mapa 23.

Entre os anos de 2010 e 2014, foram produzidas 1.117.160 toneladas de alimentos no PAA-Conab no Brasil. Os estados de São Paulo (200.058 t), Rio Grande do Sul (173.982 t), e Minas Gerais (85.525 t) tiveram maior produção. Os estados com menores proporções de produção de alimentos no PAA-Conab foram Amapá, Roraima, Tocantins e Distrito Federal.

Embora os dados aparentemente indiquem um aumento na produção de alimentos nesse período, tal fato se deve aos anos de 2011 (285.640 t) e 2012 (297.610 t), que apresentaram maior produção. O ano de 2010 registrou 231.599 t, enquanto os anos de 2013 (123.706) e 2014 (178.063) apresentaram queda na produção.

Mapa 23 – Quantitativo de Alimentos (toneladas) produzidos no PAA-CONAB entre os anos de 2005 e 2018 no Brasil



A modalidade Compra Direta realiza a aquisição de alimentos *in natura*, como milho, feijão e arroz. Já as modalidades Doação e Formação de Estoque atuam com produtos de maior valor agregado, como sucos, geleias, *cookies*, carnes, derivados de leite, frutas e hortaliças (Conab, 2006).

A Conab (2006) aponta que a região Norte, devido à pouca organização associativa dos agricultores, infraestrutura precária dos aparelhos de apoio à comercialização, entre outros fatores negativos, e a região Centro-Oeste, pela predominância da agricultura empresarial, têm uma pequena participação no PAA. Em relação aos recursos disponibilizados pelo MDS no PAA-Conab, observou-se uma distribuição homogênea entre os estados das regiões Sul, Sudeste e Nordeste. Por outro lado, com os recursos disponibilizados pelo MDA, verificou-se uma maior participação da região Sul, tendo em vista ser a região mais organizada e com maior quantidade de agroindústrias, o que facilita a execução das modalidades gerenciadas pelo MDA (Conab, 2006).

Ressalta-se as mudanças ocorridas nos marcos regulatórios do programa, principalmente com o Decreto nº 7.775/2012 e as resoluções subsequentes, que passaram a exigir o cumprimento da legislação sanitária para produtos adquiridos pelo programa (Sambuichi *et al.*, 2023). Essa mudança impactou diretamente a comercialização dos produtores, sobretudo os produtos de origem animal, afetando principalmente as regiões Norte e Nordeste.

Entre 2015 e 2018, foram produzidas 291.162 toneladas de alimentos no PAA-Conab no Brasil, representando uma redução drástica em comparação aos períodos anteriores. Os maiores produtores de alimentos no PAA-Conab nesse período, foram os estados de São Paulo (41.845 t), Rio Grande do Sul (30.780 t) e o estado de Alagoas (26.955 t). Os estados com as menores proporções de alimentos foram os estados do Rio Grande do Norte (2.768 t), Rio de Janeiro (1.931 t) e Tocantins (1.891 t), como apresentado no Mapa 23. O ano de 2015 registrou produção de 135.023 t, 2016 obteve 88.120 t, 2017 alcançou 44.408 t e 2018, 23.611 t.

A quantidade de alimentos produzidos reforça a importância do PAA como alternativa para a produção e o consumo de alimentos saudáveis, como frutas, legumes, feijão, arroz, carnes, leite, farinha, além de respeitar e incentivar a produção e consumo de alimentos que valorizem a diversidade local.

Conforme Perin *et al.*, (2021), o acesso ao PAA se demonstra como um instrumento de alavancagem para a organização dos agricultores e para a melhoria da qualidade dos produtos. Os produtos passam a ter melhores condições de entrada em novos mercados, além de

receberem incentivo ao beneficiamento/processamento e a industrialização dos alimentos, por meio de produtos processados, como polpas de frutas, bolos, pães e queijos (Perin *et al.*, 2021).

Conforme a Conab (2009), a modalidade Doação Simultânea, operada com recursos do MDS, demonstrou um melhor desempenho devido ao desenho do instrumento, que possibilita a comercialização de produtos característicos da agricultura familiar, como hortaliças, frutas, doces e biscoitos caseiros. A modalidade Compra Direta, por outro lado, restringe-se a poucos produtos e depende dos preços de mercado; ou seja, os agricultores só comercializam os produtos por meio do PAA quando os preços de mercado estão inferiores aos preços estabelecidos pelo programa.

A modalidade Formação de Estoques tem uma menor procura devido à necessidade de melhor estruturação e maior planejamento por parte da organização. Tal fato é consolidado na região Sul, onde concentra um maior número de agricultores envolvidos nessa modalidade, e as cooperativas e associações têm mais experiência no acesso a mercados mais complexos (Conab, 2009).

A redução exponencial na produção de alimentos no período de 2015 a 2018, está intrinsicamente relacionada com a redução dos recursos destinados ao programa, o que afeta diretamente a estrutura organizacional da produção dos alimentos pelos agricultores familiares. Em 2020, com o contexto pandêmico, o governo federal priorizou a execução em municípios (em detrimento dos governos estaduais) que estavam no mapa da insegurança alimentar (de acordo com a lista publicada no Diário Oficial da União), ou que comprovassem situação de insegurança alimentar e pobreza (Grisa *et. al.*; 2022).

Ressalta-se também que, a partir de 2016, a inclusão de emendas parlamentares ao orçamento do PAA, o que dificulta a autonomia do estabelecimento dos critérios técnicos e sociais para a alocação de recursos e a priorização de determinados territórios (Grisa *et al.*, 2022).

De acordo com dados disponibilizados pela Conab (2024) por meio dos relatórios de ações sobre o PAA, o nível de capilaridade do programa foi relativamente baixo em alguns períodos, especialmente a partir de 2013, considerando o número de municípios atendidos. O ano de 2019 representou a maior baixa do programa, com 254 municípios atendidos e 358 entidades participantes, como apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 – Número de municípios atendidos, beneficiários consumidores e entidades receptoras do PAA-Conab entre 2003 e 2020

	Municípios atendidos	Número de pessoas assistidas	Número de entidades participantes
2003	-	139.575	-
2004	-	-	-
2005	850	-	-
2006	1.862	-	-
2007	1.393	-	-
2008	-	10.525.333	-
2009	-	8.129.258	-
2010	1.076	-	17.764
2011	1.259	-	17.722
2012	1.180	-	17.988
2013	524	7.981.161	4.449
2014	619	11.460.634	3.968
2015	541	10.960.664	2.829
2016	476	9.306.019	2.619
2017	543	6.186.098	1.092
2018	382	-	656
2019	254	-	358
2020	869	-	2.535

Fonte: Ações da Conab, 2024.

Elaboração: A autora.

O declínio no número de beneficiários consumidores no ano de 2009, comparado a 2008, deve-se ao aumento da demanda da modalidade Compra Direta. Ademais, os estados com maior número de beneficiários foram da região Sudeste, como São Paulo e Minas Gerais (Conab, 2010).

Conforme Sambuichi *et al.* (2023), o PAA foi acessado principalmente por municípios com menor percentual de área urbana; cerca de 82,6% dos municípios com menos de 1% de área urbana acessaram ao programa. Os maiores percentuais de acesso ocorreram em municípios com baixo desempenho econômico. Entretanto, em relação aos recursos, a maior proporção foi aplicada em municípios nas classes intermediárias de desempenho econômico, (Sambuichi *et al.*, 2023).

Além disso, o maior percentual de acesso e o valor médio aplicado nas compras do PAA foram mais elevados em municípios com maior número de estabelecimentos que possuem DAP (Sambuichi *et al.*, 2023). Embora em alguns anos algumas informações não tenham sido disponibilizadas, conforme o quadro acima, o ano de 2014 ainda assim registrou o maior número de pessoas assistidas pelo PAA, com 11.460.634 beneficiários consumidores dos alimentos.

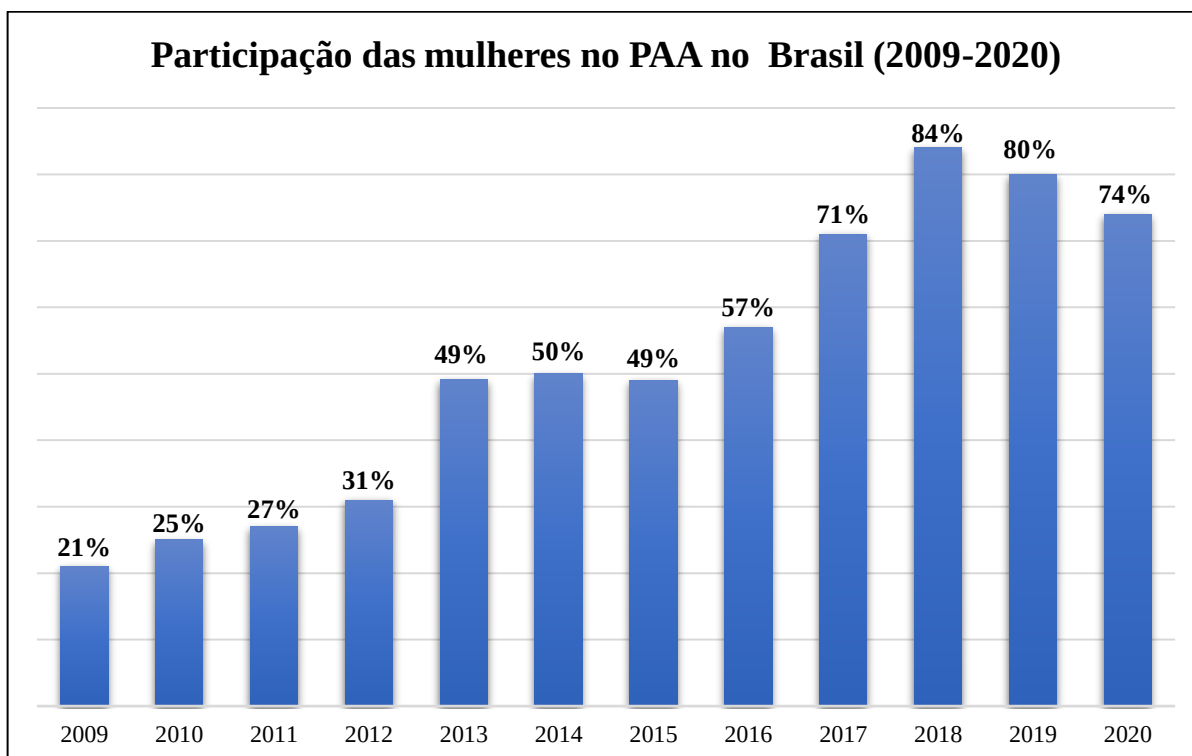
O aumento do número de entidades receptoras de alimentos começou a ocorrer a partir de 2010, considerando os dados indicados, sendo esse associado ao sucesso da modalidade Doação Simultânea (Conab, 2013). As entidades receptoras dos alimentos incluem creches, escolas, pré-escolas, associações beneficentes e comunitárias, instituições religiosas e de mulheres, organizações de apoio a crianças, pessoas com deficiência e idosos, abrigos, casas e albergues, além de restaurantes e cozinhas populares, e hospitais. Todas as entidades e organizações devem estar cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social do município (Conab, 2014).

A partir de 2011 foi proposto que nos projetos tivessem como condição a participação mínima de 40% de mulheres na condição de beneficiárias fornecedoras na modalidade Doação, e 30% na modalidade Formação de Estoque, conforme Resolução do Grupo Gestor do PAA nº 44/2011. Destaca-se assim, o aumento da participação das mulheres no PAA, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

A participação feminina no PAA demonstra que a capacidade produtiva das organizações compostas por mulheres tem se fortalecido, contribuindo para minimizar os problemas de comercialização de seus produtos, valorizando a mão de obra feminina e sua autonomia econômica (Conab, 2019). R. Hespanhol (2020) analisa que:

Essa obrigatoriedade da participação das mulheres era uma demanda dos movimentos sociais, já que muitas delas, embora trabalhassem na agricultura e fossem responsáveis pela maior parte da produção entregue pelos companheiros no programa, não tinham o direito de receber, em seu nome, a cota paga pelo PAA, por não serem reconhecidas e cadastradas como agricultoras (Hespanhol, R., 2020, p. 436).

Os dados mostram um aumento na participação das mulheres no PAA no Brasil, com destaque para o ano de 2018, que registrou o maior percentual de participação do público feminino no programa, conforme apresentado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Participação das mulheres no PAA no Brasil (2009-2020)

Fonte: Ações da Conab, 2024.

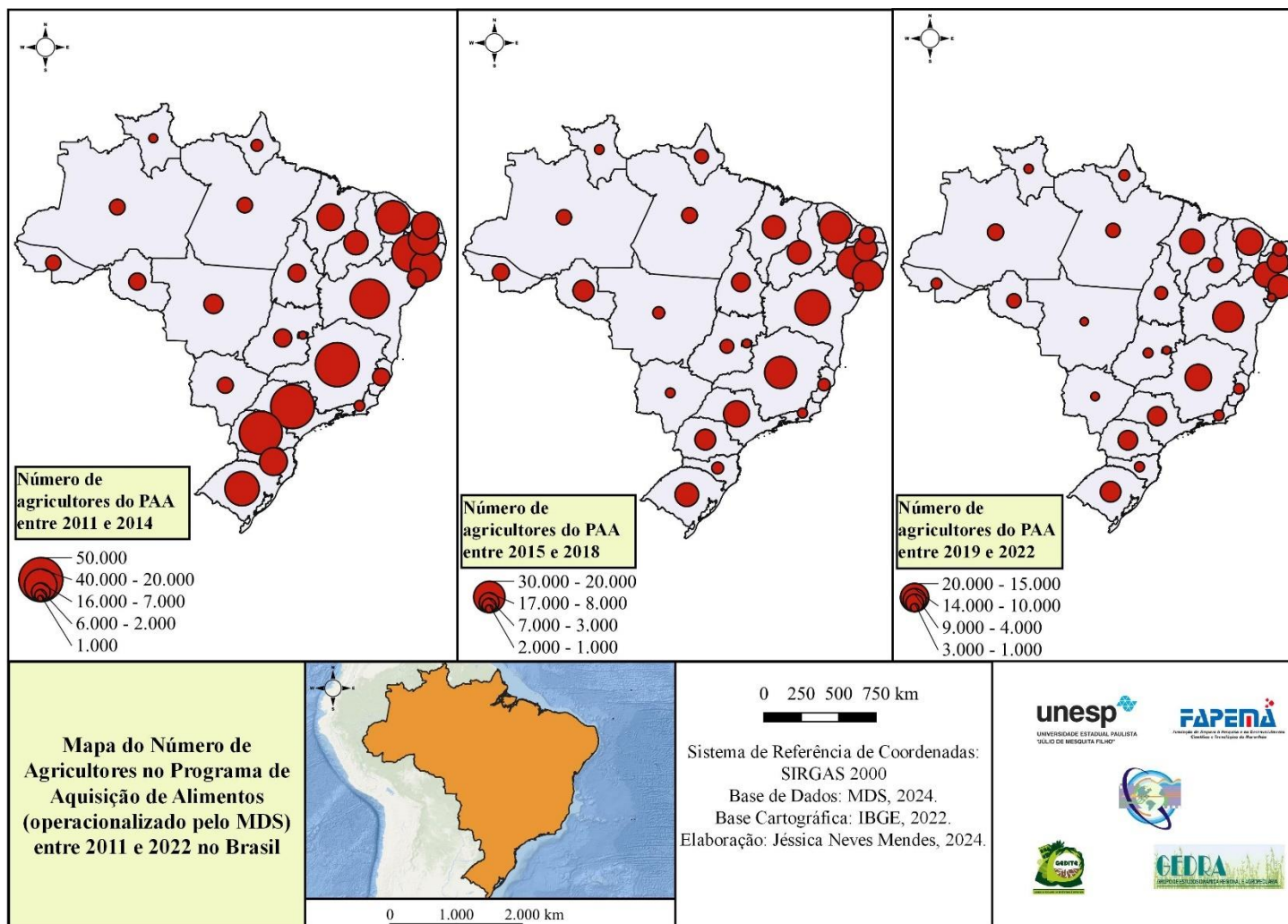
Elaboração: A autora.

Em relação ao quantitativo de agricultores atendidos pelo PAA, operacionalizado pelo MDS em parceria com estados e municípios, e pela Conab, entre 2011 e 2014, foram beneficiados 539.667 agricultores. Os estados com maior número de agricultores foram Minas Gerais (55.216), São Paulo (54.759), Paraná (52.582), Bahia (43.593) e Pernambuco (40.880). Os estados com menor número de agricultores beneficiados pelo PAA nesse período, foram: Amapá (3.961), Rio de Janeiro (3.277), Roraima (2.250) e o Distrito Federal (1.748).

No período entre 2015 e 2018, 296.285 agricultores foram contemplados pelo PAA, sendo os estados da Bahia (31.543), Ceará (26.773), Pernambuco (26.504) e Minas Gerais (26.077) com maior número. Já os estados com menor número de agricultores beneficiados nesse período foram Mato Grosso do Sul (2.398), Roraima (2.352), Distrito Federal (1.940) e Sergipe (1.846).

Entre 2019 e 2022, 180.227 agricultores foram contemplados pelo PAA. Nesse período os estados da Bahia (21.352), Ceará (16.182), Minas Gerais (15.550), Pernambuco (14.236) e Maranhão (13.704) apresentaram maior proporções de agricultores contemplados. Os estados com as menores proporções de agricultores beneficiados nesse período foram Mato Grosso do Sul (1.633), Sergipe (1.544), Mato Grosso (1.543) e Distrito Federal (1.489), como representado no Mapa 24.

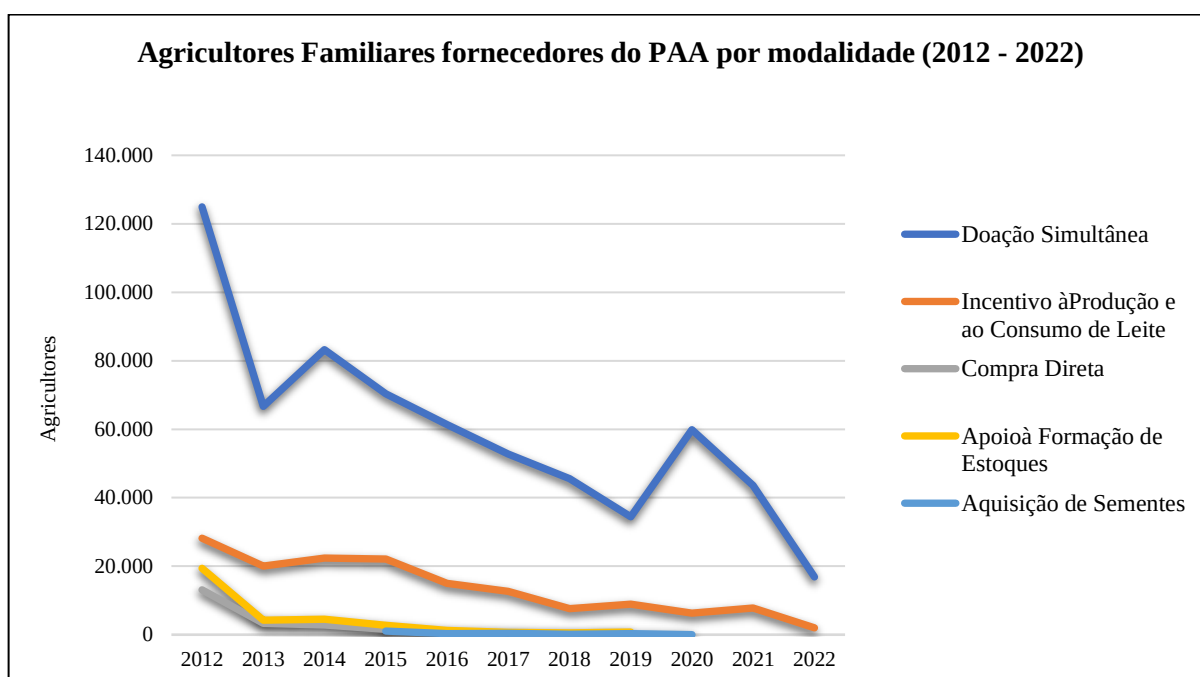
Mapa 24 – Número de Agricultores no PAA (operacionalizado pelo MDS) entre 2011 e 2022 no Brasil



Ao todo, entre 2011 e 2022, foram beneficiados 1.016.179 agricultores com recursos disponibilizados pelo MDS. Identificou-se uma maior concentração de agricultores beneficiados pelo PAA nas regiões Nordeste (494.521), Sudeste (200.189) e Sul (156.932). Por outro lado, a região Norte contabilizou 116.348 agricultores, e a região Centro-Oeste, 48.189.

Atualmente, o programa está sendo operacionalizado com 5 modalidades, sendo que a modalidade Aquisição de Sementes está desativada. A modalidade Doação Simultânea foi a que contou com o maior número de agricultores familiares fornecedores. A segunda modalidade que mais se destacou em número de beneficiários foi o Incentivo à Produção de Leite. Em contrapartida, considerando os dados disponibilizados a partir de 2012, as modalidades Compra Direta, foi operacionalizada até 2017, Apoio à Formação de Estoques, até 2018, e Aquisição de Sementes, até 2020, apresentando baixo quantitativo de agricultores, como demonstrado no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Agricultores Familiares fornecedores do PAA por modalidade (2012 - 2022)



Fonte: MDS, 2024.
Elaboração: A autora.

De acordo com Sambuichi *et al.* (2023), as significativas reduções nos recursos nas modalidades do PAA não foram observadas na modalidade Doação Simultânea, apesar das oscilações a partir de 2012. Uma possível análise é que pode estar ocorrendo uma mudança na estratégia de atuação do programa, o que pode influenciar na capacidade de fortalecimento da agricultura familiar, ou seja, diferentemente do modo de atuação da Conab, em que o acesso ao

programa é feito por cooperativas e associações. No PAA Doação Simultânea, operado por estados e municípios, o acesso é individual. Assim, os autores compreendem que:

Se, por um lado, esta forma de acesso facilita aos agricultores mais pobres e menos organizados acessar o programa, por outro lado, o acesso individual não estimula a organização dos agricultores, além de diminuir seu protagonismo na elaboração dos projetos e na autonomia no planejamento da produção (Sambuichi *et al.*, 2023, p. 139).

De acordo com o MDS (2023), a modalidade compra com Doação Simultânea apresentou destaque relevante, tendo em vista, esta modalidade contemplar uma grande variedade de produtos (verduras, legumes, frutas, carnes, peixes, produtos regionais e do extrativismo etc.), e permitir aquisições de produtos ao longo de todo o ano, incentivando o desenvolvimento local/regional e contribuindo para o atendimento à população em situação de insegurança alimentar.

Levando em consideração, a atuação das modalidades ao longo dos anos, bem como os recursos disponibilizados, uma estratégia para o fortalecimento do programa poderia ser o redirecionamento ou uma readequação entre as modalidades. A amplitude do programa, sobretudo, o desenho das modalidades, apresenta um grau de dificuldade na operacionalização, o que dificulta a sua ampliação.

Além disso, tem-se as dificuldades de operacionalização do programa em âmbito local, com questão de transporte, logística, cumprimento das normas sanitárias, dificuldades organizacionais dos agricultores familiares, entre outros fatores mencionados. O MDS reconhece que, para superar esses desafios em nível local, é necessária a articulação e coordenação com outras políticas, como por exemplo políticas de fomento agrícola, assistência técnica e de crédito que possa garantir meios de produção e comercialização (MDS, 2023).

Nesse contexto, ao longo da trajetória do PAA ocorreram mudanças institucionais e normativas que afetaram na dinâmica do programa, bem como o papel das instituições e organizações participantes. As reduções orçamentárias devido a crises socioeconômicas e políticas impactaram principalmente o público-alvo do programa, como os agricultores familiares e a população em situação de insegurança alimentar.

Em 2021, o PAA foi extinto e substituído pelo Programa Alimenta Brasil (PAB) com a Lei nº 14.284/2021, o novo programa praticamente manteve as normas do anterior, mas extinguiu a modalidade aquisição de sementes. Além disso, o Grupo Gestor do PAB, era formado pelos seguintes ministérios: Ministério da Cidadania, da Educação, da Economia e da Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento.

Com a retomada do governo Lula, o PAB foi extinto e o PAA foi recriado através da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, sendo as normas regulamentadas pelo Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023, que também manteve as normas regulamentadas pelo Decreto nº 775/2012. A modalidade aquisição de sementes foi reativada, além disso, a lei que recriou o PAA, também acrescentou a implementação do Programa Cozinha Solidária, que visa fornecer alimentação gratuita e de qualidade à população, preferencialmente em situação de vulnerabilidade social, incluindo moradores em situação de rua e de insegurança alimentar e nutricional (Brasil, 2023).

O GGPA, passou a ser composto pelos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (coordenador), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério da Fazenda e Conab. Além disso, as modalidades do PAA sofreram reajustes passando para os seguintes valores:

Quadro 6 – Reajuste dos valores do PAA por Modalidade em 2023

Doação Simultânea	Por unidade familiar (anual): a) R\$ 15.000,00 Por organização fornecedora (anual): a) R\$ 1.500.000,00.
Compra Direta	Por unidade familiar (anual): a) R\$ 15.000,00 Por organização fornecedora (anual): a) R\$ 1.500.000,00.
Incentivo à produção e ao consumo de leite – PAA leite	Por unidade familiar (anual): a) R\$ 30.000,00
Apoio à formação de estoques	Por unidade familiar (anual): a) R\$ 15.000,00 Por organização fornecedora (anual): b) R\$ 1.500.000,00 (sendo a primeira operação na modalidade limitada no valor de R\$ 500.000,00)
Compra Institucional	Por unidade familiar (anual): a) R\$ 30.000,00

	Por organização fornecedora (anual): a) R\$ 6.000.000,00.
Aquisição de sementes	Fica a cargo do Poder Executivo regulamentar a modalidade.

Fonte: Brasil, 2023.
Elaborado pela autora.

Praticamente todas as modalidades sofreram reajustes nos valores por unidade familiar, por organização fornecedora somente a modalidade Compra Direta teve aumento, enquanto a modalidade Doação Simultânea, cujo valor por organização fornecedora era de 2 milhões, diminuiu para 1,5 milhão.

Dessa forma, o PAA desempenha um papel estratégico na promoção da segurança e soberania alimentar. Além disso, enfatiza-se a importância do programa em caráter emergencial, como no caso da pandemia da Covid-19.

Entretanto, para que ocorra o avanço do programa, é necessária a articulação entre os gestores públicos estaduais e municipais, lideranças das organizações e movimentos sociais, na perspectiva de estabelecer estratégias e ações que possam concretizar não somente as compras públicas do PAA, mas também fortaleçam o mercado local e a agricultura familiar.

De fato, entre os problemas que dificultam a operacionalização do programa, estão questões que vão além da atuação do MDS. É necessária uma maior atuação da gestão pública entre estados e municípios ao aderirem ao PAA, com o objetivo de sanar as dificuldades para a execução do programa.

Dessa forma, ao longo da sua trajetória, o PAA passou por diversas alterações institucionais. Nos anos iniciais, na perspectiva de ajustar as regras de implementação partindo da esfera nacional até a esfera local, o programa passou por um processo de amadurecimento, principalmente no Grupo Gestor visando compreender as diretrizes operacionais da política.

Uma política intersetorial, direcionada à agricultura familiar, combate à fome e segurança alimentar, articulada por vários ministérios, de fato tende a apresentar uma complexidade que se refletiu diretamente nos trâmites burocráticos para sua execução nos territórios, tendo em vista que, a proposta do programa era facilitar a compra institucional de alimentos da agricultura familiar.

Nesse contexto, diante dos entraves burocráticos que dificultavam a operacionalização do PAA, houve um esforço para reestruturar sua operação, visando reduzir a burocracia, por meio do Termo de Adesão. De fato, a proposta do programa é inovadora, e ressalta sua

importância ao aliar um segmento historicamente desfavorecido nas políticas públicas no combate a um grande problema social que assola o país: a fome.

O programa enfrentou um período de fragilização, que se intensificou durante o governo Temer, e chegou a ser extinto no governo Bolsonaro, evidenciando a tendência de descontinuidade nas políticas públicas no Brasil, principalmente aquelas voltadas para os setores socioeconomicamente vulneráveis. Desestruturas como essas impactam a credibilidade da política, o que reforça a importância de transformar o programa em uma política de Estado, como o PNAE.

Portanto, é de suma importância a efetivação do PAA, por meio de uma Lei de Estado, tendo em vista seu papel fundamental para a promoção do direito à alimentação. As oscilações nos recursos e número de beneficiários, tanto fornecedores quanto consumidores de alimentos, demonstraram o contexto político, social e econômico que o país enfrentou ao longo dos anos, assim como os desafios enfrentados para sua execução local e regional, o que, por sua vez, implica na alocação das verbas orçamentárias.

De fato, a abrangência nacional do programa apresentou avanços, continuidades e descontinuidades. Assim, diversos estudos realizados sobre a operacionalização do programa apontam suas potencialidades e fragilidades. Entre as fragilidades, é de suma importância uma atualização que atenda as exigências dos beneficiários fornecedores em relação às normas do programa, de modo a diminuir sua burocracia e ampliar o número de agricultores que possam aderir ao PAA.

Outras fragilidades, como a questão da assistência técnica, logística e infraestrutura local, são problemas frequentes no país que afetam principalmente a agricultura familiar, dificultando a produção e comercialização dos alimentos. Nesse contexto, uma possibilidade seria a formação de grupos de trabalho do PAA, com o objetivo de visitar os territórios rurais e articular com a gestão pública local condições de acesso para que os agricultores possam ofertar os alimentos ao programa.

Além disso, identificou-se que o PAA destinou uma maior alocação de recursos para os estados que apresentaram melhor organização produtiva da agricultura familiar. No entanto, é necessário fortalecer a agricultura familiar e o PAA nos demais estados que apresentam os maiores índices de insegurança alimentar, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste.

Uma política planejada em escala nacional, considerando as dimensões culturais do país e sua grande diversidade cultural, não apresentará uma dinâmica homogênea. Alguns estados se destacarão em relação a outros e vice-versa. Dessa forma, é de suma importância a criação de um grupo de trabalho para identificar e adequar as normas do programa de acordo com a

realidade regional, visando potencializar a dinâmica do PAA em estados com menores índices de recursos e agricultores.

5.2 Insegurança Alimentar no estado do Maranhão: os desafios do Programa de Aquisição de Alimentos

A fome no Brasil, assim como no estado do Maranhão, tem se mostrado um problema frequente. Ao longo da trajetória da formação socioeconômica do estado do Maranhão, marcada pelo investimento na produção de bens primários voltados à exportação, além da implantação de grandes projetos de desenvolvimento e do agronegócio, também destinado para o mercado externo; configurou-se um cenário socioeconômico emblemático, caracterizado pela permanência da pobreza e da fome no estado.

A agricultura familiar maranhense caracterizada por grande diversidade de atores sociais, manejo de ecossistemas e diferentes trajetórias históricas, tem um grande potencial para contribuir na mitigação desse quadro de exclusão social (Santos *et al.*, 2020; Mesquita, 2011). Programas como PAA, no estado do Maranhão, desempenham um papel importante na garantia da segurança alimentar. Evidentemente, não se pode atribuir apenas ao PAA a solução para o problema da fome, tendo em vista que, conforme abordado ao longo desta pesquisa, essa questão é de ordem estrutural e política.

Nesse contexto, este subitem analisará os entropasses políticos e econômicos que contribuem para a permanência da fome no Maranhão. Além disso, abordaremos o Programa de Aquisição de Alimentos no estado, a partir da espacialização dos dados e da análise de sua execução, considerando os avanços e desafios.

5.2.1 Fome e Pobreza no Maranhão: uma perspectiva socioeconômica a partir da década de 2000

Apesar dos vários investimentos na economia, a pobreza e a fome predominam no estado do Maranhão, configurando-se como um dos estados mais pobres do país. Segundo Pacheco Filho, Galves e Almeida (2015), a história da colonização do Maranhão é marcada pela ocupação de terras de forma espontânea, baseada no trabalho agrícola e pecuário, com a sua utilização por posseiros sem preocupação com a formalização legal das terras. Entretanto, essa conjuntura se modifica a partir da intervenção do Estado no processo de expansão

capitalista no Maranhão, desempenhada pelas instituições governamentais na suposta expansão, recriação e reprodução dos interesses capitalistas na agricultura.

De acordo com Paula e Holanda (2011), a inserção do Maranhão na divisão internacional do trabalho, ocorreu a partir da segunda metade do século XVIII, com a exportação de três produtos: algodão, arroz e couro.

A partir da década de 1950, com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Maranhão foi inserido em um novo modelo de acumulação, baseado na indústria de bens de capital e na articulação de capitais regionais (Paula e Holanda, 2011).

No entanto, a partir da década de 1970, marca o início da decadência da produção de arroz e babaçu no Maranhão, em decorrência da mecanização da agricultura no sul do Brasil, que passou a especializar o cultivo de diversos produtos em larga escala. Enquanto isso, o babaçu permanece sendo explorado de forma extrativista em grande parte do território maranhense (Paula e Holanda, 2011).

De fato, a proposta de desenvolvimento regional para o Maranhão, no setor agropecuário conseguiu cumprir seus objetivos produtivistas e modernizantes, incorporando grandes extensões de terras. Como consequência, houve a retração da agricultura familiar e extração do babaçu (Paula; Mesquita, 2008).

Em suma, os arranjos produtivos para estimular o desenvolvimento econômico no estado, entre as décadas de 1970 e 1980, conseguiram se consolidar de forma pontual. A partir disso, com a crise do capital em 1980 no Brasil, coube às forças do mercado impor sua dinâmica por meio da expansão e modernização, que se manifestaram principalmente por meio do cultivo de soja e eucalipto no Maranhão (Paula e Mesquita, 2008). A incorporação de insumos modernos no setor agropecuário do estado ocorreu de forma pontual e seletiva, articulada com grandes empresas e latifúndios subsidiados pelo Estado durante o período da política de incentivos fiscais (Paula; Mesquita, 2008).

Segundo Carneiro (2013), nos anos 1990, evidencia-se a incorporação da cultura de soja no sul do Maranhão, constituindo-se como um dos principais produtos de exportação do estado. Atualmente, a produção avançou no sentindo centro-leste do estado do Maranhão, sobretudo no bioma cerrado. Além disso, verifica-se o crescimento dos plantios de cana de açúcar e o incremento dos plantios de eucalipto para o abastecimento da produção de ferro gusa e o suprimento das unidades industriais de produção de papel e celulose (Carneiro, 2013).

Segundo Barbosa (2013), entre os anos 1990 e 2000, esse incremento industrial impulsionou a dinâmica econômica do Maranhão, refletido no aumento do PIB. Esse avanço justifica-se pela expansão das exportações de *commodities* minerais e agrícolas, conectando o Maranhão de forma privilegiada ao mercado internacional.

Conforme a autora citada acima, ainda assim, as transformações socioeconômicas, ambientais e espaciais são determinadas por diferentes processos de ocupação e disputas pela posse e propriedade da terra. Barbosa (2013) complementa que:

Significa dizer que as estratégias empresariais, ao privilegiarem o mercado de commodities, operam no sentido da acumulação de lucros numa escala sempre mais ampliada pela incorporando regiões ricas em recursos naturais. Esse conjunto de iniciativas, decorrentes de planejamentos governamentais e/ou envolvendo a iniciativa privada, tem provocado profundos impactos socioambientais, alterando biomas e modos de vida de populações locais, através de reordenamento sócio, econômico e espacial (Barbosa, 2013, p. 126).

Mesmo com todos esses projetos de desenvolvimento, o Maranhão permanece sendo um dos estados mais pobres do Brasil, apresentando os piores indicadores sociais, além de altos índices de concentração de terras e riqueza. Pacheco Filho, Galves e Almeida (2015) analisam que a tentativa de modernização do estado, desde o século passado, modificou as instituições estaduais e acarretou novos problemas, como o aumento da pobreza, êxodo rural, concentração fundiária, conflitos no campo e devastação ambiental. Tais projetos de desenvolvimento idealizados não alcançaram grande parte da população como esperado. Os altos números de produtividade econômica não acompanham os números dos indicadores sociais.

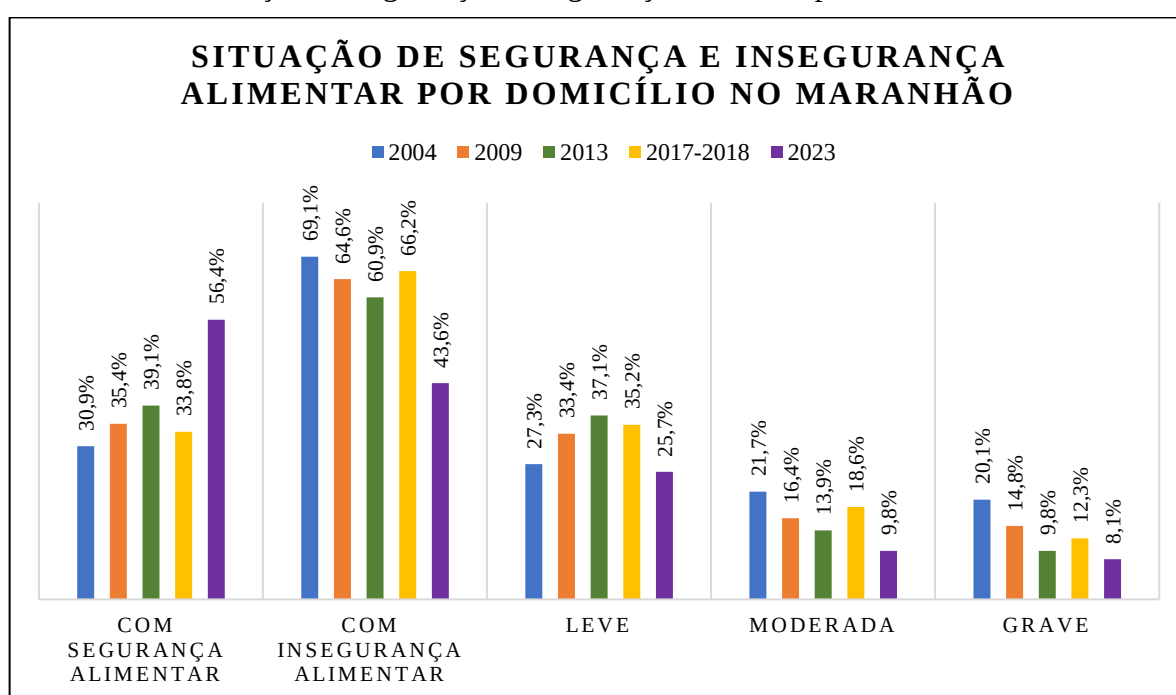
Mesmo com diversos investimentos no estado e períodos de apogeu econômico, o Maranhão ainda carrega as marcas das contradições do desenvolvimento – sendo a fome um dos reflexos dessa contradição. De acordo com Ribeiro Junior, Cruz e Antipon (2021) desde o início da mensuração da quantidade de domicílios em situação de fome e risco de fome no país, realizada pelas pesquisas do IBGE a partir de 2004, o Maranhão tem se destacado como o estado com maior percentual de domicílios nessa situação.

Em 2004, no primeiro ano de divulgação da pesquisa sobre segurança e insegurança alimentar no Brasil, o estado apresentou o maior nível de insegurança alimentar, atingindo quase 70% dos domicílios. Entre 2009 e 2013, houve uma redução na insegurança alimentar do estado, principalmente na situação de insegurança alimentar moderada e grave, passando assim, a apresentar maiores níveis de insegurança alimentar do tipo leve²⁹.

²⁹ A insegurança alimentar leve é a preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro. A insegurança alimentar moderada corresponde à redução quantitativa de alimentos entre adultos e/ou à ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos. A insegurança alimentar grave ocorre quando a fome

Entretanto, no período de 2017-2018, o Maranhão voltou a registrar aumento da insegurança alimentar em todos os níveis e, conseqüentemente, houve uma redução nos domicílios em situação de segurança alimentar. Na última pesquisa realizada pelo IBGE (2024) sobre a situação da segurança alimentar no Brasil, o Maranhão apresentou melhora, com um pouco mais da metade dos domicílios registrando aumento da segurança alimentar. Paralelo a isso, houve uma queda na insegurança alimentar no estado, registrando os menores percentuais de todo o período da pesquisa, conforme se pode observar no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Situação de Segurança e Insegurança Alimentar por domicílio no Maranhão



Fonte: SIDRA-IBGE, 2024.

Elaboração: A autora.

Conforme o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC (2021), a fome é uma problemática grave e urgente e multifacetada. Nesse contexto, existem muitas barreiras e dificuldades para medir esse fenômeno, tendo em vista que as pesquisas não são periódicas, o que dificulta o planejamento, monitoramento e implementação de políticas públicas para esse fenômeno.

De acordo com Araújo e Brandão (2011), os municípios maranhenses, em sua totalidade, são pobres. Historicamente, o modelo sociopolítico instaurado no estado do Maranhão e suas formas peculiares de desenvolvimento vem desencadeando um grave quadro

passa a ser uma experiência vivida no domicílio, com redução quantitativa de alimentos também entre as crianças (IBGE, 2020).

social, e assim, o Maranhão desponta no cenário brasileiro como um dos estados mais pobres do país. (Araújo; Brandão, 2011).

Conforme Araújo (2015), a questão da segurança alimentar é ampla e complexa, pois abrange vários aspectos que estão relacionados não somente à pobreza ou à falta de recursos financeiros para o acesso aos alimentos. A expressão mais cruel da insegurança alimentar é a fome e a desnutrição, provocadas pela falta de recursos financeiros, acesso à terra, falta de elementos necessários para a produção agrícola, os quais são importantes para garantir a disponibilidade de alimentos necessários para a segurança alimentar (Araújo, 2015).

De acordo com Araújo (2015), os dados demonstram que quanto menor o rendimento mensal domiciliar *per capita*, maior a proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada ou grave. A situação só não é mais grave, em virtude dos rendimentos advindos dos programas de transferência de renda. “E ainda, é inegável que os programas de transferência de renda, particularmente o Bolsa Família têm possibilitado o acesso a determinados alimentos no Maranhão; e reduzido sobremaneira à fome” (Araújo, 2015, p. 12).

Entretanto, segundo Araújo (2011) nos municípios maranhenses, as políticas desenvolvidas por meio de programas de combate à pobreza e à fome constituíram-se, historicamente, como um instrumento de poder nas mãos da gestão local. A prática da doação de cestas básicas e de oferta de alimentos se configurou historicamente como um elemento que contribuiu para a prefeiturização das relações sociais em grande parte dos municípios maranhenses (Araújo, 2011). Entretanto, a estratégia do Fome Zero e do Bolsa Família rompeu parcialmente com esse ciclo, promovendo um deslocamento da atenção que antes era voltada para gestão local, para a figura do então presidente Lula (Araújo, 2011). Assim:

Essa estratégia do governo federal apesar de não ser suficiente para equacionar a questão da pobreza, fome e insegurança alimentar tem se constituído um instrumento para diminuição da fome, e do acesso a denominados alimentos no Maranhão, sendo, contudo, que obviamente não implica em assegurar segurança alimentar e nutricional (Araújo, 2015, p. 13).

Sucessivas gestões públicas que não colocam o público vulnerável no centro das preocupações e não incorporam o direito humano nas políticas públicas fizeram com que o Maranhão mesmo diante de todas as riquezas naturais, seja o estado com os piores índices de pobreza (Rocha *et al.*, 2018). Com isso:

É importante compreender que a situação de insegurança alimentar que o Maranhão apresenta é principalmente devido ao modelo de desenvolvimento econômico excludente que contribui para o aumento da concentração de renda e da desigualdade social que impactam negativamente sobre a qualidade de vida e condições de saúde da população. A implantação das políticas públicas de combate à fome e à pobreza e o cumprimento das que existem devem priorizar as populações vulneráveis, pois são imprescindíveis para a melhoria das condições sociais (Rocha *et al.*, 2018, p. 78).

Nesse sentido, os problemas sociais no Maranhão só afloram com o passar dos anos, com o estado praticamente dependente de uma gestão nacional para o enfrentamento da pobreza e combate à fome. Silva *et al.*, (2013) realizaram uma análise do Bolsa Família nos estados do Maranhão e Piauí, apontando que, em 2005, ano de implementação da política, o Maranhão já abrangia quase todos os 217 municípios. As autoras ressaltam também que os programas sociais financiados pelo MDS são direcionados às populações pobres, o que reforça a grande extensão da pobreza no Maranhão e Piauí, tendo em vista a elevada capacidade de focalização dos programas sociais em consideração nas populações pobres.

As autoras reforçam que todo esse cenário reflete a necessidade de desenvolver programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, considerando que, em vários municípios do Maranhão e do Piauí, o Fundo de Participação dos Municípios é a principal fonte de receita. Somando essa fonte às transferências de recursos federais e estaduais (como as aposentadorias rurais e o Bolsa Família), em certos casos, o montante obtido representa quase a totalidade da renda gerada nesses municípios.

Ainda assim, Carvalho (2021) realizou um levantamento acerca das políticas estaduais voltadas para o enfrentamento da pobreza no Maranhão, no período de 2004 a 2020. Foram identificadas várias políticas ao longo das gestões, mas a problemática da pobreza no Maranhão foi prioridade em alguns governos, como verificado no Quadro 7.

Quadro 7 – Estratégias de enfrentamento da pobreza no Maranhão nas gestões públicas estaduais a partir de 2003

Governo José Reinaldo Tavares (2003-2006)	Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão (PRODIM)	Contribuir para redução dos índices de pobreza da população rural, em 80 municípios de menor IDH, das áreas quilombolas, territórios definidos pelos CEDRUS ³⁰ , assentamentos do ITERMA ³¹ e do Programa Crédito Fundiário.
Governo José Reinaldo Tavares (2003-2006)	Criação do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP) por meio da Lei Estadual nº 8.205, de 22 de dezembro de 2004.	Os recursos do Fundo foram destinados a programas e ações de nutrição, saúde, reforço de renda familiar.
Governo Jackson Lago (2007-2009)	Continuação do PRODIM	Seu objetivo foi alterado passando a ser promoção da inclusão social da população rural em situação de pobreza.
Governo Roseana Sarney (2009-2010)	Reestruturação dos programas sociais financiados com recursos do FUMACOP, passando a ser Viva Água, Viva Luz, Viva Casa, Viva Meu Primeiro Emprego, dentre outros.	

³⁰ Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

³¹ Instituto de Colonização e Terras do Maranhão.

Governo Roseana Sarney (2011- 2014)	Programa Viva Maranhão	Ampliar e modernizar a infraestrutura socioeconômica do Maranhão para redução da pobreza e extrema pobreza.
Governo Roseana Sarney (2011- 2014)	Programa Sustentabilidade e Inovação (SIM)	Promover a inclusão social da população rural situada abaixo da linha da pobreza
Governo Flávio Dino (2015-2020)	Plano Mais IDH	Redução da extrema pobreza e as desigualdades nos 30 municípios de menor IDHM.
Governo Flávio Dino (2019-2022)	A questão da pobreza e outros temas, foi institucionalizada como tema transversal, e o Plano Mais IDH foi caracterizado como agenda estratégica.	

Fonte: Carvalho, 2021.

Elaboração: A autora.

É notório que a pauta de enfrentamento da pobreza no Maranhão esteve presente na agenda governamental do estado. Ainda assim, essa pauta não se refletiu efetivamente em uma melhoria significativa dessa questão social, embora os dados tenham demonstrado uma leve redução da pobreza. Nesse contexto, fica claro que medidas pontuais e paliativas podem reduzir, a curto prazo, os indicadores socioeconômicos do estado. No entanto, são necessárias ações estruturais capazes de reduzir esses indicadores a longo prazo.

No Plano Plurianual de 2004-2007 (Maranhão, 2003), não foi identificada uma estratégia clara de combate à fome no estado do Maranhão. No entanto, uma das ações propostas no âmbito da segurança alimentar foi a criação de espaços alternativos para comercialização de produtos de origem animal e vegetal a preços reduzidos, bem como, a fiscalização.

Além disso, foi sancionada a Lei nº 8.541, de 26 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do estado do Maranhão. A lei estabelece a criação do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, da Superintendência da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

No Plano Plurianual 2008-2011 (Maranhão, 2009), foi constatada a implementação do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional no estado, por meio da implantação de projetos e ações voltados à segurança alimentar. Na revisão do plano em 2009, para o exercício em 2010, foi incluído a gestão da Política de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de planejar e formular as políticas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Maranhão, 2009). Destaca-se também, a distribuição de leite especial para crianças portadoras com intolerância e/ou alergia alimentar, mutirão da cidadania³², além do controle de distúrbios e deficiências nutricionais por meio de parcerias com os municípios (Maranhão, 2009).

No Plano Plurianual de 2012-2015 (Maranhão, 2012), foram identificadas ações voltadas à segurança alimentar e nutricional, com o objetivo de reduzir os índices de insegurança alimentar e nutricional, em famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. As ações do programa de segurança alimentar foram: implantação de projetos para famílias em situação de vulnerabilidade alimentar, fornecimento e distribuição de alimentos. A partir do Relatório de Avaliação do exercício do governo de 2013, sob a gestão de Roseana Sarney foi identificado a necessidade de investimentos em equipamentos para atender a Política Nacional de Segurança Alimentar, por meio de restaurantes populares, cozinhas industriais, entre outros, como estratégia de redução dos índices de pobreza. Ademais, foi destacado no relatório que:

³² O mutirão da cidadania tinha como objetivo o atendimento às populações de baixa renda dos municípios com menor IDHM no Maranhão, e áreas de aglomerações urbanas com bolsões de pobreza.

Em que pese os avanços conquistados e a prioridade do Governo Estadual para a redução da pobreza, não foi possível, em termos orçamentários, a alocação dos recursos que se faziam necessários às intervenções do poder público. Essas limitações causadas, principalmente, por frustrações de receitas, comprometeram os resultados esperados na fase do planejamento das ações, repercutindo no resultado das metas estabelecidas para as ações de inclusão produtiva. Essa realidade levou o Governo do Estado a priorizar o orçamento das ações de Segurança Alimentar e Nutricional, visto que o Maranhão registra ainda um alto índice de insegurança alimentar e nutricional. Estas ações de segurança alimentar foram integralmente desenvolvidas com recursos do Estado. Gestões foram realizadas junto ao MDS com vistas à ampliação dessas ações, sobretudo aquelas envolvidas com os Restaurantes Populares, os quais responderam de forma eficaz, não só como garantia de alimentação a indivíduos e famílias, mas, sobretudo, o efeito catalisador, junto aos produtores fornecedores dos insumos, que constituem os cardápios alimentares (Maranhão, 2013, p. 101).

Basicamente, mais uma vez o estado do Maranhão se mostra dependente de recursos federais para a implementação de medidas voltadas ao combate à pobreza e à fome. Embora, em anos anteriores, programas estaduais tenham sido adotados com o objetivo de reduzir a pobreza, evidencia-se, novamente, a descontinuidade dessas políticas sociais.

Ainda assim, verifica-se a Lei Estadual nº 10.152, de 29 de outubro de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão, revogando as Leis nº 8.541 e nº 8.631, de 22 de junho de 2007. Basicamente, a nova lei que estabelece a criação do SISAN no Maranhão, estabeleceu algumas alterações referente à composição e execução do CONSEA estadual, incorporando novos órgãos governamentais à sua estrutura.

Em 2014, foi elaborado o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANESAN), com o objetivo de garantir o desenvolvimento de ações e projetos voltados para segurança alimentar, conforme previsto no PPA 2012-2015 (Maranhão, 2014). O plano contemplava seis (6) diretrizes nacionais, treze (13) eixos estratégicos definidos na III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, vinte e dois (22) Programas do PPA 2012-2015 e cinquenta e uma (51) ações correspondentes (Maranhão, 2014). Para os anos de 2014 e 2015, o PLANESAN contava com um orçamento total de R\$ 782.175.358,16 (setecentos e oitenta e dois milhões, cento e setenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e oito reais e dezesseis centavos).

No Plano previa ações como acesso e disponibilidade de água, distribuição de alimentos por meio de restaurantes populares e centrais de recebimento, distribuição de leite, regularização fundiária, assistência técnica, fortalecimento de cadeias produtivas, comercialização de produtos do PAA e a implementação da Política de Alimentação e Nutrição nos Diferentes Ciclos da Vida (Maranhão, 2014).

Em síntese as ações e projetos do Programa de Segurança Alimentar no estado incluem, além das ações pontuais de distribuição de leite, a implantação de restaurantes populares, o

acompanhamento nutricional de famílias vulneráveis, implantação de unidades de fornecimento e distribuição de alimentos, bem como parcerias institucionais com diversos órgãos do governo. Ressalta-se, os entraves para a concretização da política, como equipe reduzida, infraestrutura e logística insuficientes e recursos orçamentários reduzidos (Maranhão, 2016).

Sob a gestão do governo Flávio Dino, no Plano Plurianual (2016-2019) (Maranhão, 2015), uma das ações voltadas para a segurança alimentar, foi a implantação do programa Mais Segurança Alimentar e Nutricional. O programa tinha como finalidade a redução do índice de insegurança alimentar e nutricional do Maranhão, tendo como público-alvo as famílias em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar.

O programa manteve a distribuição de leite, a implantação do SISAN, fornecimento de alimentos por meio dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias, a construção de banco de alimentos e a implementação de infraestrutura para a execução do SISAN. Outra ação voltada para a segurança alimentar no estado do Maranhão foi a criação do Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF), por meio da Lei nº 10.327, de 28 de setembro de 2015. O PROCAF tem como finalidade garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, *in natura* ou manufaturados, e de artesanatos produzidos por agricultores familiares ou suas organizações sociais, rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária (Maranhão, 2015).

Os produtos adquiridos pelo PROCAF são destinados ao abastecimento da rede socioassistencial, aos programas e projetos públicos de segurança alimentar e nutricional; e às escolas em regime especial de educação como a pedagogia da alternância (Maranhão, 2015).

Nota-se algumas semelhanças entre as finalidades do PROCAF e do PAA, cujo objetivo é a aquisição de alimentos da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais, destinados principalmente à garantia da segurança alimentar. Diferentemente do PAA, o PROCAF não possui modalidades, sendo executado pela Secretaria de Estado de Agricultura Familiar do Estado do Maranhão (SAF).

A criação da SAF em janeiro de 2015, pela Medida Provisória nº 187, tem como objetivo a gestão de políticas voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, o combate à pobreza rural, acesso ao crédito e aos instrumentos de assistência técnica, entre outros. Foram implantadas várias ações do governo estadual, como a organização de feiras da agricultura familiar, fornecimento de insumos para a produção, além do acompanhamento de políticas em âmbito nacional, como o PAA, PNAE, Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Ainda na primeira gestão do governo Flávio Dino, ressaltam-se algumas ações voltadas para a pobreza, como construção de habitação com foco na proteção social na área rural, assistência às famílias carentes, recuperação de estruturas para o desenvolvimento rural, fomento empreendimentos produtivos aos quilombolas, indígenas e demais povos, construção de habitação com foco na área urbana, bem como, acesso ao serviço de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável para a população rural (Maranhão, 2020).

Identifica-se, também, em 2015, a criação do II Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (PLANESAN), estruturado pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CAISAN)³³. No plano consta as principais deficiências do estado do Maranhão, relacionadas às causas da insegurança alimentar, como a falta de acesso de trabalhadores e trabalhadoras rurais a terras produtivas, infraestrutura, baixos níveis de emprego e renda, escassez de alimentos provenientes da agricultura familiar, baixa qualidade nutricional e higiênico-sanitária dos alimentos, elevados índices de insegurança alimentar, principalmente entre povos e comunidades tradicionais e baixa institucionalização do Sisan, entre outros entraves (Maranhão, 2015).

Em síntese, o plano realizou um diagnóstico socioeconômico do estado. Dentre as ações previstas, estavam a execução de projetos de inclusão produtiva, o fortalecimento de programas de renda, a distribuição de leite, a implantação de restaurantes populares e banco de alimentos, a instalação de quintais produtivos, o incentivo à agricultura urbana e periurbana, a regularização fundiária (Maranhão, 2015). Além disso, foram estabelecidas ações voltadas para o apoio à produção de alimentos e assistência técnica, a instalação e manutenção de infraestrutura produtiva e comercial, o apoio ao PAA e PNAE, a institucionalização da Educação Alimentar e Nutricional, o fortalecimento do Sisan estadual, o acesso à água para consumo humano e produção agropecuária, e o monitoramento das ações voltadas para segurança alimentar e nutricional (Maranhão, 2015).

³³ A CAISAN – MA, foi criada em 2011, por meio do Decreto Estadual nº 27.620, de 19 de agosto.

Considerando o contexto pandêmico em 2020, o governo do estado do Maranhão, intensificou as ações para o enfrentamento da fome, como o Programa Mais Feiras³⁴, PAA-Leite, Programa Comida na Mesa³⁵, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias³⁶.

Com o período pandêmico da Covid-19, as ações foram basicamente voltadas para o problema do abastecimento alimentar, considerando a locomoção limitada da população para evitar a propagação do coronavírus. No relatório de avaliação da gestão do governo estadual em 2020, destacou-se que as ações foram, em grande parte, voltadas à distribuição de alimentos para a população socioeconomicamente vulnerável (Maranhão, 2022).

Em 2021, foi instituído o Plano Comida na Mesa, por meio do Decreto nº 36.662, de 7 de abril de 2021, com a finalidade de apoiar a produção de alimentos e a segurança alimentar às pessoas em situação de vulnerabilidade no estado do Maranhão, no contexto da grave crise econômico-sanitária decorrente da pandemia da COVID-19 (Maranhão, 2022).

O plano teve como proposta ampliar o apoio à produção de alimentos para a população em situação de vulnerabilidade, expandir a rede de restaurantes populares, o Programa Social Vale-Gás, a distribuição de cestas básicas, a execução do PROCAF, a distribuição de equipamentos para a produção familiar de alimentos e a construção de estradas para a produção familiar (Maranhão, 2022).

Na gestão do governo Carlos Brandão (2022-atualidade), entre as ações voltadas para a segurança alimentar no Plano Plurianual (2024-2027), identifica-se o Projeto Amazônico de Gestão Sustentável (PAGES), cujo como objetivo é reduzir a pobreza, o desmatamento e a degradação ambiental na região amazônica maranhense, melhorando a subsistência e a segurança alimentar da população rural da floresta amazônica (Maranhão, 2023).

Além disso, o plano propõe reduzir os níveis de insegurança alimentar das unidades familiares por meio da assistência técnica da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão (AGERP), além do apoio às ações do CONSEA estadual (Maranhão, 2023).

Ainda assim, basicamente o plano de gestão do governo de Carlos Brandão, adota também a política de segurança alimentar do governo Dino, por meio da operacionalização e

³⁴ O Programa Mais Feiras, executado pela Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF), tem como objetivo proporcionar ao agricultor familiar a comercialização de seus produtos por meio das feiras, impulsionando canais curtos de comercialização entre a produção da agricultura familiar e o consumidor (IMESC, 2021).

³⁵ Criado em 2021, o programa tem como objetivo garantir a segurança alimentar em vários eixos: ampliação dos restaurantes populares; aquisição de alimentos da agricultura familiar por meio do Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF); distribuição de cestas básicas para famílias em situação de vulnerabilidade social; e apoio à compra de gás de cozinha (IMESC, 2021).

³⁶ As cozinhas comunitárias têm como objetivo ofertar refeições gratuitas para a população maranhense em situação de vulnerabilidade social atendidos pela rede socioassistencial (IMESC, 2021).

ampliação dos restaurantes populares e distribuição de leite. Atualmente, o Maranhão possui 180 restaurantes populares, sendo considerada a maior rede de segurança alimentar da América Latina (Maranhão, 2024).

No Maranhão, a partir dos anos 2000, as políticas voltadas para a segurança alimentar e o enfrentamento da pobreza apresentaram algumas iniciativas direcionadas à redução desses índices. No entanto, a questão da segurança alimentar e da pobreza, embora tenha recebido maior ou menor atenção conforme o governo, foi tratada, em grande parte, por meio de medidas pontuais e paliativas, ainda que relevantes no combate à fome.

Novamente reforça-se que a solução para a questão da fome depende de iniciativas estruturais nos âmbitos econômico e social. Medidas paliativas para amenizar a curto prazo o problema da fome não somente no Maranhão, como no Brasil, sofrem desarticulação com a mudança de governo, assim, os programas novamente passam pelo processo de criação ou reformulação.

Nesse contexto, foi elaborado Mapa de vulnerabilidade em desnutrição no Maranhão, referente ao estado nutricional de crianças menores de 5 anos de idade acompanhadas pelo Programa Bolsa Família no período de 2017 a 2022, a partir dos relatórios **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na desnutrição (Mapa InSAN) a partir da análise do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional e Atualização dos territórios com maiores níveis de insegurança alimentar e nutricional a partir da análise de informações provenientes do Cadastro Único e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)**³⁷, ambos disponibilizados pelo MDS (2024).

Nos relatórios foram adotados os indicadores antropométricos relativos aos *déficits* de peso em relação à idade (DPI), aos *déficits* de altura (DAI) e ao Índice de Massa Corpórea para Idade (IMC/I), do SISVAN em crianças menores de 5 anos. A partir dos dados disponibilizados nos referidos relatórios, é possível identificar o grau de vulnerabilidade em desnutrição nos municípios brasileiros, considerando que, até o momento, este é o único dado oficial que permite visualizar a insegurança alimentar em uma escala municipal (MDS, 2024). Considerando as variáveis (DAI, DPI), após a definição de uma linha de corte, os municípios

³⁷ O Sisvan é uma ferramenta central para a coleta e a consolidação de dados sobre o estado nutricional a população atendida pelos serviços da Atenção Primária à Saúde no país. Nele, são inseridos os registros que técnicos e profissionais da saúde realizam em atendimentos de rotina, a exemplo dos atendimentos para cumprimento das condicionalidades de saúde do PBF ou em ações do Programa Saúde na Escola (PSE). A inserção de informações no Sisvan ocorre, assim, por meio de três sistemas de origem: Sisvan-WEB, e-SUS AB e Sistema de Gestão do Auxílio Brasil, cujos registros consignam os dados referentes ao acompanhamento das condicionalidades em saúde do PBF (MDS, 2024. p. 9).

foram selecionados e agrupados em uma análise de *cluster* bivariada³⁸, baseada no *Método de Ward*³⁹. Os municípios foram classificados em três graus distintos de vulnerabilidade em desnutrição infantil: *muito alta, alta e média vulnerabilidade*, a partir do método estatístico.

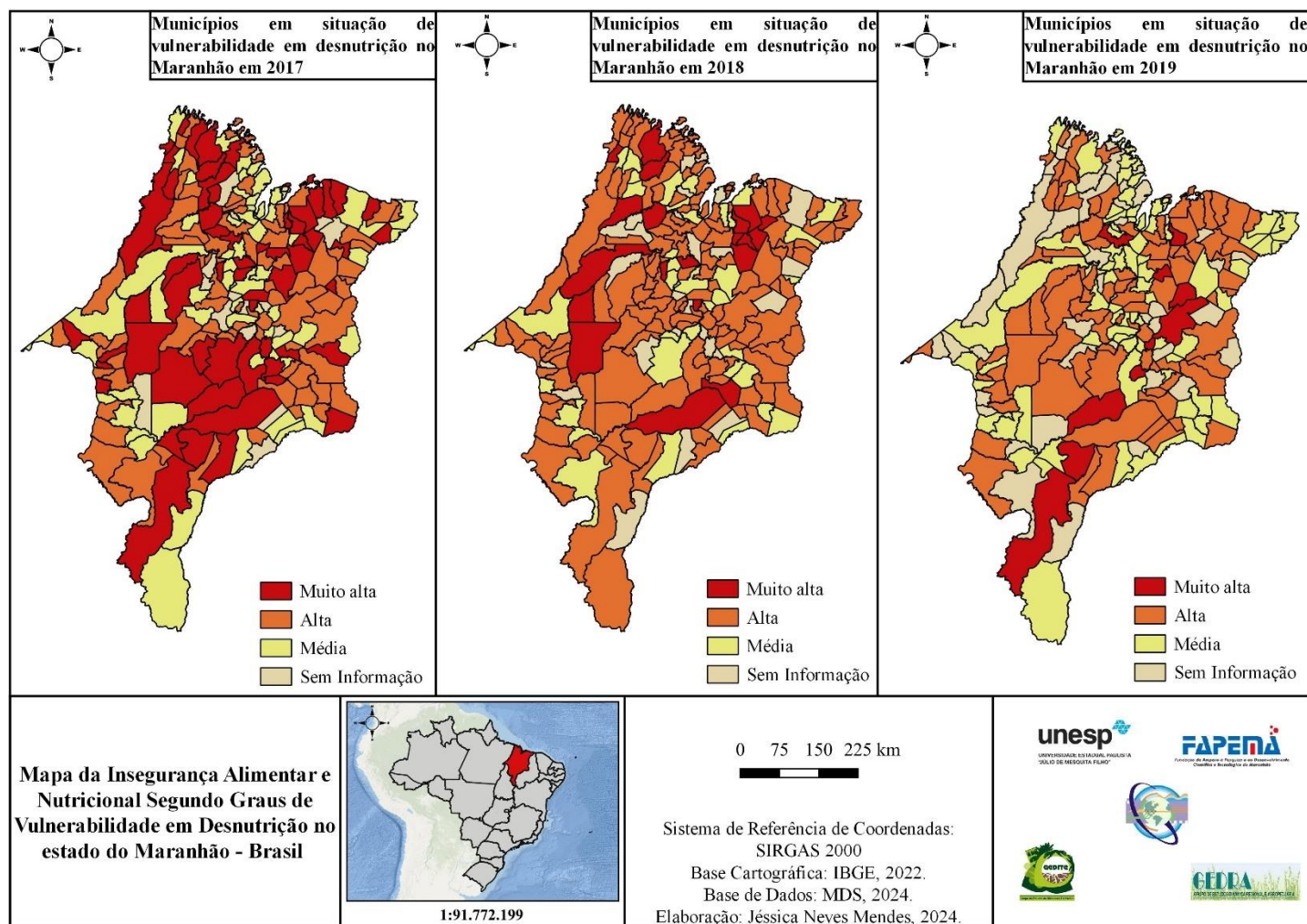
De acordo os relatórios, o Maranhão foi um dos estados que apresentou os valores mais altos e, conseqüentemente mais preocupantes (MDS, 2024). Em 2017, entre os municípios brasileiros classificados com *muito alto* grau de vulnerabilidade em desnutrição, o Maranhão teve uma participação de 16% do total no Brasil. Em *alta* vulnerabilidade em desnutrição, o Maranhão teve 79 municípios, entre eles são: Água Doce do Maranhão, Axixá, Carolina, Chapadinha, Itapecuru Mirim, Santa Rita, Pirapemas, Timbiras, São Vicente Ferrer, Tutóia e Viana (MDS, 2024).

Em 2018, o Maranhão apresentou 14% do total de municípios brasileiros em situação de *muito alto* grau de vulnerabilidade em desnutrição (MDS, 2024). Nota-se que houve uma redução de 2% comparado ao ano anterior, entre alguns deles são: Colinas, Bom Jardim, Mirador, Nina Rodrigues, Pedro do Rosário e Vargem Grande. Para o ano de 2019, no Maranhão, na escala de *muito alto* grau de vulnerabilidade, ao todo, foram 10 municípios, entre eles são: Balsas, Cachoeira Grande, Fernando Falcão, Pirapemas, Timbiras e Viana. Na classe de *alto* grau de vulnerabilidade, o Maranhão teve a maior participação de municípios, com 19%, ou seja, 88 municípios nessa condição, como representado no Mapa 25.

³⁸ *Cluster* é um termo em inglês que significa “aglomerado ou aglomeração”. A análise de *cluster* bivariada é uma técnica estatística que busca compreender a correlação entre duas variáveis. As variáveis consideradas foram Peso x Idade, Peso x Altura, Altura x Idade e IMC x Idade, registradas no Sistema de Gestão do Auxílio Brasil (MDS, 2024).

³⁹ Trata-se de um método hierárquico aglomerativo que combina gradualmente os clusters mais próximos até que todos os objetos estejam em um único agrupamento. Esse método permite identificar casos semelhantes e diferentes em relação a determinados grupos (MDS, 2024).

Mapa 25 – Insegurança Alimentar e Nutricional segundo Graus de Vulnerabilidade em Desnutrição no estado do Maranhão, Brasil



O ano de 2019, apresentou melhora significativa no estado do Maranhão, pois vários municípios deixaram a condição de *muito alta* vulnerabilidade e passaram a constar como de *alta* vulnerabilidade em desnutrição. Tal fato pode estar relacionado aos efeitos das políticas de segurança alimentar, como representado no Mapa 25. Mas ainda assim, os dados são preocupantes.

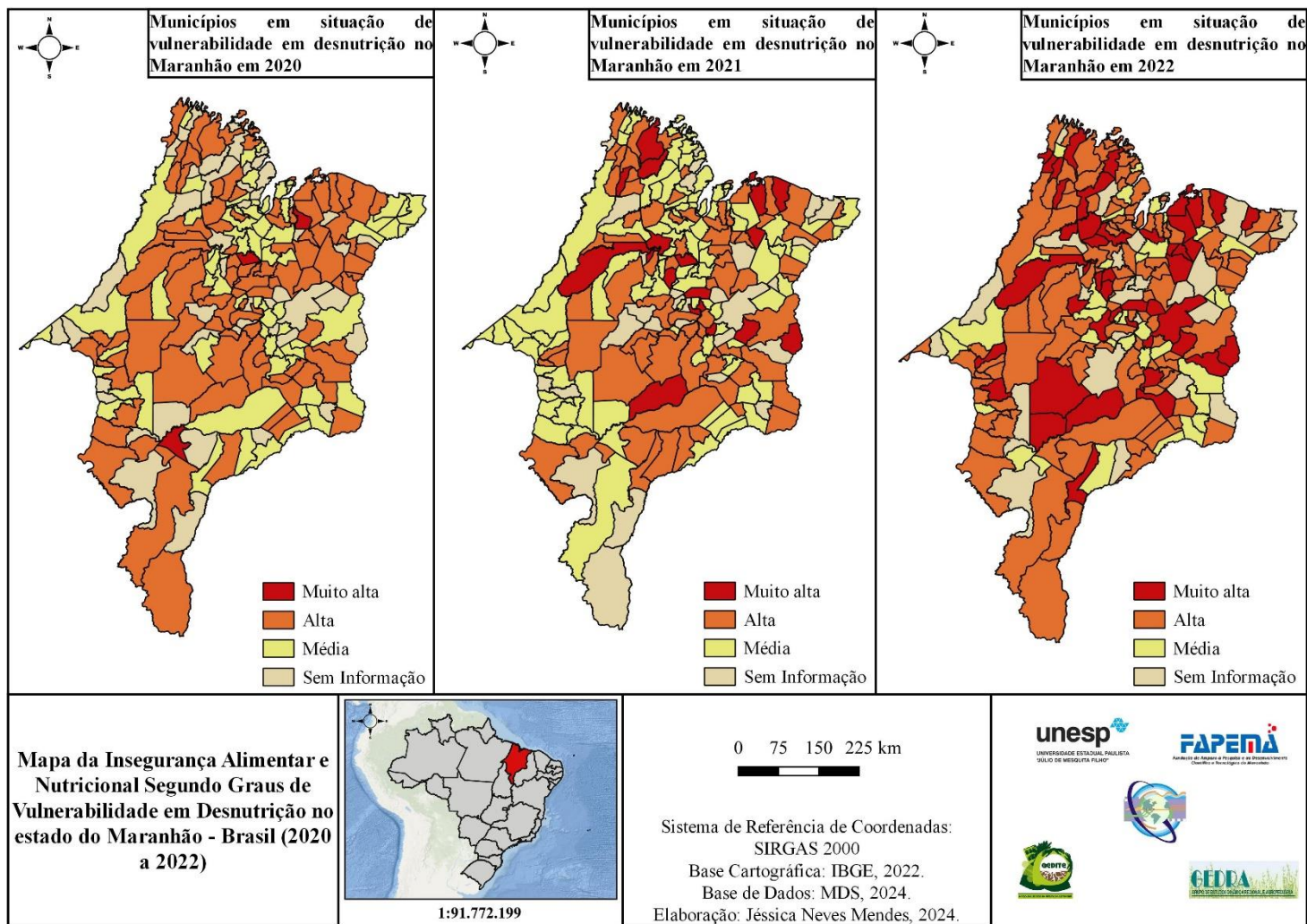
De acordo com o MDS (2024), os dados para 2020 devem ser vistos com muita cautela, pois, naquele ano, sob os impactos da pandemia, o número de municípios excluídos do Mapa por quantidade insuficiente de informações foi o maior já registrado no Brasil, resultando em um quantitativo muito baixo de municípios em situação de *muito alto* grau de vulnerabilidade nutricional.

Ao todo em 2020, no Maranhão, 99 municípios registraram *alta* vulnerabilidade nutricional, 68 municípios apresentaram média vulnerabilidade e 47 ficaram sem informação. Vargem Grande, município foco desta pesquisa, permaneceu com *alta* vulnerabilidade nutricional.

Em 2021, com *alta* vulnerabilidade nutricional, o Maranhão registrou 78 municípios, entre eles são: Alto Alegre do Maranhão, Cândido Mendes, Cantanhede, Mirador, Presidente Juscelino, Belágua. Com *muito alta* vulnerabilidade, identifica-se os municípios de Bernardo do Mearim, Fernando Falcão, Santo Amaro do Maranhão, Timon, Dom Pedro e Pindaré Mirim.

No ano de 2022, o Maranhão registrou piora na vulnerabilidade nutricional, o qual 109 municípios registraram *alta* vulnerabilidade nutricional, enquanto 45 municípios apresentaram *muito alto* grau de vulnerabilidade em desnutrição. Vargem Grande voltou a apresentar *muito alto* grau de vulnerabilidade nutricional, como representado no Mapa 26.

Mapa 26 – Insegurança Alimentar e Nutricional segundo Graus de Vulnerabilidade em Desnutrição no estado do Maranhão, Brasil (2020 – 2022)



A partir dos dados analisados e do contexto das políticas públicas voltadas para a segurança alimentar, tanto em âmbito nacional quanto estadual, o Maranhão sempre esteve entre os estados com os piores índices de insegurança alimentar. Embora, em alguns períodos, tenha ocorrido uma leve redução, o estado ainda permanecia disparado com os piores indicadores.

É fato que as políticas de segurança alimentar têm sua importância, mas, apesar de vários investimentos no período, ainda assim, estão longe de compensar as marcas históricas da pobreza e da fome ao longo do tempo. Mesmo com investimentos em políticas sociais capazes de atenuar as desigualdades, o Maranhão segue apresentando os piores indicadores de pobreza e segurança alimentar. Burnett *et al.*, (2016) abordam que a concentração social da riqueza é uma característica ancestral do Maranhão, o qual assume novas dimensões e espacialidades.

O Espaço maranhense é, hoje, fruto de um longo e violento processo de ocupação privada da terra, realizado com o apoio decisivo do Estado para expropriação da posse histórica de centenas de comunidades tradicionais. Ao longo desse histórico da ocupação territorial, é possível constatar a permanência dos conflitos pela terra em torno de dois projetos socioeconômicos com grandes antagonismos e um saldo que aponta, na atualidade, para a hegemonia daquela concepção de perfil industrial e caráter exportador. Uma supremacia que não se expressa na absorção do vencido pelo vencedor, mas que o marginaliza e fragiliza em relação a seu papel no processo econômico estadual, inviabilizando a produção agropecuária para consumo interno, com graves consequências socioambientais. Desatento e despreocupado em relação ao conjunto do espaço maranhense, o projeto hegemônico dos enclaves econômicos é incapaz de oferecer uma via para o desenvolvimento do Estado como um todo, circunscrevendo seus interesses à produção de exportáveis a baixos custos (Burnett, 2015, p. 23).

Portanto, tendo em vista a extensão territorial do estado do Maranhão, tem-se ainda mais dificuldade no acompanhamento e gestão dos principais entraves. Dessa forma, um projeto de governo articulado com a gestão pública, tanto em âmbito estadual quanto municipal com o compromisso em acompanhar e amenizar a longo prazo os problemas sociais, poderia ser uma possibilidade. Contudo, enquanto os enclaves políticos locais permanecerem sem compromisso com a causa social, o avanço na redução da fome no Maranhão se tornará impossível.

Ainda assim, programas como o PAA, tornam-se relevantes nos aspectos econômico e social para um setor desfavorecido em investimentos, que é a agricultura familiar. Esse setor possui grande potencial para a produção agropecuária e para o fornecimento de alimentos, principalmente à população em situação de vulnerabilidade socioeconômica. No caso do Maranhão, o PAA configura-se como um programa de grande importância na redução da insegurança alimentar, tendo em vista o potencial da agricultura familiar no estado. Além disso, contribui para a geração de renda, além de estimular a produção familiar de alimentos.

5.2.2 O Programa de Aquisição de Alimentos no estado do Maranhão

O PAA, ao longo dos anos tem se consolidado como uma política de grande importância para a segurança alimentar no Brasil, sobretudo no estado do Maranhão, que apresenta os piores índices de insegurança alimentar. Nesse sentido, as políticas públicas voltadas para a segurança alimentar geram um grande impacto como forma de amenizar as consequências da fome.

De acordo com Mendes (2021), o PAA no Maranhão iniciou sua execução em 2003, sob responsabilidade da Conab. Inicialmente, o programa foi coordenado pela extinta Secretaria de Estado e Desenvolvimento Agrário (SEDAGRO), que atualmente corresponde à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES). Entre 2012 e 2014, o PAA permaneceu sob coordenação da SEDES, sendo posteriormente transferido para a SAF (Mendes, 2021). A AGERP é responsável pela emissão da DAP para os agricultores acessarem o PAA (Mendes, 2021).

Reis (2017) analisa que, a partir dos convênios entre as esferas estadual e municipal com o termo de adesão, a alteração da forma de pagamento - que torna o MDS diretamente responsável, semelhante aos moldes do Bolsa Família - e a facilitação do repasse entre os agricultores fornecedores e/ou cooperativas, seja pelo termo de adesão ou pela Conab, o Maranhão pode ter sido um dos estados brasileiros mais favorecidos com a expansão do PAA. Assim:

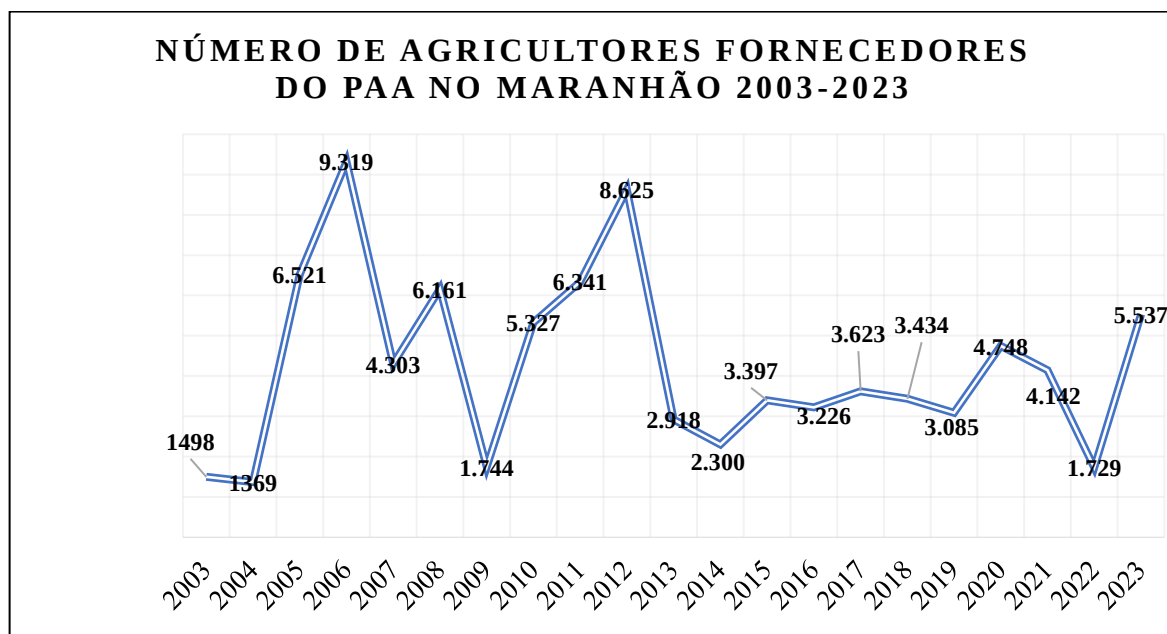
De toda forma, houve uma extensão na variação de canais que permitam o contato entre pequenos agricultores e o Programa de Aquisição de Alimentos, a que se consta que quanto maior a adesão entre esferas de representação governamental a nível regional e local, mais abrangente este acesso junto aos públicos-alvo especulados pelo programa como fornecedores (Reis, 2017, p. 65).

De acordo com o Censo Agropecuário realizado pelo IBGE de 2006, o Maranhão possuía 262.042 estabelecimentos de agricultura familiar. Já no Censo Agropecuário de 2017, o Maranhão apresenta 187.118 estabelecimentos da agricultura familiar.

Segundo Santos *et al.*, (2020), vários fatores podem estar ser relacionados a essa redução dos estabelecimentos da agricultura familiar no Maranhão, incluindo modificações no período de coleta dos censos agropecuários e mudanças no espaço agrário maranhense, como a expansão do agronegócio e a redução do número de pessoas ocupadas na agricultura familiar. Essa situação também se reflete na retração de produtos da lavoura temporária tradicionalmente praticada pela agricultura familiar, como arroz e mandioca (Santos *et al.*, 2020).

Associado a isto, podemos relacionar o quantitativo de agricultores familiares participantes do PAA no Maranhão, o qual apresentou número bem abaixo de agricultores familiares contemplados no programa, conforme demonstrado no Gráfico 6⁴⁰.

Gráfico 6 – Número de Agricultores fornecedores do PAA no Maranhão 2003-2023



Fonte: MDS, 2024.
Elaboração: A autora.

Nos dois primeiros anos do programa, o Maranhão apresentou um número bem baixo de agricultores familiares, o que pode estar associado ao desconhecimento e ao período inicial de implementação do PAA. A partir de 2005 e 2006, observou-se um aumento no número de agricultores fornecedores do PAA. Entre 2007 e 2009, houve uma oscilação entre queda e aumento no número de agricultores, o que pode estar relacionado à adaptação das entidades executoras do programa em nível local e dos próprios agricultores para atender às normas do programa.

De 2010 a 2012, o PAA registrou um aumento no número de agricultores fornecedores, seguido de um período de declínio e instabilidade a partir de 2013, em função da crise socioeconômica e política daquele período. Em 2020 e 2021, durante o período pandêmico, houve uma demanda maior por alimentos. Já em 2022, o número de agricultores foi o menor registrado em todos os anos de execução do programa. Em 2023, o PAA registrou um aumento

⁴⁰ Os dados apresentados são um compilado de informações obtidas a partir do Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC) e do VIS DATA, ambos disponibilizados pelo MDS. Do total de agricultores familiares, foram considerados somente aqueles contemplados com recursos do MDS, por meio de convênio com a Conab e parceria com entes federativos por meio do Termo de Adesão.

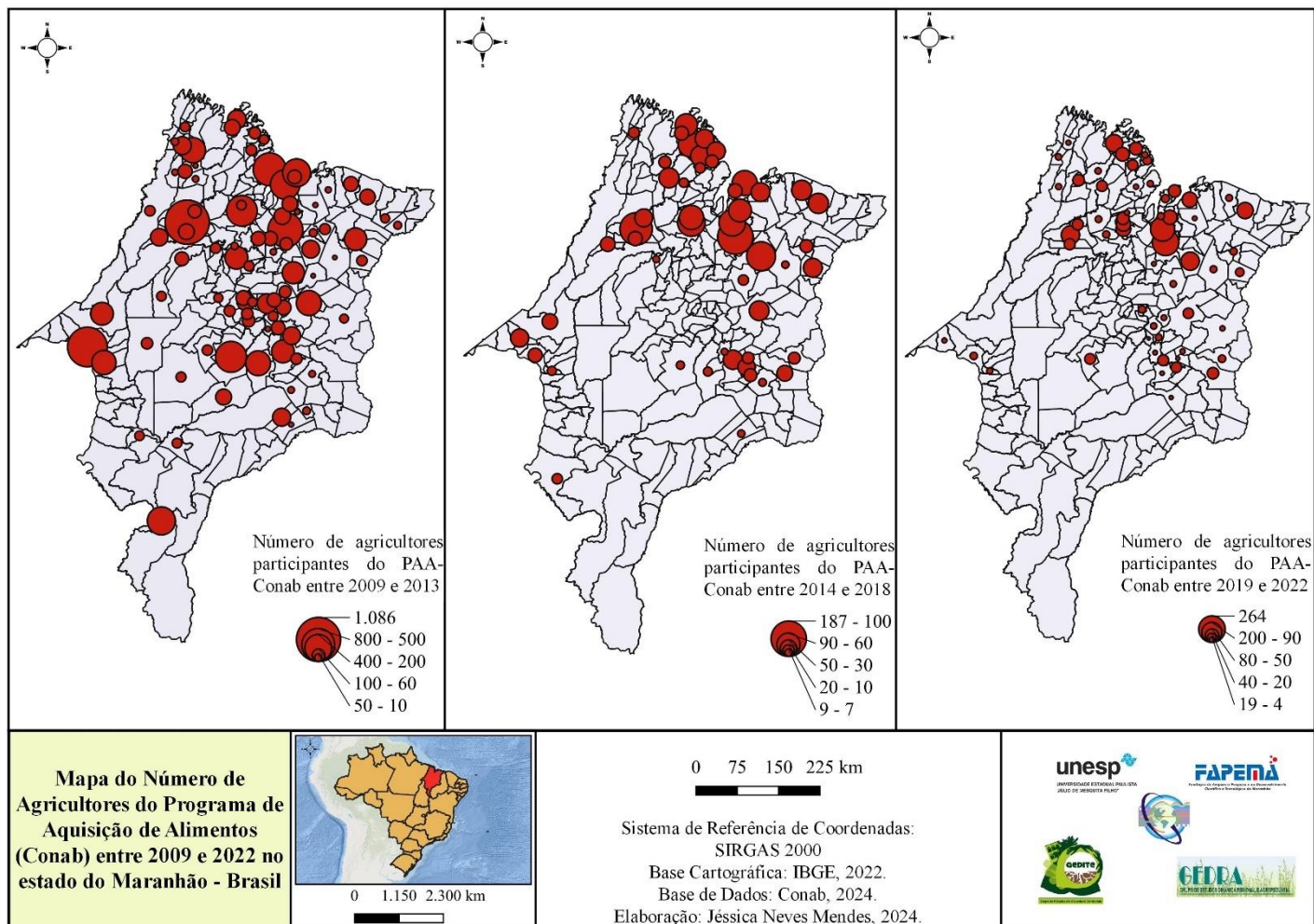
no número de agricultores, considerando a retomada das políticas sociais de segurança alimentar.

De acordo com Reis (2017), as oscilações também podem estar relacionadas à condução das doações simultâneas sob execução da Conab, responsável pelo repasse de recursos para convênios junto a entidades e cooperativas da agricultura familiar. Além disso, a autora aponta a instabilidade no programa a partir de 2014, quando houve uma redução no número de entidades e recursos sob competência da Conab, e ao mesmo tempo houve aumento no número de termos de adesão nos municípios maranhenses.

Segundo Reis (2017), com a mudança governamental no estado do Maranhão a partir de 2015, o processo de adesão dos municípios ao PAA, entre os municípios passou a ser realizado de forma menos descentralizada, com um enfoque maior nos reais propósitos do programa e na integração com outras políticas de segurança alimentar, principalmente em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Em razão disso, a alocação de recursos e o fomento à produção local mostraram-se mais distribuídos em municípios com baixo dinamismo econômico (Reis, 2017).

Nesse contexto, foi elaborado um mapa com o número de agricultores familiares participantes do PAA, operacionalizado pela Conab (Mapa 27). Foi realizado o somatório do número de agricultores em cada período. Assim, entre 2009 e 2013, os municípios que mais se destacaram em número de agricultores no PAA-Conab foram Zé Doca (1.086), Imperatriz (875), Itapecuru Mirim (673), Alcântara (600), Barra do Corda (533), Matinha (524), São Luís (483) e Balsas (437). Ao todo, foram 88 municípios contemplados no PAA-Conab, com 13.988 agricultores.

Mapa 27 – Número de Agricultores do PAA (Conab) entre 2009 e 2022 no estado do Maranhão, Brasil



No município de Zé Doca, destaca-se o dinamismo produtivo da agricultura familiar, por várias associações de agricultores familiares que aderiram ao Programa. Embora São Luís e Imperatriz sejam as principais cidades do estado em termos de estrutura urbana e populacional, estas cidades ainda apresentam uma grande expressividade da agricultura familiar, que abastece feiras e mercados urbanos, além de atender várias instituições que demandam por alimentos. Alcântara, Itapecuru Mirim e Matinha apresentam expressiva presença de comunidades remanescentes de quilombos, que, por sua vez, possui um grande potencial no cultivo de alimentos, abastecendo mercados institucionais, feiras e mercados locais e regionais.

No período de 2014 a 2018, destacam-se os municípios de Itapecuru Mirim (187), Zé Doca (157), Vargem Grande (125), Viana (113) e Santa Rita (105). Nota-se uma redução no número de agricultores participantes do PAA-Conab, assim como no número de municípios que aderiram ao programa. Tal fato pode estar relacionado aos efeitos do Termo de Adesão, que reduziu a centralidade de execução pela Conab, priorizando a atuação por meio de convênios com instâncias estaduais e municipais, a partir do PAA-Estadual e Municipal. Ao todo foram 49 municípios contemplados com o PAA-Conab, com 2.334 agricultores participantes.

Mas, ainda assim, enfatiza-se os municípios de Vargem Grande, Viana e Santa Rita, que apresentam uma expressiva presença da agricultura familiar, bem como, comunidades remanescentes de quilombos.

Entre 2019 e 2022, observa-se uma pequena recuperação no quantitativo de agricultores familiares participantes no PAA-Conab, considerando o contexto pandêmico, no qual houve realocação de recursos para atender à demanda por alimentos. Nesse período, os municípios com maior número de agricultores no PAA-Conab foram Itapecuru Mirim (264), Santa Rita (219), Zé Doca (126), Vargem Grande (125), Bacuri (114) e Barreirinhas (99). Além disso, foram contemplados 59 municípios ao longo desse período, com 2.471 agricultores participantes.

Com isso, ao observar a evolução do PAA-Conab no Maranhão ao longo dos anos, identifica-se uma baixa capilaridade tanto no quantitativo de agricultores familiares quanto no número de municípios participantes. Fatores como carência de infraestrutura, ausência de organização das entidades da agricultura familiar e a burocracia para atender as normas do programa, são alguns dos fatores que podem influenciar a dinâmica do PAA-Conab.

Além disso, verifica-se a continuidade de municípios como Itapecuru Mirim, Vargem Grande, Santa Rita, São Luís, Barreirinhas, entre outros municípios na porção norte do estado,

que concentraram o maior número de agricultores familiares. A porção norte do estado é caracterizada pelo adensamento populacional, assim como pelo número de agricultores familiares, assentamentos e comunidades tradicionais, o que pode refletir uma maior demanda pela produção agrícola familiar e por instituições que necessitam de alimentos.

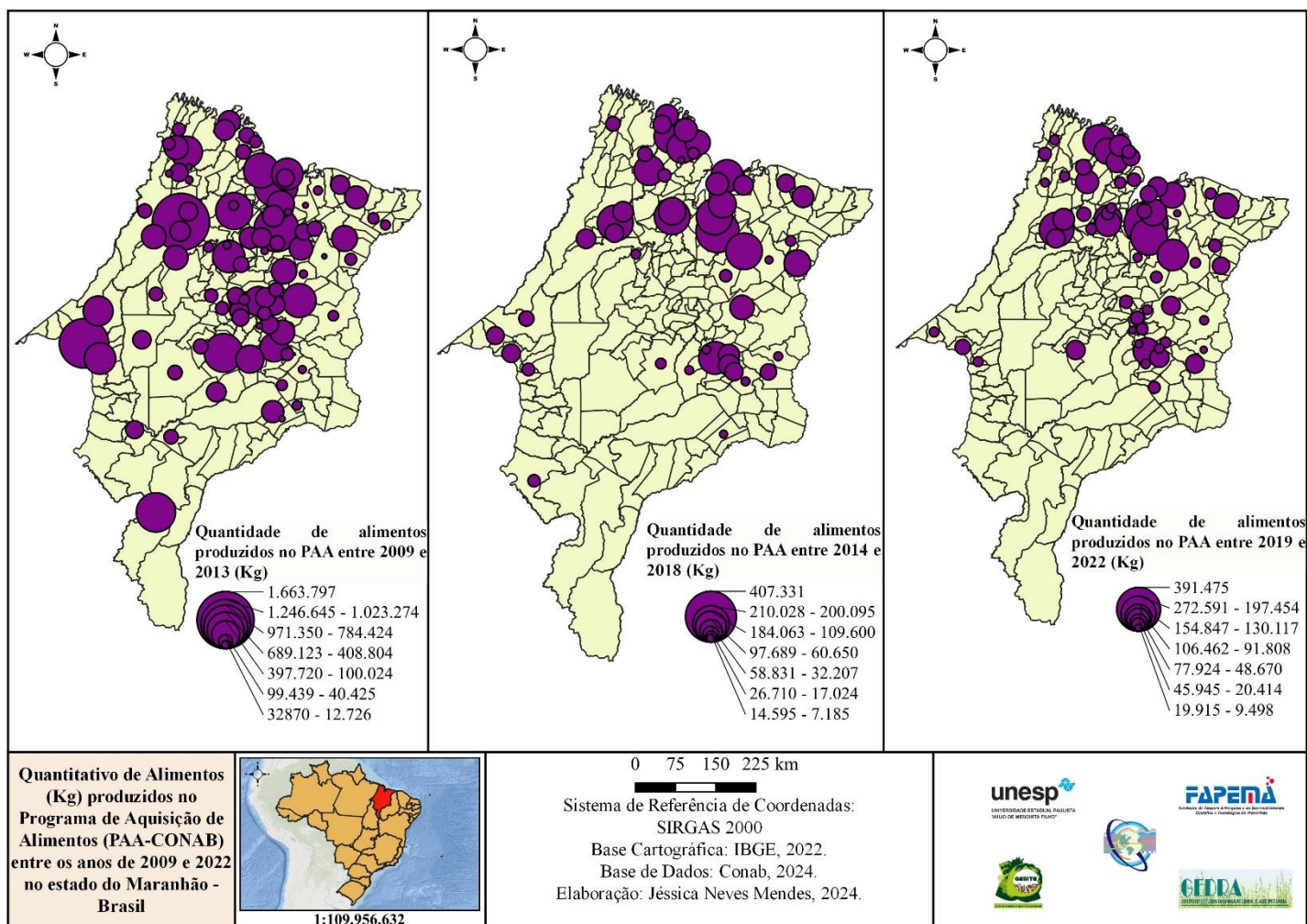
Sobre a baixa capilaridade do PAA na porção sul do estado, pode estar relacionada com a concentração de vários estabelecimentos agropecuários do agronegócio, com grandes porções de terras destinadas a produção de larga escala, que integra o MATOPIBA.

Em relação à quantidade de produção de alimentos no período de 2009 a 2013 no PAA-Conab, os maiores produtores foram os municípios de Zé Doca (1.663.797 kg), Imperatriz (1.246.645 kg), Itapecuru Mirim (1.023.274 kg), São Luís (971.350 kg) e Balsas (784.424 kg), como representado no Mapa 28. Nesse período foram produzidas total de 21.660, 65 toneladas de alimentos.

Entre 2014 e 2018 houve redução na produção de alimentos do PAA-Conab; ainda assim, os municípios de Itapecuru Mirim (290.925 kg), Vargem Grande (210.028 kg), Santa Rita (204.072 kg), Zé Doca (202.254 kg), Viana (200.095 kg) e Serrano do Maranhão (184.063 kg) apresentaram as maiores produções. Nesse período foram produzidas 3.778 toneladas de alimentos.

Já no período de 2019 a 2022, os municípios que se destacaram na produção de alimentos do PAA-Conab foram Santa Rita (391.475 kg), Itapecuru Mirim (272.591 kg), Zé Doca (243.254 kg), Bacuri (200.463 kg), Vargem Grande (197.454 kg) e Matinha (154.847 kg). Nesse período foram produzidas 4.136,10 toneladas de alimentos.

Mapa 28 – Quantitativo de Alimentos (kg) produzidos no PAA-CONAB entre os anos de 2009 e 2022 no estado do Maranhão, Brasil



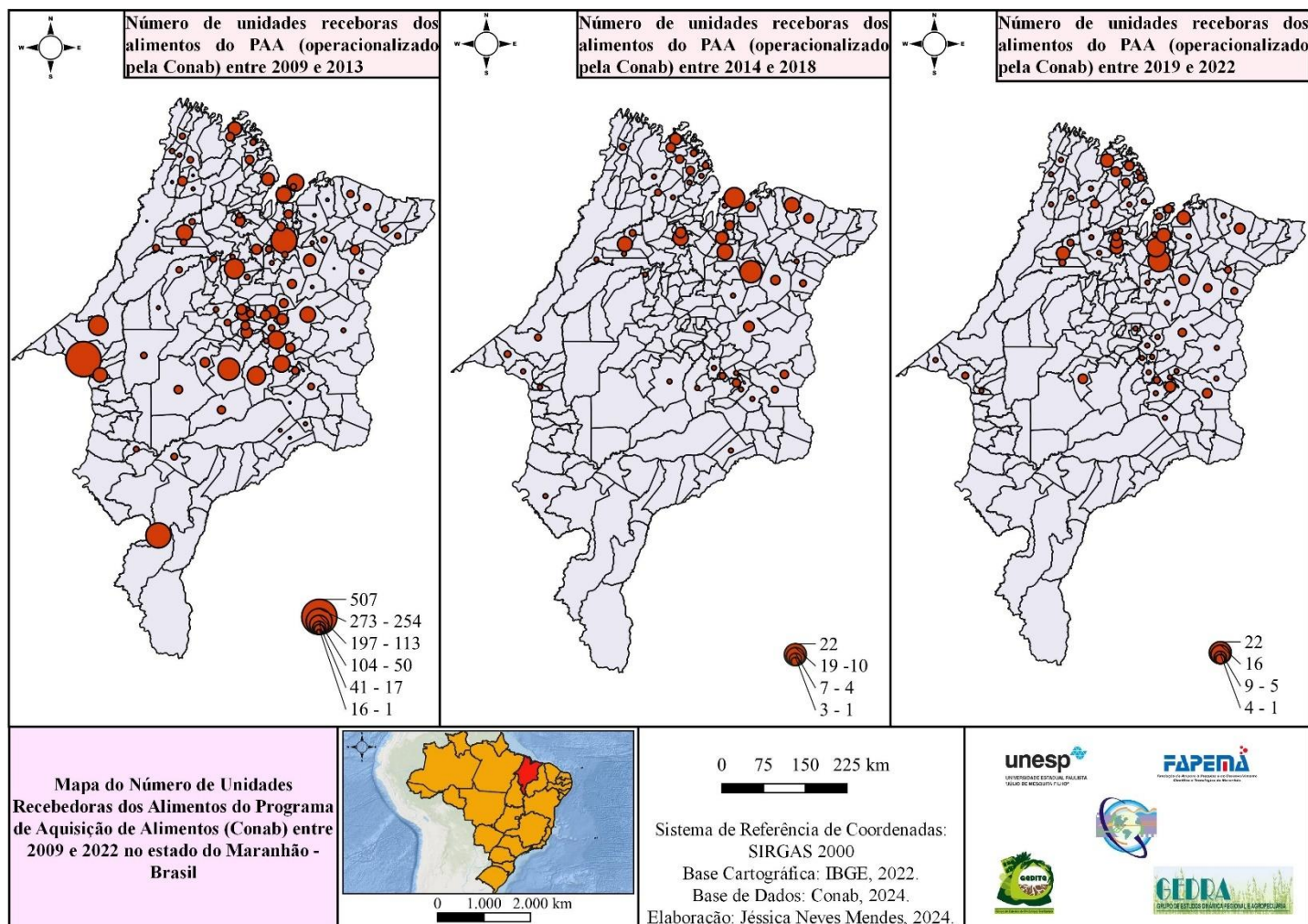
O PAA adquire produtos *in natura* e minimamente processados de agricultores familiares e os destina a entidades da rede socioassistencial ou da rede pública de saúde e educação. Os principais produtos adquiridos são: abacate, abóbora, abobrinha, açaí, acerola, alface, arroz, azeite de coco e babaçu, bacuri, banana, batata-doce, berinjela, biscoito de polvilho, bolos, buriti, cajá, caju, cebolinha, cenoura, cheiro verde, coco, couve, farinhas de babaçu e mandioca, fava, feijão, goiaba, inhame, jaca, laranja, limão, mamão, maracujá, mel, melancia, melão, milho, mesocarpo em pó, ovos, peixe, pepino, polpas de fruta, quiabo, mandioca, repolho, tangerina, tapioca, tomate e vinagreira.

Em relação às unidades receptoras dos alimentos do PAA-Conab, no período de 2009 a 2013, foram atendidas 3.993 unidades receptoras dos alimentos, sendo os municípios de Imperatriz (507), Itapecuru Mirim (273), Balsas (254), Barra do Corda (197), Pio XII (162) e Açailândia (155), com maior número de unidades atendidas nesse período.

No período de 2014 a 2018, foram contempladas somente 178 unidades, um número bem abaixo do registrado no período anterior, sobretudo, considerando a dimensão da insegurança alimentar no estado do Maranhão. Para tanto, os municípios que registraram maior quantidade de unidades receptoras dos alimentos foram Vargem Grande (22), Paço do Lumiar (19), Itapecuru Mirim (11), Viana (11), Zé Doca (10) e Santo Amaro (10).

Entre 2019 e 2022, o quantitativo de unidades receptoras dos alimentos continuou bem abaixo, totalizando 180 unidades. Os municípios de Itapecuru Mirim (22), Santa Rita (16), Rosário (9), Viana (8) e Zé Doca (8) foram os que apresentaram a maior quantidade de unidades receptoras dos alimentos, como demonstrado no Mapa 29.

Mapa 29 – Número de Unidades Receptoras dos Alimentos do PAA (Conab) entre 2009 e 2022 no estado Maranhão, Brasil



Considerando o total de agricultores participantes nas modalidades Compra com Doação Simultânea (executada pelo MDS em parceria com entes federativos via Termo de Adesão) e pela Conab (via Termo de Execução Descentralizada), e PAA-Leite (também executada pelo MDS), o estado do Maranhão apresentou uma significativa cobertura de adesão ao programa. Entretanto, em determinados municípios, apresentou baixo quantitativo de agricultores participantes, como demonstrado no Mapa 29.

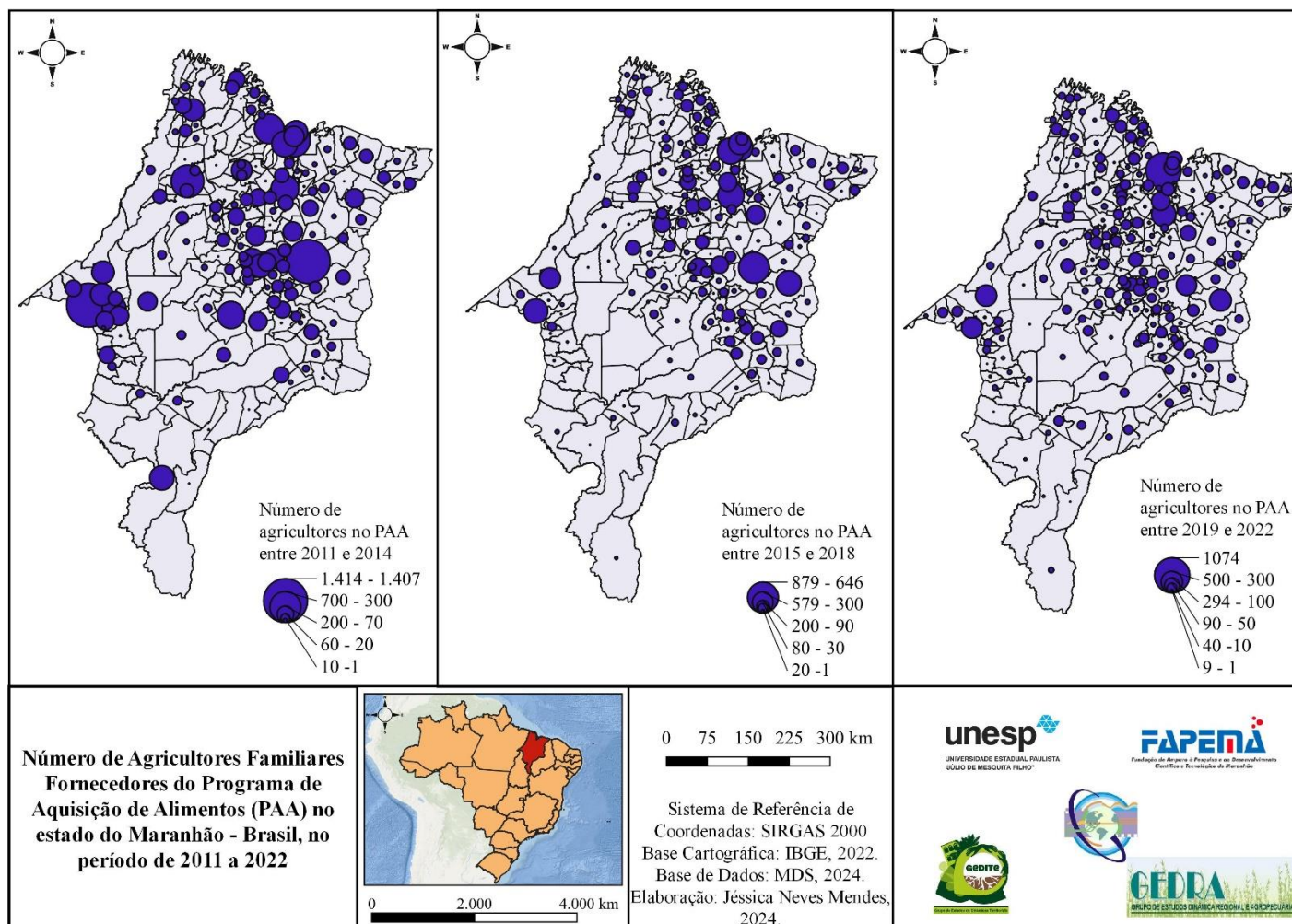
No período de 2011 a 2014, 20.185 agricultores familiares foram contemplados pelo PAA no estado do Maranhão. Nesse período os municípios de Imperatriz (1.414), Codó (1.407), São José de Ribamar (794), Zé Doca (778), Alcântara (644) e Itapecuru Mirim (562) apresentaram o maior número de agricultores. Ao todo, 140 municípios foram contemplados pelo PAA, o que representa 64% do estado.

Já no período de 2015 a 2018, 13.680 agricultores familiares foram beneficiados pelo PAA no Maranhão, representando uma redução no número de agricultores contemplados nesse período. Ainda assim, embora o número de agricultores familiares participantes tenha reduzido, identificou-se uma ampliação no número de municípios contemplados, com um redirecionamento na distribuição de agricultores por município. Nesse período, 161 municípios foram beneficiados (21 a mais em relação ao período anterior). Como exemplo, em 10 municípios do Maranhão houve adesão de apenas um agricultor, enquanto em outros 7 municípios participaram apenas 3 agricultores.

Podemos relacionar isso, com o processo de amadurecimento da modalidade Doação Simultânea via Termo de Adesão, que permitiu facilitar o acesso ao PAA por meio da cooperação entre os entes federativos, seja através do governo municipal ou estadual. Nesse período destacaram-se os municípios de Codó (879), São José de Ribamar (658), Itapecuru Mirim (649), São Luís (646), Caxias (579) e Imperatriz (541). Ressalta-se uma concentração de agricultores familiares no PAA nos principais centros urbanos do estado.

Já no período de 2019 a 2022, foram contemplados 13.704 agricultores familiares em 199 municípios maranhenses, embora com um baixo quantitativo de agricultores por município. Em 32 municípios, menos de 10 agricultores foram contemplados pelo programa, e em 20 municípios, menos de 20 agricultores participaram. São Luís concentrou o maior número de agricultores familiares nesse período com 1.074 participantes, seguido por Itapecuru Mirim (508), Caxias (409), Açailândia (392), Imperatriz (384) e Codó (360), conforme Mapa 30.

Mapa 30 – Número de Agricultores Familiares Fornecedores do PAA no estado do Maranhão, Brasil (2011 – 2022)



De acordo com a Entrevistada A, servidora pública representando a Coordenação Estadual do PAA pela SAF, no processo de implementação do PAA via Termo de Adesão, cabe ao órgão realizar o monitoramento e a fiscalização dos municípios que foram contemplados pelo PAA-Estadual.

Na execução das propostas estaduais do programa, a SAF por meio da Coordenação Estadual do PAA, é responsável pela operacionalização do sistema, o que inclui a elaboração das propostas, o cadastro dos agricultores e entidades, e o processo de inserção de termos de pagamento (Entrevistada A).

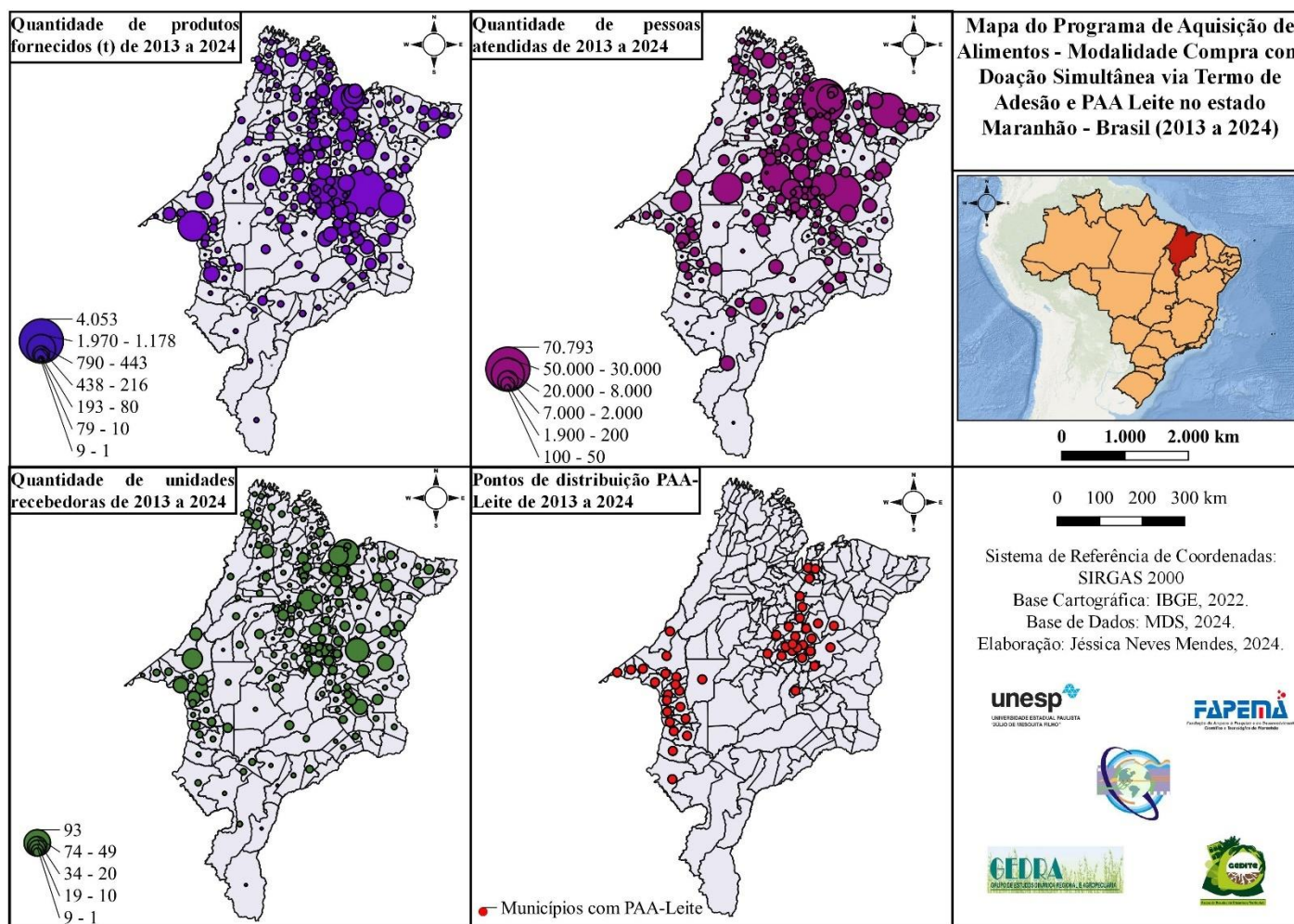
A partir das informações disponibilizadas pelo MDS (2024), entre 2013 e 2024 (modalidade Doação Simultânea via Termo de Adesão, e PAA-Leite), o Maranhão produziu 43.964,51 toneladas de alimentos no PAA. Os maiores produtores foram os municípios de Codó (4.053 t), São Luís (1.970 t), Imperatriz (1.880 t), Bernardo do Mearim (1.510 t), Caxias (1.433 t) e Lima Campos (1.440 t). Ainda assim, de acordo com a espacialização da produção de alimentos no PAA, o Maranhão apresentou uma considerável distribuição e potencial produtivo na agricultura familiar, embora alguns municípios tenham mais expressividade em detrimento de outros.

Em relação ao número de pessoas atendidas, no período entre 2013 e 2024, 801.251 pessoas foram contempladas com kits de alimentos do PAA no estado do Maranhão - um número expressivo, considerando que o Maranhão é um dos estados com maiores índices de insegurança alimentar. Destacam-se os municípios de São Luís (70.793 pessoas atendidas), Codó (54.674), Barreirinhas (43.013), Buriticupu (34.489), Vitorino Freire (32.648) e São José de Ribamar (27.983), como representado no Mapa 31.

Nesse período, o estado do Maranhão contou com 1.542 unidades recebedoras dos alimentos do PAA. Os municípios com maiores pontos de distribuição foram São José de Ribamar, com 93 unidades, Codó, com 74; Vitória do Mearim, com 57; Açailândia, com 53; São Luís, com 49; e Caxias, com 34.

Em relação ao PAA-Leite, o estado do Maranhão apresentou baixa cobertura nesse período, com apenas 46 municípios. Conforme Santos *et al.*, (2020), a participação da agricultura familiar no Maranhão é mais forte na suinocultura, caprinocultura e avicultura, com mais da metade do rebanho nessas atividades. Embora os autores destaquem a crescente relevância econômica que a bovinocultura vem assumindo para a agricultura familiar, especialmente à pecuária leiteira.

Mapa 31 – PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão e PAA Leite no estado do Maranhão, Brasil (2013-2024)



Conforme Mendes (2021), cada município que acessa ao PAA, possui uma central de recebimento de alimentos, onde são realizadas verificações dos produtos, como pesagem, avaliação da qualidade e organização. Após isso, é gerado um termo de doação para as entidades que receberão os alimentos. Posteriormente, o pagamento aos agricultores é efetuado mediante comprovação pelo SISPAA. Os órgãos executores, sejam municipais ou estaduais, não têm acesso aos recursos financeiros do PAA, já que o pagamento é feito diretamente ao agricultor.

De acordo com Reis (2017), ao considerar a execução do PAA no estado do Maranhão, os dados quantitativos relacionados ao número de participantes fornecedores, entidades assistidas, atendimentos realizados, volume de recursos e de produção, foram relativamente mais ou menos proporcionais, principalmente considerando a relação entre disponibilidade de recursos e a produtividade.

Além disso, a partir de 2014, quando houve a redução no número de entidades e recursos sob competência da Conab e a expansão, especialmente da modalidade Doação Simultânea via Termo de Adesão, não por acaso, ocorreu, no mesmo período, um aumento no número de termos de adesão entre os municípios maranhenses (Reis, 2017).

Basicamente, as principais modalidades do PAA executadas no Maranhão são a Doação Simultânea e o PAA Leite. Municípios como Codó e Itapecuru Mirim se destacaram no número de agricultores fornecedores do programa. Ressalta-se, ainda, a abrangência do PAA nos municípios maranhenses, principalmente na execução por meio do Termo de Adesão.

Conforme Mendanha *et al.* (2020), o PAA apresenta, em seu aspecto endógeno, a viabilidade da externalidade positiva em termos de desenvolvimento local e regional, sobretudo ao buscar estabelecer um ponto de equilíbrio entre demanda e oferta nas regiões com baixo potencial de mercado. Para os autores:

O PAA – além de contribuir para diversificação da produção e da soberania e segurança alimentar e nutricional dos agricultores e seus familiares – possibilita aumento de renda, uma vez que garante a comercialização, por intermédio de compras institucionais. Outra possibilidade é que os pequenos agricultores e agricultores familiares, inseridos no Programa, tenham a oportunidade de obter ganhos imateriais que agreguem conhecimentos técnicos e de gestão, por meio das relações estabelecidas entre si e os órgãos institucionais, na troca de informações de manejo da produção, seleção de sementes e comercialização de seus produtos (Mendanha *et al.*, 2020, p. 49).

Nesse contexto, os autores ao analisarem o PAA, a partir do recorte espacial, o município de Arame no estado do Maranhão, apontaram que os agricultores afirmaram que sua principal motivação para acessar o PAA está na regularidade da obtenção de renda financeira, além da consequente satisfação com a economia gerada. Além disso, os autores ressaltam que

as compras institucionais trazem segurança quanto à efetividade da comercialização da produção, gerando renda e a possibilidade de aumentar os investimentos na própria produção.

De acordo com a entrevistada A, a criação de um canal de comercialização para os agricultores familiares, por meio do PAA, permitiu o fortalecimento de atividades agrícolas, principalmente em muitos municípios maranhenses onde essas atividades estavam desestruturadas e obsoletas. Além disso, o programa garante alimentos saudáveis, regionais e frescos para a população em situação de vulnerabilidade social.

Apesar dos aspectos positivos do programa, diversos entraves são apontados como obstáculos à sua operacionalização. Um dos fatores que dificulta a produção e a comercialização dos alimentos no âmbito do PAA é a certificação dos produtos, sobretudo os de origem animal. A falta de infraestrutura adequada para a manipulação sanitária tem dificultado a certificação de vários produtos (Mendanha *et al.*; 2020). A ausência dos Serviços de Inspeção Municipal (SIM) também dificulta, ou até inviabiliza, a comercialização de produtos de origem animal para os mercados institucionais (Mesquita, 2022).

Conforme Mesquita (2022), a aquisição de peixes pelo PAA, sem beneficiamento (ou seja, apenas resfriado ou congelado), começou a ser estimulado pela Coordenação estadual do PAA no Maranhão, como alternativa diante das dificuldades de adquirir proteína animal que atendesse à legislação sanitária.

Para tanto, além da aquisição de peixes, também foi adotado o fornecimento de frangos vivos⁴¹ como uma alternativa pela coordenação do programa no estado para viabilizar a compra de proteína animal. Tal alternativa busca beneficiar tanto os agricultores quanto os beneficiários consumidores, uma vez que na maioria dos municípios do Maranhão, não possuía serviço de inspeção (Mesquita, 2022).

Nesse contexto, a autora analisa que os beneficiários fornecedores dos mercados institucionais são os agricultores familiares, que, na maioria das vezes, ainda se encontram fora dos mercados abertos, sendo os mercados institucionais suas primeiras experiências de comercialização.

⁴¹ A Nota Técnica nº 01/2018 do Programa Estadual de Sanidade Avícola, fornece os procedimentos da venda de aves vivas para o PAA no estado do Maranhão, como alternativa de fortalecer as cadeias produtivas dos agricultores familiares do estado (Mendes, 2021).

Sendo assim, é possível que, havendo nos municípios Políticas Públicas que viabilizem o surgimento e/ou adequações sanitárias de agroindústrias de beneficiamento de produtos de origem animal, principalmente às de pequeno porte ou de origem familiar, ou até mesmo as agroindústrias públicas, que possam beneficiar produtos originários da produção familiar, poderá viabilizar o fornecimento de proteínas de origem animal, não apenas para os mercados institucionais, mas também para o comércio formal. Tal fato permitiria um aumento significativo na renda dessa população, que, historicamente, se encontra em situação de vulnerabilidade econômica e social no estado (Mesquita, 2022, p. 73).

O investimento em estruturas públicas direcionadas para os serviços de inspeção voltados para a agricultura familiar é de grande importância, pois abre possibilidades de crescimento desse setor por meio do desenvolvimento local e regional (Mesquita, 2022). Essa iniciativa contribui para a dinamização do meio rural nos municípios, além de colaborar com a inserção produtiva e segurança alimentar (Mesquita, 2022).

Santos *et al.* (2020) também abordam outro aspecto importante: as fragilidades dos serviços de assistência técnica no estado, além do elevado nível de analfabetismo observado entre as pessoas responsáveis pelos estabelecimentos da agricultura familiar. Nesse sentido, evidencia-se a importância do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para essas duas áreas (educação e assistência técnica), de forma a preparar os agricultores para os desafios relacionados à produção e à qualidade dos produtos, bem como à sustentabilidade ambiental das explorações agropecuárias (Santos *et al.*, 2020).

Outra questão que dificulta a operacionalização do PAA nos municípios maranhenses é a precariedade da infraestrutura e o escopo profissional da gestão local. Conforme a entrevistada A, a maior dificuldade na operacionalização do programa decorre do fato de que a maioria das secretarias municipais de agricultura não dispõe de estrutura mínima para sua execução. Isso inclui a falta de equipamentos e/ou equipe profissional qualificada, como por exemplo, ausência de mão de obra, ausência de acesso à internet de qualidade, a falta de veículos para o acompanhamento dos agricultores e até mesmo acesso à emissão de documentos essenciais para os agricultores.

Nota-se que os entraves do programa vão além das instâncias institucionais dos órgãos executores do programa. Um programa planejado em escala nacional, sem o acompanhamento técnico nos municípios quanto às condições necessárias para sua operacionalização, tende a prejudicar seu principal público-alvo: os beneficiários fornecedores e consumidores. As normas do programa exigem organização não apenas na produção dos alimentos, bem como no processo de aquisição e fornecimento desses alimentos para a população em situação de vulnerabilidade social. Quando a gestão local não atende às normas do programa, torna-se

inviável a aprovação de novas propostas para o município, ocasionando a redução de recursos ou até mesmo a suspensão do programa no município.

Com isso, Mendanha *et al.* (2020), a partir da experiência do PAA no município de Arame, no estado do Maranhão, abordaram que, muitas vezes, os próprios agricultores não compreendem o processo de operacionalização do programa, como a divulgação dos editais e o procedimento de inscrição. Além disso, os autores apontam que o principal entrave para execução do programa no município de Arame é a deficiência de infraestrutura logística de transporte. Devido as péssimas condições das estradas vicinais, dificulta o transporte de carro, caminhonete, caminhão, o que por consequência disso, muitos produtores deixam de realizar as entregas dos produtos, o que resulta no descumprimento das propostas firmadas com o PAA.

Reis (2017), ao analisar o PAA no município de São José de Ribamar-MA, também identificou que as condições das estradas representam um problema para o escoamento dos produtos da agricultura familiar, principalmente durante o período chuvoso. O isolamento parcial da comunidade motivou os agricultores a acessarem o PAA, tendo em vista as dificuldades de escoamento da produção para outros mercados e a ação de atravessadores. Dessa forma, o programa garante o escoamento de boa parte da produção, mesmo enfrentando os desafios de acessibilidade.

Mendes (2021), a partir da análise do PAA na comunidade rural Cinturão Verde na capital São Luís, no estado do Maranhão, também relatou problemas com as estradas, o que dificulta o transporte de alimentos não somente do PAA, como para outros mercados.

O problema das vias de acesso aos assentamentos e comunidades rurais no estado do Maranhão, é algo recorrente. A maioria desses locais está localizada distante dos centros urbanos, ou, mesmo quando próximos, enfrenta dificuldade de acesso devido às precárias condições das estradas, muitas vezes não asfaltadas. Durante o período de chuvas intensas no estado, essas vias (em que a sua maioria é predominantemente de terra), tornam-se intrafegáveis.

A questão da logística torna-se ainda mais desafiadora para estimular a produção familiar, mesmo com o incentivo do PAA, que garante uma fonte de renda e possibilita a produção de alimentos. No entanto, uma infraestrutura adequada é essencial para que os produtores consigam acessar novos mercados, ampliar sua produção, e consequentemente, aumentar sua renda.

Mesmo diante de tais entressaberes, a entrevistada A, mencionou que a principal contribuição do PAA foi o escalonamento da produção para a produção agrícola dos agricultores. Além disso, a perspectiva da entrevistada era de que o PAA atendesse todos os

municípios maranhenses, englobando todos os agricultores que manifestassem interesse em participar do programa, atendendo a rede socioassistencial com as famílias carentes.

Nesse contexto, o PAA no estado do Maranhão demonstrou-se de grande importância, considerando o potencial da produção agrícola familiar, evidenciado pela quantidade de alimentos ofertados, pelo número de agricultores beneficiados e pela população atendida. No entanto, foram identificados alguns problemas institucionais, operacionais e estruturais que afetam a execução do programa.

A criação de um canal de comunicação entre as instâncias de governo poderia ser uma estratégia para superar as dificuldades de implementação e execução do programa. Essa iniciativa permitiria, sobretudo, de conhecer as normas e as exigências que regem o programa, contribuindo para sua desburocratização e facilitando o acesso e a compreensão por parte dos agricultores.

As dificuldades de acesso para o escoamento dos alimentos por parte dos agricultores, identificadas em algumas pesquisas aqui mencionadas, pode ser um fator agravante, levando muitos agricultores a não acessarem a política ou até mesmo desistirem do programa. Além disso, a equipe reduzida de funcionários responsável por atender e monitorar a execução do programa nas comunidades rurais do Maranhão pode dificultar a ampliação de recursos destinados ao PAA no estado.

Evidentemente, alguns problemas estruturais identificados na gestão local do estado estão além do alcance dos órgãos regulamentadores do PAA em âmbito federal. No Maranhão são necessárias diversas ações estruturais que contribuam para a redução da pobreza, principalmente nas áreas rurais. Investimentos em infraestrutura e acessibilidade no transporte nas áreas rurais do estado são de suma importância, pois são fundamentais não apenas para facilitar o acesso dos agricultores ao PAA, mas também para ampliar oportunidades nos mercados locais e regionais.

Além disso, a implementação de serviço de inspeção, juntamente com a assistência técnica, é uma possibilidade viável para auxiliar os agricultores familiares na certificação dos seus produtos, o que pode contribuir para a ampliação da produção dos alimentos.

6 A configuração do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Vargem Grande

Neste capítulo, partiremos para a realidade da execução do PAA no município de Vargem Grande, Maranhão. O município, em sua configuração, apresenta como principais atividades econômicas o setor agropecuário e o comércio. Em relação aos aspectos sociais, há uma complexidade diante da precariedade de serviços essenciais, como saneamento básico, habitação, geração de renda, entre outros.

O município apresenta forte presença da agricultura familiar e de comunidades remanescentes de quilombo, com uma produção agrícola voltada para o autoconsumo e para programas governamentais destinados a esse público. Dentre esses programas selecionamos para a análise o PAA, por meio do qual o município se destaca na produção e oferta de alimentos para atender a população em situação de vulnerabilidade social.

A efetivação de políticas públicas como o PAA tem contribuído para o desenvolvimento socioeconômico local, bem como para o estímulo à agricultura familiar e à economia local. Conforme Carvalho (2021), o PAA em Vargem Grande tem conquistado espaço no cenário econômico por meio do incentivo à produção agrícola familiar e da possibilidade de escoamento da produção dentro do próprio município, fortalecendo não somente o setor agrícola, mas também o comércio local.

Nesse contexto, para subsidiar as análises acerca do PAA no município de Vargem Grande, abordaremos a sua incorporação, por meio do processo de implantação do programa, da dinâmica da estrutura produtiva, da organização da agricultura familiar e do repasse dos alimentos. Além disso, será analisada a dinâmica socioeconômica do PAA no município, considerando seus impactos socioeconômicos como estratégia de combate à fome, os efeitos da desarticulação do programa e os desafios na sua execução, elencando as perspectivas e entraves. Para tanto, também serão abordadas as principais características socioeconômicas do município e da produção agrícola familiar.

6.1 Perfil Socioeconômico do município de Vargem Grande, Maranhão

O município de Vargem Grande está localizado na porção norte do estado do Maranhão. Seu processo de formação socioeconômica teve início no século XVI, apresentando uma origem antiga. Entretanto, seu reconhecimento como município aconteceu somente no século XX.

Ao longo do seu processo de formação, as principais atividades econômicas estavam voltadas para as atividades agropecuárias e comércio, que perduram até os dias atuais com

grande importância. O município apresenta uma grande diversidade na agricultura familiar, além da presença de povos e comunidades tradicionais.

O município enfrenta vários desafios, sobretudo, nas questões sociais, como o baixo IDH, carência de infraestrutura e a falta de saneamento básico. Os principais programas sociais do município são os mercados institucionais constituídos pelo PAA e PNAE, além do Bolsa Família.

Neste subtópico realizaremos uma breve caracterização socioeconômica de Vargem Grande, abordando seu processo de formação, que contribuiu para a configuração de sua estrutura atual. Serão analisados aspectos como população, atividades econômicas, saneamento básico, abastecimento de água e as características da produção agropecuária, sobretudo na agricultura familiar, que se destaca no município.

6.1.1 Aspectos socioeconômicos do município de Vargem Grande

O processo de formação socioeconômica de Vargem Grande tem início com a ocupação de São Luís, em 1612 pelos franceses, que posteriormente foram expulsos pelos portugueses três anos depois. Ressalta-se a presença dos povos indígenas nos territórios, principalmente do povo Tupinambá, que predominava no litoral do estado do Maranhão. Nesse contexto, foram travadas várias lutas em defesa de seus territórios diante da ocupação europeia.

Com o estabelecimento dos engenhos de açúcar, o trabalho dos missionários junto aos colonos e a abertura de fronteiras para a ocupação e dominação nas margens dos rios, foram surgindo além dos engenhos, fazendas voltadas para o plantio de algodão e cana-de-açúcar, bem como para criação de gado, utilizando mão de obra escrava. Surgindo assim, pequenos povoados (Vargem Grande, 2000). Entre os povoados que se formaram, surgiu Vargem Grande, que originalmente era uma das freguesias de Icatu, conhecida como Vila da Manga do Iguará (atualmente, município de Nina Rodrigues). Essa vila nasceu do encontro de estradas de boiada, uma delas partindo de Caxias e se encontrando com a vila da Manga, seguindo em direção a Itapecuru Mirim. Era um local de terreno plano, abundante em pastos, banhados pelos rios Iguará (Figura 6), Munim e Preto (Vargem Grande, 2000).

Figura 6 – Rio Iguará em Vargem Grande



Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Segundo Oliveira (2015), Vargem Grande projetou-se a partir da base da Colina de São Sebastião, um morro já bastante desgastado em sua altura, que sedia a Igreja Matriz do Santo Padroeiro da cidade. O nome Vargem Grande, ou Várzea Grande, surgiu devido a atual área central da cidade ter sido, na época, uma pastagem abundante que servia de forragem para as boiadas que passavam para embarque no trem em Itapecuru Mirim, com destino a São Luís.

O território do atual município de Vargem Grande, anteriormente, era bem maior. Parte do seu território foi desmembrado para a formação dos municípios de Presidente Vargas, Nina Rodrigues e São Benedito do Rio Preto (Vargem Grande, 2000). O município está localizado a cerca de 170 km de São Luís, capital do estado do Maranhão.

O município de Vargem Grande foi elevado à categoria de vila com a denominação de Vargem Grande em 1833, sendo extinto em 1933 e passando a figurar como distrito do município de Itapecuru Mirim. Dois anos depois, o município foi reinstalado em 1935. Assim, Vargem Grande foi elevada à categoria de cidade pelo Decreto-Lei nº 45, de 29 de março de 1938 (Vargem Grande, 2016). Em síntese, conforme Lago (2020):

A cidade de Vargem Grande teve seu surgimento no século XIX, com base em movimentos populacionais, uma vez que a mesma tem sua historicidade contada a partir da passagem das boiadas que eram conduzidas pelos boiadeiros, para as cidades de Morros e Icatu. Assim, na atual cidade de Nina Rodrigues, onde passa o rio Iguará havia a facilidade de descanso para as comitivas de boiadeiros que tocavam as boiadas, bem como alimentos (pastos) para o rebanho. Diante disso, estima-se que estes movimentos de boiadas e consequentemente dos boiadeiros nessa região, deram origem a povoação de Vargem Grande, a qual no ano de 1835 pela lei nº7 foi elevada à categoria de vila. A categoria de cidade foi conquistada a partir da sua data de emancipação política no ano de 1935, quando o município passa a constituir-se politicamente, e a partir de então passa a vigorar sua autonomia independente dos municípios vizinhos (Lago, 2020, p. 661).

A agricultura e a criação de gado foram se desenvolvendo ao longo das terras que atualmente compõe o município de Vargem Grande. Em 1856, foram estabelecidos os limites da vila de Vargem Grande. As principais atividades econômicas naquele período eram a criação de gado, a plantação de arroz, algodão e cana-de-açúcar. Conforme a Prefeitura de Vargem Grande (2000):

Mediante pesquisas e observações, constata-se que a população de Vargem Grande é constituída de brancos, de negros e de índios. Para a constituição populacional desse município, na antiguidade da sua história, além dos índios, que por lá viviam, detecta-se que o estado português fez ali chegar 50 colonos açorianos. Muitos anos depois foi expressiva a contribuição dos cearenses que migraram das áreas atingidas pelas grandes secas que assolaram o Ceará, ao longos dos séculos XVIII, XIX e metade do século XX, obrigando-os a saírem em busca de terras férteis e com invernos regulares, o que encontraram aqui no Maranhão; vieram também os vaqueiros oriundos da Bahia, que a partir de 1730 haviam ocupado os pastos naturais dessa localidade; também vieram os negros escravos para as grandes fazendas, para o trabalho nas lavouras e nas atividades diversas (Vargem Grande, 2000, p. 35).

A economia de Vargem Grande, desde o seu processo de formação, esteve centrada no cultivo de algodão, cana-de-açúcar, arroz e mandioca, além da pecuária. Em função do fluxo do algodão, Vargem Grande chegou a dispor de cinco usinas de beneficiamento do produto. Na segunda metade do século XX, foi registrada uma grande produção de arroz, com a instalação de nove usinas para o beneficiamento do produto em 1960 (Oliveira, 2015; Vargem Grande, 2000).

Posteriormente, o extrativismo vegetal, principalmente do babaçu, marcou um período de acentuada prosperidade econômica, sobretudo com a exportação de amêndoas, principalmente entre os anos 1960 e 1970. A pecuária também desempenha um papel de grande importância no município, abrangendo a criação de gado bovino (A), suíno, caprino (B), equinos, asininos e muares, conforme se verifica na Figura 7 (Vargem Grande, 2000).

Figura 7 – Produção Pecuária no município de Vargem Grande



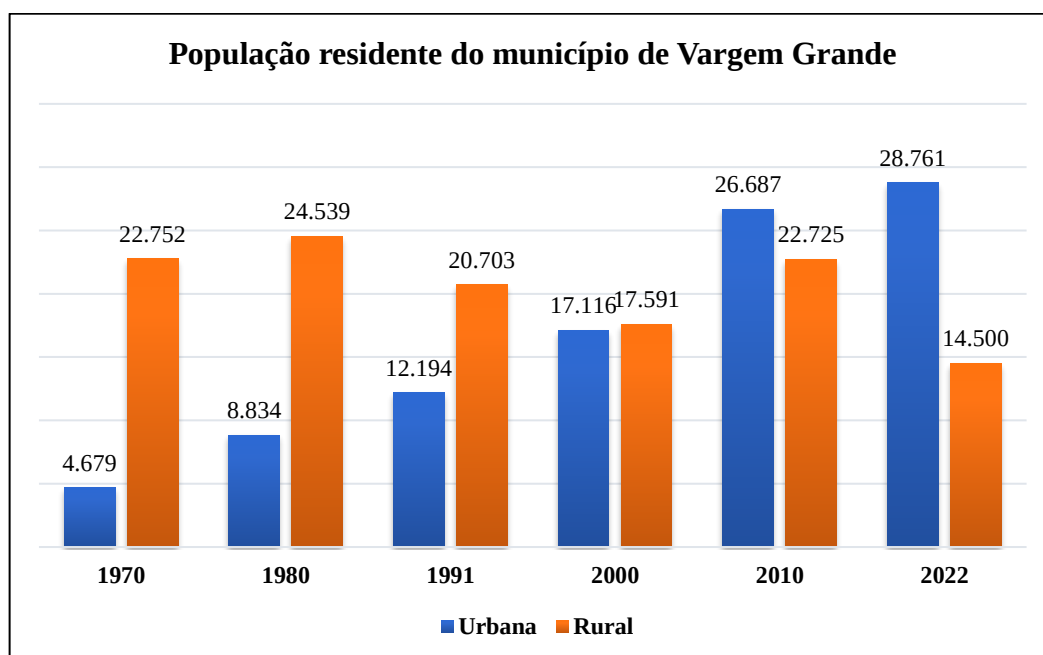
Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Além disso, destaca-se o surgimento do parque cerâmico, que conta com cinco unidades, e o setor comercial, com destaque para os eletrodomésticos e materiais de construção. Entretanto, o declínio da produção do babaçu, atualmente também fragilizado, provocou uma queda significativa para a produção do arroz.

A partir dos anos 1990, a economia de Vargem Grande passou a incluir outras atividades econômicas, resultando no declínio da extração do babaçu, passando a ser substituída pelo comércio de produtos de diversos setores, além da acelerada introdução de atividades do setor público (Lago, 2021).

De acordo com dados preliminares do Censo Demográfico do IBGE (2022), a população residente em Vargem Grande é de 43.261 habitantes. No entanto, no Censo de 2010, o município contava com 49.412 habitantes. O processo de crescimento populacional a partir da década de 1970 até os anos 2000 ocorreu principalmente com o aumento da população urbana, uma vez que a população rural era predominante no município.

A partir dos anos 2000, a população urbana em Vargem Grande ultrapassou a população rural. No Censo de 2022, o município apresentou um contingente populacional de 43.261 habitantes, ocupando a 26ª posição no *ranking* populacional maranhense, conforme registrado no Censo de 2022 e ilustrado no Gráfico 7. Da população residente, 50,17% são do sexo masculino, enquanto 49,83% são do sexo feminino.

Gráfico 7 – População residente do município de Vargem Grande

Fonte: SIDRA-IBGE, 2022.

Elaboração: A autora.

De acordo com Lago (2021), o município demonstra quantitativamente uma demanda populacional se formando na cidade, acompanhada pela consequente redução do campo. Além disso, a autora aponta um fluxo de pessoas se estabelecendo na sede do município, o que tem permitido o surgimento de novos bairros na periferia da cidade, o que viabiliza a hipótese de que a população se movimentou internamente.

O documentário *Bandeiras Verdes*, do cineasta maranhense Murilo Santos, narra a história da família de Domingos Bala e Rosa, que partiu do município de Vargem Grande, em 1979, em busca de novas terras para sua família e na tentativa de fugir da grilagem de terras e do latifúndio. No documentário, Santos (1998) relata o fluxo migratório de nordestinos para os vales úmidos do Maranhão, impulsionado pela seca e pela estrutura agrária, em busca de novas terras no estado.

Em 1950 essa frente atinge o rio Mearim, contribuindo na formação de municípios como Santa Luzia, Bom Jardim e Santa Inês. Na década de 1970, consolida-se essa frente migratória na região da pré-Amazônia maranhense, juntamente com a ocupação camponesa, na qual o município de Vargem Grande também se insere.

Com o processo de construção de rodovias no Brasil, em meados da década 1970, interligando estados e municípios, surgiram novas dinâmicas socioeconômicas no país, o que possibilitou o crescimento e o surgimento de novas cidades. A BR-222, implantada no final da década de 1970, conecta os estados do Ceará, Piauí, Maranhão e Pará, passando por Vargem

Grande, que, por sua vez liga os municípios de Itapecuru-Mirim e Chapadinha. Além disso, tem-se a MA-020, rodovia que conecta os municípios de Coroatá e Nina Rodrigues. Assim, o núcleo urbano de Vargem Grande começou a se dinamizar a partir da década de 1990.

Segundo Lago (2021) diante das mudanças no cenário brasileiro, o estado do Maranhão esteve condicionado a essa dinâmica, sendo que, a partir dessa conjuntura no cenário nacional, encontraram-se as bases da migração rural-urbana. Nesse contexto, a partir da década de 1980, os movimentos populacionais entre o rural e o urbano ganharam maior visibilidade em Vargem Grande.

A população rural, entre os anos 1980 e 2000, apresentou decréscimo, enquanto a população no espaço urbano cresceu diante da intensidade dos movimentos migratórios internos no município. No ano de 2000, a população urbana ultrapassou a rural, o que, segundo Lago (2021), indicou uma mudança de residência dos sujeitos do campo para a cidade. De acordo com a autora, essa migração interna, no período de 1980 a 2000, teve como principais motivações a expectativa de encontrar na cidade uma nova forma de sobrevivência que assegurasse melhores condições de vida.

Na década de 2010, identifica-se a percepção de uma redução dos movimentos populacionais do campo para a cidade, após a implantação do Programa Bolsa Família. A renda mínima garantida pelo programa para as famílias em situação de pobreza, contribuiu para estabilização de muitas famílias residentes na zona rural do município (Lago, 2021). Além disso, a partir desse período ocorreram melhorias nas condições de acesso à cidade por meio de transportes como motos e carros, diminuindo as distâncias entre os espaços e facilitando o acesso a diversos serviços, que são fatores de migração do campo para a cidade (Lago, 2021). Ainda segundo a autora:

Neste sentido, a sociedade vargem-grandense imersa nessa realidade desde as últimas décadas do século XX, procurou desenvolver formas de existência capazes de resistir às desestabilidades políticas, sociais e econômicas vivenciadas nos diferentes tempos e espaços, sendo, neste sentido, detentora de uma migração interna de sentido campo-cidade-campo que ao sabor das vivências experimentadas soube desenvolver modos de ser e fazer capazes de amenizar as os impactos decorrentes dos movimentos populacionais internos ocorridos no município ao final do século XX (Lago, 2021, p. 663).

Conforme Lago (2021), a dinâmica da expansão urbana de Vargem Grande teve como consequência o aumento de novos bairros (Trizidela, Conjunto Ana Maria Fernandes, Santo Antônio, Canaã e Boa Esperança), bem como o crescimento dos já existentes (Alto Alegre, Nossa Senhora de Fátima, São Francisco e Rosalina), associado ao aumento da população urbana no município. A Figura 8 apresenta o bairro Canaã em Vargem Grande.

Figura 8 – Bairro Canaã em Vargem Grande

Fonte: Pesquisa de campo, 2023.

O município conta com 668 empresas e outras organizações atuantes, 3.385 pessoas ocupadas (7,82% da população ocupada no município), sendo 2.721 pessoas ocupadas com salário-mínimo, ou seja, um número bem baixo de pessoas empregadas no município (IBGE, 2022). A administração pública também tem bastante representatividade no município, com 3.142 pessoas que compõem o quadro de pessoal na administração direta (IBGE, 2022).

O percentual da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário-mínimo é de 58,4%. Em 2021, o Produto Interno Bruto do Município (PIB) *per capita* era de R\$ 7.499 (IBGE, 2021). De acordo com o IMESC (2014), as principais atividades econômicas do município estão ligadas ao setor primário, principalmente o agropecuário.

O centro comercial de Vargem Grande oferece diversos serviços, como alimentação, vestuário e saúde (Figura 9). A Igreja Matriz de São Sebastião e a Praça São Sebastião são os principais cartões-postais da cidade, situados no centro urbano do município, próximos à sede da prefeitura, conforme Figura 10.

Figura 9 – Centro comercial de Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Figura 10 – Igreja Matriz de São Sebastião em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Evidencia-se também a Lagoa Paulo Ramos (Figura 11), construída a partir do açude Dr. Paulo Ramos nos anos 1940, o qual por longos anos foi utilizada para fins turísticos, como balneário, visitas diversas e como bebedouro de animais (Joran, 2002).

Figura 11 – Lagoa Paulo Ramos



Fonte: Pesquisa de campo, 2023.

Também como ponto turístico do município, tem-se o balneário Moizinho (Figura 12), uma represa com aproximadamente trinta metros de profundidade, tornando-se uma atração turística da cidade nos fins de semana (Joran, 2002).

Figura 12 – Balneário Moizinho em Vargem Grande



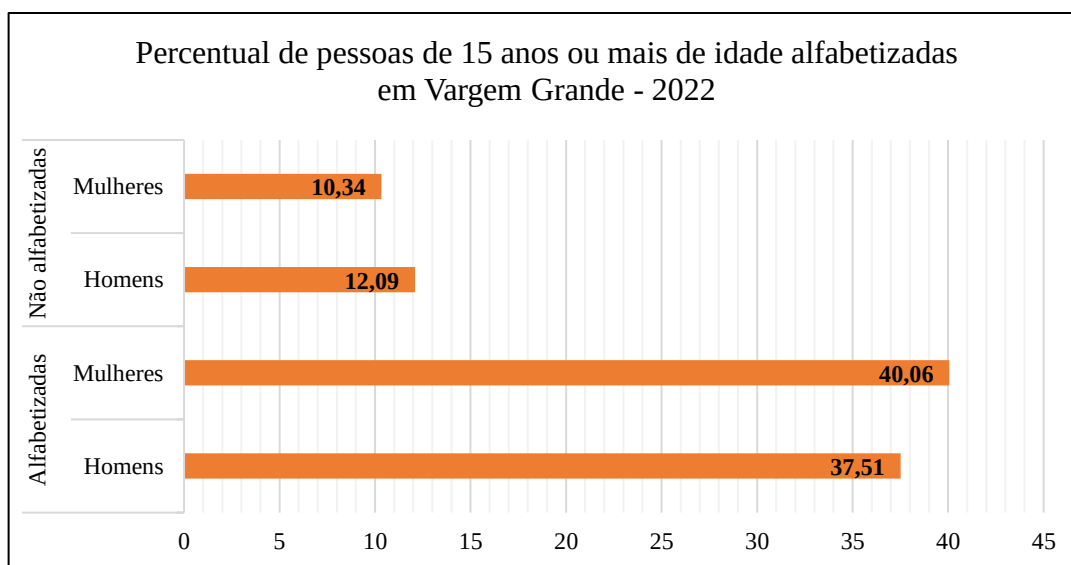
Fonte: Pesquisa de campo, 2025.

Segundo Silva (2021), Vargem Grande, além da festividade religiosa, apresenta movimentos culturais como o carnaval, que inclui shows com grandes nomes da música e atrai muitos turistas. O município possui marcas históricas de eventos importantes, bem como atrativos culturais, naturais e históricos. Apesar disso, a autora aponta que o município enfrenta grandes desafios em termos de planejamento turístico, o que necessita de fortalecimento de suas potencialidades.

Em relação à educação, Joran (2002) relata que as dificuldades eram muitas. Na década de 1970, não havia ensino médio, e era comum os alunos se deslocarem de Vargem Grande para Itapecuru Mirim. O autor ainda comenta que o município sofreu com a falta de escolas, além da saída de jovens que partiram para centros urbanos mais avançados, em cidades com Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro; na perspectiva de oportunidades de estudos e emprego.

De acordo com os dados preliminares do Censo de 2022, considerando a alfabetização entre pessoas com idade superior a 15 anos, as mulheres apresentaram um percentual de 40,06%, enquanto entre os homens o percentual foi de 37,51%. Entre os não alfabetizados, o percentual do público masculino foi superior que o do feminino (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Percentual de pessoas de 15 anos ou mais de idade alfabetizadas em Vargem Grande - 2022



Fonte: IBGE, 2022.

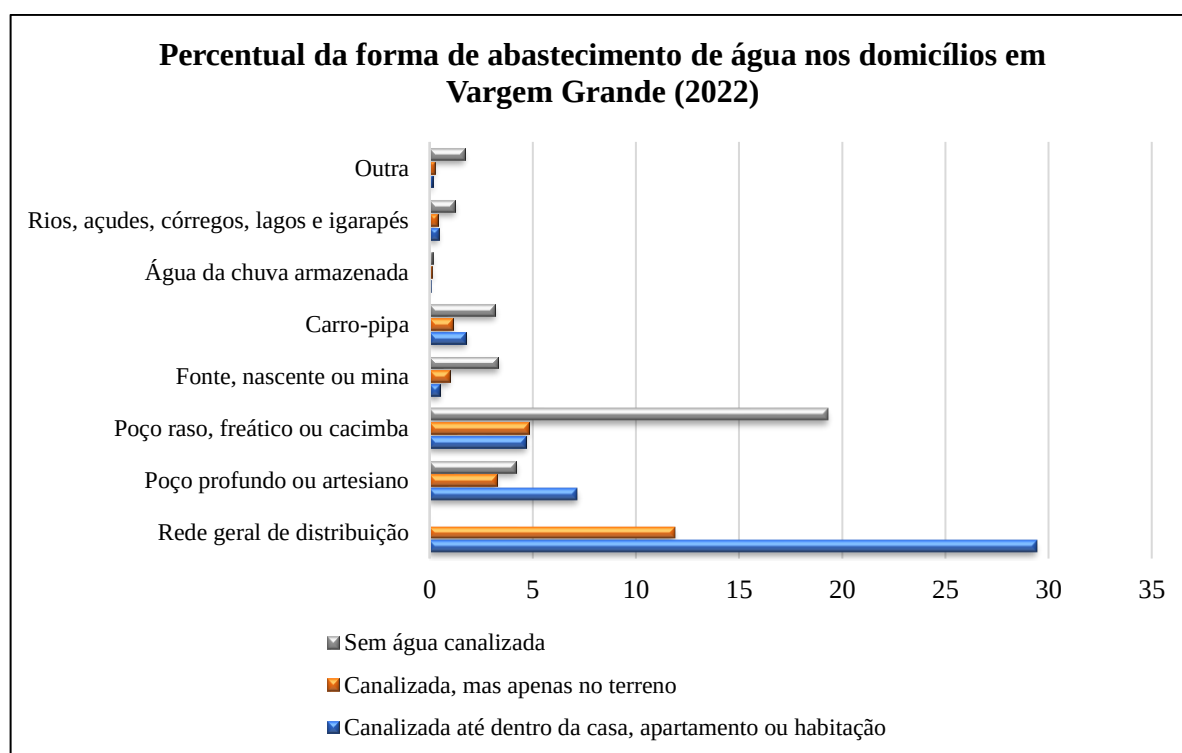
Elaboração: A Autora.

No Brasil, o percentual de alfabetizados é de 93%, enquanto no estado do Maranhão esse percentual é de 84,95%. No país, 44,31% da população alfabetizada é do sexo masculino, enquanto 48,69% são do sexo feminino. Já no Maranhão, 40,27% da população alfabetizada, é composta pelo sexo masculino, e 44,67% pelo sexo feminino.

Ressalta-se também que, Vargem Grande alcançou a maior nota do Maranhão, e uma das melhores do país no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁴², com uma nota de 7,3 nos anos iniciais do ensino fundamental em 2023.

Em relação à forma de abastecimento de água nos domicílios em Vargem Grande, destaca-se a rede geral de distribuição, com 29,44% das residências recebendo água canalizada até dentro das casas. Em seguida, observa-se o abastecimento por poços rasos, freáticos ou cacimbas, sem canalização, com 19,28%. Já a rede geral de distribuição canalizada apenas até o terreno corresponde a 11,87%, como verificado no Gráfico 9. Com isso, identifica-se a necessidade de sua ampliação, sobretudo nas áreas rurais, reforçando a importância de investimentos em infraestrutura para a canalização e distribuição de água.

Gráfico 9 – Percentual da forma de abastecimento de água nos domicílios em Vargem Grande (2022)



Fonte: IBGE, 2022.

Elaboração: A Autora.

No Brasil, 82,84% dos domicílios possuem água canalizada até dentro da casa pela rede geral de distribuição. Além disso, 7,55% recebem água por poço profundo ou artesiano, e 2,46% por poço raso, freático ou cacimba. No estado do Maranhão, 59,70% dos domicílios possuem

⁴² O IDEB é o principal indicador para avaliar a qualidade da educação básica brasileira. O IDEB é calculado a partir de dados da aprovação escolar, obtidos no censo escolar e as médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Seab) (Inep, 2023)

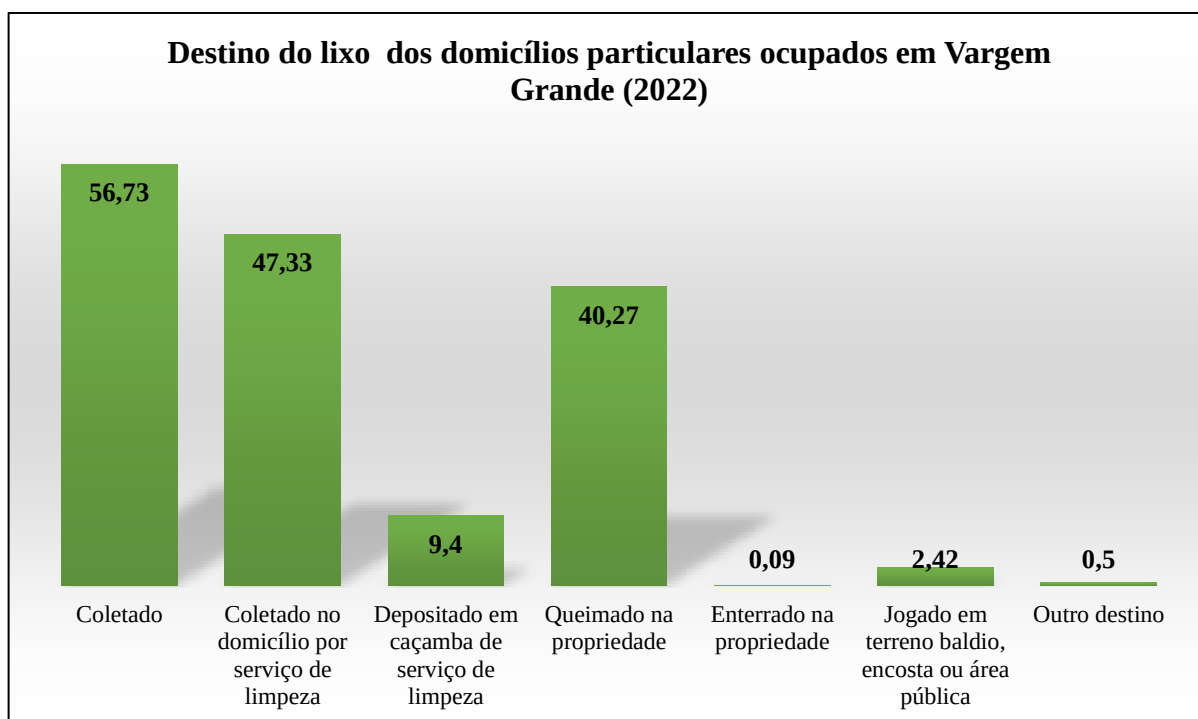
água canalizada até dentro da casa pela rede geral, enquanto 16,98% recebem por poço artesiano e 4,31% por poço raso, freático ou cacimba. Os dados apontam situação preocupante de Vargem Grande em relação ao abastecimento de água, comparado à situação nacional e estadual.

De acordo com o IMESC (2014), o abastecimento de água em Vargem Grande tem como principal fonte o rio Preto, com a captação e o tratamento realizados no município de Nina Rodrigues, sob a responsabilidade da empresa estatal Companhia de Abastecimento de Água e Esgotos do Maranhão (CAEMA). Outra forma de abastecimento de água são poços artesianos em diversas localidades no município.

Quanto ao destino do lixo dos domicílios de Vargem Grande, a maior parte é coletada (56,73%), sendo 47,33% diretamente nos domicílios por serviço de limpeza e 9,4% depositada em caçambas do serviço de limpeza, como demonstrado no Gráfico 10.

Por outro lado, 40,27% queimam os resíduos sólidos na propriedade, e 2,42% despejam em terrenos baldios, indicando a necessidade de melhorias na gestão de resíduos sólidos no município, tendo em vista os riscos de contaminação do solo, degradação e poluição ambiental.

Gráfico 10 – Destino do lixo dos domicílios particulares ocupados em Vargem Grande (2022)



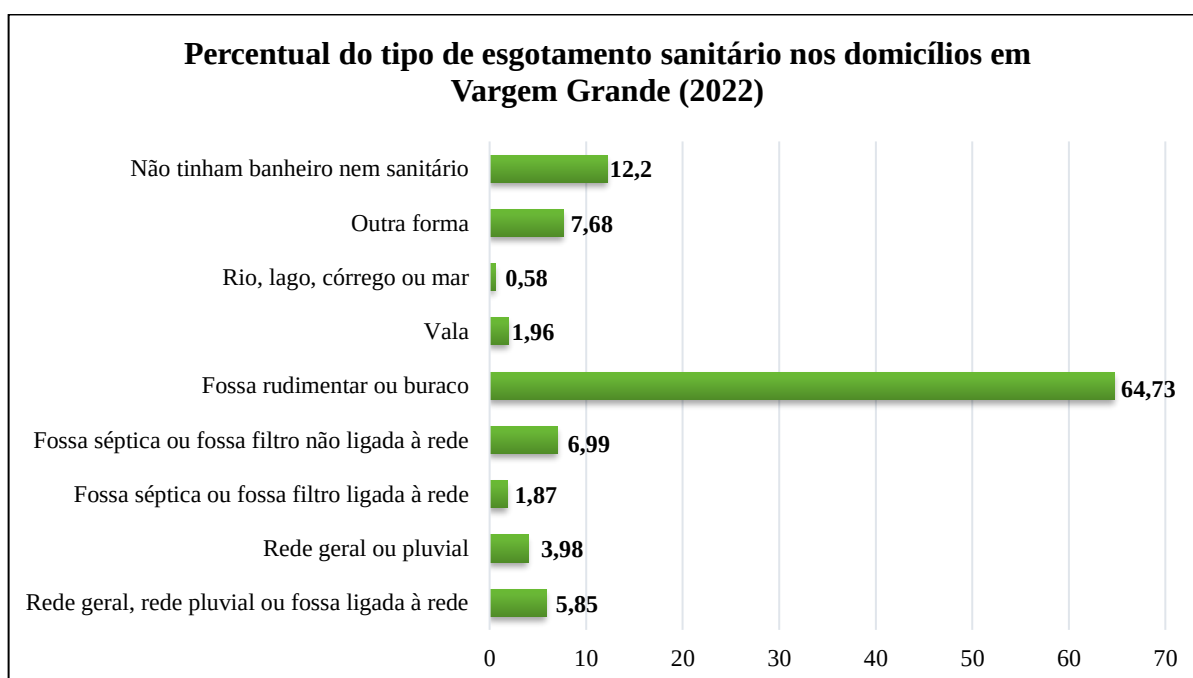
Fonte: IBGE, 2022.

Elaboração: A Autora.

Segundo o IMESC (2014), a coleta de lixo é realizada em cinco dias úteis da semana, abrangendo toda a sede municipal. Os resíduos são coletados por caçambas, onde são depositados em um lixão a céu aberto, localizado a 4 km da área urbana.

Quanto ao esgotamento sanitário, os dados revelam uma situação preocupante no município, pois apenas 3,98% dos domicílios possuem ligação com a rede geral, e 5,85% têm ligação com a rede geral, pluvial ou fossa ligada à rede, como ilustrado no Gráfico 11. O maior percentual corresponde ao esgotamento por fossa rudimentar ou buraco, com 64,73%. Além disso, 12,2% dos domicílios não possuem banheiro nem sanitário, o que indica a necessidade de políticas públicas voltadas ao saneamento básico. A baixa cobertura da rede de esgotamento sanitário pode causar sérios riscos de contaminação do solo e dos corpos hídricos, além de aumentar a ocorrência de diversas doenças na população.

Gráfico 11 – Percentual do tipo de esgotamento sanitário nos domicílios em Vargem Grande (2022)



Fonte: IBGE, 2022.

Elaboração: A Autora.

Os dados apontam a baixa cobertura de esgotamento sanitário e gestão dos resíduos sólidos, o que impacta diretamente a saúde da população, sobretudo pela contaminação dos solos e do lençol freático. As condições sanitárias refletem também diretamente na segurança alimentar da população, diante do risco de contaminação e transmissão de doenças.

Além disso, o baixo dinamismo econômico (basicamente voltado para o setor agropecuário, administração pública e comércio local) reflete também em poucas oportunidades de geração de emprego, bem como no baixo rendimento mensal de até 1/2⁴³ salário-mínimo, o

⁴³ O equivalente a R\$ 759,00.

que implica na vulnerabilidade socioeconômica da população e na demanda de beneficiários do Bolsa Família no município.

Em síntese, o baixo dinamismo econômico e a baixa cobertura de abastecimento de água e de saneamento básico refletem diretamente em quadros de pobreza e insegurança alimentar. Nesse contexto, o quadro socioeconômico de Vargem Grande demanda a transversalidade de diversas políticas públicas, diante da situação preocupante de pobreza e de insegurança alimentar e nutricional.

Apesar da sua importância, programas sociais de transferência de renda, distribuição de alimentos, nos quais o município está englobado, apresentam em curto prazo, um alívio diante da ausência de recursos como forma de amenizar a pobreza absoluta e a fome aguda.

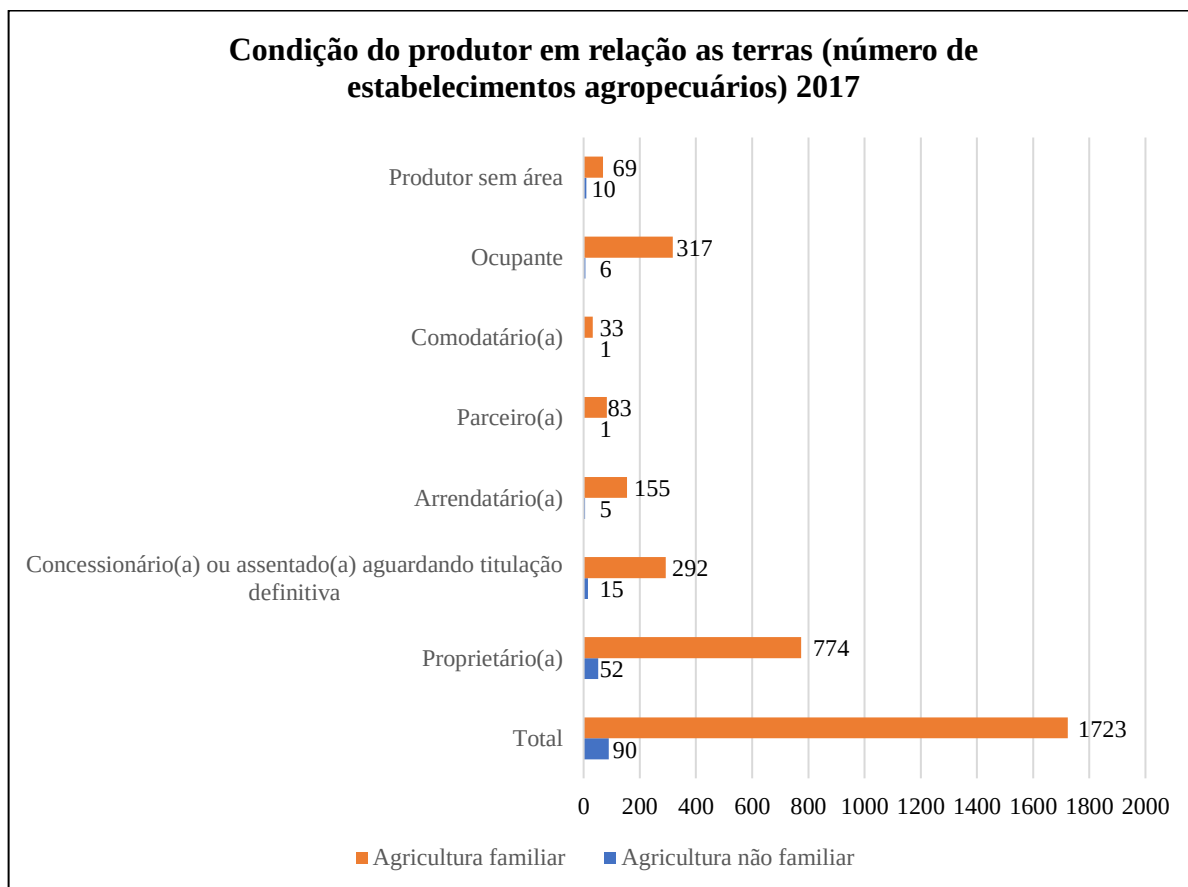
Nesse sentido, o recorte de análise do município de Vargem Grande torna-se essencial para a compreensão da importância de políticas voltadas ao combate à fome, como o PAA. Ainda assim, reforça-se a importância da adoção de políticas sociais no município, de forma a melhorar as condições de vida da população vargem-grandense.

6.2.1 Caracterização da agricultura familiar de Vargem Grande

O espaço rural de Vargem Grande apresenta como característica, em sua maioria, estabelecimentos da agricultura familiar, voltados para a produção de lavoura temporária. De acordo com dados do Censo Agropecuário do IBGE (2017), o município de Vargem Grande possui 90 estabelecimentos da agricultura não familiar e 1.723 estabelecimentos da agricultura familiar.

O Gráfico 12 apresenta a condição do produtor em relação às terras. Assim, os estabelecimentos de agricultura familiar registraram a maior posse, com 774 estabelecimentos. Evidencia-se também os estabelecimentos de agricultura familiar que estão na condição de concessionários ou aguardando a titulação da terra, totalizando 292 estabelecimentos. Ainda assim, 317 estabelecimentos de agricultura familiar estão na condição de ocupantes.

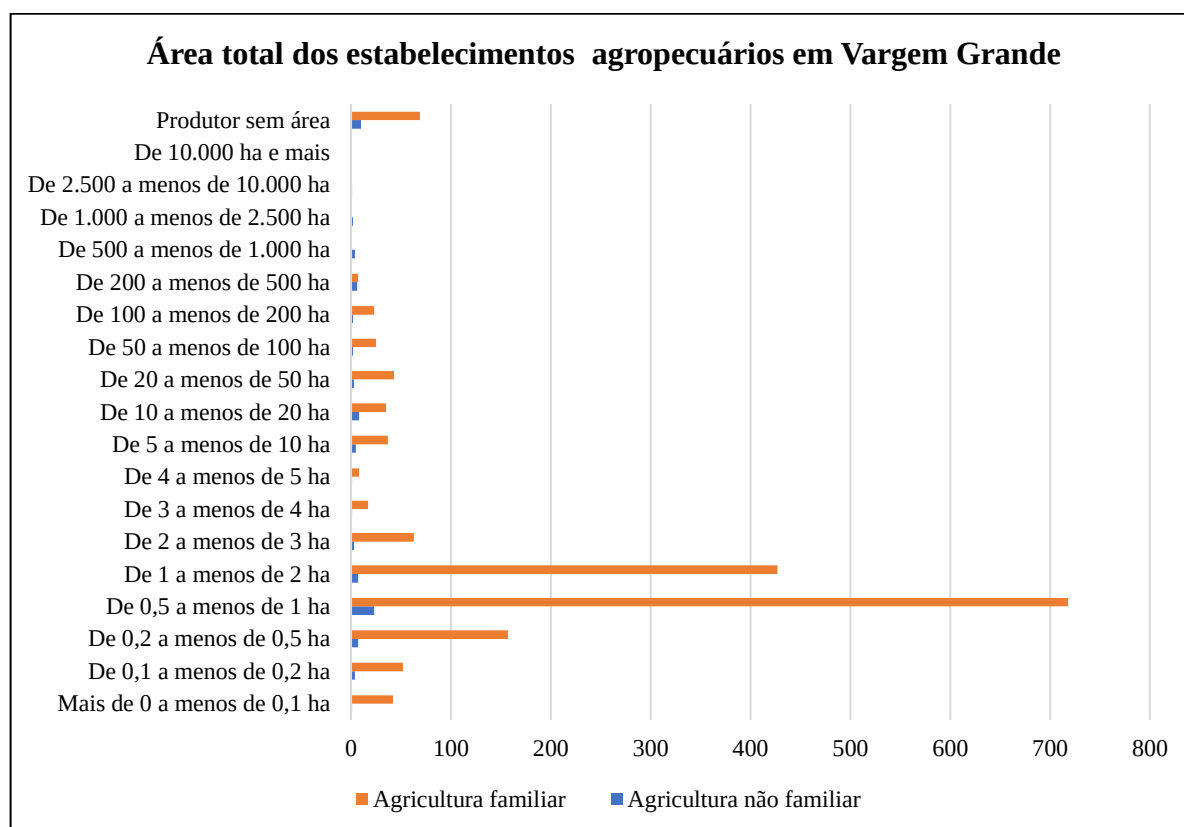
Gráfico 12 – Condição do produtor em relação as terras (número de estabelecimentos agropecuários) 2017



Fonte: IBGE, 2017.

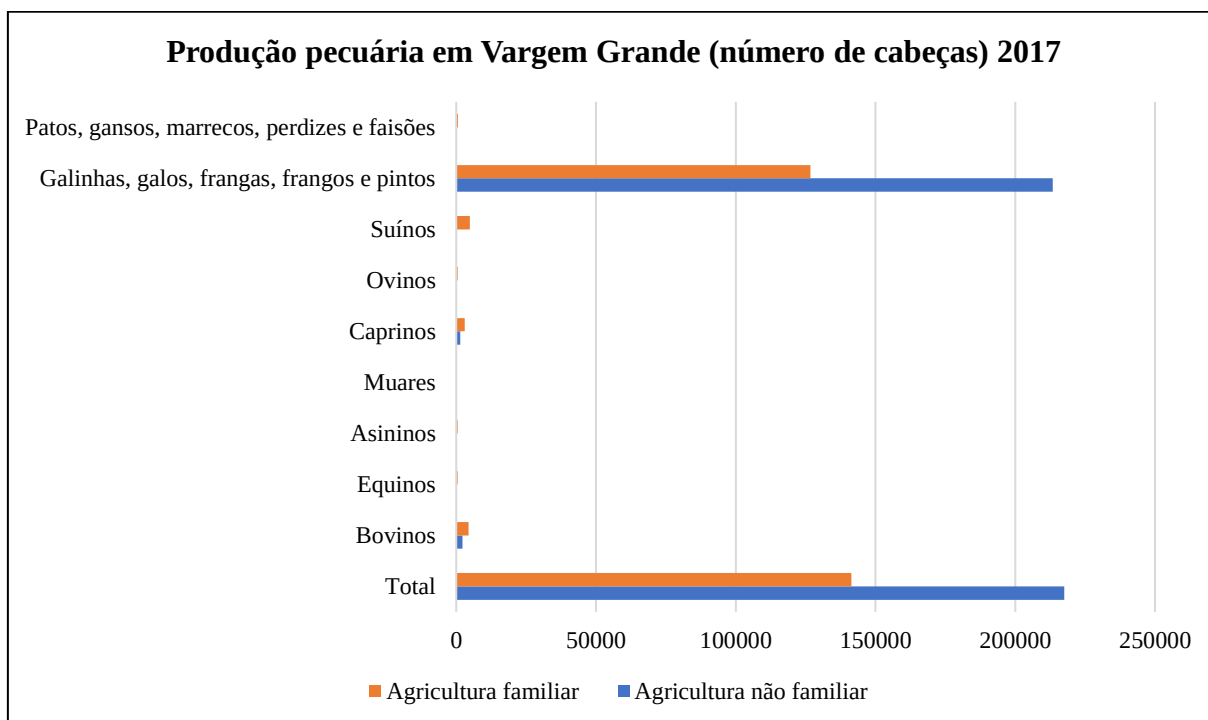
Elaboração: A autora.

Os estabelecimentos de agricultura familiar possuem pequenas extensões de terra, com maior predominância entre 0,5 a menos de 1 hectare, totalizando 718 estabelecimentos, seguidos por 427 estabelecimentos na faixa de 1 a menos de 2 hectares. Os dados apontam que a produção rural de Vargem Grande é predominantemente composta pela agricultura familiar com pequena extensão de terra, como demonstrado no Gráfico 13.

Gráfico 13 – Área total dos estabelecimentos agropecuários em Vargem Grande

Quanto a agricultura não familiar, 23 estabelecimentos possuem de 0,5 a menos de 1 hectare, seguidos por 8 estabelecimentos na faixa de 10 a menos de 20 hectares. Ressalta-se ainda que, 69 estabelecimentos de agricultura familiar são de produtores sem área, o que pode indicar o uso de terras arrendadas ou parcerias produtivas.

A produção pecuária de Vargem Grande possui maior expressividade na agricultura não familiar, principalmente na criação de aves (galinhas, galos, frangas, frangos e pintos), totalizando 213.391 cabeças. Já na agricultura familiar, a criação de aves totaliza 126.663 cabeças. A criação de suínos ocupa a segunda colocação na produção pecuária do município, com destaque para a agricultura familiar, representando total de 4.884 cabeças, seguida pela criação de bovinos (4.418 cabeças) e caprinos (3.025 cabeças), como aponta o Gráfico 14.

Gráfico 14 – Produção pecuária em Vargem Grande (número de cabeças) 2017

Em 2014, foi implantada uma Miniusina de Beneficiamento de Leite de Cabra em Vargem Grande (Figura 13), um projeto articulado pela Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos de Vargem Grande (ACCOVAG), com apoio do governo municipal e do governo estadual por meio da AGERP para a produção em média escala de leite de cabra (Sousa, 2024). Os recursos foram provenientes do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP).

De acordo com o IMESC (2014), a criação de caprinos em Vargem Grande está relacionada ao fato desses animais serem comercializados e aceitos na alimentação local. Conforme C. Sousa (2024), apesar de Vargem Grande ser considerado um dos maiores produtores de caprinos no Maranhão, sua produção é extensiva e a maior parte do rebanho é destinada ao corte. Problemas como manejo sanitário, reprodutivo e nutricional refletem negativamente na produtividade dos rebanhos. Atualmente, a miniusina se encontra desativada (Sousa, C., 2024).

Figura 13 – Mini Usina de Beneficiamento de Leite de Cabra em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2023.

Já a extração vegetal é realizada basicamente, pela agricultura familiar, principalmente com o coco babaçu, para produção de bolos, doces e azeite, como apontado na Figura 14.

Figura 14 – Produção florestal de coco babaçu em Vargem Grande

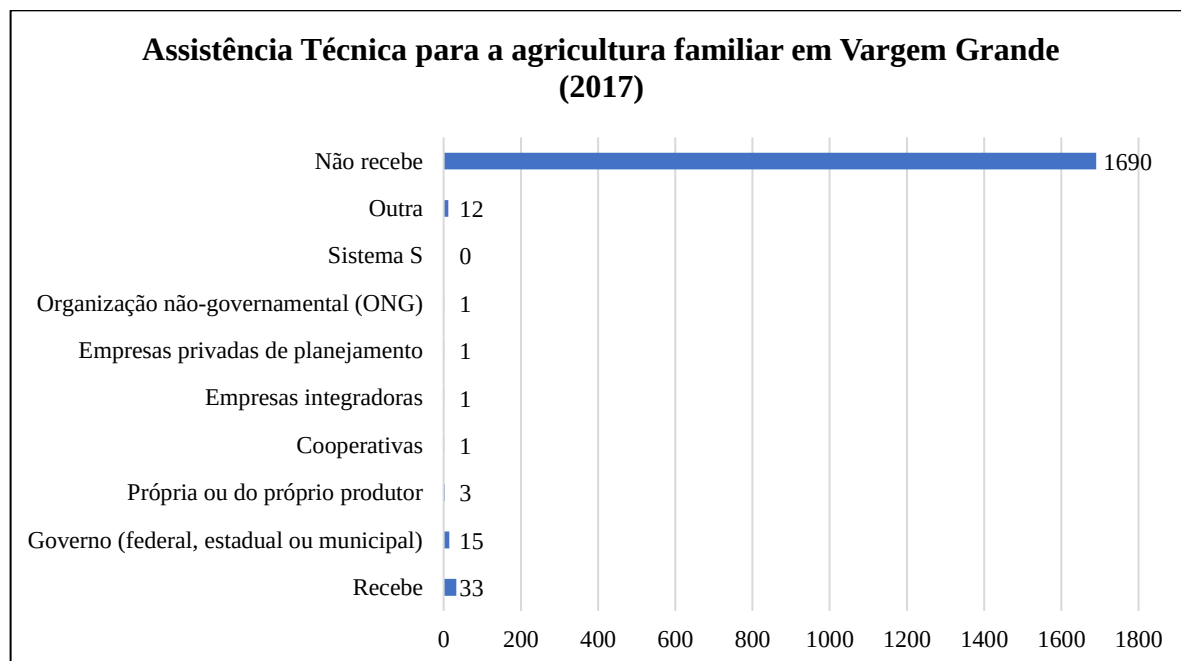


Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Em relação à assistência técnica para a agricultura familiar, os dados foram preocupantes, o qual 1.690 estabelecimentos da agricultura familiar apontaram que não

recebem assistência técnica, enquanto 33 recebem, e 15 recebem do governo (federal, estadual e municipal), como demonstrado no Gráfico 15.

Gráfico 15 – Assistência Técnica para a agricultura familiar em Vargem Grande (2017)



Fonte: IBGE, 2017.

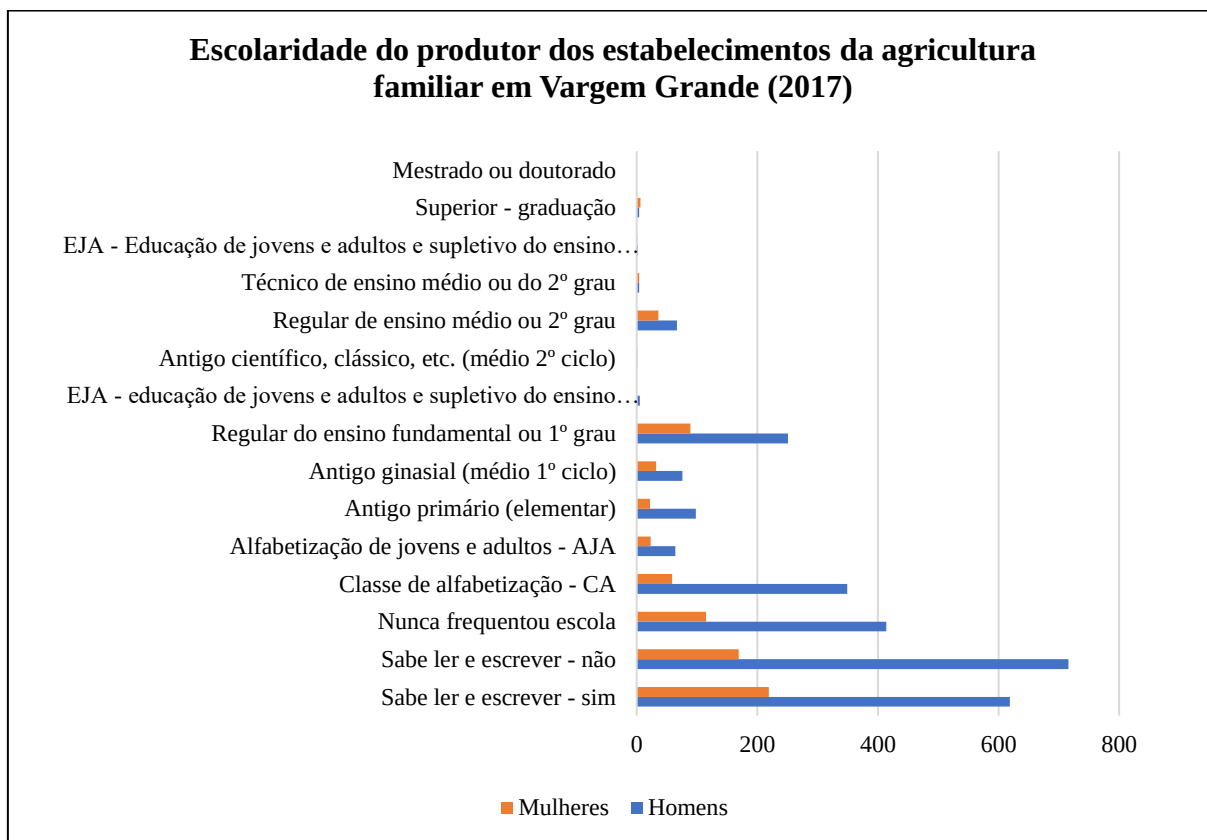
Elaboração: A autora.

Evidentemente, deve-se considerar o contexto econômico, político e social no período da aplicação do Censo Agropecuário. Naquele período, era evidente a desarticulação de políticas voltadas para a agricultura familiar, afetando consequentemente a assistência técnica para a produção familiar. Há de se considerar também o intervalo temporal de oito anos, tendo em vista que são os dados mais recentes disponíveis da pesquisa.

Atrelado a isso, a partir da análise da escolaridade do responsável pelos estabelecimentos, foi identificado que, a maioria são homens. Em 619 estabelecimentos, os responsáveis apontaram que sabem ler e escrever, enquanto 219 estabelecimentos dirigidos por mulheres, as responsáveis também informaram que sabem ler e escrever.

Entretanto, o número de estabelecimentos dirigidos por homens que apontaram não saber ler e escrever foi maior, com total de 716, enquanto entre as mulheres, foi contabilizado 169 estabelecimentos. Além disso, 414 estabelecimentos sob direção dos homens apontaram que nunca frequentaram a escola, comparado a 115 estabelecimentos dirigidos por mulheres nessa situação, como demonstrado no Gráfico 16.

Gráfico 16 – Escolaridade do produtor dos estabelecimentos da agricultura familiar em Vargem Grande (2017)



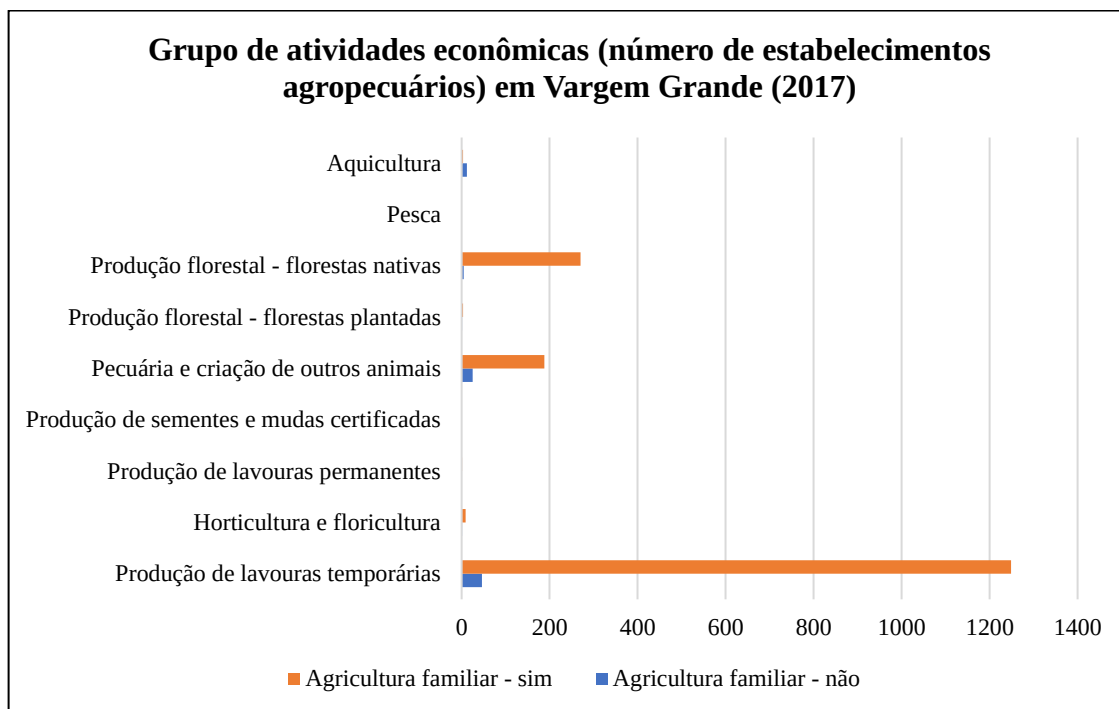
Fonte: IBGE, 2017.

Elaboração: A autora.

Os dados indicam o analfabetismo no campo, bem como a baixa escolaridade entre os produtores, restrita à classe de alfabetização e ao ensino fundamental, ou primeiro grau, evidenciando a necessidade de políticas voltadas para a educação no campo.

Quanto ao grupo de atividades econômicas, basicamente, predomina a produção de lavouras temporárias, tanto na agricultura familiar (1.249 estabelecimentos) quanto na agricultura não familiar (46 estabelecimentos). Além disso, a produção florestal foi expressiva nos estabelecimentos de agricultura familiar com 270 estabelecimentos, bem como a pecuária, com 188 estabelecimentos, conforme demonstrado no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Grupo de atividades econômicas (número de estabelecimentos agropecuários) em Vargem Grande (2017)



Fonte: IBGE, 2017.

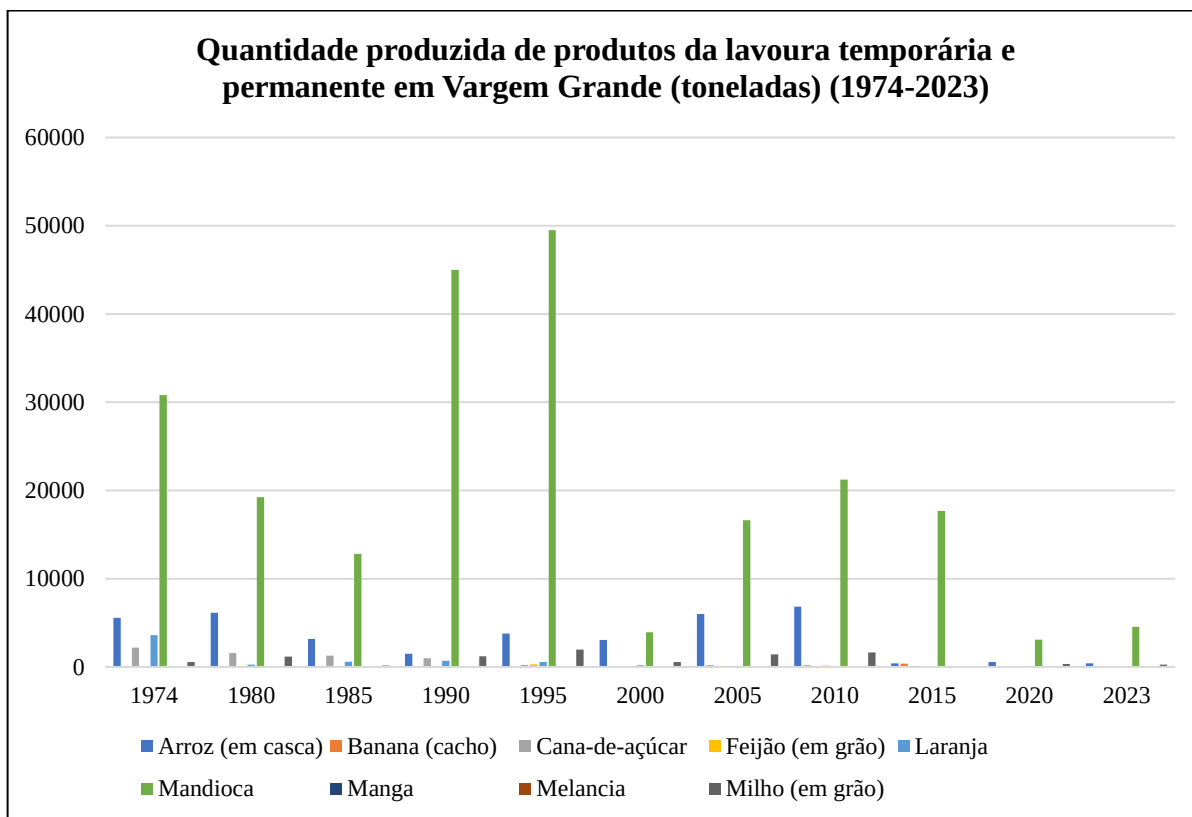
Elaboração: A autora.

Basicamente os produtos da lavoura temporária produzidos pela agricultura familiar são: arroz, abóbora, fava, feijão, mandioca, melancia e milho. Já na lavoura permanente, o produto predominante foi a banana. Quanto à horticultura, os principais produtos são: alface, batata-doce, cebolinha, coentro, maxixe, pepino, pimenta e quiabo.

Em relação ao histórico da produção das lavouras temporária e permanente, destaca-se a mandioca, cuja produção apresentou oscilações nos anos 1990, 1995 e 2000, com maior produção em 1995. Após os anos 2000, foi registrado queda na produção, apresentando uma recuperação entre 2010 e 2015.

Foi identificado a produção de arroz, com maiores quantidades nos anos 1980, 1995 e 2010. O Gráfico 18 aponta uma tendência decrescente, principalmente após 2015 e em 2023, o que pode indicar mudanças na estrutura produtiva de Vargem Grande.

Gráfico 18 – Quantidade produzida de produtos da lavoura temporária e permanente em Vargem Grande (toneladas) (1974-2023)



Fonte: IBGE, 2024.

Elaboração: A autora.

Fatores como mudanças climáticas, êxodo rural, redução de recursos, e a desarticulação de programas voltados para a agricultura familiar podem implicar na queda da produção desses alimentos, e consequentemente, resultar no aumento da insegurança alimentar. Os mercados institucionais, como o PAA e PNAE, são importantes para o fornecimento de alimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade social e fortalecimento da agricultura familiar.

Em face da sua expressividade na produção de mandioca, o município está inserido na Rede Mandioca. Segundo Carneiro (2024), a Rede Mandioca surgiu em um momento em que se identificou a importância e o potencial econômico e cultural da mandioca no Maranhão, além da preocupação com o envolvimento de agricultores familiares maranhenses em atividades classificadas como escravidão contemporânea. A partir disso, passou a fomentar ações de fortalecimento da agricultura familiar a partir da valorização da mandioca.

Em 2006, tiveram início as ações de fomento à cultura da mandioca em Vargem Grande, nas localidades de Vila Ribeiro e Riacho do Mel, situadas no campo de atuação da entidade (Carneiro, 2024). Com isso, foram doadas duas agroindústrias de farinha para a comunidade, além da realização de treinamentos e do apoio à realização de feiras da agricultura familiar. Em

2008, ocorreu o primeiro encontro estadual da Rede Mandioca com sede em Vargem Grande (Carneiro, 2024).

De acordo com Carneiro (2024), além disso, a Cáritas apoiou a recuperação judicial da COOPERVAG⁴⁴. A cooperativa não recebia nenhum suporte do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município; assim, suas atividades foram afetadas, acarretando vários problemas e dificuldades de operação. Com isso, a cooperativa ficou inativa por cerca de dez anos, obtendo recuperação judicial em 2007 (Carvalho, 2021).

De acordo com Carvalho (2021), a Cooperativa dispõe de 78 membros associados, sendo os próprios cooperados responsáveis pela execução das atividades de organização e gestão da cooperativa. Com as políticas públicas de incentivo à agricultura familiar, a cooperativa conta com 92 produtores, de dez comunidades rurais (Piqui da Rampa, Rosalina, Riachão, Riacho do Mel, Banana, São Joaquim da Pacova, Vila Ribeiro, Caetana, Pedra Grande do Adelino, Correntinho e Padre Trindade), cujos produtos são fornecidos para o PAA e PNAE. A cooperativa recebe os produtos *in natura* dos cooperados e os encaminha para as unidades de distribuição (Carvalho, 2021).

A Rede Mandioca passou a investir na produção e comercialização da farinha, sendo repassados equipamentos voltados para sua produção, respeitando as regras de produção e preservando a saúde dos consumidores, além de garantir a proteção ambiental. Assim:

[...] a Rede Mandioca articula um conjunto diferenciado de organizações de agricultores familiares, principalmente associações e cooperativas, e vem desenvolvendo ações que buscam fortalecer a autonomia econômica e a capacidade de inserção desses agricultores nos mercados, principalmente com medidas que visam a eliminação de intermediários, a agregação de valor aos produtos comercializados e a adoção de práticas consideradas como ambientalmente mais corretas. É o caso da não utilização de agrotóxicos e do não uso do fogo para a abertura das áreas de plantio (Carneiro, 2024, p. 260).

Nesse contexto, a Rede Mandioca é uma articulação estadual com organizações voltadas para a agricultura familiar, ou seja, uma rede de organizações, associações, cooperativas e grupo de produtores. Ademais, a Rede Mandioca contou com a parceria de organizações filantrópicas e públicas, como o Banco do Nordeste (Carneiro, 2024).

Em Vargem Grande, as feiras organizadas pela Rede Mandioca são promovidas pela COOPERVAG, que começou a funcionar em 2008. Posteriormente, passaram a ser realizadas em parceria com a prefeitura e outras instituições governamentais. Ao longo dos anos, a feira

⁴⁴ Conforme Carvalho (2021), a COOPERVAG foi fundada em 1997, visando oferecer suporte aos pequenos agricultores.

passou a ser organizada pela COOPERVAG, como forma de ter maior controle sob seus participantes, excluindo intermediários (Carneiro, 2024).

Segundo Carneiro (2024), com isso, a Rede Mandioca disponibilizou recursos para a aquisição de barracas. Ademais, a cooperativa passou a utilizar o Centro de Comercialização da Agricultura Familiar do Piqui da Rampa, que foi construído com recursos de emenda parlamentar do Partido dos Trabalhadores (PT). É válido ressaltar também, a produção de farinha no quilombo São Joaquim da Rampa, considerada uma das melhores farinhas de Vargem Grande (Carneiro, 2024).

Nesse contexto, a partir da iniciativa da Rede Mandioca em Vargem Grande, foi implantado em 2017, o Decreto nº 81/2017 que regulamenta a Lei nº 608/2017, a qual institui o Programa de incentivo à cadeia da mandioca no município de Vargem Grande. O decreto estabelece a participação do município no custeio do cultivo, da industrialização e comercialização da mandioca em Vargem Grande, abrangendo as seguintes finalidades: abertura e limpeza de área de até 2 hectares por família, aração e gradagem da área de até 2 hectares por família, acompanhamento e assistência técnica, assessoramento em financiamentos e projetos financeiros, fornecimento de corretivo de solo e capacitação dos agricultores em todas as etapas da cadeia produtiva.

O Programa Municipal da Cadeia Produtiva da Mandioca visa atender agricultores familiares classificados do tipo “B”⁴⁵. Em 2021, no âmbito do programa foi estabelecida a Unidade Técnica Experimental de Mandiocultura (UTEM), com a finalidade de realizar pesquisa agrícola e disponibilizar para a sociedade; gerar conhecimento técnico para o ramo da mandiocultura; identificar e manter o patrimônio genético de espécies, variedades e cultivares de interesse socioeconômico para o município; desenvolver e produzir manivas, mudas e matrizes, genéticas e básicas, além de oferecer serviços técnicos, para atendimento dos agricultores familiares; entre outras finalidades. A unidade contará com um campo experimental permanente de até 5 hectares em área rural.

Conforme Pinheiro (2024), a mandioca é cultivada, geralmente, em regime de consorciação com outras culturas anuais, servindo como alimento básico, principalmente na forma de farinha, goma ou fécula de tapioca, biscoitos, pães, mingau, bolo, entre outros. Esse cultivo atende, sobretudo, à população de baixo poder aquisitivo que reside no meio rural

⁴⁵ O Pronaf classifica em grupos/linhas para fins de crédito, incluindo os grupos A, B, A/C, entre outros grupos de financiamento. Os agricultores do tipo “A” são agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Os agricultores do tipo “B” são agricultores familiares com renda anual de até R\$ 23.000,00.

maranhense. O autor também destaca que Vargem Grande é um dos principais produtores de mandioca da região Imediata de Itapecuru Mirim.

Ainda assim, toda terça-feira ocorre a feirinha no município, onde são vendidos produtos dos produtores locais e dos municípios vizinhos. A feira acontece no centro urbano, próximo à sede da Prefeitura do município, e oferta produtos como legumes, frutas, verduras, doces, além de produtos artesanais, como demonstrado na Figura 15.

Figura 15 – Feirinha no município de Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Nesse contexto, o município de Vargem Grande se insere na lógica de uma dinâmica produtiva diversificada, com grande potencial para a agricultura familiar. Investimentos voltados para a agricultura familiar tornam-se necessários na perspectiva de melhorar a dinâmica produtiva do município. Assim, políticas de incentivo à agricultura familiar tornam-se importantes para estimular a produção dos agricultores, como exemplo o PAA e o PNAE.

Ademais, programas como a Rede Mandioca e a Cadeia Produtiva da Mandioca são exemplos de políticas locais que podem estimular o desenvolvimento de novas ações, visando à criação de políticas públicas para a agricultura familiar.

6.2 A incorporação do Programa de Aquisição de Alimentos em Vargem Grande

Neste tópico, será abordado o processo de implantação do PAA em Vargem Grande, além da dinâmica produtiva, o repasse dos alimentos e a organização dos agricultores no processo de execução do PAA.

Nesta pesquisa serão analisadas as informações obtidas por meio das entrevistas semiestruturadas com o entrevistado B, representando a Secretaria de Agricultura de Vargem Grande; a entrevistada C, representando a COOPERVAG; a entrevistada D, representando o CRAS, além dos agricultores familiares beneficiários do PAA, bem como os beneficiários consumidores dos alimentos.

A dinâmica do PAA em Vargem Grande, configura-se no território a partir da relação entre a necessidade de estímulo à produção familiar e a demanda pelo fornecimento de alimentos para as famílias em situação de vulnerabilidade social. O município concentra uma considerável quantidade de agricultores familiares que participam do programa, assim como de beneficiários que recebem os alimentos, tornando o PAA uma das principais políticas públicas no município.

6.2.1 Processo de implantação do Programa de Aquisição de Alimentos em Vargem Grande: dinâmica da estrutura produtiva, o repasse dos alimentos e a organização da agricultura familiar

O processo de adesão ao PAA, via Termo de Adesão, ocorre por meio de edital (chamadas públicas). A Secretaria de Agricultura divulga as chamadas públicas, possibilitando a inscrição dos produtores familiares. Após a inscrição, é realizado um processo seletivo, no qual técnicos da Secretaria de Agricultura visitam os produtores para verificar as estruturas produtivas que atendem as exigências do PAA-Municipal, considerando também o limite de vagas disponíveis.

De acordo com o entrevistado B, o PAA é um programa que auxilia financeiramente os produtores além de ser um incentivo para a produção, pois oferece um mercado seguro.

Em relação à implantação do PAA, o entrevistado B enfatizou que a Secretaria não teve muita dificuldade, porque, na última gestão municipal, uma parte do corpo técnico era composta por produtores rurais. Nesse sentido, isso facilitou a compreensão da realidade dos produtores, já que os técnicos conheciam as dificuldades da produção no campo. O entrevistado B aborda que a Secretaria realizou um mapeamento do município com o objetivo de identificar as regiões

com potencial agrícola, uma vez que o programa exige uma diversidade de produtos para compor a cesta.

De acordo com a entrevistada C, representante da COOPERVAG, a cooperativa, ao tomar conhecimento da oportunidade ofertada pelos mercados institucionais para a produção, formulou um projeto e conseguiu participar, pois a documentação está sempre legalizada. Atualmente, a cooperativa acessa o PAA-Conab. Em relação ao PAA-municipal (Termo de Adesão), algumas associações vinculadas à cooperativa participam do programa, possibilitando que os agricultores acessem o PAA.

Ainda conforme a entrevistada C, a cooperativa não teve dificuldade para acessar o PAA. Além disso, a cooperativa recebeu suporte de técnicos agrícolas da AGERP, tanto na elaboração da proposta quanto na compreensão das normas do programa.

Nesse contexto, partindo da visão dos entrevistados B e C, o processo de implantação do PAA não apresentou dificuldades no município. Inicialmente, o território mais antigo a aderir ao PAA foi o quilombo Piqui da Rampa, que acessa o PAA-Conab desde 2007.

A comunidade Piqui da Rampa integra o território de herança do quilombo Rampa que é compartilhado com outras comunidades, como Rampa e São Joaquim (Nascimento, 2019), como se verifica na Figura 16. Conforme Nascimento (2019); a criação da Associação Piqui da Rampa foi uma estratégia de enfrentamento das dificuldades em torno da pobreza e da fome que assolavam o quilombo. Com isso, anteriormente o trabalho era organizado de forma individualizada, obtendo resultados pouco satisfatórios; com a associação, os trabalhos passaram a ser realizados coletivamente.

Figura 16 – Comunidade Remanescente de Quilombo Piqui da Rampa



Fonte: Pesquisa de Campo, 2024.

O trabalho é realizado de forma coletiva, mas os resultados obtidos na produção são divididos igualmente entre as famílias (Nascimento, 2019). Em 2006, a comunidade⁴⁶ quilombola Piqui da Rampa foi beneficiada pelas ações do Programa Integrado do Maranhão (PRODIM), com a criação de galinha de corte e um caminhão (Nascimento 2019).

Na comunidade remanescente de quilombo Piqui da Rampa, além de fornecerem para os mercados institucionais, os quilombolas também comercializam seus produtos em uma feirinha própria, realizada quinzenalmente no Centro de Comercialização Quilombola, localizado no centro comercial de Vargem Grande. Já os agricultores da comunidade Sororoca também vendem seus produtos na feira de Vargem Grande e diretamente ao consumidor. Além disso, os agricultores filiados à COOPERVAG informaram que também repassam seus alimentos para a cooperativa.

Em relação ao acesso ao PAA, o Piqui da Rampa passou a participar do programa a partir de 2007, por meio do PAA-Conab. Os agricultores da comunidade tiveram conhecimento do programa através da AGERP, regional do município de Itapecuru Mirim.

Na comunidade Sororoca, os agricultores acessaram o programa em 2018, com exceção do representante da comunidade que o acessou em 2016. Conforme relataram os próprios agricultores, o último ano de acesso ao PAA foi em 2024.

⁴⁶ Nessa pesquisa será considerado o termo “comunidades rural”, terminologia muito utilizada nos espaços rurais maranhenses para designar um espaço de vivência, relações culturais, sociais e produtivas no campo, ainda que existem várias de conceituações acadêmicas

No Piqui da Rampa e em Sororoca, o acesso ao PAA ocorre de forma coletiva. Mas ainda assim, no Piqui da Rampa, foi relatado que apenas quatro quilombolas acessam o programa individualmente, por meio do Termo de Adesão. No assentamento Padre Trindade (Figura 17), o acesso ao PAA ocorre de forma individual e coletiva por meio da COOPERVAG, sendo que entre 10 e 12 agricultores acessaram o programa pela modalidade Termo de Adesão.

Figura 17 – Entrada do Assentamento Padre Trindade em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2023.

Em relação às dificuldades para acessar o PAA, os produtores apontaram principalmente à exigência documental, o prazo de entrega e as dificuldades impostas pelo banco.

No Piqui da Rampa, foi relatado que, nos primeiros projetos, os agricultores enfrentaram dificuldades, pois precisavam se deslocar até Itapecuru Mirim para tratar das questões documentais do programa. Outra mudança foi em relação ao banco de fomento, pois anteriormente, o pagamento era realizado pelo Banco do Brasil, mas posteriormente passou a ser feito pelo Banco do Nordeste, o que gerou várias dificuldades devido aos trâmites burocráticos das agências bancárias.

A submissão de propostas para o PAA-Conab ocorre pela plataforma PAA-Net, cujo sistema recebe as propostas via internet, o qual a organização fornecedora deverá encaminhar propostas pelo sistema, bem como, a documentação necessária caso haja aprovação. Apesar da informatização para a submissão das propostas, nem sempre os locais das organizações

fornecedoras provem de infraestrutura básica para a submissão dos projetos, como rede de internet, computadores, além do próprio conhecimento técnico de informática.

Ao serem questionados sobre as motivações para acessar o PAA, os agricultores concordaram com todas as opções apresentadas, que incluíam: melhorar a renda, acessar novos mercados, ampliar a produção e, entre outras, a tentativa de sair da subsistência.

A principal fonte de renda, conforme os agricultores, basicamente, é de programas governamentais, como os mercados institucionais e o Bolsa Família. O rendimento mensal dos agricultores varia entre menos de um salário-mínimo e até 1 a 2 salários-mínimos.

Os agricultores entrevistados residem em suas propriedades há mais de 10 anos, desenvolvendo a produção de hortifrutigranjeiros, como goiaba, acerola, quiabo, maxixe, couve, pepino, macaxeira. Além disso, praticam a pecuária, com a criação de galinhas, suínos e, em algumas propriedades, bovinos. Os agricultores também produzem azeite do coco babaçu.

Em relação à condição de posse da terra, todos os produtores são proprietários de seus estabelecimentos, com exceção de um agricultor, que informou ser posseiro. O tamanho das áreas de produção individual varia entre menos de 1 hectare e até 2 hectares. Na comunidade Sororoca, a área coletiva destinada à produção é de 12 hectares, como demonstrado na Figura 18. Já na comunidade quilombola Piqui da Rampa, as hortas coletivas possuem áreas de 2 hectares e 15 hectares, conforme se observa na Figura 19.

Figura 18 – Área produtiva da comunidade Sororoca em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Figura 19 – Área produtiva da comunidade quilombola Piqui da Rampa em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

No assentamento Padre Trindade, conta com 10 hectares destinados à produção de alimentos. A produção de farinha tem sido a principal fonte de renda do assentamento. O assentamento está localizado a cerca de 18 km da sede do município de Vargem Grande (Sousa, C., 2024).

Quanto à finalidade da produção, todos os agricultores apontaram que é voltada para o consumo próprio e para os mercados institucionais, como PAA e PNAE. No entanto, nem todos apontaram que vendem seus produtos em outros mercados e feiras.

O processo de produção de alimentos para o PAA até o momento do repasse aos beneficiários consumidores, exige uma articulação entre os agricultores e os órgãos responsáveis pela execução do programa no município, como a Secretaria de Agricultura e a Secretaria de Assistência Social.

Embora, em sua configuração, o programa tenha como finalidade a produção de alimentos e sua doação para as pessoas em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, todo esse processo envolve diversos entraves.

A partir das informações disponibilizadas pela Conab e MDS (2024), o PAA-Conab no município de Vargem Grande, entre 2010 e 2022, atendeu 86 unidades receptoras de alimentos. Dentre as unidades receptoras estão a rede pública de educação, entidades socioassistenciais e a rede pública de saúde. Nesse período, também foram contemplados 37.263 beneficiários consumidores. Evidencia-se o ano de 2012, que apresentou o maior número de unidades receptoras e beneficiários consumidores, seguido do ano de 2015. Os anos de 2013, 2014, 2016 e 2021 não foi identificado acesso ao PAA-Conab no município, como se verifica no Quadro 8.

Quadro 8 – Número de unidades receptoras e total de beneficiários consumidores PAA-Conab em Vargem Grande (2010-2022)

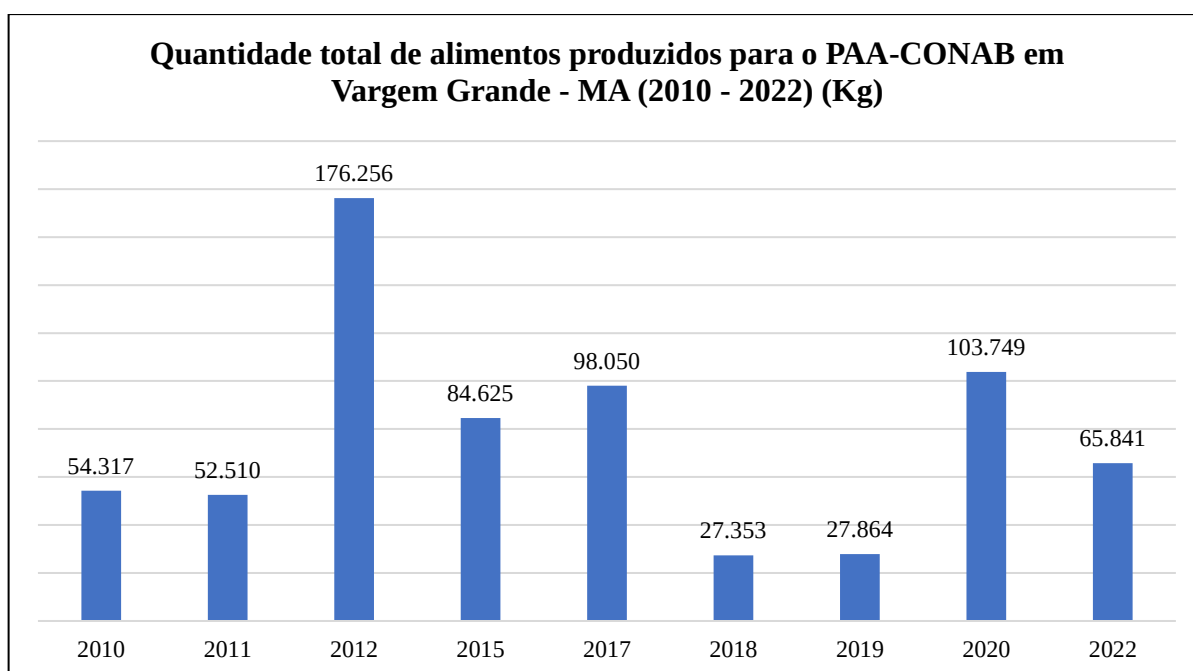
Ano	Nº. de Unidades Receptoras	Nº. Total de beneficiários consumidores
2010	11	3.778
2011	17	4.886
2012	31	8.817
2015	18	5.262
2017	3	3.100
2018	1	1.000

2019	1	2.530
2020	2	5.060
2022	2	2.830
Total	86	37.263

Fonte: Conab; MDS, 2024.
Organizado e elaborado pela autora.

Em relação aos alimentos produzidos para o PAA-Conab em Vargem Grande, ao longo do período analisado, o ano de 2012 apresentou maior produção de alimentos, seguido dos anos de 2015, 2017 e 2020. Os anos de 2018 e 2019 obtiveram os menores volumes de alimentos, com recuperação em 2020. Ao longo desse período foram produzidos 690.565 kg de alimentos, conforme Gráfico 19.

Gráfico 19 – Produção de alimentos para o PAA-Conab em Vargem Grande (2010-2022)

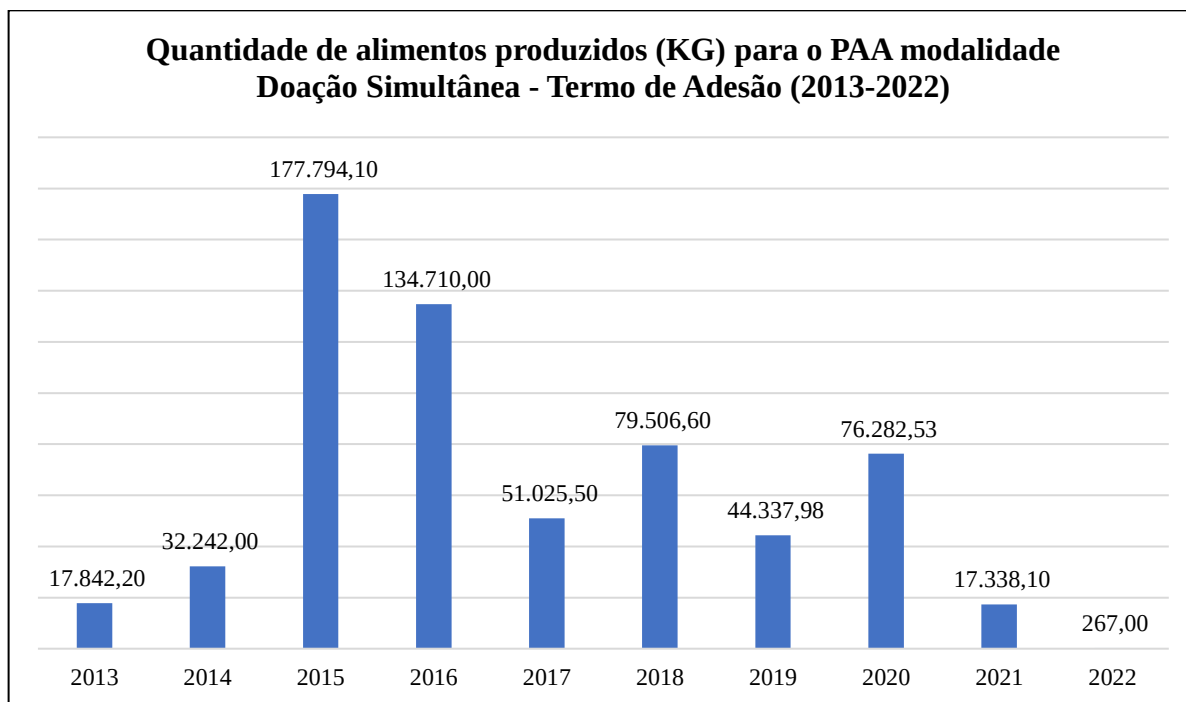


Fonte: Conab; MDS, 2024.
Organizado e elaborado pela autora.

No PAA-Municipal, por meio da modalidade Doação Simultânea via Termo de Adesão, houve um crescimento na produção até o ano de 2015, quando atingiu seu maior volume. Nos

anos posteriores, a produção apresentou várias oscilações. Destaca-se o ano de 2022, que registrou a menor produção de todo o período, como demonstrado no Gráfico 20.

Gráfico 20 – Produção de alimentos para o PAA-Municipal em Vargem Grande (2013-2022)



Fonte: MDS, 2024.
Organizado e elaborado pela autora.

Conforme o entrevistado B, a Secretaria de Agricultura é a responsável direta pelo cadastramento dos produtores, e quem executa o programa em parceria com a Secretaria de Assistência Social de Vargem Grande, órgão responsável pelo recebimento dos alimentos. A Secretaria de Agricultura realiza o cadastro dos beneficiários fornecedores, acompanha-os nas visitas técnicas para verificar a produção e repassa os alimentos para a Secretaria de Assistência Social.

Ao receber o produto dos agricultores, a Secretaria de Agricultura avalia os produtos e os repassa para a Secretaria de Assistência Social. A cesta de alimentos ofertada é chamada de Kit Hortaliças, como apresentado na Figura 20. A Secretaria de Assistência Social é responsável por realizar a distribuição dos kits hortaliças para as famílias em situação de vulnerabilidade social.

Figura 20 – Cesta de alimentos do PAA



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Dentre as comunidades que mais se destacam na produção, conforme o entrevistado B, são Sororoca, Piqui da Rampa, Rampa, Rosalina e Remédios. Os principais produtos cultivados são abóbora, banana, cebolinha, coentro, couve, fava, feijão-verde, maxixe, melancia, milho-verde em espiga, pepino, pimenta-de-cheiro, quiabo e vinagreira. No período em que foi realizada a visita, em março de 2024, os principais produtos ofertados ao programa foram abóbora (21-B), milho (21-C), vinagreira (22-A), maxixe (22-B), limão (22-C) e mandioca (22-D), e, conforme se observa nas Figuras 21 e 22.

Figura 21 – Alimentos do PAA em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Figura 22 – Alimentos ofertados pelo PAA em Vargem Grande - MA



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

De acordo com dados da Conab e MDS (2024), no PAA-Conab os principais produtos ofertados são hortigranjeiros, grãos e oleaginosas, processados e frutas conforme demonstrado no Quadro 9.

Quadro 9 – Produtos ofertados para o PAA-Conab em Vargem Grande (2010 – 2022)

Categoria de produtos	Quantidade (Kg)	% Total
Carnes	27.496	7,58%
Castanhas	1.807	0,31%
Frutas	183.371	13,47%
Grãos e oleaginosas	126.025	19,24%
Hortigranjeiros	258.744	40,12%
Mel	1.568	0,45%
Pescados	3.490	0,82%
Processados	88.064	18,01%

Fonte: Conab; MDS, 2024.
Organizado e elaborado pela autora.

A produção de carnes, mel, castanhas e pescados foi ofertada somente nos anos de 2010, 2011 e 2012. Nesse contexto, a produção centrou-se em frutas, grãos e hortigranjeiros. Dentre as carnes ofertadas, estavam a bovina, suína e de frango. Destaca-se também a oferta de alimentos como farinha de mandioca (grossa amarela e seca branca), tapioca com fécula, polpa de frutas e azeite de coco babaçu.

Sambuichi *et al.* (2019), compreenderam que as mudanças ocorridas nos marcos regulatórios do programa e as subseqüentes resoluções do Grupo Gestor do PAA, em resposta aos questionamentos dos órgãos de controle sanitário, passaram a exigir o cumprimento integral da legislação sanitária para os produtos adquiridos pelo PAA. Essa exigência, atingiu a comercialização de produtos agroindustrializados, especialmente os de origem animal, afetando principalmente os pequenos empreendimentos.

Os produtos fornecidos pelos agricultores são os hortifrutis, como alface, maxixe, quiabo, abóbora, melancia, macaxeira, acerola, goiaba, milho, cheiro-verde, limão, entre outros produtos. Na comunidade Sororoca, os agricultores também fornecem carne bovina, suína e avícola, bem como produtos da horticultura conforme se verifica na Figura 23.

Figura 23 – Horticultura na comunidade Sororoca



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Nesse contexto, destaca-se o potencial produtivo dos agricultores no PAA para o fornecimento de alimentos, principalmente de hortifrutigranjeiros, além de derivados da mandioca, como a farinha e a tapioca, reforçando assim, a importância dos mercados institucionais para o estímulo da produção.

Basicamente, a Secretaria de Agricultura recebe os produtos e avalia a qualidade dos alimentos. As entregas dos alimentos do PAA são realizadas na CRA (Figura 24), onde são montadas as cestas básicas, que posteriormente são distribuídas no CRAS São Miguel e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) às famílias de baixa renda regularmente cadastradas, todas as terças-feiras (Figura 25).

Figura 24 – CRA de Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Figura 25 – CRAS São Miguel em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Os agricultores repassam os alimentos no CRA. Para os agricultores impossibilitados de se deslocarem ao CRA, seja pela distância ou ausência de veículo de transporte, a Secretaria de Agricultura disponibiliza um caminhão que realiza a coleta dos alimentos nas comunidades com maior quantidade de produtos, conforme se verifica na Figura 26.

Figura 26 – Caminhão de repasse dos alimentos do PAA em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

O entrevistado B relatou que, mesmo diante das dificuldades nas estradas durante o período chuvoso, o caminhão precisa buscar os alimentos nas comunidades para beneficiar tanto os fornecedores quanto os consumidores do programa. Embora o veículo seja exclusivo para o PAA, ainda assim, atende outras demandas da Secretaria, o que consequentemente beneficia outras políticas.

Embora o Termo de Adesão não preveja contrapartida dos estados e municípios, os custos e investimentos para a execução do PAA, devem estar previstos no planejamento orçamentário dos entes, o que exige do nível local a disponibilidade de infraestrutura básica para logística, armazenamento e transporte (Sambuichi *et al.*, 2023). Ou seja, parte também da gestão local fornecer condições para o escoamento e transporte da produção, de modo a estimular a produção e comercialização local.

O CRAS e o CREAS são responsáveis por cadastrar as famílias de baixa renda, realizar visitas, acompanhar e distribuir as cestas básicas. O processo de montagem das cestas é realizado por funcionários da Secretaria de Agricultura e da Assistência Social.

Para tanto, na montagem das cestas é feito todo o controle e pesagem dos alimentos, para identificar a disponibilidade dos produtos de cada agricultor, por meio de uma ficha organizada pela equipe de montagem das cestas, como demonstrado na Figura 27.

Figura 27 – Recibo dos alimentos do PAA

The image shows four identical blank receipt forms for the PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). Each form is titled 'PAA' and 'Programa de Aquisição de Alimentos'. It includes a line for the recipient's name 'Sr(a) _____ entregou os produtos relacionados abaixo.' and a table with three columns: 'Produto', 'Quantidade', and 'Preço'. At the bottom, there are fields for 'Data ____/____/____' and 'Valor: R\$ ____'.

Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Todo esse processo de repasse e distribuição dos alimentos, ocorre às terças-feiras. O repasse dos alimentos produzidos pelos agricultores ocorre pela manhã, e no início da tarde, funcionários da Secretaria de Agricultura e de Assistência Social realizam a montagem das cestas no CRA (Figura 28). No final da tarde, a partir das 17 horas, as cestas são entregues no CRAS e CREAS para as famílias cadastradas (Figura 29).

Figura 28 – Processo de montagem das cestas de alimentos do PAA em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Figura 29 – Início do repasse dos alimentos do PAA no CRAS São Miguel em Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo 2024.

Por questões éticas e recomendações da Assistência Social do CRAS São Miguel, não foi permitido registros fotográficos da entrega das cestas de alimentos do PAA para as famílias em situação de vulnerabilidade social.

O Restaurante Popular⁴⁷ de Vargem Grande firmou uma parceria com a COOPERVAG por meio da compra direta dos alimentos (Figura 30). A cooperativa é responsável pela negociação, o qual os agricultores produzem, entregam os alimentos à COOPERVAG, que repassa para o Restaurante Popular.

Figura 30 – Restaurante Popular de Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo 2024.

A cooperativa possui uma agroindústria de polpa de frutas, construída a partir de recursos de programas governamentais da agricultura familiar, conforme se verifica na Figura 31. Os principais produtos ofertados pela cooperativa para o PAA são polpa de frutas, como acerola, goiaba, maracujá, murici, entre outras, de acordo com a safra, como apresentado na Figura 32. Além disso, as polpas têm certificação do Ministério da Agricultura. Conforme a entrevistada C, as polpas de frutas são repassadas para o CRAS, e a COOPERVAG também fornece para o PNAE.

⁴⁷ Os restaurantes populares são equipamentos públicos de alimentação e nutrição, integram a Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Os restaurantes populares têm como objetivo a oferta de alimentos a um preço acessível (R\$ 1,00) a famílias de baixa renda. Em Vargem Grande, o restaurante popular foi implantado em 2018, oferta as refeições como café da manhã, almoço e jantar.

Figura 31 – Equipamentos para produção de polpa de frutas da COOPERVAG



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Figura 32 – Polpa de frutas da COOPERVAG



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

De acordo com Carvalho (2021), a COOPERVAG foi pioneira no Maranhão, no processo de habilitação de vendas, sendo a primeira no estado a fornecer produtos direto da agricultura familiar, não somente em Vargem Grande, como para outros municípios próximos.

Segundo Carvalho (2021) a COOPERVAG proporcionou ao agricultor familiar de Vargem Grande, diversas possibilidades para seu desenvolvimento socioeconômico, por meio da garantia do escoamento para a produção, além do aperfeiçoamento de técnicas agrícolas, por

meio de processos de formação para os agricultores. A criação da fábrica de polpas representa um grande avanço para os agricultores, os quais aperfeiçoaram a produção e realizaram investimentos na própria cooperativa, garantindo escoamento da produção (Carvalho, 2021).

Em relação às dificuldades na operacionalização do PAA, os agricultores apontaram principalmente, a produção, a comercialização dos alimentos e o transporte. Em seguida, em menor grau, destacaram a quantidade e qualidade dos produtos, bem como as normas e o regulamento do programa. Ao serem questionados sobre possíveis alterações na renovação das propostas do PAA, os agricultores apontaram que a única mudança foi a substituição da DAP para a CAF.

Quanto às dificuldades na produção e comercialização, houve consenso entre os agricultores entrevistados de que os recursos disponíveis para a produção muitas vezes são insuficientes, e que deveria ser repassado um valor parcial antes do início da produção. A norma do programa estabelece que o pagamento seja efetuado após o repasse dos alimentos. Assim, os agricultores relataram que uma das críticas ao programa é o fato de o pagamento somente ser após a produção, o que, muitas vezes, dificulta o planejamento, a organização e o investimento na produção.

Além disso, outra questão refere-se aos recursos insuficientes para estimular a produção e comercialização. Apesar de o programa incentivar a produção familiar, os agricultores reforçam que os recursos poderiam ser ampliados para aumentar a produção e investir em insumos.

Quando questionado sobre a articulação dos agricultores familiares em Vargem Grande, o entrevistado B afirmou que ainda falta esse aspecto. O entrevistado B apontou que embora o município tenha disponibilidade hídrica para cultivar diversos alimentos e abastecer a própria região, ainda há essa dependência externa, pois os agricultores produzem em pequena escala. Além disso, o entrevistado ainda comenta que o alto custo da produção eleva o preço dos produtos na feira local, desestimulando os agricultores familiares, o que muitas vezes não compensa comercializar nesse espaço.

Em relação a assistência técnica para a produção dos alimentos para o PAA, esta é realizada por meio de uma escala de visitas dos técnicos da Secretaria de Agricultura. Para o entrevistado B, não houve muitos desafios na produção dos alimentos para o PAA; o principal empecilho era somente a comercialização, ou seja, o acesso aos mercados.

De acordo com a entrevistada C, os agricultores recebem assistência técnica da Secretaria de Agricultura de Vargem Grande e da AGERP. Todos os agricultores afirmaram receber assistência técnica para a produção, prestada tanto pela Secretaria de Agricultura do

município de Vargem Grande, quanto do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). Na comunidade Piqui da Rampa, foi mencionado que, inicialmente, não havia esse suporte técnico; e que somente a partir de 2009 passaram a ocorrer visitas de técnicos para auxiliar na produção. Os agricultores também destacaram o uso de adubo e fertilizantes para a produção dos alimentos no PAA.

De acordo com a entrevistada C, a dificuldade enfrentada pela cooperativa foi no repasse dos produtos, pois, em determinados períodos, alguns alimentos estavam indisponíveis devido à safra até a conclusão da proposta. Conforme Perin *et al.* (2023), a dificuldade em se organizar e planejar a produção vai ao encontro de um dos problemas do PAA. Isso porque a entrega dos alimentos ocorre semanalmente, enquanto os agricultores fazem o cultivo e a colheita de acordo com as safras. Com isso, essa questão pode gerar atraso na entrega de produtos específicos ou excesso de alimentos em determinadas épocas do ano.

Nesse contexto, a cooperativa teria um papel fundamental no processo de articulação na oferta e repasse dos alimentos na formulação das propostas do PAA, uma vez que a comercialização para o programa é um processo contínuo e exige a disponibilidade dos produtos ao longo de todo o período da proposta.

Os agricultores do assentamento Padre Trindade relataram ter dificuldades de organização para o planejamento da produção. Os agricultores mencionaram as dificuldades de ocorrer um melhor acompanhamento por parte da assistência técnica.

Além disso, os agricultores relataram a ausência de um serviço eficiente de fornecimento de energia elétrica, já que o sistema é monofásico e a transmissão era frequentemente interrompida. Também apontaram que os assentados não possuem um sistema de abastecimento de água potável. Conforme C. Sousa (2024), os agricultores do assentamento Padre Trindade utilizam água de açudes para a irrigação.

Em relação à logística do repasse dos alimentos à cooperativa, os cooperados entregam os produtos, sendo a direção da cooperativa responsável pela conferência, organização, pesagem e identificação dos produtos para a prestação de contas. Todo esse processo de organização dos alimentos é realizado por apenas três funcionários da cooperativa.

Os agricultores repassam os alimentos para a cooperativa todas as terças feiras até as 09 horas da manhã, pois, posteriormente os alimentos serão repassados ao CRA para montagem das cestas de alimentos, com todo aquele processo mencionado anteriormente. A própria cooperativa possui um caminhão para o transporte de alimentos, como apontado na Figura 33.

Figura 33 – Caminhão da COOPERVAG para transporte de alimentos



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Nesse contexto, foi identificado uma articulação entre os órgãos governamentais responsáveis pelo repasse dos alimentos por meio da Secretaria de Agricultura e a Secretaria de Assistência Social de Vargem Grande, na perspectiva da manutenção do PAA no município.

Conforme Grisa e Porto (2015), a complexidade do PAA, principalmente na modalidade Doação Simultânea, exige uma ampla articulação de atores no âmbito nacional e local. De acordo com os autores, o envolvimento e a articulação dessas organizações poderiam contribuir para a canalização de investimentos públicos para áreas prioritárias, o que poderia minimizar distorções e a cogestão de políticas públicas.

Apesar da disponibilidade de um caminhão para realizar o transporte dos alimentos das comunidades, ainda assim, identifica-se a necessidade de melhorias na infraestrutura logística das comunidades rurais de Vargem Grande, pois essa limitação restringe a comercialização dos alimentos a mercados institucionais, como o PAA e o PNAE, bem com o acesso a outros mercados, como demonstrado na Figura 34.

Figura 34 – Estradas de acesso para as comunidades rurais de Vargem Grande



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

O período de chuvas intensas que ocorre entre os meses de dezembro a maio no município (com maior ocorrência no mês de março) limita ainda mais o escoamento dos alimentos das comunidades rurais, bem como a logística para outras atividades, como acesso a serviços de saúde. Além da falta de infraestrutura nas estradas, o distanciamento do centro urbano de Vargem Grande também dificulta o acesso a diversos serviços.

Sambuichi *et al.* (2023) destacam que a logística do PAA e as questões relacionadas ao transporte são fundamentais para a continuidade da política. No caso dos transportes, há problemas relacionados à falta de veículos, precarização de estradas e rodovias e dificuldades de acesso por vias fluviais em determinadas regiões do Brasil.

Os agricultores entrevistados também mencionaram a questão do transporte. As péssimas condições de infraestrutura das estradas, além da distância do centro comercial de Vargem Grande, dificultam o escoamento e a venda do excedente da produção do PAA e PNAE. Segundo Nascimento (2019), além da dificuldade no escoamento da produção, outra questão refere-se à comercialização dos produtos, principalmente em relação aos preços, pois os custos de transporte e produção são elevados. Assim:

A falta de compradores dos produtos e a falta de incentivos do Estado foram os outros fatores listados que dificultam a comercialização dos excedentes agrícolas do Piqui da Rampa. Quanto à falta de compradores, os moradores citam que as dificuldades seriam enormes, caso a produção local não fosse adquirida através de programas como o PAA/CONAB e o PNAE, haja vista que os programas citados são responsáveis pelo consumo de quase toda a produção da comunidade. Quanto ao apoio estatal, entende-se que a recuperação da estrada que serve de ligação à sede do município já seria um importante passo, pois o deslocamento dos excedentes agrícolas tem sido o grande desafio para os agricultores rurais do Piqui da Rampa (Nascimento, 2019, p. 166).

No Piqui da Rampa, foi relatado que, anteriormente, a prefeitura fazia o transporte dos alimentos. Posteriormente, a comunidade remanescente de quilombo conseguiu comprar um caminhão com recursos de projetos da agricultura familiar.

Nesse contexto, reforça-se novamente um dos principais problemas da execução do PAA: a questão logística do transporte dos alimentos, como demonstrado na Figura 35. Assim, é de extrema importância a adoção de políticas públicas voltadas para a infraestrutura e logística dos estabelecimentos da agricultura familiar, pois em decorrência desse problema, tem-se dificuldades na inserção nos mercados e na comercialização dos produtos.

Figura 35 – Acesso para o Padre Trindade (A), Sororoca (B) e Piqui da Rampa (C)



Fonte: Pesquisa de campo, 2023; 2024.

No assentamento Padre Trindade, os produtores vendiam seus produtos na feirinha toda terça-feira, mas interromperam as atividades por conta das dificuldades no escoamento da produção, em decorrência da infraestrutura das estradas, além da pouca produção e do reduzido acesso ao mercado.

Mattos Junior (2010) apontou que, no interior do Maranhão, as condições de acessibilidade dentro dos assentamentos rurais são precárias. Alguns estão localizados às margens das rodovias, enquanto outros ficam bem distante e difícil acesso, alguns possuem organizações associativas organizadas enquanto outros estão tentando criar formas de organização por meio de cooperativas ou associação de trabalhadores rurais. Além disso, as condições de infraestrutura em determinados municípios são deficientes no que diz respeito à educação, saúde e saneamento básico.

Nesse sentido, a infraestrutura logística é de responsabilidade da gestão local, que requer investimentos e melhorias nas estradas não apenas para o escoamento da produção familiar, como também para o deslocamento e o acesso a serviços essenciais.

As fotos da Figura 35 foram registradas durante o trabalho de campo em julho. Nesse mês, o período chuvoso já tinha terminado, mas ainda assim, as estradas encontravam-se intrafegáveis, o que evidencia a realidade dos agricultores familiares nos espaços rurais do Brasil.

Assim, identifica-se o potencial produtivo dos agricultores em Vargem Grande por meio do PAA, no entanto, os entraves estruturais dificultam ainda mais a execução do programa, além da necessidade de ampliação dos recursos do programa para o investimento na produção. Ainda assim, o programa tem gerado efeitos positivos para os agricultores, por meio da diversificação da produção dos alimentos, como carnes, frutas, verduras e legumes.

De acordo com relatos dos agricultores, reforça a burocracia como um dos principais entraves do programa. A exigência documental, juntamente com os trâmites bancários, torna o acesso ao PAA complicado. Além disso, identifica-se uma desarticulação institucional entre os órgãos envolvidos na execução do PAA, diante da fragilidade para o acesso ao programa, o que pode comprometer a adesão de novos agricultores, sobretudo comunidades tradicionais.

Nesse contexto, outras dificuldades enfrentadas pelos agricultores na execução do PAA são relacionadas à limitação dos recursos e a precariedade da infraestrutura. O pagamento do PAA é executado após a entrega dos alimentos, o que dificulta a realidade dos agricultores que muitas das vezes não possuem recursos financeiros para o investimento de insumos de modo a melhorar a produção dos alimentos, o que pode ocasionar uma baixa produtividade, desconsiderando assim, as realidades locais, sobretudo no Norte e Nordeste.

No próximo tópico, será discutido os impactos socioeconômicos do PAA para os agricultores em Vargem Grande, bem como as perspectivas e os desafios na execução do programa.

6.3 Dinâmica socioeconômica do Programa de Aquisição de Alimentos em Vargem Grande

Neste tópico, serão discutidos os impactos socioeconômicos para a agricultura familiar e os efeitos da desarticulação do PAA no município de Vargem Grande.

Programas como o PAA tornam-se fundamentais para municípios com altas taxas de pobreza e insegurança alimentar, sobretudo por aliarem um setor produtivo com grande potencial na geração de alimentos ao atendimento da população socioeconomicamente vulnerável. Em Vargem Grande, a interface do programa não se apresenta de forma diferente, sendo o PAA reconhecido como uma política de grande importância na dinâmica socioeconômica no município.

6.3.1 Os impactos socioeconômicos para a agricultura familiar a partir da implantação do PAA como estratégia de combate à fome em Vargem Grande

O PAA além de valorizar os alimentos da agricultura familiar, contribui para enfrentar os desafios do combate à fome entre as famílias em situação de insegurança alimentar. De acordo com Hentz e R. Hespanhol (2019), os resultados do programa são satisfatórios, embora não esteja isento de críticas e desafios, especialmente no que se refere à redução da pobreza e à garantia da segurança alimentar e nutricional.

O entrevistado B enfatiza que o PAA é um programa que beneficia todo mundo, como o pequeno produtor rural, que passa a ter uma produção com um mercado garantido. Além disso, beneficia também aqueles que não tem condições de sobreviver no campo, atendendo pessoas em situação de miséria e de pobreza.

O entrevistado B relatou que há experiências em que a Secretaria de Agricultura conseguiu avançar, como no caso da comunidade Sororoca. A produção da comunidade é relativamente recente, iniciada em 2018. No início, começou em uma área pequena, com menos de meio hectare, com apenas quatro pessoas trabalhando naquele espaço. Atualmente, houve um avanço significativo, pois os agricultores conseguiram assimilar o processo de produção agrícola (Figura 36).

A comunidade expandiu sua área para três hectares irrigados, com rotação de cultura, diversificação de produtos e mercado garantido. A comunidade Sororoca comercializa em Vargem Grande e em seu município vizinho Chapadinha. Atualmente, a comunidade é referência no município, com praticamente cinco anos de trabalho.

Figura 36 – Produção de alimentos na comunidade Sororoca



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Embora a comunidade já tenha um período de existência, a produção de hortaliças é recente. Anteriormente, os agricultores da comunidade Sororoca cultivavam principalmente com a técnica da “roça de toco”⁴⁸. A partir de 2018, iniciaram as mudanças no modo de produção. Na comunidade Sororoca, foi apontado que, em determinado ano, o repasse do PAA ultrapassou a cota prevista, gerando um excedente de alimentos. Inicialmente, o valor estabelecido era de 30 mil reais, mas, devido ao aumento da produção, passou para 84 mil reais. O excedente dos alimentos foi repassado para a prefeitura.

Perin *et al.* (2023), comentam que, de fato, os resultados do PAA demonstram o aumento da renda, garantia de mercado e ampliação e diversificação da produção. No entanto, o entrave esbarra nas dificuldades enfrentadas pelos agricultores, que nem sempre conseguem vender o que produzem.

Segundo Grisa e Porto (2015), uma das contribuições do PAA, especialmente nas modalidades operadas pela Conab, foi a priorização da participação dos agricultores familiares

⁴⁸ A roça de toco é um sistema tradicional de cultivo, que consiste na derrubada e queimada da vegetação para posterior plantio na terra.

por meio de organizações sociais (cooperativas e associações), buscando ampliar o acesso a outras políticas públicas ou demais ações coletivas. Nesse contexto, é importante fortalecer as diferentes configurações do programa, minimizando possíveis conflitos.

Em relação às mudanças na produção dos agricultores com o PAA, o entrevistado B compreende que o produtor que trabalha com mercado garantido tem uma vantagem em relação aos demais, o que o motiva a se dedicar ainda mais à roça ou à horta. O entrevistado B apontou que, anteriormente, a Conab distribuía os valores dos produtos para os programas com base na tabela de preços do atacado. Já em 2024, houve um diferencial; a pesquisa de preços passou a ser realizada no varejo, o que valorizou ainda mais os produtos.

Por outro lado, o entrevistado B analisou que essa proposta ajudou muito os agricultores, entretanto, trouxe desafios, isso porque, para o produtor que ainda não fez a “virada de chave”, acaba criando uma certa dependência dos mercados institucionais. Assim, o produtor deixa de vender em outros espaços e mercados, como na feira, devido à diferença de preço. Nesse sentido, para o entrevistado B, é essencial investir na formação dos produtores, capacitando-os para gerenciar melhor a produção e buscar novos mercados. O entrevistado analisa que, com o PAA, o acesso ao recurso é garantido, o que incentiva os produtores a continuarem produzindo.

O entrevistado B reforça que os insumos são caros, há dificuldades relacionadas à falta de estradas, o escoamento da produção não é realizado de forma adequada e o mercado local é um pouco injusto. Nesse contexto, o entrevistado também apontou que uma das dificuldades é estimular o agricultor familiar a não se tornar dependente de programas governamentais. Para o entrevistado, esses programas funcionam como uma porta de entrada oferecendo um mercado garantido para que o agricultor possa dar continuidade ao seu trabalho.

Compreendendo a percepção do entrevistado B, a respeito dessa “dependência” dos agricultores aos mercados institucionais, identifica-se que vai de encontro à ideia de emancipação dos agricultores na busca por autonomia frente aos programas governamentais. De fato, compreende-se a proposta do fortalecimento da agricultura familiar por meio das políticas públicas e que tais políticas sejam ampliadas e efetivadas. Mas ainda assim, entende-se que cabe ao poder público do município estabelecer também as condições e as possibilidades para que os agricultores possam se articular em torno da dinâmica e organização produtiva, dado as próprias condições e estrutura do município. Como exemplo, muito enfatizado pelos agricultores destacam-se as condições da estrada, que é um ponto fundamental para o escoamento e a logística da produção.

Sambuichi *et al.* (2023) apontam que a criação de um canal de comercialização com preços adequados teria o efeito direto de aumentar a comercialização dos produtos.

Consequentemente, os agricultores teriam mais estímulos para produzir e vender, elevando sua renda.

Quando questionados sobre as mudanças ocorridas na propriedade e na produção, todos os agricultores apontaram que houve melhorias na renda, aumento da produção de alimentos, ampliação da área cultivada, mudanças na alimentação, e em alguns casos, passaram a acessar novos mercados.

No Piqui da Rampa, foi apontado que, com o apoio da assistência técnica voltada à produção de alimentos para o PAA, houve uma redução das queimadas de 90%. Além disso, foi relatado que, anteriormente, havia a atuação de atravessadores na comunidade, mas que, após o acesso ao PAA, essa prática não tem ocorrido.

No Piqui da Rampa, a partir dos recursos dos programas, foi possível construir um poço para abastecimento e irrigação. Com esses recursos, os agricultores também puderam comprar veículos para auxiliar no deslocamento, e a produção passou da roça de toco para a plantação de hortaliças, além disso, os quilombolas possuem açude para a produção de peixe, conforme de verifica na Figura 37.

Figura 37 – Açude para a produção pesqueira no quilombo Piqui da Rampa



Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

A partir do questionamento sobre a qualidade dos produtos, os agricultores apontaram que não houve reclamações. Ainda assim, ao serem questionados se houve alterações na oferta e no repasse dos alimentos, os agricultores apontaram que sim, como: a entrada de recursos, aumento da produção, acesso à assistência técnica, e que anteriormente havia menos produtos cultivados.

Em relação às mudanças na produção dos alimentos após o PAA na COOPERVAG, a entrevistada C entende que essas políticas realmente mudam a vida das pessoas, pois programas como o PAA são uma grande oportunidade e fazem, de fato, a diferença na vida dos agricultores.

De acordo com a direção da cooperativa, o PNAE não contempla a maioria dos produtos disponíveis pelos agricultores, enquanto o PAA permite incluir o que os agricultores realmente têm. Os projetos são elaborados com base na produção existente, e a cooperativa compra os produtos tanto dos cooperados quanto de não cooperados, sendo realizada a conferência dos alimentos, considerando a fiscalização sanitária. Ademais, o Ministério da Agricultura realiza visita anuais, sem aviso prévio.

Sobre os impactos do PAA no combate à fome e insegurança alimentar, de acordo com a entrevistada C, o PAA é um grande incentivo do governo, pois ajuda muitas famílias vulneráveis socioeconomicamente.

Os agricultores apontaram que, de fato, o PAA atende os objetivos de promover acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Quando questionados sobre as vantagens do PAA, os agricultores apontaram que o programa melhorou a renda e a qualidade dos alimentos; que passaram a ter uma renda fixa ao longo do ano com a comercialização; que o programa

possibilita o acesso a mercados para escoar a produção; que auxiliou na produção dos alimentos, e permitiu a compra de automóveis, facilitando tanto a comercialização quanto o deslocamento das famílias. Nascimento (2019), ao analisar os impactos dos mercados institucionais no Piqui da Rampa, compreendeu que:

O PAA e o PNAE têm uma importância fundamental para a comunidade, pois são responsáveis pela aquisição dos excedentes agrícolas gerados pelas famílias. Ressalta-se que somente o PAA responde por 80% das negociações realizadas pelos agricultores familiares através da Associação do Piqui da Rampa. Assim, pode-se concluir que sem estes programas os agricultores teriam enormes dificuldades para negociar a produção, uma vez que o mercado local de Vargem Grande – MA, não consegue absorver toda a produção da comunidade (Nascimento, 2019, p. 174).

De acordo com a entrevistada D, representante do CRAS de Vargem Grande, as cestas básicas pesam, em média, 20 kg, peso que às vezes a família tem dificuldade para transportar. A cesta é composta por alimentos conforme a safra, que incluem polpa de frutas, melancia, farinha, feijão, hortaliças, verduras, e, por vezes, inclui peixe. No período da entrevista (março de 2024), os principais produtos inclusos na cesta eram alface, banana, cebolinha, coentro, couve, fava, feijão, maxixe. As entregas são realizadas em dois CRAS, por técnicos da Secretaria de Assistência Social, e as famílias se deslocam até o local para a retirada das cestas.

Segundo Sambuichi *et al.* (2023), para os beneficiários consumidores identifica-se o aumento na diversificação do cardápio alimentar e a ampliação do acesso a alimentos diversificados; para os beneficiários fornecedores chama-se a atenção para o autoconsumo diante da diversidade de produtos cultivados. Ainda segundo os autores:

Dessa forma, o PAA tem a capacidade de promover o acesso à alimentação e melhorar a qualidade e os hábitos alimentares das populações mais vulneráveis, de maneira que se faz imprescindível para mitigar os efeitos da pandemia na população em risco social e alimentar no Brasil. A promoção do aumento no acesso aos alimentos in natura e minimamente processados torna-se ainda mais importante, uma vez que, ao aumentar o consumo desses produtos, principalmente quando se trata de crianças, idosos e pessoas com imunodepressão, é possível fortalecer o sistema imunológico e garantir maior resistência às doenças. A esses benefícios nutricionais agregam-se os impactos econômicos para as regiões onde o PAA está presente (Sambuichi *et al.*, 2023, p. 221).

Todas as famílias que recebem as cestas do PAA estão cadastradas no CadÚnico e são beneficiárias do Bolsa Família. Anualmente, a assistência social realiza visitas domiciliares aos beneficiários consumidores, sendo realizado o acompanhamento das famílias. Durante essas visitas, também ocorre a exclusão das famílias que passaram a ter emprego fixo, permitindo a inclusão de novas famílias, conforme as normas do Bolsa Família. No CRAS, onde foi realizada a entrevista, são atendidas cerca de 300 famílias.

De acordo com a entrevistada D, o PAA é um programa que beneficia muitas pessoas. Todas as famílias acompanhadas pelo CRAS estão em situação de vulnerabilidade social e realmente precisam do auxílio; no entanto, há famílias em situação ainda mais crítica. Nesse sentido, são cadastradas as famílias que participam ativamente do CRAS e recebem acompanhamento psicológico e assistência social, além das cestas. Muitas dessas famílias residem em locais distantes do centro urbano, mas, conforme as normas do programa, as cestas não podem ser entregues diretamente em suas residências. Diante disso, algumas pessoas solicitam que vizinhos, parentes ou amigos com veículos façam a retirada das cestas, previamente informado ao CRAS.

A entrevistada D citou como exemplo os moradores do Residencial Canaã, situado na direção do município de Chapadinha, limítrofe a Vargem Grande. Segundo a entrevistada essas pessoas percorrem a distância de aproximadamente 3,6 Km até o CRAS, e carregam as cestas básicas do PAA na cabeça até suas residências.

Os produtos são escolhidos cuidadosamente, buscando sempre garantir a qualidade das cestas. Para a entrega das cestas de alimentos do PAA, as famílias são divididas em 5 grupos de 40 pessoas, com as entregas sendo realizadas a cada terça-feira.

Em períodos de excedentes de alimentos, após a distribuição das cestas do PAA, os alimentos são repassados para os hospitais, cozinha industrial, restaurante popular e para a merenda escolar, evitando desperdícios. Ao ser questionada sobre a percepção de se houve melhoria na segurança alimentar dessas famílias, a entrevistada D abordou que observa de forma muito positiva as cestas de alimentos do PAA.

Perin *et al.* (2023) analisam que vários estudos apontam que o PAA proporcionou uma melhoria de acesso, diversidade e qualidade da alimentação, resultando em ganhos também para a saúde dos consumidores. Além disso, o programa se preocupa em fornecer alimentos de acordo com a sazonalidade da região, o que influencia o consumo de produtos típicos da região.

A entrevistada D citou o caso da polpa de frutas; as famílias recebem as polpas, mas algumas reclamam da ausência de açúcar para o preparo do suco. Além disso, foi mencionado que, em determinados períodos, a oferta de alimentos das cestas diminui, especialmente quando se encerra a proposta do PAA-Municipal, restando apenas o fornecimento por meio do PAA-Conab.

Um dos desafios do PAA são as interrupções nas entregas dos produtos, que ocorrem devido aos intervalos de prestação de contas e à demanda de renovação das propostas, o que prejudica a distribuição dos alimentos e, em alguns casos, reduz a variedade dos produtos disponibilizados. A partir do relato da entrevistada D, identifica-se a vulnerabilidade social dos

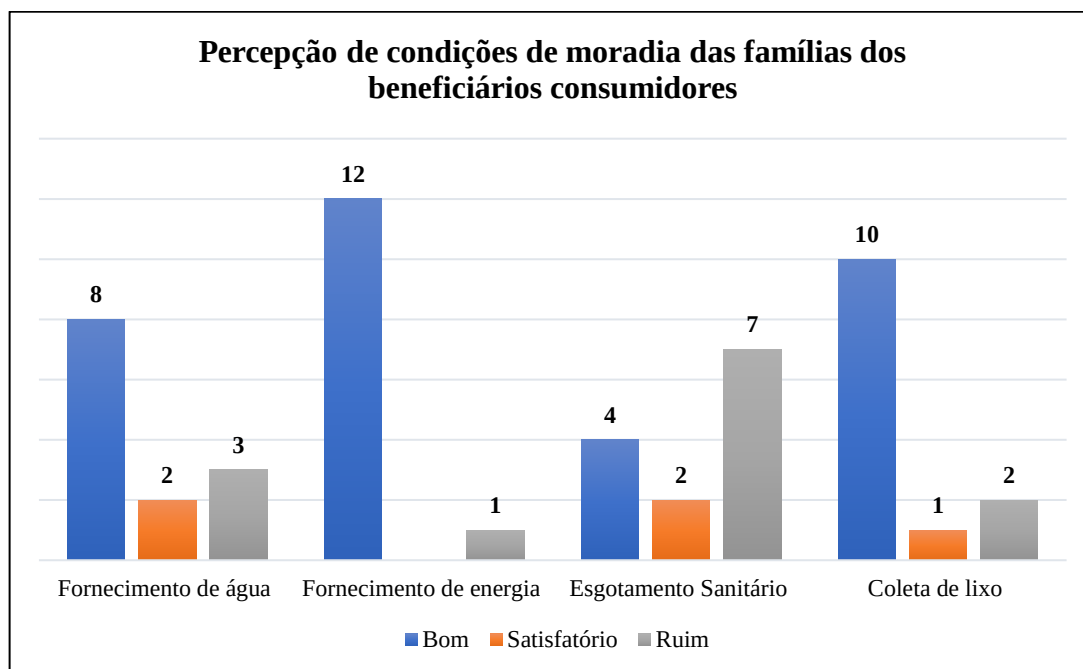
beneficiários consumidores, evidenciada pelo questionamento da ausência do açúcar para a preparação do suco, demonstrando que o problema vai além do fornecimento de frutas e hortigranjeiros.

Em relação aos 13 beneficiários consumidores dos alimentos entrevistados, quanto ao grau de escolaridade, 4 apontaram que não sabem ler e escrever, 2 possuem o ensino fundamental completo, e uma pessoa beneficiária possui graduação em Pedagogia. Ainda assim, 11 beneficiários se consideraram pardos e 2 se consideraram brancos.

Ao serem questionados se houve algum rendimento nos últimos 12 meses, 4 apontaram que realizaram atividades para obter uma renda extra, mas sem vínculo empregatício, como colheita e atividades domésticas (diarista). Enquanto isso, 9 beneficiários apontaram estar desempregados.

Identifica-se assim, o baixo nível de escolaridade entre os beneficiários consumidores, além da vulnerabilidade socioeconômica. Os entrevistados têm como fonte de renda recursos provenientes exclusivamente do Programa Bolsa Família, sendo que alguns entrevistados também exercem o trabalho informal. Esse cenário evidencia a situação de pobreza no município, e reforça a importância de políticas públicas como o PAA, como estratégia de combate à fome e à pobreza.

Quanto aos moradores residentes nos domicílios dos beneficiários, trata-se basicamente do núcleo familiar - esposa, marido e, em média de 2 a 5 filhos. Já em relação as condições de moradia das famílias dos beneficiários em relação aos serviços de fornecimento de água, energia e coletiva, no geral a avaliação dos beneficiários foi considerado bom, entretanto, o serviço de esgotamento sanitário, 7 entrevistados apontaram que é ruim, como se verifica no Gráfico 21. A avaliação negativa do esgotamento sanitário evidencia a necessidade de políticas públicas voltadas para o saneamento básico no município.

Gráfico 21 – Percepção de condições de moradia das famílias dos beneficiários consumidores

Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Elaboração: A autora.

Assim, foram realizados quatro questionamentos sobre a situação alimentar dos entrevistados nos últimos três meses, com base na POF – 2017-2018 (IBGE, 2020), como demonstrado no Quadro 10.

Quadro 10 – Situação Alimentar dos Beneficiários Consumidores do PAA

Situação Alimentar dos Beneficiários Consumidores do PAA	Sim	Não
Nos últimos três meses, algum morador residente em seu domicílio deixou de fazer alguma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?	3	10
Nos últimos três meses, algum morador residente em seu domicílio comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?	6	7
Nos últimos três meses, algum morador residente em seu domicílio sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?	3	10
Nos últimos três meses, algum morador residente em seu domicílio fez apenas uma refeição ao dia ou ficou sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar comida?	2	11

Fonte: Pesquisa de campo, 2024.

Elaboração: A autora.

Nesse contexto, os dados demonstram que a maioria dos domicílios dos entrevistados vive em situação de segurança alimentar. Ainda assim, embora em menor número, os dados também indicam a falta de acesso a alimentos em alguns domicílios; registrada por seis beneficiários que sofreram alguma restrição de alimentação, ou seja, os moradores comeram menos do que o necessário; três beneficiários que apontaram que algum morador no domicílio sentiu fome, mas não alimentou por falta de recursos financeiros, e dois beneficiários afirmaram que algum morador do domicílio fez apenas uma refeição ou ficou o dia sem comer, indicando casos de fome e insegurança alimentar.

Ao serem questionados como era as refeições antes do recebimento das cestas, 8 beneficiários apontaram que faziam as principais refeições do dia, como café da manhã, almoço, lanches e janta. Já para 5 beneficiários, de acordo com os relatos, apontaram que faziam as refeições com alimentos industrializados, como salsicha e embutidos, que faltava alimentos e que passou a economizar com a inclusão dos alimentos das cestas do PAA.

Sobre a percepção dos beneficiários sobre as cestas de alimentos do PAA se contribuíram para as refeições dos moradores na residência, todos apontaram que contribuiu. Além disso, todos relataram que após receberem as cestas do PAA, houve melhoria na qualidade da alimentação, como exemplo citado de uma beneficiária, que seus filhos passaram a ingerir mais legumes e verduras nas suas refeições.

Assim, identificam-se mudanças nos hábitos alimentares dos beneficiários consumidores após o recebimento das cestas do PAA, com a inclusão de frutas, legumes e verduras, o que evidencia o papel do programa na garantia da segurança alimentar. Apesar disso, os relatos dos entrevistados apontam a realização de refeições com baixo valor nutricional, pela ingestão de alimentos processados devido ao baixo custo, além da carência de alimentos, indicando a situação de vulnerabilidade socioeconômica desses beneficiários.

Nesse contexto, o PAA tem a capacidade de promover o acesso à alimentação saudável e de melhorar os hábitos alimentares de populações mais vulneráveis, agregando, assim, impactos econômicos nas regiões onde o programa está presente (Sambuichi *et al.*, 2023). Assim, torna-se necessário o fortalecimento do programa, para o enfrentamento da fome, bem como a consolidação de circuitos curtos de comercialização, visando à geração e à manutenção de sistemas alimentares locais e regionais.

Os beneficiários consumidores entrevistados, avaliaram a qualidade dos produtos das cestas do PAA, como boa. Ao serem questionados se houve alguma dificuldade para adquirir as cestas, os beneficiários apontaram a questão do transporte e a distância para o deslocamento,

outros apontaram o problema do horário da tarde, por conta da insolação devido ao horário para se deslocar para o CRAS.

Quando questionados se houve alguma interrupção no recebimento das cestas, uma beneficiária apontou que ficou sem receber por problemas no cadastro do Cadúnico, outro beneficiário apontou que no ano de 2024 já ficou sem receber, outro beneficiário abordou que teve um período que ficou duas semanas sem receber as cestas. Já para sete beneficiários não houve interrupção das cestas.

A partir da avaliação dos beneficiários consumidores do PAA, a qualidade dos alimentos foi percebida de forma positiva, reforçando a preocupação do programa em fornecer alimentos de qualidade, atendendo aos padrões nutricionais. Entretanto, os entraves do programa persistem, sobretudo em relação às dificuldades de acesso às cestas, devido a questões logísticas, como a ausência de transporte e a distância até o CRAS.

Nesse contexto, o PAA configura-se como uma importante ferramenta no combate à fome. A experiência de Vargem Grande demonstra o grau de vulnerabilidade das famílias beneficiárias dos alimentos do programa. De fato, o PAA tem contribuído para a oferta de alimentos às famílias em situação de vulnerabilidade; no entanto, a realidade do município evidencia o problema social da fome e da pobreza.

6.3.2 A desarticulação do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Vargem Grande: perspectivas e entraves

De acordo com dados da Conab e MDS (2024), o PAA-Conab em Vargem Grande, entre 2010 e 2022 atendeu 424 agricultores familiares. Ao longo desse período foram repassados um total de R\$ 2.711.562,75 em recursos, conforme se verifica no Quadro 11.

Quadro 11 – Quantitativo de recursos e beneficiários fornecedores no PAA-Conab em Vargem Grande (2010 a 2022)

Ano	Organização	Valores (em Reais)	Nº de participantes fornecedores
2010	Associação Comunitária do Povoado Piqui	153.000,00	34
2011	Associação Comunitária do Povoado Piqui	153.000,00	34
2012	Associação dos Produtores Rurais do Povoado Caetano	58.500,00	13
2012	Associação Comunitária do Povoado Água Branca	189.000,00	42
2012	Assoc. dos Trab. do Povoado São Joaquim da Rampa	76.500,00	17
2012	Associação Comunitária do Povoado Piqui	163.200,00	34
2015	Associação Comunitária do Povoado Piqui	238.601,20	30
2017	Cooperativa Agroextrativista dos Pequenos Produtores Rurais de Vargem Grande (Coopervag)	239.999,15	30
2017	União de Moradores do Povoado Canto dos Bois	159.999,80	20
2017	Associação Comunitária e Agrícola de Trab. e Trabalhadoras Remanescentes de Quilombo Piqui da Rampa	200.000,00	25
2018	Associação dos Agricultores Familiares Remanescentes de Quilombo do Povoado Rampa	119.778,00	20

2019	Associação Comunitária e Agrícola de Trab. e Trabalhadoras Remanescentes de Quilombo Piqui da Rampa	119.998,20	20
2020	Associação Comunitária e Agrícola de Trab. e Trabalhadoras Remanescentes de Quilombo Piqui da Rampa	239.997,80	30
2020	Associação dos Agricultores Familiares Remanescentes de Quilombo do Povoado Rampa	199.998,10	25
2022	Associação Comunitária e Agrícola de Trab. e Trabalhadoras Remanescentes de Quilombo Piqui da Rampa	199.997,22	25
2022	Cooperativa Agroextrativista dos Pequenos Produtores Rurais De Vargem Grande (Coopervag)	199.993,28	25
	Total	2.711.562,75	424

Fonte: Conab, MDS (2024)
Organizado e elaborado pela autora.

Ressalta-se, nesse contexto, a efetividade da comunidade remanescente de quilombo Piqui da Rampa, que, durante quase todo o período vigente, teve acesso ao PAA-Conab. Também se destacam as comunidades remanescentes de quilombo São Joaquim da Rampa e Rampa.

Os anos de 2013, 2014, 2016 e 2021 não houve propostas no PAA-Conab. Em 2013 ocorreu justamente a nova proposta por meio da modalidade Termo de Adesão do PAA, com a finalidade de descentralização da política.

Além disso, em 2016, houve um período de instabilidade política afetando principalmente os programas sociais, diante de uma nova mudança de governo. Já em 2021, evidencia-se o contexto pandêmico da Covid-19, juntamente com a desarticulação de diversos programas sociais. Nesse contexto, o PAA passou por uma nova configuração passando a ser denominado Programa Alimenta Brasil (PAB).

Em relação à modalidade Termo de Adesão, entre 2013 e 2022, foram contemplados 290 agricultores, com aporte total de recurso de R\$ 1.818.438,23 conforme apontado no Quadro 12.

Quadro 12 – Quantitativo de recursos e beneficiários fornecedores no PAA via Termo de Adesão em Vargem Grande (2013 a 2022)

Ano	Número de agricultores fornecedores	Recurso pago (não deflacionado) (em Reais)
2013	23	49.731,26
2014	22	81.003,40
2015	38	238.982,75
2016	36	191.232,95
2017	43	253.761,87
2018	48	367.862,44
2019	38	197.262,48
2020	24	367.673,00
2021	17	66.923,08
2022	1	4.005,00
Total	290	1.818.438,23

Fonte: MDS, 2025.
Organizado e elaborado pela autora.

Como mencionado nas discussões anteriores, o cenário observado em âmbito nacional também se reflete no município de Vargem Grande. A partir da modalidade Doação Simultânea via Termo de Adesão, por meio de convênios licitatórios com esferas públicas municipais e estaduais, foi identificado uma evolução positiva a partir de 2013, enquanto o PAA-Conab perde sua centralidade diante do sucesso dessa nova modalidade.

Embora Vargem Grande não tenha acessado o PAA-Conab em 2013, 2014, 2016 e 2021, houve, em contrapartida, um maior aporte de recursos e agricultores na modalidade via Termo

de Adesão. Entretanto, a partir de 2019, foi verificado um decréscimo significativo no número de agricultores e no volume de recursos destinados ao PAA via Termo de Adesão, mesmo durante o período pandêmico, quando a demanda por alimentos foi crescente. Ademais, no ano de 2022, apenas um agricultor acessou o PAA no município por meio dessa modalidade.

Segundo R. Hespanhol e A. Hespanhol (2022), a partir de 2016, o governo federal brasileiro arrefeceu as ações no fortalecimento da agricultura familiar, voltando-se de forma incisiva para os interesses do agronegócio. Além disso, o combate à pobreza e à insegurança alimentar praticamente saiu da agenda política do governo federal a partir de 2019.

Conforme Grisa e Porto (2015), a descontinuidade de projetos afeta todos os envolvidos na governança do Programa. Para os agricultores significa a necessidade de buscar novos mercados temporários e retornar aos mercados tradicionais. Para as organizações da agricultura familiar, além das limitações de ordem administrativa e financeira, essas descontinuidades afetam a legitimidade, o capital social e o poder de mobilização (Grisa; Porto, 2015). Além disso, também afeta os beneficiários consumidores, com a possibilidade de aumento da insegurança alimentar, devido à perda da variedade alimentar e nutricional dos alimentos.

Conforme Perin *et al.* (2023), outra dificuldade no PAA, é o baixo limite de comercialização por produtor. Estudos apontam que esse valor não supre as necessidades básicas dos agricultores. Além do valor limite ser baixo, é necessário que cada produtor tenha um controle da quantidade entregue para não ultrapassar a cota.

Diante disso, segundo o entrevistado B, a Secretaria de Agricultura do município tem buscado executar o programa dentro do prazo, uma vez que a norma não permite a retenção do recurso além do ano vigente. Ou seja, os agricultores têm 12 meses para utilizar o valor destinado, e caso haja sobra, o governo entende que o agricultor não participou efetivamente do edital, por não ter produzido o suficiente para justificar o recurso recebido.

Segundo o entrevistado B, a proposta do PAA para o ano de 2024 foi iniciada no final de fevereiro. No período em que a entrevista foi realizada, em março de 2024, o entrevistado B relatou que os agricultores estavam em plena safra de milho, abóbora, quiabo, maxixe e macaxeira em abundância. Ademais, já havia produtos, cuja meta tinha sido cumprida pelos agricultores. Dessa forma, segundo o entrevistado B, a principal mudança identificada foi a diminuição do recurso total destinado ao PAA.

Com a mudança de governo em 2023, houve a retomada do PAA. De acordo com dados do MDS (2025), naquele ano na modalidade Termo de Adesão foram contemplados 36 agricultores em Vargem Grande. Entretanto, em 2024, esse número caiu para 21, assim como

houve uma redução nos recursos (Quadro 13). Em relação ao PAA-Conab, em 2023 houve um maior aporte de recursos e um aumento no número de organizações fornecedoras (Quadro 14).

Quadro 13 – Quantitativo de recursos e beneficiários fornecedores no PAA via Termo de Adesão em Vargem Grande (2023 e 2024)

Ano	Número de agricultores fornecedores	Recurso pago (não deflacionado) (em Reais)
2023	36	R\$ 321.222,11
2024	21	R\$ 293.373,68

Fonte: MDS, 2025.
Organizado e elaborado pela autora.

Quadro 14 – Quantitativo de recursos e beneficiários fornecedores no PAA-Conab em Vargem Grande em 2023

Ano	Organização	Valores em Reais	Nº de participantes fornecedores
2023	Associação dos Agricultores Familiares Remanescentes de Quilombo do Povoado Rampa	299.996,15	20
2023	Associação Comunitária e Agrícola de Trab. e Trabalhadoras Remanescentes de Quilombo Piqui Da Rampa	524.998,58	35
2023	Associação dos Moradores Rurais e Quilombo do Povoado Santo Antônio Dos Coelho	100.049,72	15
2023	Ass. dos Trab. e Trabalhadoras R. Remanescentes de Quilombo do P. São Joaquim da Rampa	194.998,26	13

Fonte: MDS, 2025.
Organizado e elaborado pela autora.

O entrevistado B afirma desconhecer as razões para a diminuição dos recursos. O entrevistado analisa que, embora as normas do Programa contemplam o município, a maior necessidade seria o aumento do recurso.

Conforme Sambuichi *et al.* (2023), além da redução dos recursos totais destinados ao PAA, houve também uma expressiva diminuição dos valores recebidos por cada município atendido. A consequência disso é a redução da capacidade do PAA de produzir impactos na comercialização, na geração de renda e na dinamização econômica local, o que pode desestimular a produção agropecuária (Sambuichi *et al.*, 2023).

Quanto ao atraso no pagamento e ao cancelamento da adesão ao PAA, duas agricultoras, relataram que, em 2016, acessaram apenas o PNAE, e que, entre 2019 e 2022 não tiveram acesso ao programa. No Piqui da Rampa, em 2018, também não houve participação no PAA. Além disso, foi apontado pelos agricultores que, durante os governos Temer e Bolsonaro, houve redução dos recursos, e atraso nos pagamentos no ano de 2022.

Atrasos no pagamento dificultam a continuidade e o planejamento da produção por parte dos agricultores, impossibilitando a compra de insumos e materiais para o beneficiamento da produção. Além disso, deve-se considerar o intervalo de tempo entre a finalização de um projeto e o início de uma nova proposta. Nesse período de ruptura, algumas safras já estão disponíveis; no entanto, quando o projeto é retomado, os alimentos se encontram na fase final de sua periodicidade.

Em relação à COOPERVAG, a entrevistada C relatou que, em 2023 a cooperativa não participou da execução do PAA, pois ainda havia um saldo de recurso referente ao ano anterior.

Segundo Teixeira (2023), a redução de recursos impacta diretamente as cooperativas e associações criadas para atender às demandas do PAA. Além do desperdício de alimentos, sem acesso garantido à comercialização, os agricultores possuem poucos canais consolidados para o escoamento da produção, o que consequentemente implica na redução da renda do agricultor cooperado.

Ainda conforme a autora, o aumento dos limites de comercialização não garante um aumento orçamentário dos recursos destinados ao Programa. “O aumento dos limites de comercialização, em que pese o lado positivo, pode ocasionar uma diminuição no número de beneficiários, caso os recursos aplicados para operacionalização do Programa sejam em montante semelhante ao destinado nos últimos anos” (Teixeira, 2023, p. 130).

R. Hespanhol (2019) compreende que, apesar das dificuldades e limitações, o PAA demonstra sua importância no que concerne à diversificação da produção de alimentos; à melhoria da renda e do consumo das famílias dos agricultores; à valorização da agricultura familiar à melhoria da alimentação das pessoas atendidas pela rede socioassistencial local; à valorização dos hábitos alimentares; ao estabelecimento de circuitos locais e regionais; e à organização da rede de atores e de agricultores, ampliando os canais de comercialização.

Conforme Delgado e Zimmermann (2023), o Estado brasileiro sofreu desde 2015-2016 uma enorme perda na capacidade de intervenção criadora, ao mesmo tempo que, as políticas já implementadas exigiam mudanças para se adaptarem às novas realidades e melhorar as condições de vida da população empobrecida.

Um dos elementos para a garantia da segurança alimentar é o acesso à alimentação, e no caso da agricultura familiar, depende também do acesso à terra e um conjunto de políticas públicas como crédito, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, entre outros (Delgado; Zimmermann, 2023).

É importante ressaltar que a assistência técnica é uma demanda dos agricultores, não na perspectiva de modernizar a produção, mas de aliar os seus conhecimentos e o saber local a técnicas que possam auxiliar o manejo e na organização da produção agrícola, como por exemplo, no combate da incidência de pragas, de forma a tornar a produção mais eficiente e os alimentos com qualidade, além de definir estratégias de venda e custos da comercialização.

Nesse contexto Mattos Junior (2010) ao analisar as políticas agrárias na microrregião de Itapecuru Mirim, da qual o município de Vargem Grande faz parte, compreendeu que, entre os desafios, prestar assistência técnica sem tradição de trabalho com a agricultura familiar leva a sensação de que deveria ocorrer um aprendizado com via de mão dupla. Isso porque, para que as metas sejam alcançadas dependeria tanto do grau de confiança dos agricultores em relação aos técnicos quanto da habilidade destes em atender um número expressivo de famílias em curto espaço de tempo, considerando a gestão de empreendimentos familiares, o envolvimento em trabalhos comunitários e nas relações sociais envolvidas (Mattos Junior, 2010).

Além disso, o autor já sinalizava que as constantes discontinuidades nas estruturas de apoio à implantação de projetos e programas levam a um ambiente de insegurança e transforma os assentamentos em territórios instáveis.

Nesse contexto, a realidade do PAA em Vargem Grande demonstra que o cenário econômico, político e social nacional também teve reflexos no município, principalmente com a redução dos recursos durante os períodos de instabilidade do programa. Ainda assim, apesar das variações dos recursos ao longo dos anos, observa-se uma articulação entre os agricultores e a Secretaria de Agricultura, com o intuito de garantir o acesso ao programa, bem como a produção e a oferta de alimentos.

Essa dinâmica local evidencia como a dinâmica econômica da agricultura familiar confere ao PAA um papel de grande relevância, tanto no incentivo à produção quanto no estímulo à organização produtiva entre os agricultores. No entanto, o programa ainda necessita de maiores incentivos, apoio institucional, ampliação dos recursos financeiros, acesso facilitado

a mercados e uma infraestrutura adequada que fortaleça efetivamente os circuitos curtos de comercialização no território.

Nesse contexto, diante das desarticulações do programa, os agricultores mantêm a produção com recursos provenientes de programas sociais como o Bolsa Família, PNAE, além de outras políticas locais, como o Pró-Mandioca, e o PROCAF, com o objetivo de garantir a continuidade da produção.

De acordo com a SAF (2025), o PROCAF não contrata agricultores individuais, o contrato é formalizado por meio de organizações (associações ou cooperativas) de agricultura familiar, quilombolas, indígenas e quebradeiras de coco. Em 2019, o PROCAF atendeu a Coopervag, e em 2021 e 2024 foram firmados contratos com: COOPERVAG, Associação dos Trabalhadores Rurais do Povoado Sororoca; Associação dos Agricultores Familiares Remanescentes de Quilombo Rampa; Associação Comunitária e Agrícola de Trabalhadores e Trabalhadoras Remanescentes de Quilombo Piqui da Rampa.

Nesse contexto, políticas públicas voltadas para a agricultura familiar como os mercados institucionais, tornam-se cruciais ou atuam como uma válvula de escape dentro dessa lógica. O problema não se restringe apenas ao estímulo à produção, mas envolve uma série de fatores que comprometem a realidade socioeconômica não só de Vargem Grande, mas de toda a agricultura familiar.

Uma das políticas implementadas pela Secretaria de Agricultura de Vargem Grande tem como objetivo a abertura de áreas para cultivo, disponibilizada mediante solicitação dos produtores. Essa ação tem como objetivo principal beneficiar o programa Pró-Mandioca, mas seus efeitos positivos se estendem também aos agricultores vinculados ao PAA. Ao requisitarem a abertura de áreas para o plantio da mandioca, muitos agricultores aproveitam o preparo do solo para diversificar suas lavouras, incluindo o cultivo de hortaliças, contribuindo assim, para o fortalecimento da produção local e para a ampliação da oferta de alimentos destinados ao mercado institucional.

De acordo com o entrevistado B, em 2024, o projeto Pró-Mandioca foi implantado em seis comunidades, em áreas bastante grandes, variando na faixa de 10 e 12 hectares, para investimento na mandiocultura. Para isso, a Secretaria de Agricultura alinhou com as comunidades a utilização de insumos para o cultivo de mandioca, como a correção do solo com calcário e adubações. Com o Pró-Mandioca, foi adquirida uma máquina de plantar maniva, tornando eficiente a produção, como por exemplo, a plantação que antes levaria cerca de 10 dias passa a ser concluída em apenas um dia.

Nesse contexto, há uma tentativa de potencializar a produção local de Vargem Grande, principalmente por meio do cultivo da mandioca, produto característico da agricultura familiar. Assim, a adoção de políticas locais torna-se determinante para o fortalecimento da agricultura familiar, funcionando também como uma alternativa diante das oscilações nos recursos de programas governamentais da esfera federal, como o PAA.

Ainda assim, uma crítica apontada pela COOPERVAG em relação ao PAA foi à defasagem dos preços em relação à tabela da Conab. Essa disparidade nos preços acaba prejudicando e desestimulando os agricultores familiares, pois de acordo com a entrevistada C, o valor pago deveria considerar a mão de obra empregada pelos agricultores.

Assim, a entrevistada C apontou que a principal reclamação dos agricultores se refere aos preços defasados na tabela do programa, sendo que esses valores deveriam acompanhar o preço praticado no mercado. A principal dificuldade da cooperativa em relação às frutas é o fato de muitas serem sazonais, enquanto o espaço de armazenamento precisa atender à demanda durante o ano inteiro. Mesmo sendo conservadas e congeladas, as frutas ainda perdem a qualidade.

A entrevistada C trouxe o exemplo das acerolas: no período da entrevista (março de 2024), a fruta estava em safra, mas, daqui a três meses, as polpas começarão a perder a qualidade, pois são totalmente naturais e orgânicas. Além disso, a entrevistada apontou a dificuldade de acesso aos mercados, que poderiam proporcionar uma maior rotatividade dos produtos.

Segundo Perin *et al.* (2023), na fase de venda dos produtos, houve reclamações em algumas localidades que o preço dos produtos não vale a pena. O valor dos produtos segue a tabela da Conab, que realiza uma pesquisa local para estabelecer os preços de referência ao longo do ano. Apesar da variação dos preços dos alimentos no decorrer do ano, os produtos do PAA mantêm o valor. Essa questão gera reclamação por parte dos agricultores, pois a tabela está abaixo dos valores praticados no mercado (Perin *et al.*, 2023).

De acordo com a entrevistada C, a COOPERVAG não consegue incluir a produção de todos os agricultores. Assim, alguns agricultores recorrem diretamente às feiras e frutarias do município para tentar negociar preço e venda. Além disso, também foi mencionada a demora no processo de acesso ao PAA, que afeta diretamente a disponibilidade dos produtos, uma vez que a produção fica paralisada enquanto aguardam a comercialização dos mercados institucionais. Ainda assim, a cooperativa apontou que possui uma boa relação com a Conab, que é sempre solícita em atender as demandas dos cooperados.

Em relação às desvantagens do programa, os agricultores apontaram a ausência de fiscalização para verificar, de fato, quem é produtor e se está realmente produzindo. Destacaram também que o valor da cota por produtor é baixo, e que um valor maior contribuiria para a melhoria da produção. Os agricultores relataram ainda as dificuldades relacionadas à documentação, que limita o acesso de alguns produtores ao programa, além da burocracia na entrega de documentos ao banco para acessar o PAA. Os entrevistados sugeriram uma maior agilidade por parte do banco, que, por sua vez, deveria adiantar uma parte do recurso, garantido o início do plantio.

Em relação à cooperativa, a entrevistada C mencionou que busca facilitar a conexão com os produtores, pois muitos agricultores não têm acesso às tecnologias e sentem dificuldade em lidar com a documentação e a burocracia do programa. Conforme a entrevistada, o papel da cooperativa é assumir todo esse processo, pois, basicamente, os produtores entregam os alimentos com a certeza de que receberão o pagamento, ficando responsáveis pela produção e pela entrega dos produtos na cooperativa. Dessa forma, a direção da cooperativa é responsável por todo o processo burocrático do programa.

Castro e Freitas (2023) pontuam que esse nível de envolvimento e articulação ainda é oscilante, e a superação para uma articulação mais estruturada passa por elementos básicos. Tal arranjo para as soluções a médio e longo prazo requer também uma harmonização entre as diferentes escalas de atuação governamental. Além disso, o Estado tem o papel e/ou dever de intervir nas restrições relacionadas às questões econômicas, institucionais, tecnológicas e políticas.

Nesse sentido, a questão burocrática para a renovação das propostas, prestação de contas, bem como a tabela de preços tornam-se um dos entraves do programa em Vargem Grande. Tal fato pode ser compreendido pela complexidade do próprio programa e pela sua ampla dimensão de aplicabilidade nas regiões brasileiras. A experiência do PAA em Vargem Grande permite compreender mais uma realidade da política, que se apresenta de forma diferenciada nas diversas escalas de atuação.

Ao serem questionados sobre as perspectivas em relação ao PAA, os agricultores abordaram a necessidade de ampliação dos investimentos, além da expectativa de que o programa seja enquadrado como lei, assim como ocorre com o PNAE. Também mencionaram a expectativa de que o programa ampliasse o número de agricultores beneficiados.

Sobre as mudanças que poderiam ser feitas no PAA, os agricultores indicaram que deveria haver um aumento no valor do repasse para os beneficiários do programa, além do fornecimento de insumos para subsidiar a produção dos alimentos. Além disso, sugeriram a

ampliação do número de agricultores, bem como a disponibilidade da assistência técnica. No Piqui da Rampa, foi sugerido também que o programa implantasse projetos de irrigação, pois facilitaria a produção dos alimentos.

A partir da percepção dos agricultores, o enquadramento do PAA como uma política de Estado, não apenas de governo, seria uma possibilidade para a continuidade do programa como forma de garantia da produção familiar. A demanda dos agricultores pela ampliação dos recursos e do número de beneficiários, fornecimento de materiais de produção, e assistência técnica demonstram que o programa tem contribuído não apenas para a produção dos alimentos, mas também para a geração de renda por meio das compras institucionais.

Os impactos gerados pelo PAA na agricultura familiar de Vargem Grande colocam em evidência a importância e a necessidade de fortalecimento do programa, verificada pelo aumento da renda, ampliação da produção e da comercialização dos alimentos, diversificação de produtos e inserção no mercado.

As transformações político-institucionais do programa impactam diretamente os beneficiários, tanto fornecedores como consumidores. Apesar da tentativa de descentralização da política por meio do Termo de Adesão, que distribui uma maior responsabilidade para a execução do programa aos órgãos estaduais e municipais, os gargalos ainda persistem diante da desarticulação entre as instâncias de governo.

As poucas oportunidades de comercialização dos produtos dos agricultores em Vargem Grande tornam o PAA como a principal opção de mercado. Nesse sentido, torna-se necessário fortalecer os circuitos curtos de comercialização no município, de modo que os agricultores possam acessar esses mercados para o escoamento e venda produção.

A realidade social dos agricultores diante das dificuldades de escoamento da produção e da precariedade da infraestrutura, como a rede de abastecimento de água, fornecimento de energia, indica a necessidade de políticas públicas conjuntas e territoriais, o qual são fatores que poderiam impulsionar a dinâmica socioeconômica local. No entanto, as desarticulações em programas voltados à agricultura familiar, como o PAA, impõem limites às mudanças profundas e duradouras na produção agrícola familiar de Vargem Grande, bem como, no combate à fome e à pobreza.

Nesse contexto, para a compreensão dessas particularidades do município, o Território, torna-se estratégico pois, congrega o Estado e os diversos atores sociais (Candiotto; Santos, 2015). Com isso, Fuini e Pires (2015) apontam o território como ator principal do desenvolvimento econômico e regional, e o desenvolvimento territorial seria o resultado de uma

ação coletiva intencional de caráter local, ou seja, uma ação associada a uma cultura, planos e instituições locais, tendo em vista os arranjos das práticas sociais.

Saquet (2020) aborda que o território tem significados específicos em cada espaço-tempo, em virtude das contradições, disputas, poderes, conflitos e enfrentamentos, nesse sentido, a gestão do território necessita ser feita pelos atores locais como forma para melhorar as condições de vida, por meio da autonomia, democracia, do combate à fome a pobreza e as desigualdades, por meio da soberania alimentar. Para CandiOTTO e Santos (2015):

O Estado é um ator fundamental na gestão territorial e por meio dele são construídas as políticas públicas que podem fortalecer ou fragilizar determinados grupos sociais. Contudo, é a partir das relações entre o Estado, as firmas, as organizações sociais e os próprios indivíduos, que podemos entender e refletir sobre o processo dinâmico de produção dos territórios, e assim, construir uma gestão territorial efetivamente participativa e voltada aos interesses das pessoas do lugar (CandiOTTO; Santos, 2015, p. 335)

Em territórios marcados por altos índices de insegurança alimentar, como Vargem Grande, o PAA se revela como uma política pública de grande magnitude, não apenas no enfrentamento da fome, mas também na promoção da inclusão produtiva e do fortalecimento da agricultura familiar. Assim, a identidade, saberes locais e a cultura são fundamentais na construção do território como espaço de luta e resistência, o qual seus habitantes precisam se sentir vivos, importantes, reconhecidos e valorizados pertencentes ao lugar (Saquet, 2020).

A experiência do PAA em Vargem Grande pode contribuir para o delineamento de novas proposições que visam fortalecer e garantir a continuidade do programa, especialmente considerando a relevância dos impactos positivos gerados para o seu público-alvo. Mas ainda assim, para sua efetividade e continuidade, a política necessita de um acompanhamento da gestão local e dos próprios atores locais beneficiários do programa. No entanto, as contradições do programa são evidenciadas pela redução dos recursos e fragilização dos arranjos institucionais da política, o que compromete a segurança alimentar do seu público-alvo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Geografia foi determinante para as análises dessa pesquisa, sobretudo na compreensão da fome como um fenômeno socioespacial, o qual no âmbito das relações sociais no espaço geográfico, a fome se manifesta como um produto da estrutura capitalista que fragmenta e segrega. A Geografia também possibilitou compreender a relação entre território e fome, inserida em meio as relações de poder que envolvem diversos atores, como o Estado, o agronegócio e o mercado global. Nessa lógica de produção e comercialização de alimentos voltadas propriamente para a geração de capital e lucros, permanecem territórios de resistência frente a essa lógica, territorializados pela agricultura familiar e pelos povos e comunidades tradicionais, que preservam a biodiversidade alimentar por meio da produção de alimentos locais e regionais, associada aos saberes locais e às práticas agroecológicas.

A Geografia permitiu uma análise crítica do fenômeno da fome no Brasil, no Maranhão e em Vargem Grande, bem como da implementação das políticas públicas para esse problema social, como é o caso do PAA, permitindo compreender sua dinâmica socioeconômica em escala nacional, regional, estadual, municipal e local.

O referencial teórico foi essencial para auxiliar e articular as análises no contexto da fome, principalmente a partir dos estudos de Josué de Castro, da importância da agricultura familiar e dos mercados institucionais, como o PAA. A partir do referencial também permitiu compreender a configuração das políticas públicas e das estratégias de combate à fome, relacionando-as aos indicadores de segurança e insegurança alimentar de modo a entender o impacto dessas políticas, como o PAA, a partir da análise conjuntural considerando aspectos como os recursos aplicados, o quantitativo de beneficiários fornecedores e consumidores, quantidade de alimentos produzidos e o número de entidades atendidas.

A fome é um dos principais desafios sociais que assolam a sociedade. O acesso à alimentação é um elemento vital para qualquer ser vivo, sendo uma necessidade básica e fundamental para a vida humana. A fome é uma das expressões da desigualdade e da pobreza que afeta parte da população no mundo.

Anteriormente, a questão alimentar era vista como um desafio de produção, contudo, com os progressos técnicos e científicos, dispomos de um aumento considerável na produção de alimentos, impulsionados pelos avanços da agricultura moderna, e fortemente patrocinado pelo Estado, paradoxalmente ao complexo da fome. Assim, em meio ao forte investimento à produção de alimentos geneticamente modificados por meio da agricultura exportadora,

práticas alternativas por meio da agricultura familiar são estratégias para a produção de alimentos orgânicos e saudáveis.

Vimos ao longo dessa pesquisa que a fome pode ser mensurada, e que garantir apenas o acesso a alimentação não é o suficiente, mas é de fundamental importância proporcionar refeições saudáveis para uma boa qualidade de vida. As contribuições de Josué de Castro foram essenciais para a sociedade compreender que a fome é um problema social, sendo uma manifestação do subdesenvolvimento, e que deve ser abordada como prioridade na agenda governamental.

Experiências como o PFZ devem ser fortalecidas e os investimentos devem ser ampliados, especialmente em regiões com altos índices de insegurança alimentar, como o Norte e Nordeste. Políticas de segurança alimentar e combate à fome são fundamentais no país, uma vez que o acesso a alimentação é um direito essencial para todos. É válido ressaltar também que tais programas não devem se limitar apenas ao fornecimento de cestas básicas, embora muitas famílias necessitem urgentemente de alimento.

Os dados relacionados com a insegurança alimentar mostraram que a implementação e ampliação do PFZ, resultou em avanços significativos para a redução da insegurança alimentar, mas infelizmente os resultados alcançados foram perdidos devido a sua desarticulação. Evidentemente, um conjunto de medidas em diversos setores da economia também contribuíram para o cenário de redução da insegurança alimentar no Brasil.

Além disso, programas voltados para a agricultura familiar podem contribuir para favorecer o desenvolvimento socioeconômico local, ao proporcionar tanto o fornecimento de alimentos quanto o apoio à população em situação de insegurança alimentar. Experiências como o PNAE e PAA demonstraram o grande potencial da agricultura familiar no combate à fome, aliando um setor economicamente desfavorecido, mas com grande capacidade de contribuir para mitigar os impactos da fome para a população que sofre diariamente com as consequências da carência nutricional.

Apesar da sua importância, ao longo da sua trajetória, o PAA apresentou várias oscilações no que tange aos recursos, ao quantitativo de beneficiários consumidores e fornecedores, e à quantidade de alimentos produzidos, relacionadas ao contexto político e socioeconômico do país.

As desarticulações institucionais refletidas a partir de 2016, bem como, as alterações nas regulamentações do programa, também se refletem nas oscilações orçamentárias e na execução do Programa. Em 2021, o programa foi extinto, sendo substituído pelo PAB, e

recriado em 2023, o que demonstra a instabilidade e a descontinuidade de programas de governo no Brasil.

Nesse contexto, considerando o direito à alimentação, é de extrema importância a efetivação do PAA como política de Estado, de modo a reduzir a instabilidade na sua execução, ao longo das mudanças de governo. Além disso, também se torna necessária a revisão nas normas operacionais, de modo a reduzir as questões burocráticas para os agricultores em relação ao acesso aos recursos e repasse dos alimentos.

A realidade do PAA no Maranhão demonstra vários entraves na política, sobretudo em relação ao repasse dos alimentos, como a precariedade na infraestrutura das estradas, necessidade de assistência técnica e a fragilidade na articulação da agricultura familiar para a produção dos alimentos.

O Maranhão apresenta altos índices de insegurança alimentar e de pobreza, como demonstrado ao longo da pesquisa. Apesar das tentativas de reduzir os índices ao longo das gestões de governo, ainda assim, tais ações são paliativas, tendo em vista que a sua redução não se limita somente ao fornecimento de alimentos e de auxílio financeiro. A redução desses índices parte de uma série de investimentos em diversos setores.

A execução de programas como o PAA no Maranhão, ou de programas sociais, perpassa muito além da capilaridade de recursos, o que envolve uma série de questões estruturais que, de fato, efetivam a redução da pobreza e da insegurança alimentar.

Portanto, a realidade do PAA no Maranhão apresenta diversos entraves. Como um dos estados mais pobres do país, a destinação de recursos para programas sociais como o PAA torna-se fundamental para auxiliar a população em situação de insegurança alimentar. Contudo, observa-se que, a realidade do estado, embora haja investimentos voltados para o desenvolvimento econômico, é de suma importância direcionar investimentos para o desenvolvimento social da população. Dessa forma, enquanto não amenizar os problemas sociais do estado, o Maranhão continuará dependente de programas sociais.

Com isso, é de suma importância a criação de projetos de desenvolvimento social capazes de focar nos principais direitos sociais da população, como saúde, educação, saneamento básico, alimentação, habitação e geração de renda. Entretanto, os próprios enclaves políticos do estado do Maranhão, tornam-se um empecilho para a resolução dos problemas sociais. A descontinuidade de políticas públicas é uma característica não somente no Maranhão, como no Brasil.

Partindo para a configuração do PAA em Vargem Grande, reforça-se também a importância do PAA para os agricultores familiares e a para as famílias beneficiárias dos

alimentos, sobretudo na promoção da segurança alimentar. Políticas como o PAA atuam como ferramenta importante no combate à fome, tendo em vista que o município apresenta altos índices de pobreza e insegurança alimentar, precariedade na infraestrutura de saneamento básico e abastecimento de água, além de baixo dinamismo econômico.

Dessa forma, o PAA desempenha um papel importante no fortalecimento da produção local, principalmente dos agricultores familiares e das comunidades remanescentes de quilombo. Além disso, foi identificado no município seu grande potencial na produção de alimentos, como demonstrado na realidade da Coopervag, com a produção de polpas de frutas; na comunidade Sororoca, que expandiu sua área de produção; e nas comunidades remanescentes de quilombo Rampa e Piqui da Rampa, identificadas como as principais produtoras de alimentos no PAA-Conab.

Apesar dos avanços, os desafios são constantes, como a precariedade nas estradas, o que dificulta não somente o escoamento da produção, mas também o deslocamento dos agricultores; a necessidade dos mercados institucionais, diante das poucas opções de comercialização no município; e a presença das grandes corporações de alimentos, o que torna os preços dos alimentos desfavoráveis para os agricultores.

A oscilação dos recursos no PAA, além da não execução das propostas do PAA-Conab, verificada nos anos de 2013, 2014, 2016 e 2021, também se refletiu no município. A partir das análises dos entrevistados, identifica-se que a desarticulação do programa enfraquece a organização produtiva e a própria articulação dos agricultores, evidenciada nas dificuldades de investimento para a melhoria na produção.

Além disso, enfatiza-se o declínio na produção dos alimentos do PAA-Conab, nos anos de 2018, 2019 e 2022, bem como no PAA via Termo de Adesão nos anos de 2017, 2019, 2021 e 2022, que impacta diretamente no fornecimento das cestas de alimentos para os beneficiários consumidores.

Nesse contexto, a hipótese da pesquisa foi comprovada, já que a redução de repasses financeiros e de beneficiários fornecedores, principalmente a agricultura familiar, impacta a estrutura produtiva e organização dos produtores familiares, afetando também a segurança alimentar dos beneficiários consumidores do programa. Nesse sentido a tese defendida foi comprovada, em que a desarticulação institucional refletida no Programa de Aquisição de Alimentos impacta não somente a agricultura familiar, como os beneficiários consumidores, de modo particular considerando o recorte empírico o município de Vargem Grande.

Foi verificada a redução dos recursos financeiros do programa e atraso nos pagamentos, principalmente no ano de 2022, além de alguns agricultores não acessarem o programa no

período entre 2018 e 2022. Em relação aos efeitos na estrutura produtiva, entraves como a ausência de pagamento antecipado e principalmente o atraso no pagamento dificultam o planejamento da produção e a aquisição de materiais e insumos para a produção. A desarticulação do programa, a necessidade de ampliação de assistência técnica, somada a precariedade da infraestrutura das comunidades rurais desarticula a organização produtiva dos agricultores, no caso do Assentamento Padre Trindade, os agricultores deixaram de comercializar na feira por conta desses entraves.

Como mencionado anteriormente, de fato o programa tem gerado efeitos na dinâmica socioeconômica e produtiva dos agricultores, por meio da geração de renda, ampliação e diversificação da produção e inserção no mercado.

Em relação aos beneficiários consumidores, de acordo com alguns entrevistados houve interrupção na entrega das cestas, além disso, foram identificados casos de insegurança alimentar, por meio da redução e/ou ausência das refeições de alguns beneficiários. A questão da ausência de transporte para o deslocamento dos beneficiários consumidores para receberem as cestas, além de problemas no cadastro no CRAS foram os principais entraves relatados pelos beneficiários em relação as cestas do PAA.

Apesar disso, a partir da análise dos beneficiários consumidores, o PAA oferta alimentos de qualidade e contribuiu para a melhoria da alimentação por meio da inclusão de frutas e hortaliças no cardápio dos moradores em seus domicílios, garantindo a segurança alimentar, indicando que a descontinuidade da entrega das cestas do PAA, de fato, compromete a segurança alimentar dos beneficiários.

Ressalta-se também a importância do saber local, na perspectiva da manutenção e conservação dos alimentos locais e regionais, preservando a variedade alimentar e respeitando a biodiversidade a partir de práticas alternativas para produção de alimentos orgânicos e saudáveis. Assim, a realidade dos agricultores familiares de Vargem Grande, mesmo diante dos entraves enfrentados, configura-se como uma das resistências frente a lógica da agricultura empresarial dominante.

Portanto, de fato a institucionalização do PAA como política de Estado seria uma possibilidade para a permanência do programa, bem como o pagamento parcialmente antecipado como recomendado pelos agricultores. Além disso, a desburocratização do programa, bem como a facilidade no acesso, por meio de cadastro presenciais, tendo em vista as dificuldades de infraestrutura das comunidades rurais, como acesso à internet, isolamento por conta das estradas, muitas das vezes levam ao desconhecimento do programa, e dificulta a ampliação do número de beneficiários.

A criação de canais de comunicação entre os órgãos executores e agricultores por meio dos conselhos de segurança alimentar, e parcerias com instituições de ensino são estratégias viáveis que poderiam impulsionar o efetivo conhecimento e execução do programa, bem como de outras políticas voltadas para a agricultura familiar, por meio de cursos e capacitações para os beneficiários fornecedores, diante das dificuldades na formulação e envios dos projetos no PAA-Net.

Portanto, a realidade do PAA em Vargem Grande demonstra que as desarticulações institucionais, vão muito além da disponibilidade de recursos do programa. Apesar da articulação do governo local, por meio das Secretarias de Agricultura e de Assistência Social, para a produção e o repasse dos alimentos do PAA, torna-se necessário o fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização, de modo a inserir os agricultores no mercado local. Além disso, são necessárias ações que possibilitem não somente as condições para que os agricultores produzam, mas também acesso à educação, assistência técnica para a produção e mobilidade, diante da precariedade do deslocamento da população nas áreas rurais do município. É de suma importância criar condições para que os agricultores consigam se organizar e se articular de forma a dinamizar a produção e a oferta de alimentos.

Além disso, são necessárias ações da gestão pública voltadas para o cumprimento das normas sanitárias, de modo a auxiliar os agricultores familiares a participarem não apenas das políticas públicas, mas também dos circuitos curtos de comercialização, promovendo o incentivo à produção familiar por meio dos seus produtos certificados.

Evidentemente, não se pode atribuir somente ao PAA o papel de gerar impactos socioeconômicos na agricultura familiar, no caso específico de Vargem Grande, também deve-se atribuir a necessidade de uma articulação institucional entre as instâncias de governo (federal, estadual e municipal) para a implementação de políticas básicas que deem condições de infraestrutura para as comunidades rurais de Vargem Grande, como saneamento básico, abastecimento de água, e mobilidade.

Assim, programas com o PAA, em Vargem Grande, configura-se como uma política essencial no enfrentamento da fome no município. Nesse contexto, reforça-se o papel do poder público, na perspectiva de reduzir as desigualdades socioeconômicas no município.

A desarticulação institucional perpassa desde o enfraquecimento de órgãos que garantem a execução dos programas voltados para o combate à fome e à agricultura familiar, pelas disputas territoriais frente à estrutura fundiária e à lógica do agronegócio, que tensiona a resistência dos agricultores, até as instabilidades políticas sejam elas no âmbito nacional, estadual e local, que permitem a desarticulação.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Ampliar a diversidade biológica é o maior desafio para o sistema alimentar global. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. **Da fome à fome: diálogos com josué de castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 192-197. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 10 out. 2023.
- ALEXANDRE-WEISS, V P.; COSTA, Rute; MOURÃO, Patrícia (org.). **Prato do Dia: desigualdades. raça, gênero e classe social nos sistemas alimentares**. Brasília: Fian Brasil, 2023. 204 p. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/desigualdades>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- ALLAIRE, G. A crítica social dos mercados: o caso do valor dos alimentos locais. In: MARQUES, F C.; CONTERATO, M A.; SCHNEIDER, S. (org.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2016. p. 75-92.
- ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa. Pobreza, Fome (Zero) e Poder: matar a fome é coisa para prefeito e primeira dama. In: Jornada Internacional De Políticas Públicas, 5., 2011, São Luís. **Anais da Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: Ufma, 2011. p. 1-10. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gaepp.ufma.br/site/administrator/gaepp_sistemas_new/public/anexos/docs/bcba7de9fe8e24e6c332e2c58f88a6df.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.
- ARAUJO, Cleonice Correia; BRANDÃO, Selma Maria Silva de Oliveira. A POBREZA NO MARANHÃO: determinantes ideo-políticos. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS5, 5., 2011, São Luís. **Anais da Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: UFMA, 2011. p. 1-42. Disponível em: https://www.gaepp.ufma.br/site/administrator/gaepp_sistemas_new/paginacao_trabalhos/detalhes/426. Acesso em: 15 out. 2024
- ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. Pobreza e (In)Segurança Alimentar no Brasil e no Maranhão. In: Jornada Internacional De Políticas Públicas, 7., 2015, São Luís. **Anais da Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: Ufma, 2015. p. 1-14. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gaepp.ufma.br/site/producao_cientifica_userview/download.php?id=424. Acesso em: 18 nov. 2024.
- BANDEIRAS VERDES. Direção de Murilo Santos. Produção de Aida Marques. Intérpretes: Paulo César Pereio. Música: Joaquim Santos. S.L: Lume Filmes, 1998. (30 min.), son., color. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OIu2Wk-pm2E&t=66s>. Acesso em: 21 fev. 2025
- BARBOSA, Zulene Muniz. O global e o regional: a experiência de desenvolvimento no maranhão contemporâneo. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 113-128, 1 abr. 2013. Fundacao Universidade Regional de Blumenau. <http://dx.doi.org/10.7867/2317-5443.2013v1n1p113-128>. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3651>. Acesso em: 19 out. 2024.

BAULING, Henri. A Geografia é uma ciência? In: CHRISTOFOLETTI, Antonio. **Perspectivas de Geografia**. São Paulo: Difel, 1985. p. 59-70.

BACELAR, Tania. Josué de Castro, Geografia da fome e desafios do presente. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 34-37. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BARROS, M S. C.; TARTAGLIA, J. C. A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL: política de alimentação e nutrição no brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alim. Nutr**, Araraquara, v. 14, n. 1, p. 109-121. 2003.

BELIK, Walter., SILVA, José Graziano., TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. In: ANDRADE, Manuel Correia de. **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 11-38.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, [S.L.], v. 15, n. 4, p. 119-129, dez. 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-88392001000400013>.

BELIK, Walter. **Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições**. [S.L.]: Instituto Ibirapitanga, 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ibirapitanga.org.br/wp-content/uploads/2020/10/UmRetratoSistemaAlimentarBrasileiro_%C6%92_14.10.2020.pdf. Acesso em: 08 jun. 2023.

BORTOLETTO, Ana Paula. Geografia da fome. In: CAMPELLO, Tereza *et al.* **Geografia da fome: 75 anos depois: novos e velhos dilemas**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Usp, 2023. Cap. 1. p. 5-17. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1073>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Decreto Nº 7.775, de 4 de Julho de 2012**. Brasília, 04 jul. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Resolução nº 10, de 09 de agosto de 2024. Dispõe sobre os limites de que tratam os incisos III e IV do § 6º do Art. 6º do Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023 para atendimento à situação emergencial ocorrida no estado do Rio Grande do Sul. **Resolução GGPAA Nº 10, de 9 de Agosto de 2024**. Brasília, 09 ago. 2024. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes>. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Resolução nº 12, de 13 de setembro de 2024. Estabelece condições excepcionais na modalidade Compra Direta (CD) em função do estado de emergência climática nos estados do Acre, Amazonas e Rondônia. **Resolução Nº 12, de 13 de Setembro de 2024**. Brasília, 13 set. 2024. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoe

s_e_Programas/Acesso_a_Alimentos_e_a_Agua/Programa_de_Aquisicao_de_Alimentos/Arquivos/Resolucoes/Resolucao_n_12_de_13-09-2024.pdf. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Lei Nº 11.346**. Brasília, 15 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.490, de 17 de setembro de 2020. Institui a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos e o Comitê Gestor da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. **Decreto Nº 10.490**. Brasília, 17 set. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10490.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.679, de 31 de agosto de 2023. Institui o Plano Brasil Sem Fome. **Decreto Nº 11.679**. Brasília, 31 ago. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11679.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.679%2C%20DE%2031,o%20Plano%20Brasil%20Sem%20Fome.. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.476, de 06 de abril de 2023**. Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023, e dispõe sobre o funcionamento do Grupo Gestor do PAA e do Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA. Brasília, 06 abr. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11476.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993**. Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Lei Nº 14.133, de 1º de Abril de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.447, de 07 de maio de 2008. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. **Decreto Nº 6.447, de 7 de Maio de 2008**. Brasília, 07 maio 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6447.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.447%2C%20DE%207%20DE%20MAIO%20DE%202008.&text=Regulamenta%20o%20art.,vista%20o%20disposto%20no%20art.. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis

nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Lei Nº 14.284, de 29 de Dezembro de 2021.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm. Acesso em: 03 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. **Lei Nº 14.628, de 20 de Julho de 2023.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm. Acesso em: 04 dez. 2024.

BURITY, V T. A.; ROCHA, N. C. (org.). **Informe Dhana 2021:** pandemia, desigualdade e fome. Brasília: Fian Brasil, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2021-pandemia-desigualdade-e-fome/#:~:text=O%20Informe%20Dhana%202021%20%E2%80%93%20pandemia,o%20terceiro%20do%20governo%20Bolsonaro..> Acesso em: 21 maio 2023.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. O Plano Mais IDH, do Município À Região? Globalização e Planejamento no Maranhão. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 15., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais do VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional.** Santa Cruz do Sul: Unisc, 2015. p. 1-26. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/issue/view/61/showToc>. Acesso em: 03 nov. 2024.

BURNETT, Frederico Lago; OLIVEIRA, Aldrey; MELO, Jacilmara; DUTRA, Laécio. **Planejamento e gestão de cidades no Maranhão:** o executivo municipal e o controle do solo urbano. São Luís: Eduema, 2016.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na Desnutrição a partir da análise do Cadastro Único, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI) 2016.** 2018. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/Estudo_tecnico_MapaInsan_2018.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E OS DESAFIOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (org.). **O Brasil sem miséria.** Brasília: MDS, 2014. p. 33-66.

CANDIOTTO, L. Z. P.; SANTOS, R. A. dos. Experiências geográficas em torno de uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015. p. 313-338.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio. **Terra, Trabalho e Poder: conflitos e lutas sociais no Maranhão contemporâneo**. São Paulo: Annablume, 2013, 180 p.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio. Entre a prescrição e a realidade: estratégias de produção e comercialização solidárias em rede de agricultores familiares. **Revista Pós Ciências Sociais**, [S.L.], v. 21, n. 2, p. 257-275, 31 ago. 2024. Universidade Federal do Maranhão. <http://dx.doi.org/10.18764/2236-9473v21n2.2024.12>. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/24297>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CARVALHEIRA, Renato.; CAMPELLO, Tereza. Geografia das desigualdades socioeconômicas e o histórico das políticas públicas em segurança alimentar e nutricional. In: CAMPELLO, Tereza *et al.* **Geografia da fome: 75 anos depois: novos e velhos dilemas**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Usp, 2023. Cap. 2. p. 34-48. Disponível em: livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1073. Acesso em: 30 abr. 2024.

CARVALHEIRA, Renato. Conceitos-chave da obra de Josué de Castro. In: CAMPELO, Tereza *et al.* **Geografia da fome: 75 anos depois: novos e velhos dilemas**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Usp, 2023. Cap. 2. p. 34-48. Disponível em: ivrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1073. Acesso em: 30 abr. 2024.

CARVALHO, T. de S. N. **O PLANO Mais IDH e o enfrentamento à Pobreza Rural no Maranhão: impactos nos municípios e nas famílias beneficiárias no período de 2015 a 2021**. 2021. 218 f. Tese (Doutorado) - Curso de Políticas Públicas, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2021.

CARVALHO, Talita de Sousa Nascimento *et al.* Diagnóstico Socioeconômico Do Bioma Cerrado E Sistema Costeiro Do Estado Do Maranhão. In: DIAS, Luiz Jorge Bezerra da Silva *et al.* **Sumário Executivo do Zoneamento Ecológico Econômico do Maranhão (ZEE-MA): meio socioeconômico, arranjos jurídicos-institucionais, dinâmicas de sobreposições e usos e cobertura da terra** : etapa bioma cerrado e sistema costeiro. 2. ed. São Luís: Imesc, 2021. Cap. 1. p. 5-93. Disponível em: <http://zee.ma.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Sumario-Executivo-VOLUME-2.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

CARVALHO, Domingos Thiago Braz de. **Processos educativos do trabalho na COOPERVAG: um estudo de caso sobre produção e fornecimento de alimentos ao PNAE em Vargem Grande-MA**. 2021. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2021.

CARON, Patrick *et al.* Sistemas Alimentares para o desenvolvimento sustentável: propostas para uma profunda transformação em quatro partes. In: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2020. p. 25-50. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211399>. Acesso em: 23 abr. 2023.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 304 p.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984. 361 p.

CASTRO, Josué de. **Fome: um tema proibido - últimos escritos de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo**. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1959. 555 p.

CASTRO, Josué de. **Homens e Caranguejos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

CASTRO, Josué de. **O problema da alimentação no Brasil: seu estudo fisiológico**. 3. ed. Recife: Companhia Editora Nacional, 1939.

CASTRO, Claudio Eduardo de; SODRÉ, Ronaldo Barros. Do território múltiplo ao lugar comunitário. In: CASTRO, Claudio Eduardo de; SOBREIRO FILHO, José; SAQUET, Marcos Aurélio; VINHA, Janaina Francisca de Souza Campos. **Geografias Fora do Eixo: por outras geografias feitas com praxis territoriais**. Londrina: Editora Liberdade/Eduema, 2022. p. 49-74. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/358175387_GEOGRAFIAS_FORA_DO_EIXO_por_outras_geografias_feitas_com_praxis_territoriais_versao_impressa. Acesso em: 30 abr. 2024.

CASTRO, Cátedra Josué de. PÃO OU COMMODITY: geografia da produção de alimentos. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. **Da fome à fome: diálogos com josué de castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 134-147. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 10 out. 2023.

CASTRO, Anna Maria. A Trajetória do Combate à Fome no Brasil. In: ARANHA, A V. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. p. 18-25. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CASTRO, César Nunes de; FREITAS, Rogério Edivaldo. Agricultura Familiar Nordestina, Políticas Públicas e Segurança Alimentar. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira. **Vinte anos de compras da agricultura familiar: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no brasil**. Brasília: Ipea, 2023. Cap. 13. p. 415-454. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12398>. Acesso em: 20 mar. 2025.

CHAMMA, Ana Letícia Sbitkowski; SPAROVEK, Gerd. De onde vem e para onde vai: o caso do setor agropecuário brasileiro. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. **Da fome à fome: diálogos com Josué de castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 148-153. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 10 out. 2023.

CHAMMA, A L. S.; SPAROVEK, Gerd. Geografia da produção de alimentos. In: CAMPELO, Tereza *et al* (org.). **Geografia da fome – 75 anos depois: novos e velhos dilemas**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Usp, 2023. p. 49-61. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1073>. Acesso em: 01 maio 2024.

CIDADANIA, Ministério. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos no Maranhão**. São Luís: CONAB, 2021. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Transparência Pública Do PAA: programa de aquisição de alimentos**. Programa de Aquisição de Alimentos. 2024. Disponível em: <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento.; MDS, Ministério do Desenvolvimento e da Assistência Social, Família e Combate à Fome **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos em Vargem Grande**. São Luís: CONAB, 2024. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos no Maranhão**. São Luís: CONAB, 2021. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos no Maranhão**. São Luís: CONAB, 2024. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos - Conab Exercício 2004**. 2004. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 17 jun. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: resultados das ações da conab em 2017**. Resultados das Ações da Conab em 2017. 2018. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 17 jun. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos: resultado das ações da conab em 2013**. Resultado das ações da Conab em 2013. 2014. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 23 jun. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Agricultura Familiar Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: resultados das ações da conab em 2018**. Resultados das Ações da Conab em 2018. 2019. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Agricultura Familiar Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: resultados das ações da conab em 2020**. Resultados das Ações da Conab em 2020. 2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 18 jun. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos: resultados das ações da conab em 2011**. Resultados das Ações da Conab em 2011. 2012.

Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 14 jun. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS**: ações da conab em 2005. AÇÕES DA CONAB EM 2005. 2006. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 03 jul. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos**: resultados das ações da Conab em 2008. Resultados das Ações da Conab em 2008. 2009. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 17 jul. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos**: resultados das ações da Conab em 2015. Resultados das Ações da Conab em 2015. 2016. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA**: ações da Conab em 2003. AÇÕES DA CONAB EM 2003. 2004. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 25 nov. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **PAA**: resultado das ações da Conab em 2009. Resultado das ações da Conab em 2009. 2010. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 27 nov. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**: resultado das ações da Conab em 2012. 2013. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 27 nov. 2024.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**: resultado das ações da Conab em 2014. 2015. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 27 nov. 2024.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: erradicar a fome e garantir direitos com comida de verdade, democracia e equidade. Brasília: MDS, 2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/conferencia/CadernodeOrientacoes6aConferencia_final_16.06.23.pdf. Acesso em: 04 abr. 2024.

CONTERATO, M C.; VASCONCELLOS, Fernanda. Políticas Públicas e consumo sustentável. In: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Sistemas alimentares no século 21**: debates contemporâneos. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2020. p. 177-198. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211399>. Acesso em: 23 abr. 2023.

CRUZ, Jean da Silva; HESPANHOL, Rosangela. O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL. In: Anais do 61º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). Anais...Piracicaba(SP) ESALQ/USP, 2023. Disponível em:

<https://www.even3.com.br/anais/sober2023/626989-O-ESTADO-E-AS-POLITICAS-PUBLICAS-DE-COMBATE-A-FOME-NO-BRASIL>. Acesso em: 30/04/2024.

DALMORO, Maristela. Questão agrária no Brasil: a batalha entre o agronegócio e a agroecologia. **Kera Yvoty**: reflexiones sobre la cuestión social, v. 3, p. 94-106, dez. 2018.

DAMIANI, Amélia Luísa. **População e Geografia**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. O. **AValiação DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)**. Brasília: Ipea, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1779>. Acesso em: 06 jan. 2024.

DELGADO, Nelson G.; ZIMMERMANN, Silvia A. Políticas públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção. In: NORONHA, G. S.; MALUF, R. S.; CASTRO, L.; NORONHA, J. C de; DELGADO, N. G.; GADELHA, P. **Alimentação e nutrição no Brasil**: perspectiva na segurança e soberania alimentar. Rio de Janeiro: Edições Livres; Fundação Oswaldo Cruz, 2023. p. 167-212. Disponível em: <https://portolivre.fiocruz.br/alimentacao-e-nutricao-no-brasil-perspectivas-na-seguranca-e-soberania-alimentar>. Acesso em: 24 jul. 2025.

DOWBOR, Ladislau. Fome, uma decisão política e corporativa. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome**: diálogos com josué de castro. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 122-129. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 01 mar. 2024. ELIAS, Denise. Agronegócio e desigualdades socioespaciais. In: ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. **Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006. p. 25-82.

FAVARETO, Arilson. Os efeitos territoriais da produção de commodities agropecuárias no Brasil. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. **Da fome à fome**: diálogos com josué de castro. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 154-163. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 10 out. 2023.

FAO, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura -. **Cúpula Mundial de Alimentação**. Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidaspara-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-deroma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html>. Acesso em: 30 jun. 2023.

FAO, Organização das Nações Unidas Para Alimentação e Agricultura; FIDA, Fundo Internacional Para O Desenvolvimento Agrícola. **DÉCADA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR - DNUAF 2019-2028**: plano de ação mundial. [S.L]: Fao/Fida, 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/16941-6361231-plano-de-ac%C3%A7%C3%A3o---dnuaf.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

FAO, Food And Agriculture Organization Of The United Nations. **The state of SECURITY AND NUTRITION IN THE WORLD**: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. Roma: Fao, 2022. 260 p.

FAO, Organización de Las Naciones Unidas Para La Alimentación y La Agricultura. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023**. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano. Roma: Fao, 2023.

FERNANDES, Bernardo Mançano *et al.* Territórios de esperança e política agrária no Brasil. In: CRUZ, Sandra Helena Ribeiro da; OLIVEIRA NETO, Adolfo; SOBREIRO FILHO, José; PAULA, Cristiano Quaresma de. **Territórios de esperança**: conflitualidade como produtora do futuro. Belém: Ufpa, 2021. p. 211-230. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/358462763_TERRITORIOS_DE_ESPERANCA_A_CONFLITUALIDADE_COMO_PRODUTORA_DO_FUTURO. Acesso em: 30 abr. 2024.

FERNANDES, Bernardo Mançano; GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **JOSUÉ DE CASTRO**: vida e obra. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Org). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular: Unesp, 2008. p. 197-216.

FLEXOR, Georges; KATO, Karina; LEITE, S P. **Transformações na agricultura brasileira e os desafios para a segurança alimentar e nutricional no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022. 43 p. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2022/03/Flexor-G_Kato-K-Leite-SP_Transforma%C3%A7%C3%B5es-na-agricultura-brasileira-_TD_82_vers%C3%A3o-final.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

FUINI, L. L.; PIRES, E. L. S. As dimensões da governança territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015. Cap. 14. p. 289-312.

GASQUES, José Garcia et al (comp.). Políticas específicas de combate à fome: mudanças na política agrícola e o papel da agricultura. In: SILVA, José Graziano da et al (org.). **Combate à fome e à pobreza rural**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002. p. 161-178.

GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job; SILVA, Marcos Alexandre Pimentel da; LEITE, Sergio Pereira; ZIMMERMANN, Silvia; BARBOSA, Yamira Rodrigues de Souza. **A Desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar**: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://br.boell.org/sites/default/files/2022-10/boll_desmonte_politicas_publicas_final.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 155-180.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios Alternativos**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2006. 186 p.

HARVEY, David. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011. Tradução de João Alexandre Peschanski.

HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no âmbito das políticas de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PÊSSOA, V. L. S. **Temas em Geografia Rural**. Rio de Janeiro: EdUERj, 2019. p. 387-415.

HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no âmbito das políticas de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PÊSSOA, V. L. S. **Temas em Geografia Rural**. 2 ed. Rio de Janeiro: EdUERj, 2020. p. 419-449.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. A adoção da abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PÊSSOA, V. L. S. **Temas em Geografia Rural**. Rio de Janeiro: EdUERj, 2019. p. 360-379.

HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Desmonte das políticas de segurança alimentar e seus efeitos nos municípios que integram a região de Dracena, estado de São Paulo, Brasil. In: JACINTO, Rui. **Paisagens e Desenvolvimento Rural**. Lisboa: Âncora Editora, 2022. p. 331-352.

HENTZ, Carla; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: do caráter seletivo da modernização agrícola à abordagem do desenvolvimento territorial. **Acta Geográfica**, [S.L.], v. 14, n. 34, p. 20-36, 30 abr. 2020. Universidade Federal de Roraima. <http://dx.doi.org/10.18227/2177-4307.acta.v14i34.4436>.

HENTZ, Carla.; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 72, p. 415-434, mai./jago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/1982-5153.2019v34n72p415>. Acesso em: 19 abril. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares: análise da segurança alimentar no Brasil 2017-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101742.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saúde – Ciclos de Vida 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. Resultados Definitivos. 2017. Disponível em:

<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 19 set. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2016**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2006/segunda-apuracao>. Acesso em: 19 set. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. **Censo Demográfico**. Séries Temporais (2022). Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/>. Acesso em: 21 abril. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: segurança alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Segurança Alimentar 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: Resultados Gerais da Amostra. 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/amostra-resultados-gerais>. Acesso em: 20 fev. 2025.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**: população e domicílios - primeiros resultados do universo. População e Domicílios - Primeiros Resultados do Universo. 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/primeiros-resultados-populacao-e-domicilios>. Acesso em: 20 fev. 2025.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**: vargem grande. Vargem Grande. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/vargem-grande/panorama>. Acesso em: 17 fev. 2025.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/vargem-grande/panorama>. Acesso em: 17 fev. 2025.

INCRA, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relação de Projetos de Assentamento criados e reconhecidos pelo INCRA**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos>. Acesso em: 24. Fev. 2024.

IMESC, Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Boletim social do maranhão**: (in)segurança alimentar e nutricional no maranhão. 3. ed. São Luís: Imesc, 2021. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/portal/Post/show/boletim-social-do-maranhao>. Acesso em: 28 nov. 2024.

IMESC, Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Enciclopédia dos Municípios Maranhenses**: microrregião geográfica do Itapecuru-Mirim. São Luís: IMESC, 2014. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/portal/Post/show/enciclopedia-dos-municipios>. Acesso em: 23 jan. 2025.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 21 fev. 2025.

JORAN, Jether. **Historias e estorias de minha cidade**. S. L: Genérico, 2002.

LACOSTE, Yves. **Geografia do Subdesenvolvimento: geopolítica de uma crise**. 7. ed. São Paulo: Difel, 1985. Tradução de Eduardo de Almeida Navarro e Wilson dos Santos.

LAGO, Eva Rosa do. MIGRAÇÃO RURAL – URBANA: experiências do movimento migratório no município de Vargem Grande-MA nos anos de 1980 a 2000. In: ALMEIDA, Flávio Aparecido de. **POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO E DIVERSIDADE: uma compreensão científica do real**. Guarujá: Editora Científica Digital, 2020. Cap. 48. p. 654-665. Disponível em: <https://www.editoracientifica.com.br/books/chapter/migracao-rural-urbana-experiencias-do-movimento-migratorio-no-municipio-de-vargem-grande-ma-nos-anos-de-1980-a-2000>. Acesso em: 10 jan. 2025.

LAGO, Eva Rosa do. "**Desde a aurora ao entardecer**": uma análise da dinâmica urbana no município de Vargem Grande - MA (1980-2010). 2021. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/3523>. Acesso em: 08 jan. 2025.

LEÃO, M. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2013. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/securanca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

LIMA SOBRINHO, Antonio Estevean de. **Fome, Agricultura e Política no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982. 121 p.

LOPES, Marcio Caetano de Azevedo; COSTELLA, Irineu; SIGNOR, Alteviri; FEIDEN, Armin; AHLERT, Alvor. ENTRE O “AGRO POP” E A AGRICULTURA FAMILIAR: um breve retrato do cenário agroalimentar brasileiro. **Revista Grifos**, [S.L.], v. 33, n. 61, p. 01-26, 3 abr. 2023. Revista Grifos. <http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v33i61.7169>.

LOURENÇATO, Antonio Aparecido. **Sobre a neutralidade do Estado: do laissez-faire ao welfare state**. 2005. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2005.

MACEDO, Rogério. Mundialização, crise estrutural do capital, a destruição em massa dos trabalhadores: o complexo da fome. In: NOVAES, Henrique Tahan; MAZIN, Angelo Diogo; SANTOS, Lais. **Questão Agrária, cooperação e agroecologia**. Marília: Lutas Anticapital, 2019. Cap. 13. p. 275-294.

MACEDO, André de Camargo; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de; BORSATTO, Ricardo Serra. AVANÇOS E RETROCESSOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO SUDOESTE PAULISTA. In: SILVA, Naaman Francisco Nogueira; SANTOS, Leandro de Lima; MARTENSEN, Alexandre Camargo; FERREIRA, Iuri Emmanuel de Paula. **ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SUDOESTE PAULISTA**. Guarujá: Editora Científica Digital, 2021.

Cap. 3. p. 60-71. Disponível em:

<https://www.editoracientifica.com.br/books/chapter/210906157>. Acesso em: 07 jul. 2024.

MADELEY, J. **O comércio da fome**. Petrópolis: Vozes, 2003. Tradução de Ricardo Rosenbusch.

MAGALHÃES, Rosana. **Fome: uma (re)leitura de josué de castro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. 97 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/3mr2s/01>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MALUF, Renato S.; REIS, Márcio Carneiro dos. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana. **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 15-42.

MALUF, Renato S.; BURLANDY, Luciene. Sistemas alimentares, desigualdades e saúde no Brasil: desafios para a transição rumo à sustentabilidade e promoção da alimentação adequada e saudável. In: NORONHA, G. S.; MALUF, R. S.; CASTRO, L.; NORONHA, J. C de; DELGADO, N. G.; GADELHA, P. **Alimentação e nutrição no Brasil: perspectiva na segurança e soberania alimentar**. Rio de Janeiro: Edições Livres; Fundação Oswaldo Cruz, 2023. p. 275-326. Disponível em: <https://portolivre.fiocruz.br/alimentacao-e-nutricao-no-brasil-perspectivas-na-seguranca-e-soberania-alimentar>. Acesso em: 24 jul. 2025.

MARANHÃO. Lei nº 8.051, de 19 de dezembro de 2003. Plano Plurianual Do Estado Do Maranhão Para O Período 2004-2007. **Anexo da Lei Nº 8.051 de 19 de Dezembro de 2003**. São Luís, 31 dez. 2003. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 07 nov. 2024.

MARANHÃO. Lei nº 8541, de 26 de dezembro de 2006. dispõe sobre a criação do sistema de segurança alimentar e nutricional do estado do Maranhão com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, e dá outras providências. **Lei Nº 8541 de 26 de Dezembro de 2006**. São Luís, 26 dez. 2006. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8541-2006-maranhao-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-estadual-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-consea-ma-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2008**. Exercício 2008. 2009. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **2ª Revisão do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2010**. Exercício 2010. 2009. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Revisão do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Maranhão**. 2012. São Luís. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2012 – 2015: exercício 2013**. Exercício 2013. 2013. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO. Lei nº 10.152, de 29 de outubro de 2014. Dispõe sobre o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão, com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada, revoga as Leis 8.541, de 26.12.2006, e 8.631, de 22.06.2007, e dá outras providências. **Lei Nº 10.152 de 29 de Outubro de 2014**. São Luís, 29 out. 2024. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-10152-2014-maranhao-dispoe-sobre-o-sistema-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-do-estado-do-maranhao-com-vista-a-assegurar-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-revoga-as-leis-8541-de-26-12-2006-e-8-631-de-22-06-2007-e-da-outras-providencias?origin=instituicao>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANESAN**. 2014. Disponível em: <http://www.sedes.ma.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 – Exercício 2015 do Estado do Maranhão**. 2016. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 14 out. 2024.

MARANHÃO. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019, e da outras providências. **Lei Nº 10.375, de 16 de Dezembro de 2015**. São Luís, 16 dez. 2015. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 13 out. 2024.

MARANHÃO. Medida Provisória nº 187, de 2 de janeiro de 2015. **Medida Provisória Nº 187**. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 13 out. 2024.

MARANHÃO, Secretária de Estado do Planejamento e Orçamento. **Relatório de avaliação do PPA 2016-2019**. 2020. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANESAN**. 2015. Disponível em: <http://www.sedes.ma.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Avaliação do PPA 2020-2023 Exercício 2021**. 2022. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2024/2027**. 2023. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/?q=dataset/planos-plurianuais-ppa>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARANHÃO, Governo do. **Restaurantes Populares**. 2024. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/restaurantes-populares>. Acesso em: 17 out. 2024.

MARANHÃO, Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do. **6ª CONFERÊNCIA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL CONSEA/MA + 2 (REGIONAL-1 27.06.2022)**. São Luís: Consea-MA, 2022.

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/ProgramaseEditais/plano-safra-da-agricultura-familiar/confira-a-cartilha-do-plano-safra-da-agricultura-familiar-2023-2024>. Acesso em: 17 jul. 2023.

MAPA, Ministério da Agricultura e Pecuária -; EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária -. **BRASIL: projeções do agronegócio 2022/2023 a 2032/2033**. Brasília: Mapa, 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2022-2023-a-2032-2033.pdf/#:~:text=A%20%C3%A1rea%20de%20gr%C3%A3os%20deve,crescimento%20com%20ganhos%20de%20produtividade..> Acesso em: 02 maio 2024.

MAPA, Ministério da Agricultura e Pecuária. **Plano Safra 2023/2024**. 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2023-2024/apresentacao-plano-safra-2023-24.pdf/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 288p.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Boitempo, 2013. 856 p. Tradução Rubens Enderle.

MATOS, Patrícia Francisca de; MARAFON, Glaucio José. A modernização da agricultura no Brasil e as tramas do agronegócio. In: MARAFON, Glaucio José;

CHELOTTI, Marcelo Cervo; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar (Org). **Temas em geografia rural**. 2. ed. Rio de Janeiro: Eduerj, 2020. p. 328-346. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/leaa/2020/03/09/livro-digital-temas-em-geografia-rural-organizado-por-glaucio-jose-marafon-marcelo-cervo-chelotti-e-vera-lucia-salazar-pessoa/>. Acesso em: 02 maio 2024.

MATTOS, Ana Carolina Einsfeld; GUERIN, Marina; CATE, Lidia Nicole dos Santos Ten. Segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [S.L.], v. 30, p. 1-18, 4 jun. 2023. Universidade Estadual de Campinas. <http://dx.doi.org/10.20396/san.v30i00.8667645>.

MATTOS JUNIOR, José Sampaio de. **O ENTRONCAMENTO DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS NO MARANHÃO**: encontros e desencontros institucionais na microrregião geográfica de itapecuru mirim. 2010. 322 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010. Disponível em: <https://repositorio.uema.br/handle/123456789/540>. Acesso em: 10 ago. 2025.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e questões agrárias**. São Paulo: Unes, Ufrgs, 2016. 256 p.

MDS, Ministério do Desenvolvimento e da Assistência Social Família e Combate À Fome. **Relatório de Programas e Ações**. 2025. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?localizaDivisao=vargem+grande&codigo=211270&aM=0>. Acesso em: 01 mar. 2025.

MDS, Ministério do Desenvolvimento e da Assistência Social, Família e Combate à Fome.; CAISAN, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar E Nutricional. **Plano Brasil sem Fome**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Brasil_sem_Fome/Plano/Brasil_Sem_Fome.pdf. Acesso em: 15 mar. 2024.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Banco de Alimentos**. Brasília: MDS, 2023.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2023.

MDS, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na desnutrição (Mapa InSAN) a partir da análise do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)**. Brasília: MDS, 2024.

MDS, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Atualização dos territórios com maiores níveis de insegurança alimentar e nutricional a partir da análise de informações provenientes do Cadastro Único e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)**. Brasília: MDS, 2024.

MDS, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Visualizador de Dados Sociais**: vis data. Vis Data. 2024. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MDS, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos no Maranhão**. São Luís: MDS, 2024. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

MDS, Ministério do Desenvolvimento e da Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Dados referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos em Vargem Grande**. São Luís: MDS, 2025. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (comp.). Território, espaço de identidade. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 217.

MEDEIROS, R. M. V. A produção familiar e suas diferentes formas de representação. In: MARAFON, G. J.; RUA, João; RIBEIRO, M Angelo (org.). **Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2007. p. 160-178.

MEDEIROS, R. M. V. Território, espaço de identidade. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015. p. 215-226.

MELO, Marcelo Mário de; NEVES, Teresa Cristina Wanderley. **Josué de Castro**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. 323 p. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2642>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MELO, Regina Conrado. **O MITO DA COERÊNCIA DECISÓRIA**: sociologia política do programa fome zero campinas. 2016. 214 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ifch/mito-coerencia-decisoria-sociologia-politica-programa-fome-zero>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MELLO, Janine. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8826>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MENDANHA, José Francisco; BUSS, Ricardo Niehues; SILVA, Daniel Martins da; SIQUEIRA, Glécio Machado de. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Arame (Maranhão, Brasil)**: a agricultura familiar em perspectiva. São Luís: Edufma, 2020.

MENDES, J. N.; DE SOUSA, I. B. B.; MATTOS JUNIOR, J. S. de. A importância do mercado institucional para agricultura familiar: uma breve análise do PAA no assentamento Galvão Cantanhede no município de Cantanhede-Ma. **Geografia em Questão**, [S. l.], v. 14, n. 1, 2021. DOI: 10.48075/geoq.v14i1.20296. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/20296>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MENDES, Jéssica Neves. **DAS (IM)POSSIBILIDADES DO MERCADO INSTITUCIONAL PARA AGRICULTURA FAMILIAR**: análise do programa de aquisição de alimentos no assentamento rural cinturão verde no município de São Luís - MA, de 2014 a 2020. São Luís. 2021. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Uema, São Luís, 2021.

MENDONÇA, Marina Gusmão de. **O combatente da fome**: Josué de Castro 1930-1973. Bauru: Canal 6, 2021.

MENEZES, F. Temos uma Política de Segurança Alimentar? In: ROCHA, Marlene da. **Segurança Alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 25-30.

MESQUITA, Benjamin Alvino de. **O Desenvolvimento Desigual Da Agricultura**: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar. São Luís: Edufma, 2011.
MESQUITA, Fabíola Ewerton Kamakura. **A defesa agropecuária e os serviços de inspeção**: limites e possibilidades para geração de renda na agricultura familiar, um estudo de caso do serviço de inspeção do Maranhão e da região imediata de Viana/MA. 2022. 93 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2022.

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: MDS, 2014. p. 34-57.

MILLÉO, José Carlos. JOSUÉ DE CASTRO: ciência e literatura ou dois rios que se encontram na cidade do Recife. **Geographia**, [S.L.], v. 18, n. 38, p. 51, 8 fev. 2017. Pro Reitoria de Pesquisa, Pos Graduacao e Inovacao - UFF. <http://dx.doi.org/10.22409/geographia2016.v18i38.a13773>.

MONTEIRO, Carlos Augusto. Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica. **Saúde e Sociedade**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 7-11, jun. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902003000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/mTc9BVfnwCwmX3zxhJtW6dH/>. Acesso em: 01 maio 2024.

MOREIRA, Ruy. **Para onde vai o pensamento geográfico?:** por uma epistemologia crítica. São Paulo: Contexto, 2009.

MOURA, Marta Aparecida de; ULIANA, Maira Rodrigues; ARANA, Alba Regina Azevedo. FRAGILIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: reflexos na (in)segurança alimentar e nutricional em tempos de pandemia. **Caderno de Geografia**, [S.L.], v. 33, n. 73, p. 630-657, 24 abr. 2023. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. <http://dx.doi.org/10.5752/p.2318-2962.2023v33n73p630>.

MÜLLER, Ana Luiza; SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sergio. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 139-112. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ufrgs.br/pgdr/wp-content/uploads/2021/12/849.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2024.

NAME, Leo. O conceito de paisagem na Geografia e sua relação com o conceito de cultura. **Geotextos**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 163-186, dez. 2010.

NASCIMENTO, Renato Carneiro do. Sete chaves para pensar o atual cenário da fome no Brasil: a contribuição de Josué de Castro. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 24-33. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 30 abr. 2024.

NASCIMENTO, E. R. M.; OLIVEIRA, L. D. de; SILVA, V. L. da. A alimentação como estratégia para proteção social. In: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2020. p. 219-240. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211399>. Acesso em: 23 abr. 2023.

NASCIMENTO, José Edilson do. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas na comunidade quilombola Piqui da Rampa, Vargem Grande – MA**. 202 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

OCDE, Organização Para A Cooperação e Desenvolvimento Econômico -; FAO, Organização das Nações Unidas Para Alimentação e Agricultura -. **OCDE-FAO: perspectivas agrícolas 2022-2031**. Paris: OCDE/FAO, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/ocde-fao-perspectivas-agricolas-2022-2031_820ef1bb-es. Acesso em: 15 mar. 2024.

ODS, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável -. **O que são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável?**. 2015. Disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/conheca-os-ods/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A Mundialização da Agricultura Brasileira**. São Paulo: Iandé Editorial, 2016. 545 p.

OLIVEIRA, T J. A. de; RODRIGUES, W. A Agricultura familiar e a base econômica nas regiões do agronegócio da soja: planejando um novo rural no interior do Brasil. In: DEPONTI, C. M.; FREITAS, T. D.; FAVARETO, A. **Três décadas de planejamento em áreas rurais: balanços e perspectivas**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 261-288. Disponível em: <https://pedrojoaoeditores.com.br/produto/tres-decadas-de-planejamento-em-areas-rurais-balancos-e-perspectivas/>. Acesso em: 01 fev. 2023.

OLIVEIRA, Irany Barroso de. **Vargem Grande fundação, emancipação, evolução: uma retrospectiva histórica**. S.L: S. e, 2015.

OMC, Organização Mundial do Comércio -. **World Trade Statistical Review**. (S.L): World Trade Organization, 2023. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2023_e.htm. Acesso em: 04 dez. 2023.

PACHECO FILHO, Alan Kardec Gomes; GALVES, Marcelo Cheche; ALMEIDA, Monica Piccolo. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Maranhão. In: SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nírvia. **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: Naea, 2015. Cap. 5. p. 219-268.

PAULA, R. Z. A. de; Mesquita, B. A. . A DINÂMICA RECENTE, IMPACTO SOCIAL E PERSPECTIVAS DA ECONOMIA DO ESTADO DO MARANHÃO - 1970/2008. In: FORUM BNB DE DESENVOLVIMENTO E XIII ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 2008, FORTALEZA. ANAIS DO XIII ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA. FORTALEZA, 2008.

PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso de; HOLANDA, Felipe Macedo de. Padrão de Acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos 2000. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, S.L, v. 6, n. 10, p. 1-29, jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/heera/article/view/26341>. Acesso em: 13 out. 2024.

PASQUALOTTO, N.; KAUFMANN, M P.; WIZNIEWSKY, J G. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável**. Santa Maria: UFSM, Nte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/18455>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PEDROTTI, Fabrício; SILVA, Denise Oliveira e. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: ontem, hoje e o amanhã. **Rev. de Alim. Cult. Américas - Raca**, [S.L.], p. 147-175,

ago/dez. 2022. Disponível em: <https://raca.fiocruz.br/index.php/raca/article/view/135>. Acesso em: 05 abr. 2023.

PEREIRA, L. G. T. C. PRONAF: política eficiente para resolver o problema dos agricultores assentados?. **Cadernos Ceru**, [S.L.], n. 14, p. 63-81. 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ceru/article/download/75308/78832>. Acesso em: 20 maio 2023.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, A. V. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. p. 26-41.

PERIN, Gabriela; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro S. 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. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10824>. Acesso em: 01 abr. 2025.

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: UMA ANÁLISE DA SUA TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO, BENEFÍCIOS E DESAFIOS. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira. **Vinte anos de compras da agricultura familiar: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no brasil** /. Brasília: Ipea, 2023. p. 235-308. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12398>. Acesso em: 03 jan. 2025.

PINHEIRO, José Carlos Durans. **A realidade da mandioca no Maranhão**. 3. ed. São Luís: Editora Pascal, 2024. Disponível em: <https://editorapascal.com.br/2024/02/09/a-realidade-da-mandioca-no-maranhao-edicao-atualizada/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

PINTO, H. S. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:** a modernização do estado e os avanços na superação da fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, 2014. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 25 mar. 2023.

PINTO, Luís Carlos Guedes. O Programa de Compra de Alimentos da Agricultura Familiar. In: ROCHA, Marlene da. **Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 141-164.

PORCÉ, Matheus; MICHELLON, Ednaldo. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ERRADICAÇÃO DA FOME NO BRASIL: desenvolvimento e crise no século xxi. **A Economia em Revista**, [s. l], v. 30, n. 3, p. 77-93, set. 2022. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/65075>. Acesso em: 18 abr. 2023.

PORTO, Sílvia Isopo; SOARES, Eduardo Safons; SOARES, Jussara Flores; CRUZ, Kelma Christina M. S.; VIEGAS, Gustavo Lund; VIANA, Carla. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: Mds, 2014. p. 34-57.

PRATES, Jane Cruz; CARRARO, Gissele; ZACARIAS, Inez Rocha. A produção da pobreza e das desigualdades no capitalismo: uma leitura a partir da obra marxiana. In: GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; MACIEL, Ana Lúcia Suárez; GERSHENSON, Beatriz.

Neoliberalismo e desigualdade social: reflexões a partir do serviço social. Porto Alegre: Edipucrs, 2020. p. 19-38. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/livro/1385/>. Acesso em: 30 abr. 2024.

PRESTES, Mateus Litwin. O pensamento de Josué de Castro e a Geografia Brasileira.

Revista Geográfica da América Central, Costa Rica, v. 2, p. 1-15, jul-dez. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=451744820009>. Acesso em: 01 maio 2024.

PRIORE, Silvia Eloiza; TRIVELLATO, Paula Torres; LOPES, Sílvia Oliveira; ASSIS, Silmara Christina Rodrigues de; COSTA, Bianca Aparecida Lima; FRANCESCHINI, Sylvia do Carmo Castro; SANTOS, Ricardo Henrique Silva. **Comercialização da agricultura familiar no desenvolvimento da segurança alimentar e nutricional**. Viçosa,: Ippds, Ufv, 2021.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAFFESTIN, Claude. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015. Cap. 1. p. 13-32.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede Penssan, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

REIS, Adriana J. C. R. dos. **Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Políticas Públicas:** análise da execução do programa de aquisição de alimentos (PAA) na comunidade Itapari/Panaquatira do município de São José de Ribamar/MA no período de 2011 a 2015. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

REZENDE, Maria José de. Colonialismo, Subdesenvolvimento e Fome em Josué de Castro. **Caderno de Estudos Sociais**, Recife, v. 19, n. 2, p. 227-246, jul-dez. 2003.

RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa et al. **Atlas das situações alimentares no Brasil:** a disponibilidade domiciliar de alimentos e a fome no brasil contemporâneo. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 2021. 120 p.

RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa; CRUZ, Antonio José Araújo; ANTIPON, Livia Cangiano. FOME E MODERNIZAÇÃO NO MARANHÃO: os projetos de desenvolvimento em Itaqui-Bacanga e o comprometimento das práticas alimentares na comunidade de camboa dos frades (são luís) (1970-2021). **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 25, n. 25, p. 1218-1235, dez. 2021. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXXV_4/agb_xxv_4_web/agb_xxv_4-04.pdf. Acesso em: 14 abr. 2024.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata?. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244 p.

ROCHA, Naruna Pereira; SZARFARC, Sophia Cornbluth; LIRA, Pedro Israel Cabral de; SEQUEIRA, Leopoldina Augusta Souza; SILVEIRA, Victor Nogueira da Cruz; FROTA, Maria Tereza Borges Araújo. Condição de (in)segurança alimentar e fatores associados de famílias com crianças menores de cinco anos de idade do estado do Maranhão. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 71-80, 17 out. 2018. Universidade Estadual de Campinas. <http://dx.doi.org/10.20396/san.v25i3.8651030>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8651030>. Acesso em: 25 out. 2024.

ROLIM FILHO, C. M. Maranhão: De província próspera a estado pobre. São Paulo: De província pobre a estado próspero. O que deu tão errado e tão certo?. **Caderno Virtual**, v. 3, p. 341-361, 2020.

SAF, Secretaria De Estado Da Agricultura Familiar. **Dados referentes ao Programa de Compras da Agricultura Familiar no Maranhão (PROCAF) em Vargem Grande - MA**. São Luís: SAF, 2025. [Informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)].

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; KAMINSK, Ricardo da Silva; PERIN, Gabriela; MOURA, Iracema Ferreira de; JANUÁRIO, Elisângela Sanches; MENDONÇA, Danilo Barbosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza de. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E SEGURANÇA ALIMENTAR: MODELO LÓGICO, RESULTADOS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira. **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no brasil /. Brasília: Ipea, 2023. p. 103-158. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12398>. Acesso em: 03 jan. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; PERIN, Gabriela; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza de; ALVES, Paulo Sérgio Cândido; ARAÚJO, Diogo Gomes de; CÂMARA, Rita Dicacia Felipe; JANUÁRIO, Elisângela Sanches. DIVERSIDADE DE PRODUTOS ADQUIRIDOS PELO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL E REGIÕES. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira. **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no brasil. Brasília: Ipea, 2023. p. 159-168. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12398>. Acesso em: 03 jan. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; MOURA, Iracema Ferreira de; MACHADO, Juliana Gonçalves; PERIN, Gabriela. CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira. **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no brasil /. Brasília: Ipea, 2023. p. 327-374. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12398>. Acesso em: 03 jan. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; PAULA, Silvio da Rosa; PERIN, Gabriela; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza de; GUALDANI, Carla; MARQUES, Felipe Jabali. IMPACTOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS SOBRE A PRODUÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira. **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil /. Brasília: Ipea, 2023. p. 375-414. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12398>. Acesso em: 03 jan. 2025

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza de; PERIN, Gabriela; SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; PELLA, Antônio Fernando Costa. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira. **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Brasília: Ipea, 2023. p. 212-234. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12398>. Acesso em: 03 fev. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza de; PERIN, Gabriela; MOURA, Iracema Ferreira de; ALVES, Paulo Sérgio Cândido. EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira. **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil /. Brasília: Ipea, 2023. p. 169-210. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12398>. Acesso em: 03 jan. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; KAMINSK, Ricardo; PERIN, Gabriela; MOURA, Iracema Ferreira de; JANUÁRIO, Elisângela Sanches; MENDONÇA, Danilo Barbosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro de. **PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E SEGURANÇA ALIMENTAR**: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9319>. Acesso em: 02 fev. 2025.

SAQUET, Marcos Aurelio. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades**. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. 164 p.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015. Cap. 4. p. 69-90.

SAQUET, M. A. Teorias sobre o território na América latina. In: SPOSITO, Eliseu Savério; CLAUDINO, Guilherme dos Santos. **Teorias na Geografia**: avaliação crítica do pensamento geográfico. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2020. Cap. 8. p. 245-270.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura. **Território**: globalização e fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998. Cap. 3, p. 15.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton; BECKER, Berta K.; SILVA. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 13-21.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, Selma de Fatima. A Questão Agrária no Brasil: da revolução verde ao agronegócio. In: NOVAES, Henrique Tahan; MAZIN, Angelo Diogo; SANTOS, Lais. **Questão Agrária, cooperação e agroecologia**. 3. ed. Marília: Lutas Anticapital, 2019. p. 39-58.

SANTOS, Itaan Pastor; CARNEIRO, Marcelo Sampaio; MATTOS, José Sampaio de; FURTADO, Carlos Augusto de Oliveira. AGRICULTURA FAMILIAR NO MARANHÃO: uma breve análise do censo agropecuário 2017. **Rev. Econ. Ne**, Fortaleza, v. 51, n. 1, p. 55-70, ago. 2020. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/1262>. Acesso em: 21 out. 2024.

SARON, Flávio de Arruda; NEVES NETO, Carlos de Castro; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL. *Boletim de Geografia*, [S.L.], v. 35, n. 1, p. 1-16, 9 ago. 2017. Universidade Estadual de Maringa. <http://dx.doi.org/10.4025/bolgeogr.v35i1.30818>.

SCHAPPO, Sirlândia. Josué de Castro e a agricultura de sustentação em Geografia da fome. **Sociologias**, [S.L.], v. 16, n. 35, p. 306-338, abr. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222014000100011>.

SCHAPPO, Sirlândia. Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da covid-19. **Ser Social**, [S.L.], v. 23, n. 48, p. 28-52, 22 jan. 2021. Biblioteca Central da UNB. <http://dx.doi.org/10.26512/sersocial.v23i48.32423>.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade**: uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium Editora, 2004.

SERAFIM, Milena Pavan. **Agricultura Familiar no Brasil**: um panorama sobre a política e as instituições. São Paulo: Annablume, 2015.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente**: perspectivas da biodiversidade e biotecnologia. São Paulo: Gaia, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Antônia Jesuíta de; FERREIRA, Maria D'Alva M.; SILVA, R. de F. e; LIMA, V. F. S. de A. **O Bolsa Família no Enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.
SILVA, J. G. da; GROSSI, M. E. del; FRANÇA, C. G. de.(Orgs). **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, José Graziano da. A concepção, as prioridades e estratégia da execução do Programa Fome Zero. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **A nova geografia da fome e da pobreza**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004. p. 17-26.

SILVA, Maria Zênia Tavares da. A segurança e a soberania alimentares: conceitos e possibilidades de combate à fome no Brasil. **Configurações**, [S.L.], n. 25, p. 97-111, 12 jun. 2020. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/configuracoes.8626>

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (comp.). Aportes teóricos de fundamentação dos programas de transferência de renda na América Latina e Caribe: pobreza, focalização, capital humano e capital social. In: OLIVEIRA, Iris Maria de et al (org.). **Desigualdade social e políticas sociais**: estudo sobre as expressões da questão social e políticas de enfrentamento a pobreza na cidade e no campo. Jundiaí: Paco, 2017. Cap. 6. p. 149-182.

SILVA, José Graziano da. O militante Josué de Castro. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. **Da fome à fome**: diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 38-43. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 30 abr. 2024.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 03 mar. 2024.

SILVA, Jesiel Souza. Agricultura Familiar, Pluriatividade e Políticas Públicas no Brasil nas Décadas de 1990 e 2000. **Research, Society And Development**, [S.L.], v. 11, n. 14, p. 1-15, 17 out. 2022. Research, Society and Development. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v11i14.34501>.

SILVA, J G. da; BELIK, W; TAKAGI, Maya. O que o Brasil pode fazer para combater a fome. In: TAKAGI, Maya; SILVA, J G. da; BELIK, W (org.). **Combate à fome e a pobreza rural**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002. p. 131-152.

SILVA, Ana Luzia Campos. **Religião, turismo e território**: um olhar geográfico sobre a romaria de São Raimundo Nonato dos Mulundus, Vargem Grande - MA. 2021. 70 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2021. Disponível em: <https://repositorio.uema.br/handle/123456789/3177>. Acesso em: 08 jan. 2025.

SOARES, José Arlindo. Josué de Castro, o Brasil e o mundo: desconhecimento e reconhecimentos. In: ANDRADE, Manuel Correia de et al. **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 7-10.

SOUSA, Igor Breno Barbosa de. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**: uma análise de dados sobre a estrutura, dinâmica e acesso no município de São Luís-MA de 2014 a 2018. 2020. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2021.

SOUSA, Chirlene Pessoa. **A Repercussão do Pro Mandioca para o agricultor familiar no município de Vargem Grande - MA**: o caso do assentamento Padre Trindade. 2024. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2024.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de.; GOMES, Paulo César da.; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.

TEIXEIRA, Leile Silvia Candido. A fome na reprodução do capital: uma análise do alimento-mercadoria. **Revista Katálisis**, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 449-458, dez. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e86274>.

TEIXEIRA, Carine Andrade. O enfraquecimento das políticas públicas para agricultura familiar: uma análise do PAA. **Rev. Nera**, Presidente Prudente, v. 26, n. 65, p. 109-136, abr. 2023. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/9251>. Acesso em: 10 nov. 2024.

TERRA, Ademir. VOLUÇÃO HISTÓRICA DA CATEGORIA GEOGRÁFICA TERRITÓRIO E A SUA ATUAL MULTIPLICIDADE INTERPRETATIVA. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 1, n. 31, p. 1-15. 2009. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7438/5498>. Acesso em: 01 maio 2024.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Ensaio sobre a pobreza, 1835**. Rio de Janeiro: Univercidade, 2003.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245801>.

VALADARES, Alexandre Arbex; SOUZA, Marcelo Galiza Pereira de. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5990>. Acesso em: 04 mar. 2024.

VARGM GRANDE, Prefeitura de. **História e Geografia de Vargem Grande**. São Luís: Editora Central dos Livros Ltda, 2000.

VARGEM GRANDE. Decreto nº 81, de 17 de novembro de 2017. DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO INCENTIVO A CADEIA PRODUTIVA DA MANDIOCA NO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE – MA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **Decreto Nº 81 /2017**. Vargem Grande, 17 nov. 2017. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vargemgrande.ma.gov.br/arquivo_s_download.php?id=80&pg=diariooficial. Acesso em: 12 fev. 2025.

VARGEM GRANDE. Decreto nº 59, de 14 de julho de 2021. DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA EXPERIMENTAL DE MANDIOCULTURA - UTEM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **Decreto Municipal: 059/2021**. Vargem Grande, 14 jul. 2021.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 34, n. 2, p. 1-13, 1 mar. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00206816>.

VIÉGAS, D. P. SEGURANÇA ALIMENTAR: um conceito ainda em disputa. In: RIBEIRO, C J.; NUNES, T de G. (Org). **Diálogos da cidade**: deslocamentos entre o rural e o urbano. Cachoeirinha: Fi, 2023. p. 256-280. Disponível em: <http://www.editorafi.org>. Acesso em: 10 dez. 2023.

VELOSO, Fernando. **Redes locais e mercados institucionais de compra da agricultura familiar nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (SP)**. 2017. 430 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2017.

ZIEGLER, Jean. **Destrução em massa**: geopolítica da fome. São Paulo: Cortez, 2013. Tradução de José Paulo Netto.

APÊNDICE

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: “Os efeitos das desarticulações institucionais para a aquisição de alimentos da agricultura familiar no município de Vargem Grande no contexto da Geografia da Fome do Maranhão”

Nome do (a) Pesquisador (a): Jéssica Neves Mendes

Nome do (a) Orientador (a): Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol.

1. **Natureza da pesquisa:** o sra (sr.) está sendo convidada (o) a participar desta pesquisa que tem como finalidade Analisar os efeitos das desarticulações institucionais para a aquisição de alimentos da agricultura familiar no município do Vargem Grande-MA.
2. **Participantes da pesquisa:** Agricultores beneficiários do PAA.
3. **Envolvimento na pesquisa:** ao participar deste estudo a sra (sr) permitirá que o (a) pesquisador (a) Compreender a dinâmica da estrutura produtiva, repasse dos alimentos e organização da agricultura familiar do município de Vargem Grande, no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos no período de 2003 a 2022;
4. **Sobre as entrevistas:** Serão realizados alguns questionamentos semi-estruturados sobre a aplicação e execução do Programa de Aquisição de Alimentos, bem como sobre a questão alimentar (produção, consumo e comercialização dos alimentos, havendo a necessidade de prestar a livre opinião, sugestões, críticas sobre a política e sobre a segurança alimentar a serem respondidos (se houver).
5. **Riscos e desconforto:** a participação nesta pesquisa não infringe as normas legais e éticas (havendo possíveis desconfortos ao relatar sobre a atuação do Governo seja ele Federal, Estadual e Municipal, bem como da própria organização dos agricultores sobre a execução do Programa de Aquisição de Alimentos). Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução no. 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade.
6. **Sigilo sobre a Identidade dos Sujeitos da Pesquisa:** Sua identidade, bem como informações ou qualquer outro meio que porventura possa identificá-lo, serão mantidos em sigilo. Somente a pesquisadora e sua orientadora (e/ou equipe de pesquisa) terão conhecimento de sua identidade e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados dessa pesquisa.

7. **Confidencialidade dos Dados:** As informações coletadas neste estudo que não forem publicadas na pesquisa não serão divulgadas de qualquer outra forma e os documentos que contiverem tais informações serão destruídos de acordo com as Normas vigentes da CONEP (Comissão Nacional de Ética em Pesquisa).
8. **Benefícios:** ao participar desta pesquisa a sra (sr.) não terá nenhum benefício direto. Entretanto, esperamos que este estudo traga informações importantes sobre os impactos socioeconômicos para a agricultura familiar no município de Vargem Grande, a partir da implantação e desarticulação do Programa de Aquisição de Alimentos, de forma que o conhecimento que será construído a partir desta pesquisa possa relacionar os efeitos da desarticulação do Programa de Aquisição de Alimentos com a situação alimentar dos beneficiários fornecedores e consumidores do PAA no município de Vargem Grande, onde a pesquisadora se compromete a divulgar os resultados obtidos, respeitando-se o sigilo das informações coletadas, conforme previsto no item anterior.
9. **Pagamento:** a sra (sr.) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.

A sra (sr.) tem liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo para a sra (sr.). Sempre que quiser poderá pedir mais informações sobre a pesquisa através do telefone da pesquisadora do projeto e, se necessário através do telefone do Comitê de Ética em Pesquisa.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem: Confiro que recebi uma via deste termo de consentimento, e autorizo a execução do trabalho de pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Obs: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.

Consentimento Livre e Esclarecido

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa

Nome do Participante da Pesquisa

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura do Pesquisador

Assinatura do Orientador

"Os CEP são colegiados interdisciplinares e independentes, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criados para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. (Resolução CNS 466/12, VII.2 e Resolução CNS 510/16)"

Pesquisador: Jéssica Neves Mendes

Orientador: Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol

Coordenadora do Comitê de Ética em Pesquisa: Profa. Dra. Edna Maria do Carmo

Vice-Coodenador: Prof. Dr. Luis Alberto Gobbo

Telefone do Comitê: 3229-5315 ou 3229-5526

E-mail cep.fct@unesp.br

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO SOBRE ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Secretaria de Estado da Agricultura Familiar do Maranhão

Data: ____/____/ ____

A - Dados de Identificação DO (A) SERVIDOR (A) RESPONSÁVEL

1. Cargo: _____
2. Como foi o processo de implementação do PAA no Maranhão?
3. Qual o papel da SAF na implementação e execução do PAA?
4. Quais foram as facilidades e dificuldades para a implementação do PAA no Maranhão?
5. Quais são os entraves para a execução do PAA no Maranhão?
6. Quais foram as principais alterações nas normas do PAA que afetaram a execução do PAA no Maranhão?
7. O PAA tem contribuído para o combate à fome e à segurança alimentar no Maranhão?
Como?
8. Quais foram os impactos socioeconômicos para a agricultura familiar no Maranhão a partir do PAA?
9. Quais forma os efeitos da desarticulação do PAA para a agricultura familiar no Maranhão?
10. Qual a avaliação da SAF sobre o PAA?
11. Quais são as perspectivas futuras da SAF em relação ao PAA?
12. Como a SAF se relaciona com os agricultores do estado do Maranhão a partir do PAA?
13. Do seu ponto de vista, o que pode ser melhorado no PAA?
14. O que poderia ser melhorado no PAA?
15. Como a SAF se relaciona com os agricultores do estado do Maranhão a partir do PAA?
16. Quais foram as mudanças na estrutura produtiva da agricultura familiar a partir da implementação do PAA?

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO SOBRE ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE-MA

Secretaria Municipal de Agricultura de Vargem Grande

Data: ____/____/ ____

1. Cargo: _____
2. Como foi o processo de implementação do PAA no município de Vargem Grande?
3. Qual o papel da Secretaria de Agricultura na implementação e execução do PAA em Vargem Grande?
4. Quais foram as facilidades e dificuldades para a implementação do PAA em Vargem Grande?
5. Quais são os entraves para a execução do PAA em Vargem Grande?
6. Quais as principais alterações nas normas do PAA que afetaram a execução do programa no município de Vargem Grande?
7. Quantas comunidades rurais participaram do PAA ao longo dos anos? Quais comunidades apresentaram melhores resultados?
8. Quais produtos são cultivados e comercializados no PAA em Vargem Grande?
9. Para quais entidades são destinados os produtos do PAA em Vargem Grande?
10. Os agricultores atendem as exigências do programa? Como é realizada a logística do repasse dos alimentos produzidos pelos agricultores no PAA?
11. Quais foram as mudanças na estrutura produtiva da agricultura familiar a partir da implementação do PAA?
12. Os agricultores recebem assistência técnica para a produção dos alimentos do PAA? Como é realizada?
13. Quais os principais desafios para produção e comercialização dos produtos do PAA?
14. O PAA tem contribuído para o combate à fome e à segurança alimentar em Vargem Grande? Como?
15. Qual a sua avaliação sobre a política do PAA? E em relação a execução do PAA em Vargem Grande?
16. Quais os incentivos da Prefeitura para a produção dos alimentos em Vargem Grande?
17. Qual a importância das comunidades rurais de Vargem Grande para a produção e oferta interna de alimentos no âmbito da segurança alimentar?

18. Como a Secretaria de Agricultura se relaciona com os atores governamentais e locais a partir do PAA?
19. Existe articulação entre as comunidades rurais de Vargem Grande?
20. Quais as estratégias da Prefeitura de Vargem Grande para a comercialização dos produtos dos agricultores familiares em mercados não institucionalizados pelo governo?
21. Quais os resultados alcançados e não alcançados com o PAA no município de Vargem Grande?
22. Do seu ponto de vista, o que pode ser melhorado no PAA?

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO SOBRE ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE-MA

Cooperativa Agroextrativista dos Pequenos Produtores Rurais de Vargem Grande

Data: ____/____/ ____

A - Dados de Identificação DO RESPONSÁVEL

1. Nome: -----
2. Como surgiu processo de criação da cooperativa?
3. Como aconteceu o processo de articulação e acompanhamento do PAA com os agricultores de Vargem Grande?
4. Quais são os principais desafios enfrentados pela COOPERVAG ao aderir ao PAA? Essas dificuldades têm impactado para a renovação de novas propostas?
5. Quais são os entraves para a execução do PAA na COOPERVAG?
6. Quais as principais alterações nas normas do PAA que afetaram a execução do programa na cooperativa?
7. Quantos produtores familiares participaram do PAA desde o primeiro ano de implementação do programa na cooperativa?
8. Quais são as principais culturas cultivadas pela cooperativa destinadas ao PAA?
9. Para quais entidades são destinados os produtos do PAA pela COOPERVAG?
10. Como é realizada a logística do repasse dos alimentos produzidos pelos agricultores no PAA?
11. Quais foram as mudanças na estrutura produtiva da agricultura familiar a partir da implementação do PAA?
12. Quais os principais desafios enfrentados pelos produtores da cooperativa para a produção e comercialização dos produtos do PAA?
13. Como o PAA tem contribuído para os produtores da COOPERVAG?
14. Qual o papel da COOPERVAG para a funcionalidade do PAA?
15. O PAA tem contribuído para o combate à fome e à segurança alimentar dos produtores da cooperativa?
16. Existe articulação entre os agricultores da cooperativa?
20. Na sua perspectiva, o que poderia ser melhorado no PAA?
21. Quais suas perspectivas futuras em relação ao PAA?
23. Como a cooperativa se relaciona com o governo (municipal, estadual e federal)?

APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO SOBRE ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE-MA

Povoado/Assentamento: _____

Data: ____/____/ ____

A - Dados de Identificação DO (A) AGRICULTOR (A)

1. Nome: -----

2. Idade: -----

3. Gênero: Masculino () Feminino ()

4. Qual seu grau escolaridade?

- () Analfabeto
 () Fundamental Completo
 () Fundamental Incompleto
 () Ensino Médio Completo
 () Ensino Médio Incompleto
 () Ensino Superior Completo
 () Ensino Superior Incompleto

5. Quantas pessoas moram no estabelecimento?

Nome	Idade	Grau de Parentesco	Idade

6. Algum membro da família trabalha fora da propriedade?

() Sim, qual atividade? () Não

7. Qual seu rendimento mensal considerando todos os ganhos?

- () Menos de 1 salário mínimo
 () 1 a 2 salários mínimos
 () 2 a 3 salários mínimos
 () 3 a 4 salários mínimos
 () 4 a 5 salários mínimos

8. Recebe algum financiamento do Governo?

- () Pronaf (Especificar)
 () Bolsa Família
 () Aposentadoria
 () Outros

B – CARACTERÍSTICAS DA PROPRIEDADE e DA PRODUÇÃO

1. Há quanto tempo mora na propriedade?
☐ Menos de 1 ano
☐ De 1 ano a menos de 5 anos
☐ De 5 anos a menos de 10 anos
☐ 10 anos ou mais
2. A propriedade é originária de projeto de assentamento?
☐ Sim ☐ Não, qual?
3. Qual atividade desenvolve na propriedade?
Agricultura, quais produtos? ☐
Pecuária, quais produtos? ☐
Comércio ☐
Serviço ☐
Outra ☐ Qual?
4. Qual sua condição do (a) produtor(a) em relação à propriedade:
☐ Proprietário
☐ Assentado
☐ Parceiro
☐ Posseiro
☐ Outro
5. Qual é o tipo de mão de obra utilizada?
☐ Somente Familiar, qual grau de parentesco?
☐ Empregados permanentes, quantos?
☐ Empregados temporários, quantos?
6. Qual é o tamanho da área total da propriedade e da área dedicada à produção?
7. Qual é a finalidade principal da produção na propriedade?
☐ Consumo próprio do(a) produtor (a) e da família
☐ Comercialização da produção
☐ Outros
8. O (a) produtor (a) é associado (a) a cooperativa ou entidade de classe?
☐ Sim ☐ Cooperativa ☐ Sindicato ☐ Associação
9. Na propriedade utiliza energia elétrica?
☐ Sim
☐ Não
10. Comercializa produtos no município? ☐ Sim ☐ Não
10.1 Se sim, quais os pontos de comercialização dos produtos?
☐ Feiras, quais?
☐ Atravessador
☐ Mercados
☐ Mercados Institucionais ☐ PAA ☐ PNAE
☐ Cooperativa

- ☐ Direto ao consumidor na propriedade
☐ Outros

D – IMPLEMENTAÇÃO DO PAA

1. A partir de qual ano teve acesso ao PAA?
2. Qual foi o último ano de acesso ao PAA?
3. De que forma teve conhecimento do PAA?
☐ por intermédio da Cooperativa
☐ por intermédio da Associação
☐ por intermédio da Prefeitura
☐ por intermédio de outro produtor rural
☐ outra forma.
4. Qual a forma de adesão do PAA?
☐ Individual
☐ Coletivo, por meio da Cooperativa ou Associação
6. Qual modalidade acessa no PAA?
PAA-Conab ☐
Doação Simultânea ☐
Compra Direta ☐
Aquisição de Semente ☐
Compra Institucional ☐
PAA-LEITE ☐

7. Houve dificuldade para acessar o PAA? ☐ Sim ☐ Não
- 7.1 Se sim, quais as principais dificuldades para acessar o PAA?
☐ Exigência de documentação
☐ Dificuldades para aceitação da proposta
☐ Dificuldade posta pelo banco
☐ Dificuldade para elaboração da proposta
☐ Outros

D – DINÂMICA E EXECUÇÃO DO PAA

1. Quais são os produtos fornecidos no PAA?
Hortifrutis ☐ Especificar
Carne Bovina ☐
Carne suína ☐
Carne Avícola ☐
Pescado ☐
2. Quem é responsável pelo transporte e entrega dos produtos do PAA?
☐ Associação
☐ Cooperativa

- ☐ Prefeitura
- ☐ Entidades

3. Existe dificuldade para o escoamento dos alimentos do PAA?

- ☐ Sim, Especificar
- ☐ Não

4. Recebeu Assistência Técnica para a produção dos alimentos do PAA?

- ☐ Sim, com que frequência?
- ☐ Não

5. Existe dificuldade para a produção e comercialização dos alimentos do PAA?

- ☐ Sim, especificar:
- ☐ Não

6. Utiliza produtos químicos para a produção dos alimentos do PAA?

- ☐ Sim, especificar:
- ☐ Não

D – AVALIAÇÃO DO PAA

1. O PAA permitiu mudanças na produção e comercialização dos alimentos?

- ☐ Sim ☐ Não

1.1 De que forma?

3. Quais as mudanças na sua propriedade e na produção após o PAA?

- ☐ Melhorou a renda
- ☐ Aumentou a produção de alimentos
- ☐ Ampliou a área de produção
- ☐ Proporcionou mudanças na alimentação
- ☐ Ampliou a área de produção

3. O PAA permitiu mudanças na sua alimentação e na dos moradores da sua propriedade?

- ☐ Sim ☐ Não

3.1 De que forma?

4. Houve reclamação na qualidade dos seus produtos?

- ☐ Sim, quais?
- ☐ Não

6. Houve alterações na oferta e repasse dos alimentos?

- ☐ Sim, quais?
- ☐ Não

7. Houve alterações para renovação das propostas do PAA?

- ☐ Sim, quais?
- ☐ Não

8. Houve atraso no pagamento e cancelamento da adesão ao PAA?

() Sim, qual período?

() Não

9. Na sua percepção, houve alterações nas normas de execução do PAA?

() Sim, quais?

() Não

9. Em sua avaliação, o PAA atende os objetivos de promover acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar?

() Sim

() Não

10. Em sua avaliação, quais são as vantagens e desvantagens do PAA?

10. Quais suas perspectivas em relação ao PAA?

11. Quais mudanças poderiam ser feitas no PAA?

**APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO SOBRE ANÁLISE DO PROGRAMA DE
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE-MA**

Localidade: _____

A - Dados de Identificação DO BENEFICIÁRIO (A)

1. Nome: _____

2. Idade: _____

3. Gênero: Masculino () Feminino ()

4. Qual seu grau escolaridade?

() Analfabeto

() Fundamental Completo

() Fundamental Incompleto

() Ensino Médio Completo

() Ensino Médio Incompleto

() Ensino Superior Completo

() Ensino Superior Incompleto

5. Cor ou raça

() Branca

() Preta

() Amarela

() Parda

() Indígena

6. Teve ou Tem algum tipo de rendimento ou executou algum trabalho (remunerado ou não) no período de 12 meses?

() Sim, Caso sim, qual? _____

() Não

7. Quantos moradores residem no domicílio?

Idade Sexo Grau de parentesco

8. Recebe algum benefício de programas de transferência de renda?

() Bolsa Família

() Aposentadoria

- () Auxílio doença
- () Bolsa de Estudo
- () Auxílio moradia
- () Cesta básica
- () Outros programas

9. Como avalia o padrão de vida da sua família em relação a:

Alimentação () Bom () Satisfatório () Ruim

Moradia () Bom () Satisfatório () Ruim

Vestuário () Bom () Satisfatório () Ruim

Educação () Bom () Satisfatório () Ruim

Saúde () Bom () Satisfatório () Ruim

Lazer () Bom () Satisfatório () Ruim

10. Como avalia as condições de moradia da sua família em relação ao serviço de:

Fornecimento de água () Bom () Satisfatório () Ruim

Fornecimento de energia () Bom () Satisfatório () Ruim

Esgotamento Sanitário () Bom () Satisfatório () Ruim

Coleta de lixo () Bom () Satisfatório () Ruim

11. Nos últimos três meses, algum morador residente em seu domicílio deixou de fazer alguma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?

() Sim () Não

12. Nos últimos três meses, algum morador residente em seu domicílio comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?

() Sim () Não

13. Nos últimos três meses, algum morador residente em seu domicílio sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?

() Sim () Não

14. Nos últimos três meses, algum morador residente em seu domicílio fez apenas uma refeição ao dia ou ficou sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar comida?

() Sim () Não

15. Como eram as refeições antes do recebimento das cestas?

16. Na sua percepção, as cestas de alimentos do PAA contribuíram para as refeições dos moradores em sua residência?

() Sim () Não

16. Após receber as cestas, houve uma melhoria na qualidade da alimentação?

(☐) Sim (☐) Não

17. Como você avalia a qualidade dos produtos contidos nas cestas de alimentos do PAA?

(☐) Bom (☐) Satisfatório (☐) Ruim

18. Você enfrentou alguma dificuldade para adquirir as cestas?

19. Em algum momento, houve interrupção no recebimento das cestas?

Caso sim, o que modificou na refeição?