

FRAGILIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: REFLEXOS SOBRE O FORNECIMENTO DE ALIMENTOS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NA PANDEMIA

Weaknesses in public policies focused on family farming in Brazil: reflections on food supply for food security during the pandemic

Marta Aparecida de Moura

Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional - UNOESTE, Brasil

martaaparecidademoura@gmail.com

Maira Rodrigues Uliana

Doutora em Agronomia - UNESP e Professora do Programa em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional - UNOESTE, Brasil

maira@unoeste.br

Alba Regina Azevedo Arana

Doutora em Geografia Humana - USP e Coordenadora do Programa em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional - UNOESTE, Brasil

alba@unoeste.br

Recebido: 12.02.2023

Aceito: 24.04.2023

Resumo

As políticas públicas voltadas à agricultura familiar no Brasil vêm se enfraquecendo desde 2016, mas, com a eclosão da pandemia de Covid-19, os problemas no campo se agravaram em virtude da adoção das medidas sanitárias que visaram conter o avanço do coronavírus, o que promoveu a interrupção das aulas presenciais e das feiras populares. Tais medidas inviabilizaram os principais canais de comercialização da produção dos agricultores familiares, ocasionando o declínio da rentabilidade e a Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN). O objetivo deste estudo foi analisar as fragilidades das políticas públicas em prol à agricultura familiar, apresentando as adversidades enfrentadas pelos agricultores durante a pandemia. A metodologia de pesquisa pautou-se na revisão bibliográfica não sistemática, que está inserida numa pesquisa de maior escopo. Os resultados evidenciam que houve queda da rentabilidade dos produtores. Conclui-se que estes fatores contribuíram para provável incidência IAN de agricultores nas regiões Norte e Nordeste do país.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; Covid-19; Intervenções Não Farmacológicas – INFs; Vulnerabilidade Social; Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN.

Abstract

The public policies aimed at family farming in Brazil have been weakening since 2016, but with the outbreak of the Covid-19 pandemic, problems in the countryside have worsened due to the adoption of sanitary measures aimed at containing the spread of the coronavirus, which promoted the interruption of face-to-face classes and popular fairs. Such measures made the main commercialization channels of family farmers' production unfeasible, causing a decline in profitability and Food and Nutritional Insecurity. The objective of this study was to analyze the weaknesses of public policies in favour of family farming, presenting the adversities faced by farmers during the pandemic. The methodology was based on a non-systematic bibliographical review, part of broader research. The results show that there was a decrease in the profitability of producers. It is concluded that these factors contributed to the probable Food and Nutritional Insecurity incidence of farmers in the North and Northeast regions of the country.

Keywords: Family Farm; Covid-19; Non-Pharmacological Interventions; Social Vulnerability; Food and Nutritional Insecurity.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 impactou negativamente os produtores rurais de várias formas (saúde, produção, comercialização e renda). Para o enfrentamento da pandemia, o governo federal adotou medidas com o objetivo de amenizar os impactos negativos na economia brasileira, como o Auxílio Emergencial. Neste cenário, o trabalho e a condição dos agricultores familiares tornaram-se mais desafiadores (SCHNEIDER *et al.*, 2020; MOURA; SOUZA, 2020), pois o universo desses agricultores é extremamente heterogêneo, incluindo famílias muito pobres até famílias com dotação de recursos suficientes para aproveitar as oportunidades criadas em seu contexto.

A agricultura familiar desempenhou um papel fundamental nas metas de Segurança Alimentar e Nutricional nesse cenário pandêmico. Assim, a Organização das Nações Unidas - ONU (2020) declarou o período de 2019-2028, na sua agenda de 2020, que trata dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, como a “Década da Agricultura Familiar”.

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2019), 23% de toda a produção agrícola brasileira vem de 3,8 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar (Censo Agropecuário de 2017). E, ainda, muitos deles participam dos dois programas federais de políticas públicas: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), vinculado na época (2019 - 2022) ao Ministério da Cidadania (MC), e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ligado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, com o objetivo de executar políticas educacionais deste ministério.

No contexto do desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, existe uma longa trajetória permeada por desafios e dificuldades que ainda perduram neste segmento. O trabalho de Grisa e Schneider (2014) enfatiza que as políticas públicas para a agricultura familiar podem ser organizadas em três “gerações”, conforme momentos-chave e as relações criadas entre sociedade civil e Estado. A primeira geração de políticas públicas teria sido pautada no fortalecimento do viés agrícola e agrário; a segunda geração teria sido orientada para o desenvolvimento de políticas sociais e assistenciais; já a terceira geração teria foco na segurança alimentar e sustentabilidade ambiental.

Desta forma, este trabalho procura questionar: quais as principais adversidades enfrentadas pelos agricultores durante a pandemia? Quais as fragilidades das políticas públicas da agricultura familiar neste contexto? O temor do desabastecimento alimentar levantou a discussão sobre a importância primordial da agricultura familiar e sobre medidas de apoio e proteção prioritárias, para que os agricultores e demais envolvidos na produção e na distribuição de alimentos possam continuar seu trabalho?

Alguns estudos sobre a agricultura familiar realizados recentemente apontam efeitos da pandemia em três dimensões principais e interligadas: a) dificuldades de manutenção da dinâmica produtiva e comercial; b) impactos nos volumes de produção; c) efeitos nos preços recebidos e queda na renda dos agricultores familiares nos últimos meses (IICA, 2020; SALAZAR *et al.*, 2020; BID, 2020).

Neste cenário as discussões sobre a importância e o papel da agricultura familiar vêm ganhando força, impulsionada por debates embasados no desenvolvimento sustentável, na geração de emprego e renda e na Segurança Alimentar e Nutricional. Del Grossi (2020) aponta em seu trabalho que, no mês de julho/2020, nos estados do Amapá, São Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Roraima, metade dos agricultores familiares do país (51%) relatou diminuição de receita, com uma perda média de 35% da renda bruta familiar mensal. A diminuição da renda bruta das famílias ultrapassa 40%, o que evidencia as vulnerabilidades a que está submetida à agricultura familiar do país e expõe a dimensão do impacto imediato causado pela Covid-19.

A agricultura familiar é um setor essencial na produção agroalimentar brasileira, porém se faz necessário desmistificar sua produtividade nos valores de 70% dos alimentos consumidos no país. Segundo estudos de Hoffmann (2014, p. 417), “o valor monetário de toda a produção da agricultura familiar corresponde a menos de 25% do total das despesas das famílias brasileiras com alimentos”, a afirmação do autor esclarece

os percentuais da produtividade, sem inferiorizar a importância e a contribuição deste setor.

A relevância deste estudo no campo científico baseia-se no conjunto de evidências das mazelas políticas, econômicas e sociais sofridas por parte dos agricultores familiares, muitas delas anteriores à pandemia, tais como: o Decreto nº 10.688/2021, do governo federal, que redefine o agricultor familiar e altera o Decreto nº 9.064/2017 (BRASIL, 2017) que trata da Unidade Familiar de Produção Agrária; a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019); e o Decreto nº 20.252/2020, que reorganizou a estrutura do INCRA, acabou com os programas de Reforma Agrária e extinguiu o PRONERA e revogada pelo Decreto 11.232 de 10 de outubro de 2022 (BRASIL, 2022).

Panorama este agravado pelo atual cenário pandêmico, que trouxe reflexos no âmbito econômico e na distribuição e acesso aos alimentos (CEPAL, 2020; ONU, 2020). As novas dinâmicas de interação baseadas no distanciamento social geraram restrições significativas de acesso aos canais de comercialização – fechamento ou suspensão de feiras da agricultura familiar; suspensão das aulas e das compras via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), fragilizando ainda mais os agricultores no Brasil.

Desta forma, a pesquisa pretende apontar o papel das principais políticas públicas em prol da agricultura familiar (PRONAF, PAA e PNAE) caracterizando as diversidades enfrentadas no período pandêmico pelos agricultores. A questão que se coloca é que: Essas políticas foram suficientemente capazes de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores no Brasil?

Neste sentido, o objetivo deste artigo é discutir e analisar as fragilidades das políticas públicas em prol a agricultura familiar, bem como caracterizar as adversidades enfrentadas pelos agricultores durante a pandemia de Covid-19, buscando comprovar as mazelas sanitárias, econômicas, políticas, ambientais e sociais.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia de pesquisa utilizada foi à revisão bibliográfica que, por sua vez, está inserida em uma pesquisa de maior escopo. No seu desenvolvimento foram empregadas para o levantamento de dados e informações as pesquisas bibliográfica e documental. De acordo com Gil (2008, p. 51), a pesquisa documental compreende a exploração de materiais de “primeira mão”, sem tratamento analítico, bem como de documentos de

“segunda mão”, que já foram analisados de alguma forma, como relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas, livros, artigos, dentre outros.

Para a pesquisa documental, utilizou-se: Censos Agropecuários de 2006 e 2017 do IBGE; dados documentais da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) disponíveis na sua página na internet; dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Normatizações Federais e Boletins Epidemiológicos sobre Covid-19 do Ministério da Saúde (os dados sobre óbitos, recuperados e vacinados foram coletados até o dia 12 de janeiro de 2023).

Na pesquisa bibliográfica foram utilizadas revistas científicas nacionais e internacionais disponíveis nas plataformas Clinical Medicine, Johns Hopkins, Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e The Lancet, buscando dados nos anos 2020, 2021 e 2022 sobre a Covid-19. E, ainda, foi realizada a busca de artigos em revistas da área de interesse e levantamento de dados nas seguintes plataformas e portais: Google, Google Acadêmico, SciELO (Scientific Electronic Library Online), Periódicos Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), *Science.gov* e *Science Research.com*.

As palavras-chave e combinações utilizadas para a busca foram: “agricultura familiar” + “Covid”; “agricultura familiar” + “pandemia”; “agricultura” + “Covid”; “agricultura” + “pandemia”; “agricultura” + “alimentação”. A pesquisa foi elaborada durante a pandemia e considerou publicações disponíveis até 12 de janeiro de 2023.

A análise dos dados foi realizada com o intuito de organizar as informações e contextualizá-las. Já, o conteúdo teve como base o método de interpretação das informações selecionadas, em sequência foram estabelecidos os objetivos propostos, para então prosseguir com a busca dos artigos, concepção/elaboração deste estudo e, finalmente, a leitura dos resumos. Em seguida, fez-se a identificação das informações estudadas para a construção desta revisão. A interpretação se deu pela leitura completa dos artigos selecionados e as informações obtidas nas bases de dados nacionais e internacionais.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Política pública pode ser entendida como a capacidade que os sistemas públicos possuem para gerir demandas e problemas públicos (MULLER; SUREL, 2004). Assim, a formulação de políticas públicas se constitui no estágio em que os governos democráticos

traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão algum resultado para a sociedade (SOUZA, 2006). Para Grisa (2010), a institucionalização de ideias, que dão origem às políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, parte de atores distintos e resulta de trocas políticas estabelecidas entre estes, em momentos específicos do cenário político.

As políticas voltadas para a agricultura familiar passaram por muitas evoluções desde 1980 e, sobretudo, no início da década de 1990, ligadas à temática da Segurança Alimentar e Nutricional. Por meio da Campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, ações políticas e sociais foram capazes de tirar da miséria e da fome milhões de brasileiros. Contudo, foi somente em 1996 que houve o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, da importância econômica e social da agricultura familiar, por meio da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (SCHNEIDER; CASSOL, 2013, p. 5). Nesse sentido, Guanziroli e Basco (2010) enfatizam que até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública com abrangência nacional voltada para as necessidades específicas do segmento social dos agricultores familiares.

Neste contexto, é interessante apresentar que um dos marcos para o reconhecimento da agricultura familiar no Brasil surgiu a partir da criação do Programa de Valorização do Pequeno Agricultor (PROVAP), que viria a se tornar o embrião do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995 (BONNAL; KATO, 2011). Contudo, legalmente, a agricultura familiar foi reconhecida pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006). Desta forma, em 2003 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), criado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), lança a Estratégia Fome Zero, instituído o Programa Bolsa Família (PBF). Neste mesmo ano é criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) seguindo a estratégia federal e em respeito ao Direito Humano à Aquisição de Alimentos (DHAA) e da Segurança Alimentar Nutricional. Assim, o “[...] PAA tem por objetivo garantir o acesso aos alimentos em quantidade e regularidade aos indivíduos em insegurança alimentar e nutricional, a inclusão social no campo e a redução do êxodo rural” (SARAIVA *et al.*, 2013, p. 929).

Em 2009, foi aprovada a Lei nº 11.947, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que indica o apoio ao desenvolvimento sustentável como uma das diretrizes da alimentação escolar, com incentivos para a aquisição de gêneros

alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e, preferencialmente, pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais (BRASIL, 2009).

Neste cenário temos ainda que destacar o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas, instituído pela Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 (arts. 11 a 16), que tem por finalidade promover o acesso à água para o consumo humano e animal e para a produção de alimentos, por meio da implementação de tecnologias sociais junto à população rural de baixa renda. O Programa Cisternas é coordenado pela Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania, que abriga a Coordenação-Geral de Acesso à Água, responsável pela gestão nacional do programa (ARSKY, 2019).

Em estudo realizado por Hents e Hespanhol (2019) sobre a execução do PAA, foi possível demonstrar que entre 2003 e 2015 houve um investimento de 3 bilhões de reais pelo governo federal, ao longo de 12 anos, na aquisição de alimentos para cerca de 1,3 milhão de famílias, viabilizando mais de 970 mil acessos de agricultores ao programa em 2.729 municípios brasileiros. Contudo, a partir de 2013 foi notada a queda drástica dos recursos orçamentários investidos, associada a sucessivas adequações nos manuais e normativas da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), uso indevido de recursos do Programa, problemas climáticos, entre outros fatores. Por outro lado, houve um pequeno aumento no orçamento em 2014 (628 milhões de reais) e 2015 (635 milhões de reais), chegando em 2020 com grandes cortes orçamentários (286 milhões de reais) e 2021 com 327 milhões de reais do orçamento, a redução é reflexo também da pandemia de Covid-19 quando o governo priorizou um orçamento de cerca de R\$500 milhões para o enfrentamento da crise, com grandes cortes orçamentários (Figura 1).

No ano de 2022, o PAA foi renomeado como Alimenta Brasil e segundo dados apresentados pelo Ministério da Cidadania (2022) foram investidos 700 milhões de reais no combate e redução da insegurança alimentar em território nacional.

Mas, de acordo com apontamentos de Croquer (2022) entre os anos de 2011 com 2021, houve uma vertiginosa queda de alimentos doados pelo programa, chegando aos valores de 76%, onde no primeiro ano citado foram doadas 491.260 toneladas contra 114.043 em 2021.

E, para o ano de 2023, o orçamento proposto pelo Governo Federal era de 2,6 milhões de reais para o Alimenta Brasil (CROQUER, 2022), situação que poderia agravar ainda mais a situação de insegurança alimentar no Brasil, se dimensionarmos os atuais

números de 33,1 milhões de famintos no país (REDE PENSSAN, 2022) mesmo com 700 milhões de reais em investimentos, como seria a situação com 2,6 milhões de reais em 2023.



Figura 1 - Evolução do Orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil – de 2003 a 2021. **Fonte:** Brasil (2021b).

Entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017 a queda do número de estabelecimentos rurais da agricultura familiar chegou por volta de 12%, tanto como o número de pessoas empregadas, em 2006 eram por volta de 12,3 milhões (77%), em 2017 foram constatados 10,1 milhões (67%), uma redução estimada em 17,88% (SCHNEIDER, 2014; CENSO AGROPECUÁRIO, 2019). Para Del Grossi *et al.* (2019) esta queda se deu em razão do Censo Agropecuário 2006 mudar a identificação da agricultura familiar retirando os estabelecimentos que não atendem os requisitos para serem considerados agricultores familiares, considerando estabelecimentos com “gestão familiar” e “gestão não familiar”. Segundo o autor (p. 42), “em 2017 existiam mais de 4,7 milhões de pequenos produtores, mas entre estes havia mais de seis mil estabelecimentos com “gestão não familiar”, e outros 177 mil que tinham o predomínio de mão de obra contratada.”.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário do IBGE pesquisados em 2017 e posteriormente publicados em 2019, ocorreu uma queda considerável do número de estabelecimentos rurais de característica familiar no Brasil, no Censo anterior (2006) foram constatados que dos 5.175.489 estabelecimentos agropecuários, destes 4.367.902

eram classificados de agricultores familiares, correspondendo a 84% do total, ocupando uma área aproximada de 80,3 milhões de hectares (SCHNEIDER, 2014, p. 22-23).

Na Figura 2, é visível a distribuição dos estabelecimentos rurais de agricultura familiar pelo território brasileiro, sendo evidente que as regiões Nordeste e Sul são detentoras do maior número de estabelecimentos deste setor. Mas a distribuição de recursos e contratos efetivados do PRONAF apresenta características distintas.

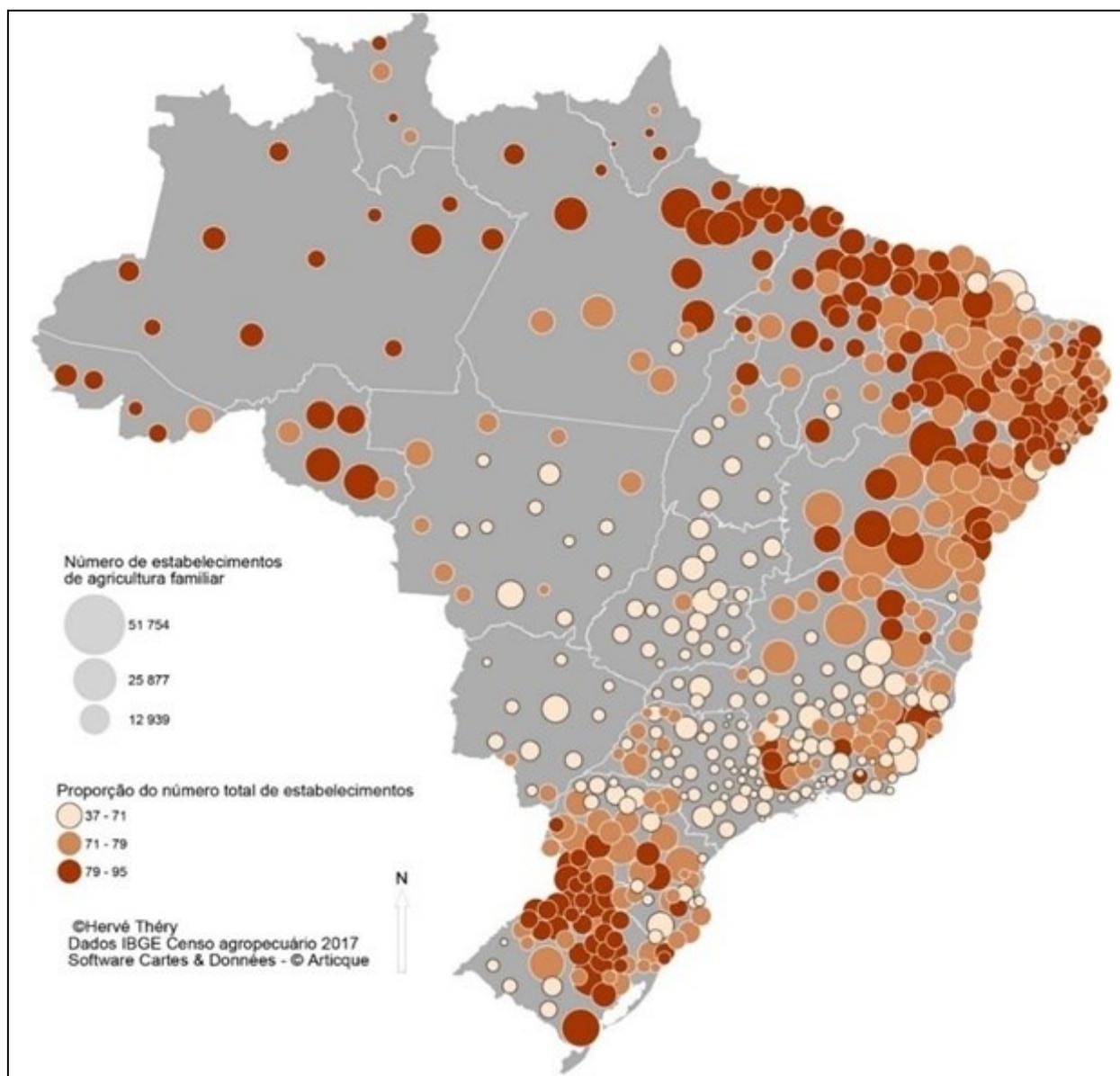


Figura 2 - Estabelecimentos Rurais de Agricultura Familiar no Brasil em 2017.

Fonte: Confins (2020).

Houve uma concentração do número de estabelecimentos de pequena propriedade agrícola familiar no norte do Rio Grande do Sul, oeste de Santa Catarina e no Nordeste (NE) do Brasil. Contudo, é importante destacar que existe uma diversidade de alimentos

originados das pequenas propriedades familiares, com estudos estimados de que, aproximadamente, 31% do arroz, 70% do feijão e 49% do milho venham da Agricultura Familiar (AF) (EMBRAPA, 2014). E, ainda, estes pequenos estabelecimentos representam 75% das propriedades rurais, 25% das terras cultivadas e geram 35% da produção agrícola nacional (EMBRAPA, 2014). E, ainda, estes pequenos estabelecimentos representam 75% das propriedades rurais, 25% das terras cultivadas e geram 35% da produção agrícola nacional (EMBRAPA, 2014).

Para Wesz Junior (2021), a cobertura do PRONAF em 2017 teve um importante decréscimo, alcançando apenas 8% dos estabelecimentos agropecuários familiares, e aumentou suas disparidades regionais com sua concentração (afetando principalmente as atividades diferenciadas, os produtores menos capitalizados e as regiões Nordeste, Sudeste e Norte) e o enfraquecimento de outras políticas públicas para a agricultura familiar. O PRONAF disponibiliza três modalidades de crédito: custeio, investimento e comercialização. De acordo com o Banco Central, na safra 2015, os agricultores aplicaram R\$ 1.210.980.249,35 em operações de investimento e R\$ 794.261.419,90 foram para custeio.

O valor médio de custeio foi de R\$ 16.838,99 e o valor médio de contratos de investimento foi de R\$ 13.480,21. A Tabela 1 apresenta o caso do Plano Safra da agricultura familiar de 2014/2015.

Tabela 1 - Recursos aplicados e número de contratos efetivados para custeio do Pronaf no Plano Safra da Agricultura Familiar 2014/2015 nas regiões brasileiras.

REGIÃO	VALOR APLICADO (%)	CONTRATOS EFETIVADOS (%)
Sul	50	28
Sudeste	20	15
Nordeste	15	49
Centro-Oeste	8	3
Norte	7	5

Fontes: Bianchini (2015); Corcioli; Camargo (2018).

O valor aplicado em contratos efetivados do Pronaf no Plano Safra da Agricultura Familiar 2014/2015 foi maior na região Sul, com 50% do valor investido e 28% dos contratos efetivados, contrapondo o NE, com 15% do valor mais 49% de todos os contratos. Em segundo lugar esteve à região Sudeste, com 20% do valor investido e 15% dos contratos efetivados, e a região Nordeste, com 15% do valor aplicado e 49% dos contratos efetivados.

Já no Plano de Safra para a Agricultura Familiar 2016/2017 o investimento foi de 26 bilhões de reais para 30 bilhões de reais, valor 15,4% superior ao programado na safra anterior, e acima do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), que atingiu 9,28% no período de 12 meses encerrado em abril.

O estudo de Baccarin e Oliveira (2021), de 1999 a 2019, confirma este cenário de forte expansão dos créditos do PRONAF no Brasil e em suas regiões ainda que de forma não linear. Segundo o estudo, os agricultores do NE aumentaram sua participação em número nos contratos e pouco nos recursos; os do Sul perderam importância nos recursos e aumentaram os contratos; os do Sudeste e Norte ampliaram a participação nos dois quesitos; e no Centro-Oeste mantiveram participação pouco expressiva no Programa. Contudo, a partir de 2007, com a elevação da renda máxima para enquadramento e limites de crédito de custeio, houve o beneficiamento dos agricultores familiares mais ricos. O volume de recursos aplicados entre 2014 e 2018 teve uma redução de 24,4% (BCB, 2019), o que significa um arrefecimento bem menos intenso quando comparado aos valores dos outros programas (MATTOS, 2017; PRETTO; HORN, 2020).

É importante destacar ainda que a agricultura familiar pode ser uma forma simples e eficaz para geração de emprego e renda, além da riqueza, pois incentivando a agricultura familiar ocorre a redução de pessoas procurando por serviços e infraestrutura que existem nos centros urbanos (BROSE, 1999). Tal fato assegura que esses agricultores não vendam suas propriedades e a família se estabeleça no campo, diminuindo os problemas econômicos nas zonas urbanas brasileiras. E ainda, para Schneider e Cassol (2013, p. 3) “a contribuição da agricultura familiar para produção agropecuária não é pequena, pois 38% do valor da produção e 34% do total das receitas do agro brasileiro advêm deste setor”.

Analisando os dados provenientes do Censo Agropecuário de 2017, Rosa Neto, Silva e Araújo (2020) mencionam que em valores de produção a agricultura familiar gerou receita de 106,5 bilhões de reais, equivalente a 23% do total, enquanto a agricultura não familiar gerou receita de 355,9 bilhões de reais (77%), e evidenciam a redução de 10,2% no valor gerado pela produção agropecuária familiar quando comparada ao Censo Agropecuário de 2006.

3.1. As Convergências entre as Políticas Públicas

Retrospectivamente, toda a discussão promovida até este ponto do estudo converge essencialmente para três políticas públicas: PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar (de 31 de março de 1955, conforme o Decreto nº 37.106), PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Decreto nº 1.946, datado de 28 de julho de 1996) e PAA – Programa de Aquisição de Alimentos (Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003). O conjunto destas políticas públicas retrata o reconhecimento e a valorização da agricultura familiar no Brasil que agora está em xeque, tais como o Programa Nacional de Cisternas, importantíssimo para os agricultores do Nordeste, que a partir de 2015 foi interrompido. O desmonte desta e de outras políticas associadas revelam um potencial não realizado de transformação para a produção alimentar agroecológica no Brasil.

É relevante salientar que a desestruturação dessas políticas ocorreu num primeiro momento por motivos ideológicos e governamentais; e, num segundo momento, pelas dificuldades apresentadas pela crise pandêmica. Esses dois processos, com certeza, se conectam, contudo, neste momento, será tratado o enfraquecimento destas políticas no período antes da pandemia. A articulação das políticas públicas no setor da agricultura familiar proporciona seguridade aos agricultores, porém, nos últimos anos, esta seguridade vem sendo atacada pelo desmonte sistematizado destas políticas públicas.

Podemos citar como exemplo o Decreto nº 10.688/2021, do governo federal, que redefine o agricultor familiar e altera o Decreto nº 9.064/2017, que trata da Unidade Familiar de Produção Agrária, o qual teve como principal mudança à redução da exigência de no mínimo 60% para no mínimo 50% de agricultores familiares — comprovados atualmente por meio da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) e futuramente pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) — no quadro de cooperados para enquadramento como “cooperativa singular da agricultura familiar” (BRASIL, 2021a). Na agricultura familiar, no mês de julho/2020, 51% dos agricultores afirmaram ter perdido receita, com uma queda média de 35% da renda familiar bruta mensal auferida. No Rio Grande do Sul, a perda foi de 43% (DEL GROSSI, 2020).

Dentre estas ações, é necessário citar: a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), conforme Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, pela Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019), e o

Veto de Presidencial do reajuste de 34% no PNAE em julho de 2022, que aumentaria em 1,5 bilhão de reais no orçamento para à alimentação escolar (BARBOSA, 2022). Tais ações foram deflagradas durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Segundo Sabourin (2021), no governo Temer o desmonte destacou-se como mais crítico e impactante nas políticas sociais entre os anos de 2016 e 2017, com o fim da proporção constitucional do orçamento para saúde/educação. Já no governo Bolsonaro houve a extinção Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) em 2019 e a recente conversão do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural em Departamento de Desenvolvimento Comunitário em 2020, deixando evidente a desconstrução do quadro institucional agroecológico sob a justificativa de que as commodities são modelos mais inovadores de produção e consumo sustentável.

Cabe ressaltar outras atitudes do governo Bolsonaro que enfraqueceram ações de legitimação aos agricultores familiares: “[...] a desregulação das concessões de reforma agrária, das reservas ambientais e indígenas com vista à expulsão das comunidades e povos tradicionais e assim a consequente privatização e exploração dessas terras” (SABOURIN, 2021, p. 5).

Este desmonte generalizado causa falhas, omissões e lacunas na eficácia das políticas públicas em prol da agricultura familiar, enfraquecendo sua produtividade, rentabilidade, logística e comercialização que, por consequência, prejudicam as instituições escolares, a diversidade alimentar nas feiras populares e as pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar.

A desarticulação destas políticas públicas agrícolas é evidenciada em diversos outros estudos, dentre estes: “[...] agricultura familiar, tem se fortalecido com iniciativas de articulação de políticas públicas, a exemplo do PNAE com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)” (SARAIVA, *et al.*, 2013, p. 928).

Levando em consideração a cronologia da construção das políticas públicas, o programa mais antigo em vigência é o PNAE, responsável por gerir os recursos da alimentação escolar, fiscalizar a quantidade e qualidade dos produtos alimentícios, priorizar alimentos frescos e oriundos da agricultura familiar. Vale destacar sua relação com o Pronaf, pois suas linhas de crédito podem promover crescimento e desenvolvimento da agricultura familiar e, por fim, levar à interconexão dos contratos de comercialização de no mínimo de 30% dos alimentos da agricultura familiar que correspondem ao PAA. Para Sambuichi *et al.* (2016), as exigências necessárias para o

acesso ao Pronaf são feitas pelo cadastro na Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA, por meio da DAP, com informações básicas autodeclaradas do agricultor e da sua produção.

Assim, para dar visibilidade aos resultados gerados pelo Pronaf, Grisa e Schneider (2014, p. 132) apresentam em seus estudos a extensão deste programa de política agrícola como a principal política pública aos agricultores familiares brasileiros, com investimentos entre as cifras de 24,1 bilhões de reais (Plano Safra da Agricultura Familiar de 2014/2015).

O PAA em articulação com o PNAE possui aspectos em comum quanto às suas finalidades básicas, como: ampliar a oferta e demanda de alimentos diversificados e produzidos localmente, dando preferência a agricultores familiares; possibilitar o acesso a alimentos que respeitem diferenças biológicas e condições de saúde; e proporcionar acesso para população em estado de vulnerabilidade social (VILHENA; ALVES JUNIOR; FREITAS, 2019).

Grisa e Schneider (2014, p. 139) ampliam as convergências entre o PAA e o PNAE que valorizam a produção local/regional, ecológica/orgânica dos produtos da agricultura familiar, promovendo novos critérios de qualidade, por exemplo: justiça social, equidade, cultura, tradição, entre outros. A ausência de licitação disponibiliza espaço de comercialização de produtos da agricultura familiar, essencialmente a produtores que não teriam a oportunidade de disputar tais nichos de mercado, seja por sua vulnerabilidade ou por conta da competitividade do mercado na manutenção de preços, a antiga teoria da oferta e procura.

Além dos benefícios econômicos gerados pela conexão dos programas estudados, Lordello Sícoli (2017, p. 37) ressalta a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) com produtos locais: “A compra da agricultura familiar traz ainda os potenciais de diversificação dos gêneros alimentícios característicos da produção local e regional e de introdução de alimentos frescos, orgânicos e agroecológicos no cardápio escolar”.

No Brasil a determinação de Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) é definida pela ausência do acesso à alimentação adequada, geralmente relacionada às questões de renda. Na última pesquisa, foi comprovado que 22,6% da população brasileira vivia com algum nível de IAN, sendo as prevalências por região de 38,1% (Nordeste), 36,1% (Norte), 18,2% (Centro-Oeste), 14,9% (Sul) e 14,5% (Sudeste) (BEZERRA *et al.*, 2019).

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

Estas políticas públicas estudadas (PNAE, PRONAF e PAA) são estritamente necessárias à sustentação da agricultura familiar, únicas e complementares em suas diretrizes em prol da produção local de alimentos ambientalmente sustentáveis, frescos, de qualidade e quantidade, conforme a demanda, para manter a garantia da SAN de instituições educacionais públicas (Ensino Básico ou redes hospitalares. Saúde...) e pessoas em estado de vulnerabilidade, bem como gerando empregos e renda a agricultores familiares. Assim, o “[...] PAA tem por objetivo garantir o acesso aos alimentos em quantidade e regularidade aos indivíduos em insegurança alimentar e nutricional, a inclusão social no campo e a redução do êxodo rural” (SARAIVA *et al.*, 2013, p.929).

Bazott e Coelho (2017) em seu estudo que relaciona a produção de *commodities* na agricultura familiar com a insegurança alimentar e os contratos realizados pelo PRONAF no Brasil, concluiu que existe uma imensa discrepância nos investimentos governamentais entre os estados produtores de *commodities* na agricultura familiar. Eles destacam que no Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, que 75,4% dos recursos do PRONAF com somente 30% dos estabelecimentos, em contrapartida, a Bahia que possui 15,25% dos estabelecimentos recebeu somente 1,99% dos recursos do PRONAF e apresentou o índice de ISAN de 37,2% (BAZOTTI; COELHO, 2017).

Não cabe aqui afirmar que a produção de *commodities* por agricultores familiares proporcione aos mesmos o risco de insegurança alimentar, mas, a discussão levantada neste é a má distribuição dos recursos do PRONAF para os estados, bem como uma maior motivação na produção de alimentos, objetivando reduzir os índices de insegurança alimentar e nutricional no meio rural brasileiro (BAZOTTI; COELHO, 2017).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. As Adversidades do Agricultor Familiar no Período Pandêmico

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS declarou o maior nível de emergência sanitária mundial: “A Pandemia de Covid-19”. “O termo ‘pandemia’ se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade. A

designação reconhece que, no momento, existem surtos de Covid-19 em vários países e regiões do mundo” (OPAS, 2021, p. 9).

O Brasil, e todo o restante do mundo, paralisou a partir da declaração da OMS, porém, o enfrentamento da pandemia ficou a cargo dos governadores e prefeitos, em virtude do julgamento do STF – Supremo Tribunal Federal, não importando as opiniões do Presidente Bolsonaro, que também não tem poder para anular as ações de distanciamento, isolamento social e/ou *lockdowns* (KIRBY, 2020, p. 551, tradução nossa).

Assim, coube aos estados e municípios a adoção de medidas e protocolos sanitários para frear a disseminação do número de contaminados pelo coronavírus. Na ausência de medicações e vacinas para o controle de um patógeno, os sistemas de saúde adotam as Intervenções Não Farmacológicas (INF): “[...] INF são medidas de saúde pública com alcance individual, ambiental e comunitário. As medidas individuais incluem a lavagem das mãos, a etiqueta respiratória e o distanciamento social”. E continuam: “O distanciamento social, por sua vez, abrange o isolamento de casos, a quarentena aplicada a contatos, e a prática voluntária de não frequentar locais com aglomerações de pessoas” (GARCIA; DUARTE, 2020, p. 2).

Durante o ano de 2020 até meados de 2021 a diminuição na “demanda agroalimentar” impactou na viabilidade econômica das atividades e na segurança alimentar dos agricultores (REIS; QUINTO, 2020; LUCENA *et al.*, 2020; RESNICK, 2020), pois com as medidas de combate à Covid-19 no Brasil, muitas cadeias curtas de comercialização de alimentos suspenderam suas atividades, dificultando o escoamento da produção. No entanto, a continuidade da categoria agricultura familiar está condicionada à viabilidade de reprodução social, econômica, cultural e simbólica (SCHNEIDER, 2016), aspectos afetados nesse momento de crise.

Neste cenário em que ocorrem problemas de segurança alimentar se fortalece a importância da agricultura familiar, da produção local e das cadeias curtas de abastecimento (CAPPELLI; CINI, 2020). Os governos federal, estaduais e municipais tiveram demandas urgentes a serem solucionadas ao partir do contexto de pandemia de Covid-19 no Brasil, passando a definir ações emergenciais de enfrentamento dos problemas e contemplando a agricultura familiar. Uma das principais ações é a Renda Básica Emergencial (RBE), estabelecida pelo governo federal para minimizar impactos sociais e econômicos da pandemia. (SILVA FILHO; GOMES JUNIOR, 2020; ALPINO *et al.*, 2020).

Assim, do ponto de vista sanitário, Futemma *et al.* (2021, p. 4-6) apresentaram um estudo realizado com Pequenos Produtores Rurais – PPR de 51 municípios dos seguintes estados: Amazonas (1 município), Pará (6 municípios) e São Paulo (44 municípios). Destes, 86% declararam que pessoas próximas foram contaminadas, variando entre dez ou mais pessoas, entre conhecidos e familiares, e somente 11% responderam que não conhecem ninguém que tenha se contaminado.

No viés econômico, Breitenbach (2021, p. 193) descreve as pesquisas de Reis, Quinto e Lucena (2020) sobre prejuízos da pandemia na agricultura familiar relativos ao setor pesqueiro e caprino de pequena escala, em que a precariedade já era a realidade e tornou-se mais evidente. A queda na demanda impactou a viabilidade econômica destas atividades e a segurança alimentar dos produtores.

Na pesquisa realizada por Araújo, Canteri e Bittencourt (2020), com 68 produtores rurais da Região dos Campos Gerais – PR, em 19 cidades foi verificado que durante a pandemia a grande maioria (88%) dos agricultores familiares declarou que participa de alguma política pública ofertada pelo governo federal, sendo que 40% participam do PAA, 11% do PNAE, 35% do Programa de Regionalização da Merenda Escolar do estado, como o Programa do Leite, 2% solicitaram acesso à linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e apenas 12% responderam que não participam de nenhum programa. Com relação ao PAA, 45% dos agricultores familiares relataram alterações no Programa, tais como redução, suspensão ou cancelamento dos contratos. Vinte e dois por cento declararam que os produtores tinham retomado o PAA durante a pandemia. E 33% dos agricultores familiares e PPRs revelaram que não tinham informação sobre o PAA. Valadares *et al.* (2020, p. 13) apresentam no relatório do IPEA as medidas econômicas tomadas pelo governo para garantir a renda aos agricultores familiares no decorrer do período pandêmico:

O Senado aprovou, em 1º de abril, o PL nº 873/2020, que expande, explicitamente aos agricultores familiares, o alcance do auxílio emergencial – também conhecido como renda básica – no valor de R\$ 600,00, a ser pago a trabalhadores informais de baixa renda pelo período de três meses, podendo ser prorrogado por ato do Poder Executivo.

Outro estudo realizado pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN e a Articulação do Semiárido – ASA entrevistaram 168 grupos de agricultores e pescadores que fornecem produtos alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar a municípios da Região Nordeste, e os resultados apontaram que, no ano de 2019, 4,5 mil produtores de alimentos obtiveram rendimentos de 27

milhões de reais. Até setembro de 2020, os mesmos produtores venderam o equivalente a 3,6 milhões de reais, que correspondem às comercializações realizadas antes das medidas de isolamento social (FBSSAN, 2020, p. 6).

Para minimizar os impactos da pandemia na alimentação escolar, foi publicada em 9 de abril de 2020 a Resolução nº 02, que orienta a execução do PNAE durante o estado de calamidade pública, distribuindo alimentos adquiridos pela merenda escolar aos educandos, bem como garantindo a compra mínima de 30% de produtos oriundos da agricultura familiar (FNDE, 2020).

Porém, tal distribuição e aquisição de alimentos não seguiram as diretrizes da Resolução nº 02/2020, conforme a entrevista de Cátia Grisa para Revista *IDeAS* da UFRRJ (2020), na qual a autora descreve a realidade de dois estados: Rio Grande do Sul e Santa Catarina. No primeiro, não foram respeitadas as compras originárias da agricultura familiar, e os produtos alimentícios foram adquiridos de redes de supermercados, o que, por serem ultraprocessados potencializam uma epidemia global enfrentada também pela sociedade brasileira, isto é, a obesidade e o sobrepeso. No segundo, “[...] em que o governo decidiu orientar, na pandemia, todo o recurso do FNDE da alimentação escolar para cooperativas e associações da agricultura familiar”.

Em relação às políticas públicas, Fudemma *et al.* (2021, p. 7) apresentam os resultados de análises realizadas com base no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: “25% dos Gestores/Técnicos relataram alterações no Programa, tais como redução, suspensão ou cancelamento dos contratos”, 16% responderam que os produtores retomaram o PAA durante a pandemia, 22% não obtiveram informações sobre o Programa, e somente os produtores de Boa Vista do Ramos (Amazonas) não paralisaram suas atividades.

No caso do PNAE, 78% dos produtores informaram que não participam do Programa, 8% reduziram sua produção na pandemia, 8% encerram a produção, e apenas um produtor de Tomé-Açu (PA) aumentou sua produção, correspondendo a 3% do universo dos pesquisados. Em geral, 66% responderam que o PNAE sofreu diversas alterações no decorrer da crise sanitária: 31% dos produtores tiveram seus contratos com os estabelecimentos de ensino suspensos em virtude do fechamento das escolas, 22% reduziram sua produção agrícola e 13% passaram a entregar os produtos alimentícios diretamente às famílias dos alunos (FUTEMMA *et al.*, 2021, p. 7-8).

No que se refere à análise ambiental, Silva *et al.* (2021, p. 3) afirmam a interligação entre as crises ambiental e pandêmica, uma vez que a ação antrópica apresenta atitudes

como: desmatamento, expansão da agricultura e pecuária, exploração da mineração, degradação ambiental e exploração da fauna selvagem, que facilita a disseminação de doenças entre animais e seres humanos. Assim, Claudino (2020, p. 50) aponta as práticas agroecológicas na agricultura familiar como uma ferramenta mitigadora dos impactos e danos causados ao meio ambiente:

Do ponto de vista prático, pensando no contexto de Amazônia paraense, a Agroecologia pode servir como perspectiva para a sustentabilidade da agricultura. Tanto nas nos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambiental advindos das práticas dos agricultores familiares paraenses, que comercializavam suas produções em feiras livres no Pará.fonte?

No campo social, de forma generalizada, a Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN, nos níveis Leve, Moderado e Grave, vem crescendo no país desde a Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF de 2018, mas, durante a pandemia de Covid-19, houve um aumento exponencial, conforme os dados disponíveis na Tabela 2.

Tabela 2: Percentual da população nas condições de Segurança Alimentar e de Insegurança Alimentar Leve, Moderada e Grave, segundo levantamentos da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, da POF e o Vigisan (Vigilância da Segurança Alimentar E Nutricional) (em %) – 2004 a 2022.

PESQUISAS	SEGURANÇA ALIMENTAR	INSEGURANÇA ALIMENTAR		
		LEVE	MODERADA	GRAVE
PNAD – 2004	64,8	13,8	12,0	9,5
PNAD – 2009	69,6	15,8	8,0	6,6
PNAD – 2013	77,1	12,6	6,1	4,2
POF – 2018	63,3	20,7	10,1	5,8
VIGISAN - 2020	44,8	34,7	11,5	9,0
REDE PENSSAN - 2022	41,3	28,0	15,2	15,5

Fontes: Paula e Zimmermann (2021, p. 59); Adaptado do IBGE e da REDE PENSSAN (2019; 2021; 2022).

Evidenciando conjecturas históricas, a Rede Penssan (2021, p. 38) define que: “Nas regiões Norte e Nordeste, identificou-se que a área rural tem maior proporção de Insegurança Alimentar moderada ou grave quando comparada à área urbana”, portanto, agricultores familiares destas regiões proporcionalmente têm mais possibilidade de sofrer com a IAN do que os de outras regiões rurais do país.

A fome no Brasil agravou-se terrivelmente em 2022, a Rede Penssan (2022, p. 370) contabilizou 125,2 milhões de brasileiros em algum nível de IA e 33,1 milhões sofrendo com esta mazela social, em somente um ano (2021 a 2022) os números apresentam 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome, tal fato conduziu o retorno do país ao Mapa da Fome delimitado pela ONU (AGÊNCIA SENADO, 2022).

Todas as discussões expostas demonstram a vulnerabilidade da agricultura familiar, especialmente neste cenário da pandemia que realmente escancarou as

desigualdades econômicas, sociais e políticas vivenciadas por esses agricultores. É relevante destacar que a desestruturação das políticas de segurança alimentar no Brasil, provocadas por motivos ideológicos e governamentais, está relacionada ao período pandêmico, porém, tal desmonte ocorre desde 2016, conforme evidenciam as pesquisas expostas no texto.

Contudo, é preciso salientar ainda que, apesar da pandemia ter causado vulnerabilidade à agricultura familiar, ela também expôs a capacidade dessa categoria de se reinventar e responder às crises. Nesse sentido, alguns trabalhos (NOGUEIRA; MARCELINO, 2021; FUTEMMA *et al.* Ano??; PEDROSO; CORCIOLI; FOGUESATTO; ZUÑIGA; ZUÑIGA; MONTILLA, 2020) mostram que muitos agricultores conseguiram desenvolver estratégias de comercialização e intensificaram canais de distribuição de alimentos com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), auxiliando no abastecimento de produtos alimentícios para os alunos atendidos na rede pública de ensino e seus familiares, que fazem parte de uma população de grande fragilidade socioeconômica.

Os problemas financeiros poderiam ter sido amenizados se o governo federal tivesse garantido uma renda básica emergencial às famílias rurais. É fundamental a criação de novas políticas alimentares que estimulem a demanda por produtos da agricultura familiar, cumprindo um duplo papel ao desenvolvimento do campo: garantir renda aos agricultores e segurança alimentar às populações vulneráveis por meio de acesso aos alimentos (GRISA; NIEDERLE, 2020; CASSOL; VARGAS; CANEVER, 2020).

Entretanto, é possível alterar este quadro mediante uma unicidade de ações em prol da agricultura familiar brasileira, do fortalecimento das políticas públicas, da viabilidade comercial, da valorização produtiva, do incentivo ao consumo de alimentos saudáveis, garantindo a Segurança Alimentar e Nutricional, a partir da universalização do acesso à alimentação dos educandos da Educação Básica e das pessoas em estado de vulnerabilidade social, bem como a adoção de medidas preventivas de proteção individual a todos para a contenção da disseminação de Covid-19 no Brasil. Contudo, é preciso ir além das políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar, geralmente expressa por meio da oferta de crédito. É necessário que estes agricultores participem de mercados locais, gerando o que chamamos de cadeias curtas e produzam a partir de sistemas produtivos mais sustentáveis englobando redução de perdas e desperdícios; integração lavoura-pecuária-floresta, sistemas agroflorestais, sistemas biodinâmicos, sistema de plantio direto entre outros.

5. CONCLUSÃO

Desde 2016 a 2022, as políticas públicas em favor da agricultura familiar no Brasil sofreram com o desmonte generalizado, sempre envolvendo questões de ordem política ou ideológica, o que ocasiona falhas, omissões e obstáculos na obtenção de créditos e financiamento (PRONAF) e/ou na comercialização da produção (PNAE e PAA).

Mas, em tempos de pandemia, as desigualdades sociais emergiram, quando foi restringida a circulação populacional, levando à interrupção de serviços não essenciais, que por consequência ocasionam problemas econômicos a toda a sociedade.

Estes problemas atingiram a agricultura familiar, com a perda de contratos do PNAE e PAA em virtude do fechamento das escolas para o ensino presencial e das feiras públicas, dificultando o escoamento e a comercialização da produção. Para atenuar tal situação, o Poder Executivo publicou a Resolução nº 02 de 9 de abril de 2020, orientando as prefeituras a fornecerem produtos alimentícios provenientes da agricultura familiar (mínimo de 30% das compras) aos educandos, em meio à pandemia (FNDE, 2020) e autorizou o auxílio emergencial (Lei nº 13.998 de 14 de maio de 2020) no valor de 600 reais (BRASIL, 2020) porém estas determinações não impediram o avanço da vulnerabilidade social dos agricultores familiares.

O estudo mostrou que as políticas públicas no enfrentamento das adversidades decorrente da crise sanitária não foram suficientemente capazes de garantir: a) a Segurança Alimentar e Nutricional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste; b) a comercialização da produção; c) a rentabilidade; e d) a conservação e proteção de áreas ambientais. Assim, as discussões apresentadas servem como base para a formulação de diretrizes ausentes nas atuais políticas públicas estudadas, na tomada de decisões por parte do Poder Executivo e na concepção de outros estudos científicos na área. Nesse sentido, a proposta é que os governos ajudem a desenvolver plataformas digitais públicas e colaborativas de entrega de alimentos. Isso pode garantir a manutenção das novas dinâmicas de compras virtuais, ao mesmo tempo que limitaria o poder das grandes redes de delivery que operam por meio de relações precárias e predatórias de trabalho (GRISA; NIEDERLE, 2020).

Por fim, este estudo defende o fortalecimento do setor agropecuário brasileiro por meio de políticas públicas efetivas, direcionadas para o investimento e desenvolvimento produtivo, proporcionando garantia aos agricultores, às pessoas em estado de vulnerabilidade alimentar e aos discentes da Educação Básica. Espera-se com a atual

mudança política no Governo Federal ocorra a retomada de investimentos, principalmente relacionadas às políticas públicas aqui mencionadas, e que a situação da fome o país possa retroagir e que saíamos do Mapa da Fome da ONU nos próximos anos.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a agência de fomento de pesquisa Capes – Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior pela bolsa concedida.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU preocupa senadores e estudiosos.** Publicado em 14 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>. Acesso em: 14 jan. 2023.

ALPINO, T. de M. A. *et al.* Covid-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do governo federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 8, 2020.

ARAUJO, A. L. de; CANTERI, M. H. G.; BITTENCOURT, J. V. M. Agricultura familiar e o impacto da Covid-19 aos Programas de Políticas Públicas – PNAE e PAA. In: OLIVEIRA, J. O. **Extensão Rural: práticas e pesquisas para o fortalecimento da agricultura familiar**, 2020. p. 81-103.

ARSKY, I. C. **Determinantes, efeitos e a institucionalização do Programa Cisternas na visão dos implementadores.** 2019. 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

BARBOSA, M. **Veto de Bolsonaro ao reajuste do PNAE impacta verba para alimentação de crianças em escolas.** Publicado em 22 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/08/22/veto-de-bolsonaro-ao-reajuste-do-pnae-impacta-verba-para-alimentacao-de-criancas-em-escolas>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BACCARIN, J. G.; OLIVEIRA, J. A. de. Inflação de alimentos no Brasil em período da pandemia da Covid 19, continuidade e mudanças. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 28, p. e021002, 2021.

BAZOTTI, A.; COELHO, L. B. Produção de Commodities pela Agricultura Familiar: Insegurança alimentar e novos desafios ao PRONAF. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 38, n. 133, p. 113-129, 2017.

BEZERRA, M. S. *et al.* Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 10, p. 3833-3846, 2019.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios.** Brasília: SAF/MDA, 2015. 97p.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. **Retos para la agricultura familiar en el contexto del Covid-19: evidencia de productores en ALC.** Washington: BID, 2020. 16p.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas públicas no meio rural brasileiro. In: LEITE, S. *et al.* (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão aprova proposta que prioriza produção da agricultura familiar na compra de alimentos pelo SUS.** 2021b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias-proposta-que-prioriza-producao-agricultura-compra-de-alimentos-pelo-sus>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. **Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017.html>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.232, de 10 de outubro de 2022. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2019-2022/2022/Decreto/D11232.htm. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.998 de 14 de maio de 2020. **Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e dá outras providências.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/32180339>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. **Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-726-12-maio-2016-783106-publicacaooriginal-150375-pe.html>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064/pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Decreto nº 10.688, de 26 de abril de 2021a. **Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária.** 2009. Seção 1, p. 2. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.688-de-26-de-abril-de-2021-316016356>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola**. 2021. Seção 1, p. 3. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/legislacoes/institucional-leis/item/3345-lei-n-11947-de-16-de-junho-de-2009>. Acesso em: 14 jan. 2023.

BREITENBACH, R. Estratégias de enfrentamento dos efeitos da pandemia na agricultura familiar. **Desafio Online**, v. 9, n. 1, p. 188-211, 2021.

BROSE, M. **Agricultura familiar**: desenvolvimento local e políticas públicas. Rio Grande do Sul: Edunisc, 1999. 97p.

CAPPELLI, A.; CINI, E. Will the Covid-19 pandemic make us reconsider the relevance of short food supply chains and local productions? **Trends in Food Science & Technology**, v. 99, p. 566-567, 2020.

CASSOL, A.; VARGAS, L. P.; CANEVER, M. D. Desenvolvimento Territorial, Covid-19 e as novas estratégias de produção, comercialização e consumo de alimentos da agricultura familiar na região Sul do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional – G&DR**, v. 16, p. 388-401, 2020.

CENSO AGROPECUÁRIO – IBGE. **Censo Agropecuário**: resultados definitivos 2017. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 17 jun. 2021.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Cómo evitar que la crisis del Covid-19 se transforme en una crisis alimentaria**: acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe. Informe Covid-19, 16 jun. 2020.

CLAUDINO, L. S. D. Impactos dos primeiros meses da pandemia Covid-19 sobre a agricultura familiar do Pará e como a agroecologia pode apoiar sua superação. **Ambiente: Gestão e Desenvolvimento – Dossiê – A Pandemia de Covid-19 na Amazônia e no mundo: desafios e perspectivas**, v. 1, n. 1, p. 40-54, 2020.

CONFINS. As duas agriculturas brasileiras. **Confins**, n. 44, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/27574>. Acesso em: 18 jun. 2021.

CORCIOLI, G.; CAMARGO, R. S. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PEONAF). In: MEDINA, G. (Org.). **Agricultura familiar em Goiás**: lições para o assessoramento técnico. Goiânia: Editora UFG, 2018.

CROQUER, G. **Esvaziado, programa federal de aquisições de alimentos vê doações despencarem**. Publicado em 12 de novembro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/11/12/esvaziado-programa--de-alimentos-ve-doacoes-despencarem.ghtml>. Acesso em: 13 jan. 2023.

DEL GROSSI, M. **Efeitos crise Covid**: análise nacional e agricultura familiar. Brasília: Centro de Gestão da Agricultura Familiar e Inovação, 2020.

DEL GROSSI *et al.* Comunicação de pesquisa: delimitando a agricultura familiar nos Censos Agropecuários Brasileiros. **Revista NECAT**, v. 8, n. 16, 2019.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Embrapa no ano internacional da agricultura familiar 2014**. Hipertexto. Hipertexto, 2014.

FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **De Olho na Alimentação Escolar**: como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia? Publicado em 3 de novembro de 2020. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/11/fbssan-e-asa-apresentam-levantamento-sobre-alimentacao-escolar-na-pandemia/>. Acesso em: 3 maio 2021.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 02, de 9 de abril de 2020. **Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/2020>. Acesso em: 23 jun. 2021.

FUTEMMA, C. *et al.* A pandemia da Covid-19 e os pequenos produtores rurais: superar ou sucumbir? **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.** Belém, v. 16, n. 1, p. 1-18, 2021.

GARCIA, L. P.; DUARTE, E. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da Covid-19 no Brasil. **Epidemiol. Serv. Saude**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 1-4, 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 248p.

GRISA, C. Abastecimento, segurança alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar no contexto da pandemia do novo coronavírus – Entrevista com Catia Grisa (UFRGS). **Revista IDeAS**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-19, 2020.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 83-109, 2010.

GRISA, C.; NIEDERLE, P. É urgente inovar nas políticas alimentares fortalecendo a agricultura familiar. **Gepad em Quarentena**. 2020. Disponível em: <https://sul21.com.br/opinia0/2020/05/e-urgente-inovar-nas-politicas>. Acesso em: 13 jan. 2023.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v. 52, p. 125-146, 2015.

GUANZIROLI, C. E.; BASCO, C. A. Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). In: GUANZIROLI, C.; BERENGUER, M. O. **Experiências recentes bem sucedidas no Brasil no agronegócio e desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: IICA, 2010.

HENTZ, C.; HESPANHOL, R. A. de M. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 72, p. 415-434, 2019.

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos no Brasil? **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 417-421, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**. 2019. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/agro/resultadosagro/index.html>. Acesso em: 18 jun. 2021.

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia Covid-19 en América Latina y el Caribe**. Costa Rica: Programa de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar, 2020.

JOHNS HOPKINS. **Global Map**. Publicado em 12 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://systems.jhu.edu/research/public-health/ncov/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

KIRBY, T. **South America prepares for the impact of Covid-19**. The Lancet. 2020. Disponível em: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanres/PIIS2213-2600\(20\)30218-6.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanres/PIIS2213-2600(20)30218-6.pdf). Acesso em: 18 jun. 2021.

LORDELLO SÍCOLI, J. **As contribuições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável**. 2017. 171 f. Tese (Doutorado em Nutrição) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

LUCENA, C. C. de.; HOLANDA FILHO, Z. F.; BOMFIM, M. A. D. Atuais e potenciais impactos do coronavírus (Covid-19) na caprinocultura e ovinocultura. **CIM – Centro de Inteligência e Mercado de Caprinos e Ovinos**, Boletim nº 10, Sobral, 2020.

MALTA, M. *et al.* Political neglect of Covid-19 and the public health consequences in Brazil: The high costs of science denial. **EClinicalMedicine**, v. 35, p.1-2, 2021.

MATTOS, L. M. de. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. **Análise**, v.32, p. 1-43, 2017.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Alimenta Brasil alcança R\$ 700 milhões em investimentos na redução da insegurança alimentar em 2022**. Publicado em 31 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-socia-alcanca-r-700-milhoes-em-investimentos-na-reducao-da-inseguranca-alimentar-em-2022>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MOURA, J.; SOUZA, R. **Impacts of Sars-COV-2 on brazilian agribusiness**. 2020.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas**. 2. ed. Pelotas: Educat, 2004. 156p.

NOGUEIRA, V. G. de C.; MARCELINO, M. Q. dos S. Covid-19 impactos e estratégias para a comercialização de alimentos da agricultura familiar no DF. **Revista Política Agrícola**, v. 30, n. 1, p. 117-129, 2021.

OPAS – Organização Pan-americana da Saúde. **Histórico da pandemia de Covid-19**. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 18 jun. 2021.

ONU - **United Nations Organization**. 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/family-farming-decade/home/en/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PAULA, N. M. D.; ZIMMERMANN, S. A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. **Revista NECAT: Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 10, n. 19, p. 56-67, 2021.

PEDROSO, M. T. M.; CORCIOLI, G.; FOGUESATTO, C. R. A crise do coronavírus e o agricultor familiar produtor de hortaliças. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 14, p. 3740-3749, 2020.

PRETTO, J. M.; HORN, C. H. Uma avaliação do Pronaf no período 1995-2018. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 1, p. 35-49, 2020.

REDE PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 22 jun. 2021.

REDE PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

REIS, J. A.; QUINTO, D. **Covid-19, afastamento social, pesca artesanal e segurança alimentar**: como esses temas estão relacionados e quão importante é a soberania dos trabalhadores da pesca diante do cenário distópico. 2020. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/54/64>. Acesso em: 20 nov. 2021.

RESNICK, D. Covid-19 lockdowns threaten Africa's vital informal urban food trade, IFPRI. In: SWINNEN, J.; MCDERMOTT, J. **Covid-19 and global food security**. International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2020. p. 73-74.

ROSA NETO, C.; SILVA, F. A. C.; ARAÚJO, L. V. **Qual é a participação da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil e em Rondônia?** 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/noticias/noticia/artigoparticipacaodaagriculturafamiliarproducaorondonia>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SABOURIN, E. Desmonte de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul. SEMINÁRIO INTERNACIONAL TERRITÓRIOS RURAIS, SISTEMAS ALIMENTARES, AGENDA 2030. 2., 2021. **Anais...** 2021.

SALAZAR, L. *et al.* **Retos para la agricultura familiar en el contexto del Covid-19: Evidencia de Productores en ALC**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2020. 16p.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Diversidade da produção nos estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil**: Uma análise econométrica baseada no cadastro da Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP). Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.

SCHNEIDER, S. A presença e as potencialidades da Agricultura Familiar na América Latina e Caribe. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 11-33, 2016.

SCHNEIDER, S. Evolução e características da agricultura familiar no Brasil. **Revista Alasru: Análisis Latinoamericano del Medio Rural**, n. 9, p. 21-52, 2014.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Agricultura familiar no Brasil. In: PPEREIRA, M.; SOLOAGA, I. 2013. **Trampas de pobreza y desigualdad en México 1990-2000-2010**. Santiago: RIMISP, 2013.

SCHNEIDER, S. *et al.* Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. **Estudos Avançados**, v. 34, p. 167-188, 2020.

SILVA, S. D. *et al.* Ciência e crise ambiental em meio a incêndio e pandemia. **Revista Ambiente & Sociedade**, n. 1, p. 1-7, 2021.

SILVA FILHO, O. J. DA; GOMES JUNIOR, N. N. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e Covid-19. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, 2020.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006.

VALADARES, A. A. *et al.* **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto da Covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais**. IPEA, 2021.

VILHENA, M. R.; ALVES JUNIOR, A.; FREITAS, A. F. Produtos da sociobiodiversidade no PAA e PNAE: instrumentos de gestão operacional no PNAE. **REVER**, v. 8, n. 1, p. 71-102, 2019.

WESZ JUNIOR, V. J. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021.

ZUÑIGA, E. C. C.; ZUÑIGA, N. C.; MONTILLA, I. A. L. Agricultura familiar e plataformas digitais no contexto da Covid-19. **Boletim Covid-19**, n.15, p.1-8, 2020.

Recebido: 12.02.2023

Aceito: 24.04.2023