

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC**  
**BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARINA GOMES CORNACHIN

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E O PROGRAMA  
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) SOB UMA PERSPECTIVA DE  
GÊNERO ENTRE 2004 E 2014**

SÃO BERNARDO DO CAMPO - SP

2024

MARINA GOMES CORNACHIN

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) SOB UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO ENTRE 2004 E 2014**

Trabalho de Conclusão de Curso do Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC como requisito para obtenção do título de bacharel em Políticas Públicas

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Bruna Mendes de Vasconcellos

SÃO BERNARDO DO CAMPO, SP

2024

*Dedico este trabalho à minha irmã, à minha  
mãe, ao meu pai (descanse em paz), às  
minhas amigas e aos meus cachorros,  
especialmente ao Enzo*

## **Agradecimentos**

Como sou resultado das experiências que vivi, agradeço a todas e todos que contribuíram com a minha jornada. Bia, minha irmã que foi companheira de bons e maus momentos em nossa família disfuncional e sempre referência acadêmica. Alexandra, minha mãe que apesar das inúmeras privações impostas pela vida criou duas filhas feministas que são gratas por todas as brigas por ela compradas. Angelo, meu pai, que morreu há uma semana e, em boa medida, concedeu as condições materiais para que a minha carne se sustentasse até hoje, apesar de outras ausências. Espero do fundo da minha alma que tenha encontrado em morte a paz que nunca teve em vida.

Além dos meus vínculos de sangue, agradeço aos amigos que fiz durante a minha trajetória na UFABC, que foram apoio quando precisei, mas também compartilhamos sorrisos, refeições no RU, festas, agacaiu, conversas na caixa d'água e felicidades. Finalmente conheci o sentimento de pertencimento. Agradeço aos colegas do campo profissional que me deram segurança para priorizar a minha graduação quando foi necessário. Agradeço aos meus cachorros, que tornaram minha solidão menos só, especialmente o meu grande companheiro e eterno bebê de pandemia, Enzo, meu anjo.

Por fim, agradeço ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que, apesar de condutas neoliberais, foi a chama de esperança no momento mais sombrio que vivi da política nacional. Minha escolha por ingressar na UFABC se deu em razão da histórica luta do ABC paulista e, especialmente, por meu câmpus ser na cidade de Lula, São Bernardo do Campo, bem como pela efervescência política do contexto em que ingressei na Universidade, envolvendo a perseguição política e a prisão dele. Obrigada por criar a UFABC, o primeiro lugar que me deu o sentimento de casa e, como sempre digo, é o meu lugar favorito no mundo. Obrigada por nos ajudar a vencer aquele que representa o que há de pior em nosso país, Bolsonaro. Obrigada Lula, terceirizados, técnicos administrativos e docentes, especialmente minha orientadora Bruna Mendes. Obrigada Universidade Federal do ABC, a minha casa, o meu conforto e o meu aconchego. “Lar não é onde você nasce; lar é onde cessam todas as suas tentativas de fuga” (MAHFOUZ, Naguib). Meu lar é a UFABC.

*Indiferença é abulia, parasitismo, covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes. A indiferença é o peso morto da história.*  
Antonio Gramsci

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso do Bacharelado em Políticas Públicas, da Universidade Federal do ABC (UFABC), tem como objeto de análise, sob uma perspectiva de gênero, duas políticas públicas fundamentais para o combate à fome no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O recorte temporal correspondente ao período 2004-2014 abrange o início da implementação do PAA, o maior aporte financeiro do PNAE, os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, o momento em que o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o primeiro mandato da ex-presidenta Dilma Vana Rousseff. As referências teóricas utilizadas reúnem autoras e autores que abordam a questão agrária, de gênero e as políticas públicas PAA e PNAE. Como metodologias utilizou-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. No âmbito do PNAE, dentre os resultados, destaca-se que os alimentos saudáveis fornecidos pelo programa através de 2009 diminuíram a evasão escolar, além de haver correlação entre as crianças com acesso à merenda e melhor desempenho escolar. No que tange a questão de gênero, vale ressaltar que o adequado fornecimento de alimentos na escola para as crianças, reduz a sobrecarga das mulheres. Em relação ao PAA, o programa representa a criação de um mecanismo de comercialização da produção a um preço justo de modo a atuar positivamente sobre a segurança alimentar e nutricional das agricultoras e dos agricultores familiares em razão da constatada diversificação da produção e do aumento da qualidade dos alimentos que também atendem às necessidades da rede socioassistencial local e regional. O acesso das trabalhadoras rurais ao mercado institucional contribui para o reconhecimento do seu trabalho enquanto tal. Por fim, as iniciativas do governo federal que facilitaram a aquisição de alimentos da agricultura familiar incidem diretamente sobre a vida das mulheres, sobretudo porque rompem com a invisibilização do trabalho delas e possibilitam a geração de renda e autonomia.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar. Gênero. Trabalhadoras rurais. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

## **ABSTRACT**

The present Bachelor's Thesis in Public Policies at the Federal University of ABC (UFABC) analyzes, from a gender perspective, two fundamental public policies for combating hunger in Brazil: the Food Acquisition Program and the National School Feeding Program. The temporal framework corresponding to the period 2004-2014 covers the beginning of the Food Acquisition Program implementation, the increased financial support of the National School Feeding Program, the two terms of Luiz Inácio Lula da Silva's government, the moment when Brazil exited the World Hunger Map of the Food and Agriculture Organization (FAO), and the first term of former President Dilma Vana Rousseff. The theoretical references used bring together authors who address agrarian issues, gender, and the public policies of Food Acquisition Program and National School Feeding Program. Methodologies included bibliographic research and documentary research. Regarding the National School Feeding Program, among the results, it is highlighted that the healthy food provided by the program through 2009 reduced school dropout rates, and there is a correlation between children with access to meals and better academic performance. Concerning gender issues, it is worth noting that the adequate provision of food in schools for children reduces the burden on women. Regarding the Food Acquisition Program, the program represents the creation of a mechanism for commercializing production at a fair price to positively impact the food and nutritional security of family farmers due to the observed diversification of production and increased quality of food that also meets the needs of the local and regional social assistance network. Rural women's access to the institutional market contributes to the recognition of their work. Finally, federal government initiatives that facilitated the acquisition of food from family agriculture directly affect women's lives, particularly because they break the invisibility of their work and enable income generation and autonomy.

**Keywords:** Family Farming. Gender. Rural Workers. Food Acquisition Program. National School Feeding Program.

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	9
2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	11
3. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	19
4. Atores envolvidos no desenvolvimento do PAA e do PNAE.....	29
4.1. A atuação das trabalhadoras rurais na conquista de políticas públicas.....	30
4.2. As Marchas das Margaridas.....	34
5. Impactos do PAA e do PNAE.....	39
5.1. Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	40
5.2 Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	43
6. Considerações finais.....	46
Bibliografia.....	52



## 1. Introdução

É comum ler ou escutar, em diversos ambientes, que o Brasil é o celeiro do mundo, ou seja, se destaca por produzir e exportar gêneros agrícolas. Concomitantemente, é sabido que enquanto país latino-americano o Brasil conta com altos níveis de desigualdade e pobreza, bem como com índices elevados de insegurança alimentar. Nesse sentido, faz-se necessário compreender a natureza de tal paradoxo e a correlação com a estrutura fundiária brasileira, movimento que se desdobra em uma série de pesquisas possíveis. Dentre elas, encontra-se a importância da postura do Estado brasileiro através das políticas públicas, no caso presente, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Por outro lado, mobiliza-se um elemento cotidiano e invisibilizado da vida da cidadã e do cidadão brasileiro, a saber, a centralidade da mulher na reprodução social que, em articulação com a questão agrária, resulta na compreensão da atuação das trabalhadoras rurais no que tange a agricultura familiar. Como alternativa e objeto deste trabalho analisa-se o PAA e o PNAE e o papel das mulheres na construção e execução das ditas políticas.

Em relação à dimensão de gênero é essencial evidenciar que a identificação das mulheres que vivem e trabalham no campo como trabalhadoras não é normalizada na unidade familiar, sobretudo em função da invisibilidade do trabalho doméstico exercido por elas.

A não auto-identificação das mulheres como trabalhadoras na agricultura pode estar também se refletindo no fato das mulheres representarem apenas 33% do total da população ocupada na agricultura, número 15% inferior ao peso das mulheres na população rural (48% em 2002), indicando que uma parcela das mulheres rurais pode não ter se declarado como ocupada na agricultura, provavelmente por não considerar suas atividades como “trabalho” (HEREDIA; CINTRÃO, 2012)

A invisibilização do trabalho doméstico, é, portanto, necessária à acumulação capitalista na medida em que não resulta em pagamento (FEDERICI, 2017), resultando no fato de que mulheres rurais que trabalham nas unidades familiares não são vistas como trabalhadoras e muitas vezes não se identificam como tal em

razão do intenso processo de socialização que normaliza a sobrecarga do trabalho doméstico sobre as mulheres.

O recorte temporal correspondente ao período 2004-2014 justifica-se pela criação do PAA em 2003, pelo maior aporte financeiro realizado no PNAE a partir do mesmo ano, por compreender os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva e o momento em que o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e, por fim, porque também abrange o primeiro mandato da ex-presidenta Dilma Vana Rousseff, que assumiu a presidência em 2011. O objetivo geral do trabalho é compreender a articulação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com as questões de gênero, especificamente com as trabalhadoras rurais. A partir disso, ocorre o desdobramento nos seguintes objetivos específicos: compreender as políticas públicas PAA e PNAE; mapear os atores envolvidos no processo de formulação do PAA e do PNAE, incluindo estruturas do Estado e os movimentos sociais; analisar o papel dos movimentos de mulheres camponesas na constituição das políticas; analisar o impacto dos programas na vida das mulheres camponesas.

Buscar-se-á responder a pergunta de pesquisa “Como as políticas públicas PAA e PNAE se relacionam com as trabalhadoras camponesas?”. Para tanto, o referencial teórico reúne autoras e autores que abordam a questão agrária, de gênero e as políticas públicas PAA e PNAE. Destaca-se que ainda existe uma lacuna no que diz respeito a estudos contundentes que analisem a articulação entre PAA e PNAE com as questões de gênero, sobretudo em relação ao papel das mulheres na formulação e implementação das políticas, e é nesta lacuna que este trabalho procura incidir. Adotou-se como metodologia para o desenvolvimento do trabalho a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental para buscas de elementos institucionais, sobretudo as ações do Estado brasileiro.

Além desta introdução, o trabalho conta com duas seções isoladas para compreensão do PAA e do PNAE, uma seção destinada ao mapeamento dos atores envolvidos no desenvolvimento das políticas, uma seção de análise dos impactos dos programas e a conclusão que destaca os principais elementos e sintetiza todo o trabalho.

## **2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

Ainda que o recorte temporal do presente trabalho focalize entre os anos de 2004 e 2014, é necessário traçar uma linha histórica acerca da alimentação no Brasil para compreender a relevância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no contexto nacional. Inicialmente, houve o reconhecimento da fome e da desnutrição enquanto graves problemas de saúde pública brasileira ainda na década de 1930, mas apenas em 1º de maio de 1940 foi criado o salário mínimo para impactar positivamente a alimentação dos trabalhadores. No mesmo ano, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) que visava aperfeiçoar os hábitos alimentares dos trabalhadores (PEIXINHO, 2013). Sob Getúlio Vargas, em 1945, o Brasil passou a contar com a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) a fim de estudar aspectos alimentares dos brasileiros. É interessante notar que a partir da CNA o tratamento do âmbito da alimentação foi expandido ao englobar os brasileiros e as brasileiras de modo geral, sem restringir-se aos trabalhadores como ocorreu com a implementação do salário mínimo e do SAPS, ainda que a primeira possa ser mais ampla em razão do potencial de ressonância sobre a família. Cabe refletir acerca da submissão à noção capitalista do paradigma vigente até então no sentido de fornecer alimentos para as trabalhadoras e para os trabalhadores única e exclusivamente para que tivessem condições de trabalhar e produzir e não enquanto uma política de garantia de direitos básicos.

Na década seguinte, em 1954, o fator internacional passou a interferir de maneira ativa no país quando os Estados Unidos começaram a escoar a produção interna excedente, inclusive alimentos agroindustrializados, para outros países através do programa “Alimentos para a paz”, que teve força na década de 1960 (MELO, 2021). Anos antes, a interferência internacional havia se materializado de maneira mais branda através da UNICEF (United Nations Children 's Fund) (PEIXINHO, 2013). Cabe refletir acerca do padrão de consumo mundialmente imposto paralelamente à globalização como perversidade nos termos de Milton Santos, inclusive observando a contemporaneidade. Em linhas gerais, o geógrafo compreende que a globalização também dissemina perversidades sobre o planeta, divergindo da noção de que o

fenômeno seria benéfico para toda a população mundial, ideia última denominada por ele como a globalização como fábula (SANTOS, 2000). A interferência externa na alimentação de um país precisa levar em conta múltiplos aspectos, como o impacto sobre a produção local ao beneficiar a importação de alimentos e a alteração de hábitos alimentares e culturais locais, que ultrapassa a dimensão biológica e alcança elementos de identificação e desejos dos indivíduos. Além disso, os alimentos agroindustrializados podem incidir negativamente sobre a saúde da população, inclusive quando analisa-se as doenças atreladas ao consumo de fast-food, alimentos que são idênticos ou semelhantes em todo o mundo quando fornecidos pelas grandes redes. Cabe pontuar que essa globalização que homogeneiza determinadas práticas incide brutalmente sobre a alimentação e pode enfraquecer a identificação dos sujeitos com as respectivas regiões e até mesmo com seus semelhantes, afinal a alimentação é central enquanto encontro e compartilhamento de ideais. Conforme será analisado adiante, o PNAE confronta essa lógica ao ter como um dos seus pilares a preservação dos hábitos alimentares locais.

Os primeiros indícios de construção de políticas públicas para alimentação escolar remetem ao ano de 1955, quando o então presidente Café Filho fundou a Campanha de Merenda Escolar (CME) que posteriormente tornou-se a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) através de Juscelino Kubitschek, que visava centralizar e nacionalizar a aquisição e distribuição de alimentos a partir de um fundo unificado composto por recursos da União, estados, municípios e doações. Percebe-se, portanto, sugestões de maior participação do governo federal no âmbito da alimentação escolar. Dez anos depois, em 1965, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) implementou o Programa de Almoço Escolar inclusive para alunos do supletivo, ensino secundário e pré-escola. Paralelamente, declinava a cooperação internacional vigente até então, abrindo espaço para os empresários brasileiros incidirem sobre as iniciativas estatais (PEIXINHO, 2013). Demarca-se, portanto, que a atuação dos organismos internacionais iniciada em 1955 enfraquece-se nos anos 1970. Ainda no sentido da atuação do empresariado brasileiro, vale mencionar que uma reportagem do site *O Joio e o Trigo* (2021) indica a concentração do fornecimento em poucas empresas, contradizendo uma diretriz do Programa de fomento aos pequenos produtores.

Além disso, apesar de estabelecer como diretriz o apoio ao pequeno agricultor e a aquisição regionalizada de alimentos, na prática manteve um cartel. No final da década, apenas 12 empresas forneciam para a CNME. Em 1979, quatro empresas somavam mais de 70% do total de aquisições de alimentos: as nacionais Nutrimental (da barrinha de cereal Nutry), Pratika e Liotécnica, e a holandesa Nutricia, pioneira no mercado de fórmulas infantis que hoje faz parte do grupo Danone (MELO, 2021)

Nota-se, portanto, que a transferência do controle do fornecimento de produtos industrializados proveniente do exterior pelo fornecimento de produtos também industrializados, ainda que nacionais, não ataca o problema de padronização e desrespeito aos hábitos regionais. É válido refletir sobre os limites de combate à fome e aos diversos problemas alimentares quando uma possível solução envolve aquilo que faz parte do problema, no caso, as grandes corporações. Retomando a cronologia desta seção, em 1972, Emílio Garrastazu Médici criou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), ligado ao Ministério da Saúde, resultando na criação do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) (MELO, 2021). Em sua segunda edição, em 1976, o PRONAN incorporou a CNAE ao seu rol de atuação. Nesse momento o PRONAN tinha como objetivo fornecer uma refeição de valor nutricional referente a 15% das recomendações diárias dos estudantes durante o ano letivo (PEIXINHO, 2013).

Com o término do segundo Pronan, em 1979, o nome da iniciativa foi alterado para Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que passou a ter como premissa fornecer uma refeição diária em todos os dias letivos para todos os alunos da rede pública e filantrópica de ensino fundamental. O Instituto Nacional de Assistência ao Educando (Inae) tornou-se responsável pela execução do PNAE e foi incorporado à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que encabeçou o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME) entre 1986 e 1988. Além de conferir legitimidade jurídica aos programas de alimentação escolar, o debate em torno da Constituição de 1988 resultou na atuação mais ativa dos municípios no âmbito da alimentação ao definir as responsabilidades da União, dos estados e municípios (MELO, 2021).

Durante o governo de Fernando Collor, o processo de municipalização do PNAE não contou com avanços significativos, além de surgirem denúncias de desvios de recursos. Após sua renúncia, em 1993 foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) que, acompanhado da Lei 8.913 de 1994, fomentou a descentralização da execução do PNAE vide o salto positivo da aderência dos municípios. Até então, o Programa era centralizado na União desde o planejamento do cardápio até a distribuição de alimentos. A descentralização da execução das políticas sociais está presente ao longo da Constituição Federal de 1988, permitindo que o PNAE, enquanto uma dessas políticas, se tornasse executável pelo ente municipal.

A partir da redução da distância entre os gestores e o público-alvo, sugere-se maior abertura para a conservação dos hábitos alimentares locais, aspecto central do Programa em dias atuais, sobretudo em um país territorialmente extenso com diversidades climáticas. A mesma Lei 8.931 de 1994 criou o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), responsável pela fiscalização, deliberação e assessoramento da execução do PNAE no que tange a aplicação de recursos e a qualidade dos produtos. Detecta-se, portanto, um processo de descentralização da execução do PNAE e de maior participação da sociedade civil através da criação do CONSEA e do CAE. Em 1997, Fernando Henrique Cardoso extinguiu a FAE de modo a alocar o PNAE no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), estrutura na qual se insere até os dias atuais. Na virada da década, foi criada a modalidade transferência automática de recursos provenientes do Governo Federal, substituindo os convênios vigentes até então e, em 2000, o ente nacional passou a condicionar o repasse de verbas para os estados, Distrito Federal e municípios à existência dos CAEs, representando o aperfeiçoamento na gestão do programa e a prioridade conferida à participação social, respectivamente. No mesmo período o CONSEA foi retomado, tendo em vista que havia sido extinto em 1995.

Em 2001, tornou-se obrigatório que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal por meio do PNAE fossem aplicados exclusivamente em produtos básicos, respeitando hábitos alimentares da região e incentivando o desenvolvimento da economia local. Essa mudança representa um avanço importante em relação aos alimentos industrializados ao centralizar a relevância dos produtos básicos na

alimentação escolar. Sugere-se que tal respeito aos hábitos alimentares locais e fomento ao desenvolvimento local tornaram-se mais viáveis em razão da municipalização da execução, afinal, a proximidade dos gestores com a população pode significar maior conhecimento das características regionais, elemento importante para a execução de uma política pública. Na mesma direção, o conhecimento acerca da dinâmica local pode ser uma vantagem para o processo de desenvolvimento. Ainda, os circuitos mais curtos reduzem as distâncias entre quem produz e quem consome.

É interessante pontuar que o incentivo a aquisição de alimentos que conservam os hábitos alimentares locais previsto na Medida Provisória 2.178 de 2001 poderia resultar na aproximação entre agricultores familiares locais e consumidores, possibilitando a integração sustentável e contribuindo, para Saraiva et al. (2013), com a redução do êxodo rural e da pobreza rural e urbana. Os autores reforçam que

O apoio à agricultura familiar (AF) insere-se em um conjunto de ações públicas iniciadas na década de 1980. Estas ações, frutos de debates nacionais e internacionais, foram motivadas pela crise do desenvolvimento econômico no período, que gerou a instabilidade monetária, o endividamento, a desaceleração do crescimento econômico, o incremento da pobreza rural e urbana e a degradação dos recursos naturais (SARAIVA et al., 2013, p. 929)

Na mesma MP, também detecta-se avanços na definição de normativas para a atuação do nutricionista enquanto Responsável Técnico de modo a elevar de 12% em 2003 para 82% em 2011 a abrangência de municípios brasileiros que contam com esse profissional (PEIXINHO, 2013). A partir de 2006, tornou-se obrigatória a presença de nutricionista como Responsável Técnico pelo Programa e, no mesmo ano, foi estabelecida uma

parceria do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior, culminando na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar – Cecanes, que são unidades de referência e apoio constituídas para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do Pnae, com estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino (FNDE, 2017).

A Lei nº 11.947, publicada em 2009, merece centralidade na análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar ao reformulá-lo com a influência de atores como o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e outros (MELO, 2021). O papel do CAE foi fortalecido em relação ao controle social ao ter sua composição alterada a fim de contemplar mais representantes docentes, discentes e trabalhadores da educação. Tendo em vista que “entre profissionais da educação, 79,2% são mulheres” (CUT, 2023), é fundamental pontuar que as mulheres passaram a ter maior destaque no controle social dessa política.

Partindo da concepção de que as mulheres são as maiores responsáveis pelos cuidados com os filhos, compreende-se que a maior proximidade e conhecimento sobre alimentação, saúde e cuidado podem incidir positivamente sobre a implementação do PNAE. Tal apontamento não significa romantizar a sobrecarga feminina, mas analisar um fato concreto que permeia todo o tecido social. Em paralelo pode-se utilizar a mesma lógica para a concessão dos benefícios oriundos do Programa Bolsa Família para as mulheres, afinal, elas são as maiores responsáveis pelo cuidado dos filhos e da família de modo geral. Ainda, foi de grande relevância a extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica (da educação infantil ao ensino médio) e para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) (PEIXINHO, 2013), corroborando que a alimentação é um direito de todas e todos.

Em relação ao objetivo do presente trabalho, destaca-se a obrigatoriedade definida pela Lei de que pelo menos 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de alimentos sejam destinados à agricultura familiar, preferencialmente para aquisição de alimentos orgânicos. Trata-se de um enorme salto qualitativo baseado na ideia de que alimentos orgânicos são mais saudáveis e que a agricultura familiar é importante e deve ser beneficiada e privilegiada em políticas públicas. Apesar de demandar certa reflexão, é imprescindível considerar que ao elevar os alimentos orgânicos ao nível de mais saudáveis, inevitavelmente



abre-se margem para questionar os aspectos negativos dos alimentos não orgânicos e toda a lógica produtiva.

O conjunto dessas novas ideias enquanto bases de políticas públicas engloba a agroecologia, afinal, é a prática que contempla as noções de uso sustentável dos recursos ambientais. Nesse sentido, Moreira et. al (2018) apontam que no final dos anos 1990 houve o encontro das lutas das trabalhadoras rurais e do movimento agroecológico, grupos esses que contaram com debates separados ao longo do processo de redemocratização do Brasil, durante a década de 1980. No período, houve aumento significativo das discussões em torno das pautas feministas no campo e da sustentabilidade na agricultura. Assim, a obrigatoriedade de que pelo menos 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de alimentos sejam destinados à agricultura familiar, preferencialmente para aquisição de alimentos orgânicos, beneficia as mulheres adeptas a agroecologia, na medida em que elas conquistaram protagonismo neste âmbito ao longo dos anos.

A priorização de grupos mais vulneráveis do campo foi potencializada com uma resolução que prioriza assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas e pela diferenciação de valores repassados para escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos. A Lei também tornou possível a venda por parte dos agricultores e agricultoras familiares sem o processo licitatório, superando um significativo entrave burocrático tendo em vista as condições educacionais brasileiras. Em 2010, 47,4% dos municípios brasileiros adquiriram alimentos da agricultura familiar para o PNAE e a média de compras desses municípios foi de 22,7%. A região Sul do país apresentou 71,3% de compras da AF enquanto o Centro-Oeste apresentou 35,3%. Tais extremos podem estar relacionados com a histórica organização social dos agricultores no Sul e com caracterização latifundiária monocultora do Centro-Oeste (SARAIVA et al., 2013). Em 2014, surge outro avanço quando a Lei 11.947 de 2009 foi alterada pela Lei 12.982 ao contemplar alunos com necessidades nutricionais diferenciadas através de cardápio especial.

A Coordenação Geral do PNAE destaca que entre 1995 e 2010 o Programa foi ampliado significativamente, mormente a partir de 2003 vide que entre este ano e 2010 o valor executado passou de 954,2 milhões de reais para 3 bilhões de reais

enquanto os alunos atendidos passaram de 37,3 milhões para 45,6 milhões (PEIXINHO, 2013). A fim de possibilitar melhor comparação entre os valores, foi utilizada uma ferramenta de correção de valores disponibilizada pelo Banco Central do Brasil (BACEN) e, considerando a inflação do período, o valor de 954,2 milhões de 2003 corresponderia a 1,47 bilhões de reais em 2010 considerando a inflação deste ano (IGP-M). Ou seja, atualizado monetariamente, o valor executado mais que dobrou. Em termos de gestão, a cooperação intersetorial do Governo Federal, facilitada pela estruturação do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo, atrelada à participação social através do CONSEA, foi fundamental para a Lei de 2009 que potencializou a atuação do Programa. No que tange a cooperação entre setores do Governo, Albaneide Peixinho (2013) cita que a partir da criação do Programa Mais Educação (PME), em 2007, o PNAE aumentou o repasse per capita para os alunos que participam do PME exigindo a oferta de 3 refeições por dia para os mesmos, de modo a incentivar atividades extracurriculares.

Pedagogicamente, o PNAE representou a inserção da educação alimentar nas escolas públicas do país a partir da estratégia apresentada pelo Fome Zero, em 2003 sob a gestão Lula, representando importante mecanismo de conscientização dos estudantes aliado ao consumo de alimentos naturais, com baixo teor de açúcar, gordura e sal, oferecidos através de cardápio elaborado por nutricionista. O êxito do Programa Nacional de Alimentação Escolar é mundialmente reconhecido de modo que o Brasil tenha iniciado, em 2003, ações de apoio ao desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar na América Latina, Caribe, África e Ásia no sentido de implementar ações semelhantes ao PNAE. Outras práticas de colaboração ocorreram e em 2011 o Brasil passou a sediar o Centro de Excelência de Combate à Fome. Ainda no âmbito internacional, cabe mencionar que a política a ser analisada em ato contínuo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), também foi reconhecida ao resultar no debate em torno do PAA-África em 2010, que começou a ser executado em 2012 (PEIXINHO, 2013).

A possibilidade ou incentivo à preservação de hábitos locais durante a execução do PNAE, aspecto central dessa análise, está presente na Lei nº 8.913 de 1994 ao permitir a descentralização da implementação da política, na Medida Provisória 2178 de 2001 que discorre acerca do respeito aos hábitos alimentares da região e incentiva o desenvolvimento da economia local e na Lei nº 11.947 de 2009 que

prevê a utilização de pelo menos 30% dos recursos financeiros para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, preferencialmente orgânicos e assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas. Essa última Lei ainda elenca o incentivo a “aquisição de alimentos diversificados, produzidos localmente, respeitando a sazonalidade, a cultura e a tradição alimentar” (PEIXINHO, 2013). Pouco presente no debate público, a sazonalidade foi, de certa maneira, superada pela homogeneização da globalização, o que instiga a reflexão sobre qual o preço estamos pagando ao ignorarmos os ciclos naturais e as conhecidas “épocas” dos alimentos para atender ao desejo neoliberal de saciedade imediata de nossos desejos como se o concreto, a natureza, tivesse que se moldar as nossas demandas. Cabe questionar se vale a pena ingerirmos quantidades cada vez maiores de “fertilizantes”, agrotóxicos e transgênicos para que os alimentos se desenvolvam em condições climáticas tão diversas das quais naturalmente seriam propícias para tal.

Tendo em vista que o PNAE foca no fornecimento de alimentos para estudantes, surge espaço para questionar e compreender como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) atua na outra ponta da relação ao fornecer instrumentos para que os entes federativos adquiram alimentos. A partir desse momento, buscar-se-á compreender o PAA e suas modalidades, bem como as possibilidades de um ciclo caracterizado pela compra estatal do pequeno produtor rural para fornecimento de merenda no âmbito do PNAE. Acrescenta-se a tais elementos a possibilidade de análise de aspectos ambientais de redução de tempo e distância de transporte e consequente redução de emissão de gases do efeito estufa e a materialização da garantia dos princípios de uma alimentação saudável, presente nas premissas do PNAE.

### **3. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 pelo artigo 19 da Lei n°. 10.696 de 2 de julho, como uma ação estruturante do Programa Fome Zero, do mesmo ano, e almejava garantir o acesso da população a alimentos seguros, nutritivos e suficientes. Cumpre destacar que tal processo se deu a partir da reivindicação de movimentos sociais e acadêmicos que pleiteavam políticas

públicas com foco nos camponeses (GRISA et al., 2010, APUD IPEA). A participação da sociedade civil também ocorreu no processo de elaboração da Lei nº 11.947 de 2009 no âmbito do PNAE, representando uma similaridade entre as duas políticas públicas com foco na alimentação. Vale pontuar que a partir de 2000 havia demanda dos movimentos sociais de mecanismos de comercialização da produção oriunda da agricultura familiar, ultrapassando o escopo de atuação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996 (ASSIS et.al, 2015). É importante pontuar que o acesso das mulheres aos mercados contava com diversos obstáculos oriundos do reconhecimento do homem enquanto agente de relacionamento público da família enquanto a mulher estaria condenada ao cuidado doméstico privado e sem contato direto com o mundo exterior. É interessante que essa ideia que separa os gêneros e seus respectivos mundos aparece em Simone de Beauvoir (1949) e é apontada por estudos recentes e até contemporâneos acerca das trabalhadoras rurais.

O PAA, por sua vez, tem como finalidades a promoção do acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar através da aquisição de alimentos dos pequenos produtores, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais. O Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA) foi responsável pela criação e execução do PAA, sendo extinto em 2004 de modo a transferir a responsabilidade ao então novo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que posteriormente a compartilhou com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil. A execução era concretizada através de convênios entre os Ministérios e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), os estados, o Distrito Federal e os municípios (WWP, 2016). Posteriormente, a ferramenta do Termo de Adesão foi instituída e se tornou uma alternativa ao Termo de Cooperação operacionalizado pela Conab. Com a extinção dos dois ministérios, em 2022 o PAA utilizava recursos do Ministério da Cidadania.

No que tange a regulamentação, a Lei 11.326 de 2006 foi responsável pela demarcação do grupo beneficiário do PAA e definiu conceitualmente outros aspectos, enquanto a Lei 11.346/06 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), corpo no qual se insere o Programa. O Grupo Gestor do PAA (GGPAA) delibera acerca das diretrizes do Programa e acompanha

sua execução. Segundo o *Texto para Discussão* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2021), a última composição do GGPAA contava com representantes do Ministério da Cidadania, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Ministério da Economia (ME) e do Ministério da Educação (MEC)<sup>1</sup>. Em uma análise comparativa, pode-se sugerir menor participação da sociedade civil em relação ao PNAE, tendo em vista que a execução desta política demandava obrigatoriamente a existência dos CAEs, compostos por representantes de grupos das comunidades escolares e responsáveis pela fiscalização e controle de qualidade.

Dentre os aspectos relevantes do PAA, encontra-se a criação de um novo canal institucional de comercialização da produção oriunda das pequenas produtoras e dos pequenos agricultores<sup>2</sup>, findando a dependência exclusiva dos atravessadores ou intermediadores e possibilitando práticas como o associativismo e a agroecologia (SILVA; MEDEIROS, 2019). É interessante notar como tal inovação modifica o fluxo naturalizado de comercialização da produção que conta com a elevação dos valores dos produtos em razão do trabalho dos intermediadores que efetivam o elo de ligação entre os produtores e os mercados. Adicionalmente, cabe lembrar o possível ganho de qualidade proporcionado pelo contato direto entre quem produz e quem consome através de sugestões e avaliações dos produtos. A venda para o governo rompe com a dependência das grandes redes de supermercados que muitas vezes impõem uma série de condições aos produtores de modo a afetar a sustentabilidade econômica (PERES; MATIOLI, 2020). O fato de possibilitar compras a preço de mercado através da chamada pública, sem licitação pública, representa a retirada de considerável obstáculo burocrático aos pequenos produtores.

Em uma análise mais ampla, fica nítido o poder e o controle exercido pelas grandes empresas sobre a agricultura familiar e sobre os consumidores. Só é possível exigir um preço baixo de quem produz quando há controle sobre as formas de comercialização. De outro lado, a definição dos preços dos alimentos não depende da suposta mão invisível de mercado, mas de uma cadeia que engloba transportes a longas distâncias que poderiam ser dispensadas em muitos casos se o objetivo

---

<sup>1</sup> Faz-se necessário mencionar que em consulta realizada no mês de outubro de 2020, as resoluções do Grupo Gestor estavam indisponíveis no site do Governo Federal.

<sup>2</sup> Os textos institucionais e a própria Lei 11.326 de 2006 utilizam apenas os termos agricultor ou agricultores, invisibilizando o trabalho das mulheres camponesas.

dessas grandes marcas não fosse tocar com seus tentáculos a todos os indivíduos que podem comprar e consumir. A ação individual de “comprar do pequeno produtor” é importante, mas insuficiente para combater um sistema estruturado e articulado de oligopólio de empresas que comandam e definem como a produção é feita e como o consumo é concretizado. O enfrentamento envolve dimensões políticas que passam pela responsabilização do uso de venenos nas monoculturas, pela criminalização de publicidades que, utilizando termos diretos, mentem sobre a presença de vitaminas em alimentos industrializados e uma série de outros elementos.

Um riquíssimo material do IPEA do ano de 2021, intitulado *A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios* foi essencial para a compreensão de um Programa complexo como o PAA. A publicação divide o Programa em três grandes períodos, a saber, de 2003 a 2008, de 2009 a 2013 e de 2014 a 2019. Em linhas gerais, o primeiro período (2003-2008) foi marcado por um processo de aprendizado institucional no que tange a gestão. O segundo período (2009-2013) contou com o aumento da robustez do Programa através de maior atuação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com um novo instrumento conhecido como o Termo de Adesão e com a Operação Agrofantasma da Polícia Federal do Paraná que investigou suspeitas de desvios de verbas, paralisando o repasse de recursos e a aquisição de alimentos oriundos da pequena produção, impactando negativamente a imagem da política pública. O último período (2014-2019) contou com um desmonte geral do Programa através da redução de recursos, com a menor execução da história no ano final desse período.

Ao longo de sua trajetória, o PAA passou por diversas alterações em suas modalidades de operação, com exclusão de algumas e criação de outras. No início, o PAA contava com apenas três modalidades de operações: Compra Direta (CDAF), que passou a ser operada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); Compra Antecipada (CAAF ou CPR-Alimento), que antecipava recursos para o plantio para produtores que não tinham crédito para produção, mas foi suspensa em 2004 pela alta inadimplência, e PAA-Leite. Até o ano de 2008, o programa contou com a inclusão de mais modalidades como Contrato de Garantia de Compra (CGAF), que não foi executada, Compra Antecipada Especial (CAEAF) e Compra

Direta Local que se diferenciava da Compra Direta por demandar articulação entre os beneficiários.

Tendo em vista que dentre os objetivos do trabalho encontra-se a busca para compreender a articulação entre o PNAE e o PAA, destaca-se o Decreto nº 6.447 de 2008, que permitiu a aquisição de produtos no âmbito do PAA para o atendimento da alimentação escolar. Entretanto, a modalidade que permitia tal aquisição não foi operacionalizada porque a Lei 11.947 de 2009 do PNAE, abordada anteriormente, determinou que pelo menos 30% das aquisições sejam provenientes da agricultura familiar (WWP, 2016). Em outras palavras, a ausência de operacionalização justifica-se porque quando o PNAE passou a comprar pelo menos 30% de alimentos oriundos da agricultura familiar, o PAA não precisou mais comprar para alimentação escolar porque o Programa responsável pela merenda já contemplava a pequena produção. Dessa maneira, os agricultores já contariam com o canal institucional via PNAE para fornecer para as escolas, sem necessidade de mais um canal através do PAA. Em 2009, novas alterações ocorreram no âmbito das modalidades e nos limites de compra de produtos da agricultura familiar, de modo a aumentá-los significativamente.

A literatura aponta que, nesse contexto, houve a inclusão do direito humano à alimentação adequada como direito fundamental da Constituição Federal de 1988, a consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2010 e a criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Vale pontuar como o quadro institucional refletiu de maneira pragmática na execução de uma política pública ao possibilitar maior volume de vendas da pequena produção. Em 2011, a Lei 12.512 ampliou os objetivos do PAA enquanto o Decreto 7.775 de 2012 incluiu dentre as finalidades do Programa o fomento à biodiversidade, produção orgânica e agroecológica, aos hábitos alimentares saudáveis e ao cooperativismo e associativismo. Novamente, é preciso lembrar a relação entre a produção orgânica e agroecológica com as mulheres trabalhadoras rurais para compreender que o Decreto embasou ações com esse recorte específico. O incentivo ao cooperativismo e ao associativismo fomenta a articulação não só das mulheres rurais, mas de todas as beneficiárias e todos os beneficiários da política, o que pode ser relevante na medida em que coletivamente as pressões por melhorias nos programas sociais tendem a obter mais sucesso. É importante refletir que a atuação

conjunta das mulheres pode significar o rompimento com o isolamento das trabalhadoras que, diferentemente da cidade, muitas vezes estão distantes fisicamente. No mesmo sentido, é imprescindível pontuar que as relações de abuso se utilizam do isolamento da mulher para a manutenção de práticas violentas.

Em relação à produção orgânica, pontuada no Decreto, cabe uma breve discussão sobre os obstáculos concretos. Ainda que possa facilitar a identificação de alimentos orgânicos por parte dos consumidores, os selos ou certificações, que conferem a garantia de produto orgânico, envolvem etapas burocráticas que distanciam os agricultores e as agricultoras de sua obtenção. Tendo em vista a valorização no mercado desses produtos, mais uma vez, a pequena agricultura é penalizada por uma questão externa à produção. Notam-se os limites do avanço da produção agroecológica em um contexto desfavorável à valorização da pequena produção que restringe os maiores ganhos oriundos da venda de orgânicos aos produtores com maiores condições de obtenção de selos. Diante do exposto, cabe pontuar mais um limite das ações que buscam democratizar a produção, a venda e o consumo dentro do mesmo sistema que sustenta essa condição precária enquanto na outra ponta fornece privilégios infinitos aos latifundiários e as grandes corporações.

É interessante pontuar como os alimentos orgânicos se tornaram um nicho de mercado e, a partir disso, as grandes redes de supermercado criaram baias com alimentos orgânicos nos setores de hortifruti de suas lojas com produtos, é claro, mais caros. Paralelamente, a onda de “saúde e autocuidado” que cresceu nas redes sociais nos últimos anos também tem um recorte de classe nítido na medida em que se associa com a aquisição de cosméticos, com a disponibilidade de tempo para a prática de exercícios físicos e uma série de outras atividades. Obviamente, não se trata de não defender uma vida com hábitos mais saudáveis e com melhores escolhas. A questão é ignorar o contexto no qual o indivíduo está inserido. A mercantilização da saúde não é novidade, mas a intensidade e a forma que a sociedade é atingida foi modificada no capitalismo neoliberal que transfere absolutamente qualquer elemento da vida coletiva e social para o indivíduo. Como disse a Bela Gil, “Comer é um ato político. Mas só se torna um ato político quando temos a oportunidade de escolha” (MST, 2019). No âmbito alimentar a situação fica ainda mais elitista porque parte da culpabilização de que se as pessoas não se



alimentam com “os melhores alimentos” é responsabilidade apenas do indivíduo, ignorando toda a cadeia de produção, venda e consumo brevemente explorada neste trabalho.

As mulheres, sobretudo as mães, são julgadas em relação a criação de forma ampla e especificamente sobre a alimentação das filhas e dos filhos. Como se não bastasse a pressão estética sobre nossos corpos, a culpabilização que envolve nossa alimentação, as mães ainda precisam lidar com mais uma carga emocional em um contexto em que as grandes corporações apostam tudo em publicidade para a venda de produtos ultraprocessados (MELO, 2022). Pode parecer contraditório, mas a sociedade que aniquila a mãe que não tem tempo de cozinhar para as filhas ou filhos é a mesma que compra a ideia da necessidade do consumo dos iogurtes ultraprocessados que supostamente contém várias vitaminas, das bolachas “saudáveis” que teoricamente contém menos açúcar, das frutas com marcas de personagens de desenho infantil e de outros produtos comercializados através de uma infinidade de práticas abusivas.

Ainda na esfera da questão de gênero, mas voltando ao PAA, vale destacar que uma das modalidades da Política passou a contar com a obrigatoriedade de no mínimo 40% de mulheres beneficiárias fornecedoras. O Decreto de 2012 citado acima determinou a necessidade de ampliação da participação de mulheres e jovens em situação de extrema pobreza no Programa. Trata-se de um importante avanço para o reconhecimento do trabalho feminino e combate à invisibilização deste, inclusive porque Federici (2017) destaca que tal apagamento é necessário à acumulação capitalista na medida em que não resulta em pagamento. Vale destacar que esse movimento permite que as mulheres camponesas se identifiquem enquanto sujeitos de direito que devem ser atendidas por políticas públicas destinadas aos trabalhadores e às trabalhadoras, a exemplo de linhas de créditos que podem ser concedidas a trabalhadores/as enquanto tais. Além disso, a autonomia financeira pode ser conquistada por essas mulheres quando há mecanismos estatais que as privilegiam no processo de escoamento da produção, configurando uma forma de maior independência em relação aos homens. Siliprandi e Cintrão (2011) argumentam que

A agricultura familiar se caracteriza por ser uma forma de produção em que a unidade de trabalho se confunde com a organização da família, ambas regidas, em geral, por uma rígida divisão sexual e geracional do trabalho, em que as tarefas e os papéis sociais entre homens e mulheres, adultos, jovens e idosos são distintos e marcados por uma hierarquia (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011)

Dessa maneira, os homens se identificam com as atividades produtivas que geram renda enquanto as mulheres em geral exercem atividades assim identificadas de maneira esporádica, o que reflete na baixa quantidade de contratos no âmbito do PAA em nome das mulheres. O par de instrumentos jurídicos supracitados permitiu a dispensa de convênio por parte dos órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal para aderirem ao Programa em razão da instituição do Termo de Adesão. Dessa maneira, tais entes podem se tornar Unidades Executoras (UEs) do PAA através do Termo de Adesão com o MDS, não ficando restritos aos Termos de Cooperação com a Conab. Nesse sentido, o Termo de Adesão simplificou o processo ao conectar as UEs diretamente com o MDS, sem a intermediação da Conab. Segundo o material do IPEA,

Apesar disso, se, por um lado, o termo de adesão é capaz de alcançar agricultores familiares isolados e não cooperados em municípios pequenos e afastados das capitais mediante descentralização por meio de prefeituras, por outro, fomenta a participação individualizada, sem fortalecer organizações de agricultores familiares” (VALADARES; SOUZA, 2015, APUD IPEA)

A articulação social e atuação conjunta é fundamental para que direitos sejam respeitados no mundo democrático, ainda que nos moldes de uma democracia liberal e burguesa. Atualmente, em 2023, é possível analisar os anos recentes da história brasileira e notar o uso de recursos jurídicos enquanto mecanismo de disputa política de maneira incisiva, o que não significa defender a imparcialidade da justiça até então, apenas o abandono de um suposto véu de moralidade. Sugere-se que, em certa medida, a Operação Agrofantasma da Polícia Federal do Paraná, deflagrada em 2013, simboliza tal instrumentalização. A investigação buscava apurar o desvio de verba pública e simulação em torno da produção de alimentos

destinados ao PAA, mas as ações interferiram nas entregas de alimentos e prejudicaram fornecedores, com a conclusão ao final da operação de que não houve intenção por parte dos agentes e determinando novos mecanismos de administração que foram acatados pelo PAA. Ressalta-se que o questionamento sugerido não se refere à apuração da suposta corrupção, mas ao impacto que a Operação teve sobre os pequenos produtores, instigando a reflexão acerca de uma possível investigação menos onerosa aos beneficiários. Cabe pontuar que o público-alvo e a entidade executora variam entre as modalidades de operação do Programa. Nesse sentido, a Operação Agrofantasma incidiu sobretudo em circuitos operados pela Cohab, esta que demandava dos agricultores e das agricultoras certo grau de articulação e cooperação, diferentemente do Termo de Adesão que pode ser celebrado de maneira individual.

As colocações dos autores do texto supracitado do IPEA permitem questionar a possível correlação entre a operação em questão e o enfraquecimento da organização das produtoras e dos produtores. É um ponto sutil, mas de extrema importância quando analisado do ano de 2013 em um contexto de combate e criminalização dos movimentos sociais, a exemplo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (CNN, 2023). Também houve redução dos recursos investidos no ano de 2013, que se estendeu até o final da análise realizada pelos pesquisadores do IPEA, exceto em um dos anos do período. Por outro lado, no mesmo ano houve a definição de que inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e demais povos e comunidades tradicionais tinham prioridade de acesso ao PAA, bem como ocorreu no PNAE quando da definição de grupos prioritários. Nesse período, houve um aspecto positivo: a obrigatoriedade, em 2015, de que os órgãos da administração pública federal comprem no mínimo 30% dos gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Os autores também alertam que no âmbito institucional houve a transição, em 2016, do MDA para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), que perdeu o status de secretaria especial ao se tornar a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, representando a redução da importância

das políticas públicas agrárias. A extinção do MDA se deu antes mesmo da eleição de Jair Bolsonaro, durante a gestão de Michel Temer, em 2016, por meio de medida provisória que transferiu as competências do extinto ministério para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Dias depois, essas competências foram transferidas novamente, dessa vez para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) que passou a ser subordinada à Casa Civil da Presidência da República. A Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) foi criada em 2 de janeiro de 2019, como parte da estrutura organizacional da SEAD com a transferência das competências da SEAD para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) (MAPA, 2019).

Em 2019, o CONSEA deixou de ter um normativo acerca de sua estruturação, representando o enfraquecimento de um histórico instrumento de participação social no que tange a alimentação no Brasil. Em 2021, o PAA foi extinto e substituído pelo Programa Alimenta Brasil, interrompendo um aporte de 500 milhões de reais liberado pelo governo federal em 2020 no PAA em razão da pressão social por conta dos impactos da Covid-19 no acesso à alimentação (IPEA, 2021). Em suma, o novo programa não renovou a modalidade Aquisição de Semestres, retirou a alimentação escolar do rol de finalidades do programa bem como o trecho que visava “promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional”; e “estimular o cooperativismo e o associativismo” (BRASIL, 2021, p. 6, APUD IPEA).

Nesse ponto cabe lembrar a relação acima apontada entre os movimentos de mulheres rurais e agroecologia de modo que a retirada do trecho referente a biodiversidade, produção orgânica e agroecológica impacta diretamente e negativamente as trabalhadoras rurais. A retirada dos termos local e regional também preocupa porque, conforme dito anteriormente, a alimentação engloba uma série de elementos culturais que ultrapassam a ingestão de nutrientes, como a identificação do grupo no qual o indivíduo está inserido. Dessa maneira, a padronização atrelada a homogeneização da globalização capitalista se fortalece e é beneficiada com tal alteração do texto. Por fim, a exclusão dos termos cooperativismo e associativismo corrobora e reforça o enfraquecimento da articulação dos movimentos sociais, contato imprescindível para que reivindicações

possam ser apresentadas ao Estado para que esse atue através das políticas públicas adequadas.

Destaca-se que a comercialização da pequena produção representa um avanço no sentido de interferir na competição desigual e injusta com os grandes latifundiários do agronegócio, gerando renda para as famílias e proporcionando o acesso por parte dos consumidores aos alimentos com quantidade reduzida ou nula de agrotóxicos. A participação feminina privilegiada no PAA configura importante avanço na questão de gênero ao conferir o status de trabalhadoras às mulheres que tiveram historicamente seu trabalho invisibilizado. Ao possibilitar a geração de renda, a literatura aponta a destinação tanto para investimento na produção quanto para o consumo de bens duráveis, de modo que possa resultar em um ciclo virtuoso (IPEA, 2021). Ao fomentar a valorização dos hábitos regionais e o consumo local, ganha-se social, cultural e ambientalmente ao reduzir-se a distância entre os produtores e os consumidores diminuindo a emissão de gases do efeito estufa, além de que a constatada rotação de plantio é benéfica para o solo. Casos empíricos apresentados no *Texto* do IPEA relatam a correlação entre o consumo de alimentos da pequena agricultura através do PAA e a redução de doenças, corroborando o fato de que a comercialização de alimentos saudáveis é a essência do Programa.

#### **4. Atores envolvidos no desenvolvimento do PAA e do PNAE**

A partir da compreensão das políticas públicas em questão, é possível notar que a participação social constitui importante pilar de execução delas. Cabe ainda refletir acerca do papel que os movimentos sociais, o Estado e outros atores exerceram no desenvolvimento de tais políticas, seja em uma dimensão técnica, seja no âmbito político ao posicionar as pautas alimentar e nutricional em destaque na agenda governamental. Notou-se que, institucionalmente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres (SPM) tiveram relevante atuação para o desenvolvimento das políticas públicas PNAE e PAA. Por outro lado, atores sociais tiveram importância significativa ao pautar suas demandas.

#### **4.1. A atuação das trabalhadoras rurais na conquista de políticas públicas**

Conforme apresentado neste trabalho, a organização política das mulheres rurais ascendeu durante a redemocratização brasileira. Ainda que as Comunidades Eclesiais de Base e outros grupos tenham colaborado no processo de desenvolvimento de consciência crítica das mulheres em relação a injustiça social, a apresentação das demandas das trabalhadoras na década de 1980 versavam sobretudo acerca da participação das mulheres nos sindicatos e dos benefícios de seguridade social, como licença maternidade e aposentadoria para elas. Ilustrando tal ascensão da visibilidade da pauta, o Quarto Congresso da CONTAG, em 1985, finalmente tratou das questões das mulheres rurais a partir da demanda do Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR) de Sertão Central, no estado nordestino de Pernambuco, fundado em 1984 com o objetivo de inserir as mulheres nos sindicatos (DEERE, 2004). Nota-se, portanto, que a sociedade civil estava demandando uma nova posição do Estado frente à questão dos direitos das mulheres.

O artigo 189 da Constituição Federal de 1988 “estabelecia que, nas terras a serem distribuídas através de reforma agrária, “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil”” (DEERE, 2004). É importante lembrar que os movimentos em prol das práticas agroecológicas e feministas se encontraram no final dos anos 1990 (MOREIRA et. al, 2018) e, socialmente, a pauta dos direitos das mulheres rurais obteve força em 2000 durante o surgimento da Marcha das Margaridas, em Brasília, organizada pela Comissão de Mulheres da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), pelo Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE), dentre outras organizações (DEERE, 2004).

A depender do governo que está no poder, a estrutura do Estado brasileiro pode ser influenciada pelos movimentos sociais e por demandas gerais da população, consequentemente essa mesma estrutura exerce impacto sobre os indivíduos na medida em que implementa políticas públicas e exerce ações. A partir da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, houve maior abertura dos canais institucionais para envolvimento dos movimentos sociais e pautas históricas

feministas terem maior inserção na definição das agendas públicas, como os direitos da mulher à titularidade da terra e à previdência social (HEREDIA; CINTRÃO, 2012). Nesse período, as Agências Estatais de Políticas Públicas Para as Mulheres (APMs) ganham espaço na administração estatal “lideradas pelas chamadas femocratas e que buscam a aprovação e implementação de políticas públicas que melhorem o status desigual das mulheres nos mais diversos campos de interação social” (BOHN, 2010). É nesse contexto que surge, em 2002, a Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres (SPM) vinculada ao Ministério da Justiça e em 2003 vincula-se diretamente à Presidência da República com status de ministério. A SPM caracterizou-se por sua atuação transversal articulada com diversos outros ministérios com acompanhamento pelo Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) que foi resultado da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que teve sua primeira edição em 2004 e a segunda em 2007.

A transversalidade da SPM com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) se deu por meio da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ) (RICOLDI; VASCONCELLOS, 2017). Criada em 2010, substituindo a Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (Aegre), que buscava atuar nas políticas públicas para as trabalhadoras rurais e para as comunidades quilombolas, a DPMRQ foi um importante instrumento de transversalização das políticas para as mulheres no campo. Dentre os programas implementados pela DPMRQ nota-se o Programa Nacional de Documentação das Trabalhadoras Rurais (PNDTR) e a Assistência Técnica e Extensão Rural para as Mulheres (ATER Mulher) (RICOLDI; VASCONCELLOS, 2017). Em relação a ATER, é interessante pontuar que, seja no âmbito do PAA ou do PNAE, é muito importante o aperfeiçoamento das práticas produtivas das mulheres através da capacitação. Segundo MOREIRA (2018), dentre as prioridades das mulheres nesses espaços estava “o fortalecimento do processo de comercialização dos produtos agroecológicos, com qualificação das mulheres para acesso ao PAA e PNAE” (MOREIRA, 2018). A Diretoria também estava envolvida com o Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais (POPMR), com o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF Mulher) e com o Prêmio Margarida Alves.

Em 2013, durante o Governo da Presidenta Dilma Rousseff, foi instituída a Política Nacional de Agroecologia e de Produção Orgânica (PLANAPO). Desde 2004, o Grupo de Trabalho de Mulheres da Articulação Nacional da Agroecologia (ANA) busca enaltecer a importância do enfoque feminista na agroecologia (MOREIRA, 2018). Durante a Marcha das Margaridas de 2011 o tema se manteve presente e resultou no reconhecimento da participação dos movimentos sociais no GT para elaboração da proposta do Programa (MOURA APUD MOREIRA, 2018). Em suma, institucionalmente o Estado ampliou o diálogo com os movimentos de mulheres rurais durante o governo petista.

Desde Conselhos mais amplos —como o de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CONDRAF), até espaços setoriais onde eram discutidas e se monitoravam políticas específicas —caso dos conselhos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), e das políticas de comercialização —como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros. O então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por exemplo, chegou a instituir uma instância própria para tratar das políticas para as mulheres rurais através da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ) (MOREIRA, 2018)

Ainda que ultrapasse o período de análise do presente trabalho, cabe pontuar que em 2019 a SPM foi realocada para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), chefiado por Damarens Alves. A primeira instituição similar ao atual Ministério foi instituída em 1997 por Fernando Henrique Cardoso. Em 2015, Dilma Rousseff incorporou diversas pautas ao tema dos direitos humanos e fundou o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Entretanto, em 2016, Michel Temer o extinguiu e o recriou, em 2017, com o nome de Ministério dos Direitos Humanos. Em 2019, Bolsonaro criou o MMFDH que compunha o gabinete executivo do Governo Federal brasileiro e era formado, inclusive, pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (POLITIZE!, 2020). É interessante frisar que a realocação da SPM resultou na perda do status de ministério que a Secretaria possuía anteriormente, o que conferia maior proximidade com a presidência e maior autonomia administrativa e financeira.



Em relação a organização social, Ana Luiza Muller, Marco Antônio Verardi Fialho e Sergio Schneider (2007) apresentam pontos importantes através do artigo “A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul”, inclusive indicando que a maior articulação das organizações locais nos arranjos institucionais “poderia reduzir as distorções e desonerar o poder municipal em certas instâncias do processo de operacionalização do PAA, permitindo que as próprias organizações assumissem este papel” (MULLER et. al, 2007). Os autores ressaltam que algumas modalidades do PAA exigem articulação em razão de entregas semanais que complexificam a logística.

Ainda no sentido de explorar o diálogo entre as demandas sociais e as ações estatais através das políticas públicas, é necessário pontuar a centralidade do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) na luta camponesa, sobretudo pautado na dimensão classista que embasa as ações do movimento. É interessante notar o reflexo da demanda social na implementação das políticas públicas, ou seja, como de fato a organização da classe trabalhadora gerou benefícios para os usuários da política pública.

Percebe-se ainda que esses movimentos sociais enxergam perspectivas de maior participação no PAA, engajando novos agricultores e aumentando a dimensão do Programa. Quanto aos impactos do PAA sobre a Cooperativa, segundo um de seus dirigentes “uma coisa puxou a outra”. A partir do momento em que a Cooperativa passou a entregar arroz para uma Prefeitura, passou a incorporar elementos e aprendizado com relação aos processos de licitação para vender também outros produtos para escolas. A padaria que a Cooperativa possuía foi ampliada e passou a vender seus produtos para a merenda escolar. O dirigente da Cooperativa conclui que o PAA abriu caminhos para que se conhecesse os processos por meio dos quais “sempre os grandes tiveram acesso, e agora nós chegamos na vez”. (MULLER et. al, 2007)

Em suma, o estudo dos autores indicam que “ maior envolvimento de associações, cooperativas, organizações não-governamentais, corrobora para resultados positivos e em consonâncias com os anseios dos atores” (MULLER et. al, 2007). Enquanto Trabalho de Conclusão de Curso do Bacharelado em Políticas Públicas, é oportuno pontuar a virtuosidade do desenho do Programa de Aquisição de

Alimentos ao contar com modalidades que permitem que, após um contato inicial com a Programa através da venda de um alimento específico, as agricultoras e os agricultores diversifiquem a produção e a comercialização. Conforme mencionado neste trabalho, a ampliação de produtos é positiva ambiental, cultural e socialmente, sobretudo para as mulheres ao possibilitar que elas forneçam alimentos com valor agregado até então produzidos para o consumo familiar.

É notório que as agricultoras e os agricultores reconhecem a relevância do PAA, o que os motiva a participar a depender do contexto que muitas vezes demanda articulação com os movimentos sociais, o que pode resultar em engajamento político desses indivíduos através de organizações. Nesse sentido, ao se enxergarem como capazes e em algum grau autônomas em razão da comercialização, as mulheres podem se envolver com as questões políticas que muitas vezes eram atribuídas exclusivamente ao homem enquanto representante da família no mundo público ao mesmo tempo em que a mulher, conforme dito anteriormente, estava confinada ao mundo doméstico privado. A seguir, serão exploradas as principais reivindicações das Marchas das Margaridas e as principais políticas públicas conquistadas a partir delas.

#### **4.2. As Marchas das Margaridas**

É imprescindível compreender como as Marchas das Margaridas foram fundamentais para o desenvolvimento do PAA e do PNAE e para as conquistas das mulheres do campo. A Marcha

Tem um caráter formativo, de denúncia e pressão, mas também de proposição, diálogo e negociação política com o Estado. É considerada a maior e mais efetiva ação das mulheres no Brasil, chegando a mobilizar, desde a sua preparação até as marchas propriamente ditas, mais de cem mil mulheres. Depois da primeira Marcha, em 2000, foram ainda realizadas outras nos anos 2003, 2007, 2011 e 2015. (MOREIRA et. al, 2018)

Serão apresentadas as principais reivindicações desde seu surgimento, em 2000, a partir de movimentos como a CONTAG e o MMTR em adesão à Marcha Mundial de

Mulheres, bem como os principais êxitos oriundos das demandas. Para tanto, serão utilizados os materiais disponíveis no site da Marcha das Margaridas<sup>3</sup>. Reunindo 20.000 trabalhadoras rurais em Brasília, o lema de estreia foi *2000 razões para marchar: contra a fome, a pobreza e a violência sexista*. Além de críticas ao caráter neoliberal do governo de Fernando Henrique Cardoso por seu impacto sobre a vida das trabalhadoras e trabalhadores rurais, o texto da edição tinha como temas: a valorização da participação da mulher na reforma agrária e na agricultura familiar; a garantia e ampliação dos direitos trabalhistas e sociais; o combate à violência e impunidade no campo e a todas as formas de discriminação social e de gênero. Dentre os resultados atribuídos através da Marcha estão a redução da taxa de juros para o custeio agrícola, o acesso das mulheres à linha de crédito do PRONAF e a manutenção da aposentadoria diferenciada para as mulheres trabalhadoras rurais aos 55 anos de idade.

Em 2003, já sob o governo Lula, as mais de 40.000 mulheres presentes na Marcha das Margaridas demandavam ações nos seguintes eixos: reforma agrária como instrumento para o desenvolvimento rural sustentável; organização da produção das mulheres trabalhadoras rurais; promover a sustentabilidade com agroecologia e um novo padrão energético; por uma política de valorização do salário mínimo; saúde pública com assistência integral à mulher; contra a violência sexista e todas as formas de discriminação e violência no campo; ações afirmativas de valorização das mulheres rurais; garantia e ampliação dos direitos previdenciários; por uma educação do campo. Posteriormente à Marcha, a partir do II Plano Nacional de Reforma Agrária, o contrato de assentamento e o título passaram a ser emitidos obrigatoriamente em nome da mulher e do homem. A partir da demanda de garantir o acesso das mulheres e jovens ao PRONAF e aos Fundos Constitucionais, o governo criou o PRONAF Mulher e o Grupo de Trabalho (GT) Gênero e Crédito no MDA com participação de atores sociais como a CONTAG. Como resposta a demanda de estímulo às Escolas Agrícolas foi criada a Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-raciais, no âmbito do MEC com uma Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo.

---

<sup>3</sup> As informações foram retiradas do site: <http://transformatoriomargaridas.org.br>

A terceira Marcha das Margaridas, realizada em 2007, contou com a participação de 70.000 mulheres e com a publicação da primeira carta da Marcha das Margaridas. Essa edição contou a inserção do termo “mulheres do campo e floresta” a fim de conferir visibilidade para mais mulheres. Os treze temas que embasaram a ação foram: Terra, Água e Agroecologia; Segurança Alimentar e Nutricional e a Construção da Soberania Alimentar; Trabalho, Renda e Economia Solidária; Garantia de Emprego e Melhores Condições de Vida e Trabalho das Assalariadas; Política de Valorização do Salário Mínimo; Previdência Social Pública, Universal e Solidária; Em Defesa da Saúde Pública e do SUS; Educação do Campo não Sexista e Combate à Violência Contra as Mulheres. A partir da demanda de ampliar o Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, o governo federal adquiriu 24 unidades móveis para a documentação das mulheres do campo e da floresta. Como resposta a reivindicação de criação do Programa Nacional de Apoio e Fortalecimento de Experiências Produtivas agrícolas e não-agrícolas foi aportado orçamento de apoio à organização produtiva no PPA 2008-2011 e também foi criado o Programa Nacional de Apoio à Organização Produtiva das Mulheres Rurais, no âmbito do MDA, “que visa fortalecer organizações produtivas de trabalhadoras rurais através de políticas públicas de apoio à produção e comercialização” (CONTAG, 2007).

Pela primeira vez, durante a consulta realizada, o PAA surge nos materiais do site da Marcha. No texto da Pauta da Marcha das Margaridas de 2007 há menção ao PAA no item “para garantir trabalho, renda e economia solidária, a Marcha das Margaridas propõe: 55. Tornar o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA uma política estratégica de comercialização da agricultura familiar, articulada aos programas de ATER e Crédito com base nos princípios da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional” (CONTAG, 2007). Mais a frente, outra menção foi detectada: “59. Criar um Programa Nacional de Apoio e Fortalecimento de Experiências Produtivas agrícolas e não-agrícolas, geradoras de renda, para mulheres trabalhadoras rurais das diversas regiões do país, que viabilize estudos das cadeias produtivas e de mercados; garanta assessoria técnica para elaboração e implementação dos projetos produtivos; organize e oriente as demandas para o acesso ao Pronaf; articule com ações da Coordenação de Agregação de Valor da SAF/MDA, da Secretaria da Economia Solidária e do Programa de Aquisição de

Alimentos; promova o acompanhamento e monitoramento das ações no âmbito local e territorial” (CONTAG, 2007). É muito importante evidenciar como o Programa é apresentado como uma das peças de uma grande estrutura composta por outras políticas agrárias e de gênero, destacando-se o caráter transversal das demandas das mulheres trabalhadoras rurais.

Nos anos de 2008 e 2009 ocorreram as Jornadas das Margaridas enquanto espaço de acompanhamento das pautas reivindicadas, diálogo com o governo e formação política das mulheres. Em 2008, os eixos temáticos foram: Terra, Água e Agroecologia; Soberania e Segurança Alimentar; Trabalho Renda e Economia Solidária; Garantia de Emprego e Melhores Condições de Vida e Trabalho das Assalariadas; Política de Valorização do Salário Mínimo; Saúde Pública; Educação do Campo e Combate a Violência Sexista. Ainda que não tenha sido apresentada uma pauta de reivindicações, a Jornada de 2009 contou com a “assinatura do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Palácio do Planalto, e participação no Seminário “Protagonismo das Mulheres nos Territórios Rurais”” (CONTAG, 2009).

Contando com 100.000 mulheres, a Marcha de 2011 teve como lema *2011 Razões para Marchar por: desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, igualdade e liberdade*. Destaca-se que essa ação contou com o diálogo entre as questões específicas das trabalhadoras rurais e as trabalhadoras e trabalhadores de modo geral. Os eixos da edição foram: Biodiversidade e Democratização dos Recursos Naturais; Terra, Água e Agroecologia; Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; Autonomia Econômica, Trabalho e Renda; Educação Não Sexista; Sexualidade e Violência; Saúde e Direitos Reprodutivos; Democracia, Poder e Participação Política. Dentre os resultados decorrentes das demandas provenientes da Marcha, está a implantação de unidades móveis para atendimento para as mulheres do campo e da floresta em situação de violência, ampliação da PAIS (Produção Agroecológica Integrada e Sustentável), integrando-a ao Programa Brasil Sem Miséria, e a criação de um GT, para elaborar o Programa Nacional de Agroecologia.

O material da edição de 2011, em seu eixo III “Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, aponta que “Integrando a produção ao consumo, o Programa de

Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar mostram que é possível integrar a produção agropecuária familiar ao consumo local” (CONTAG, 2011). No item “Desafios para a construção da soberania, segurança alimentar e nutricional” está o “Fortalecimento da participação das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta no PAA – Programa de Aquisição de Alimentos e do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar”. Por fim, o item 112 aponta que “As políticas em curso mostram alguns avanços na situação das trabalhadoras da agricultura familiar. No entanto, há a necessidade de ampliar e aprofundar tais políticas e de garantir e efetivar a autonomia econômica das mulheres. Para tanto se tornam fundamentais o fortalecimento e consolidação, em políticas permanentes, de ações como o PAA - Programa de Aquisição de Alimentos e o PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar. A garantia de comercialização estável da produção é um dos elementos fundamentais para efetivar a autonomia econômica das mulheres. Ao mesmo tempo reforça a segurança e soberania alimentar e o estímulo à produção de alimentos saudáveis por meio da agroecologia” (CONTAG, 2011).

Em 2012 aconteceu mais uma Jornada, contando com três momentos: Seminário Nacional Democracia, Poder e Participação Política, reunião da Comissão Nacional das Trabalhadoras Rurais da CONTAG e coordenação ampliada da Marcha das Margaridas e, por fim, audiência com o governo para diálogo e negociação. Dentre os assuntos, foram analisadas as estratégias de participação das mulheres no MSTTR (Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais). A paridade de gênero foi aprovada em 2013 e entrou em vigor no Congresso da CONTAG de 2017. Após reivindicações das trabalhadoras, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres de 2013-2015 contemplou a criação dos “Mecanismos de Gênero” de modo que alguns ministérios passaram a contar com tais mecanismos. Em resposta a demanda apresentada em 2011 de criação de um “Programa Interministerial para a Promoção da Alimentação Saudável, de base agroecológica, com valorização da cultura alimentar, dos saberes locais e estímulo aos circuitos locais de produção e comercialização na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional” (CONTAG, 2011) foi criada, em agosto de 2012, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica que buscava promover “a

alimentação saudável e fomento a produção de alimentos com vistas a assegurar a segurança alimentar e nutricional” (CONTAG, 2012).

Ainda que ultrapasse o período abrangido por esse trabalho, cabe sintetizar a Marcha das Margaridas de 2015 que teve como lema *Margaridas seguem em marcha por desenvolvimento sustentável com democracia, justiça, autonomia, igualdade e liberdade*. Os eixos da edição foram: As Margaridas na Luta por Terra, Água e Agroecologia: Pilares de Sustentação da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; Margaridas em defesa da Sociobiodiversidade e dos Bens Comuns; Margaridas em defesa da Autonomia Econômica, do Trabalho e da Renda para as Mulheres do Campo, da Floresta e das Águas; Margaridas em defesa da Educação Não-Sexista, da Educação Sexual e da Sexualidade vivida com Liberdade; As Margaridas no Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; Margaridas em defesa do Direito à Saúde e aos Direitos Reprodutivos; Margaridas em defesa da Democracia, do Poder e da Participação das Mulheres. Os documentos anexados no site estavam inacessíveis, impossibilitando o conhecimento das pautas principais, mas chamou atenção a existência de um arquivo intitulado “Propostas das Margaridas PPA 2016-2019”. Por fim, no ano de 2023 a Marcha das Margaridas voltou a acontecer, já sob o terceiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

## **5. Impactos do PAA e do PNAE**

O processo de elaboração de uma política pública parte da definição de alguns aspectos que estruturam e embasam as ações que a compõem. A definição do público-alvo da política, por exemplo, é fundamental nesse processo. O PAA e o PNAE focam, respectivamente, no pequeno produtor e na pequena produtora rural e nos estudantes brasileiros da rede pública e filantrópica. Ainda assim, é possível contemplar os pequenos produtores no âmbito do PNAE ao priorizá-los na aquisição de alimentos para a merenda escolar e beneficiar os estudantes que podem ser atendidos por ações do PAA ao consumirem alimentos adquiridos através do Programa em algum estabelecimento. Nesse sentido, a presente seção buscará compreender os impactos que o PAA teve sobre os agricultores familiares e sobre

as mulheres, agricultoras ou não, e os impactos do PNAE sobre as e os estudantes do país e sobre os indivíduos do campo contemplados pela política.

### **5.1. Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

Para todas e todos estudantes que frequentaram em algum momento da vida a rede pública ou filantrópica de ensino, é natural lembrar com normalidade da disponibilidade de refeições durante o período de aula. A depender da posição social do aluno ou da aluna a importância dada ao respectivo momento possui maior ou menor relevância, sobretudo no que tange a oferta de alimentos no âmbito doméstico. Em outras palavras, pode-se sugerir que o horário do recreio ou o intervalo para as crianças e adolescentes mais vulneráveis constitui uma oportunidade, talvez ausente em outro momento do dia fora da escola, de ingerir alimentos saudáveis através de uma refeição completa.

Levando-se em conta o aumento da insegurança alimentar brasileira nos últimos anos, quadro agravado pela pandemia da Covid-19 (GALINDO et al, 2021), tal oportunidade ganha ainda mais centralidade ainda que se analise unicamente sob a perspectiva de garantir o direito à alimentação das e dos estudantes. Mas os dados vão além e indicam que a oferta de alimentos saudáveis através da Lei nº11.947/2009 do PNAE diminui a evasão escolar porque atrai o alunado, além de reduzir a inadequação entre a idade desses indivíduos e o ano escolar que cursam, seja no ensino médio ou no ensino fundamental (GOMES et. al, 2021). Cabe retomar dois pontos levantados anteriormente combinados com a redução da evasão escolar. A presença das meninas no ambiente escolar permite que elas vislumbrem outros horizontes para além da vida doméstica, e de maneira mais ampla, tal incentivo para a redução da evasão pode significar maior contato das e dos jovens com canais para denunciarem situações de abuso sexual.

Outro aspecto importante é o desenvolvimento biológico e a capacidade de aprendizado dependente de condições mínimas de manutenção das atividades fisiológicas e cerebrais. Ao analisar dados educacionais da região Nordeste, Gomes et.al (2021) chama atenção para o fato de que há uma correlação entre as crianças que receberam uma alimentação mais saudável e as notas mais altas que obtiveram



no IDEB, ilustrando que tais estudantes com acesso à merenda apresentam melhor desempenho escolar. Em linhas gerais, a análise dos autores acerca da região Nordeste indica que

nos municípios que cumpriram a Lei nº 11.947/2009, os estudantes tiveram maior taxa de aprovação no ensino fundamental, menor abandono escolar, menor distorção escolar e maior nota no IDEB. Isso ocorreu devido à oferta de uma alimentação mais diversificada e saudável a que esses alunos foram expostos, ou seja, sugere-se que quando uma criança se alimenta de maneira adequada adquire maior concentração nos estudos e diminui o risco de ter doenças, como anemia (GOMES et. al, 2021)

Além de analisar as e os estudantes, beneficiários consumidores do PNAE, é interessante compreender os impactos do programa sobre os agricultores, beneficiários fornecedores da política. Mais uma vez, a Lei 947/2009 é mobilizada para lembrar a obrigatoriedade prevista de que pelo menos 30% dos gêneros alimentícios adquiridos pelo PNAE sejam oriundos da agricultura familiar, abrindo um mercado para os produtores, que parte da literatura argumenta ter como grande entrave a comercialização de seus produtos. Apesar das oscilações, houve aumento expressivo dos municípios nordestinos que conseguiram cumprir o disposto na Lei 11.947/2009 a respeito da meta de aquisição de 30% dos gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar entre 2011 e 2016. Tal avanço indica que as produtoras e os produtores puderam contar com o crescimento de um canal institucional de comercialização da produção. Apesar dos avanços, a maioria dos municípios da região não cumpriram a lei neste âmbito específico. Cabe recuperar um aspecto levantado anteriormente tendo em vista que ao prever preferência aos alimentos orgânicos, as trabalhadoras rurais podem ser impactadas indiretamente na medida em que as práticas agroecológicas estão diretamente relacionadas com o trabalho feminino.

Dentre os entraves importantes no âmbito dos agricultores que buscam acessar o PNAE, há a obrigatoriedade de alguns documentos, como a Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP), que para ser emitida necessita de documentos pessoais, declaração de renda e documento da terra. O grande problema é que o acesso a

documentos básicos no meio rural é muitas vezes precário, inclusive limitando o acesso das trabalhadoras rurais ao PRONAF Mulher (BRUMER; SPANEVELO, 2012). Adiante será retomada essa questão da documentação, especialmente em relação a DAP e a restrição de acesso das trabalhadoras rurais ao PAA. Por ora, é importante ressaltar que a invisibilização do trabalho exercido pelas mulheres e a consequente ausência de remuneração pode impactar negativamente a obtenção da declaração de renda. Ao lado desse aspecto burocrático, constata-se dificuldades acerca da regularidade do fornecimento de gêneros alimentícios por parte dos agricultores familiares, impactos oriundos da seca e especialização da produção (GOMES et. al, 2021).

No que tange às mulheres impactadas pelo PNAE para além das agricultoras, é necessário recorrer a reflexão de Silvia Federici acerca das indispensáveis desvalorização e invisibilização do trabalho feminino para a sustentação do sistema capitalista. Como já foi dito, as trabalhadoras rurais são impactadas negativamente de muitas maneiras com esse movimento. Soma-se a tal fato a sobrecarga das mulheres que vivem nas cidades, sejam aquelas que trabalham em casa exercendo atividades de cuidado, sejam aquelas que agregam jornadas de trabalho como o trabalho remunerado, o cuidado da casa, dos filhos e, infelizmente ainda muito comum, o cuidado do marido no caso de casais heterossexuais. Em 2019, as mulheres brasileiras dedicam em média 10,4 horas por semana a mais que os homens ao trabalho doméstico ou ao cuidado (IBGE, 2020). Ainda, “70,8% das mulheres dizem ser as principais encarregadas pela arrumação na casa em que moram. Entre as mulheres casadas, esse percentual avança para 80,8%” (G1, 2016).

A mudança de tal cenário demanda mudanças estruturais da sociedade que passam por alterações de ideais que se constituíram ao longo de décadas. Entretanto, a ausência de remuneração financeira resulta no pagamento através de horas de vida que as mulheres perdem. Ao possibilitar que as crianças se alimentem na escola, o PNAE pode contribuir para a redução da carga de trabalho pesada sobre os ombros das mães ou cuidadoras. Nesse momento, o Estado assume para si parte do trabalho de cuidado ao adotar, nas devidas proporções e temporalidades, uma das ideias da russa Alexandra Kollontai.

## **5.2 Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

Atualmente, as grandes redes de supermercado dominam os canais de comercialização das mais diversas produções, concentrando riquezas e dificultando o acesso aos mercados pelos pequenos produtores (PERES; MATIOLI, 2020). Recentemente, alguns supermercados passaram a possibilitar condições diversas para o pagamento das compras, como parcelamento e, como prática menos recente, concordam com pagamentos através dos famosos tíquetes fornecidos por empresas para seus funcionários, que são aceitos em redes específicas. Tais ferramentas de vendas geram custos que são absorvidos pelas grandes companhias em razão da escala e proporção que as mesmas conquistam, representando uma vantagem sobre as mulheres e os homens do campo que não têm formas de garantir as mesmas condições. Nesse sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos representa a criação de um mecanismo em que as e os agricultores podem comercializar suas produções a um preço justo (SARAIVA et al., 2013).

Dentre as consequências do êxito de comercialização da produção, a literatura aponta para a diversificação da produção, aumento da qualidade dos mesmos, fortalecimento das organizações coletivas e aumento da renda familiar (SAMBUICHI ET. AL. APUD ASSIS ET. AL, 2015). Além disso, em um levantamento de estudos de diversos autores, Assis et.al (2015) identificou os principais resultados da execução do PAA, constatando novamente o aumento da renda familiar dos agricultores e das agricultoras, o incentivo à diversificação da produção e a melhoria da qualidade. Outros resultados encontrados se referem ao estímulo à produção de novos produtos, melhorias tecnológicas no sistema produtivo, ampliação da área de produção, promoção e valorização dos hábitos alimentares locais, resgate e valorização de produtos e atividades agrícolas tradicionais, incentivo às práticas agroecológicas, capacitação profissional, segurança da comercialização e melhoria da qualidade de vida.

Destaca-se que a modalidade Compra Direta com Doação Simultânea promove a diversificação da produção que contempla especialmente as trabalhadoras rurais ao permitir a venda de produtos com valor agregado como geléias, pães, bolos e

massas, produtos elaborados para o consumo familiar. No total, a modalidade contempla mais de 300 produtos em todo o Brasil (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011). Destaca-se também que

Há, ainda, casos em que o PAA cria (ou recria) formas de escoamento para produtos que estavam à margem dos mercados hegemônicos, que estavam sendo deixados de produzir por muitas famílias, como vários tipos de abóbora, batatas-doce, carás, inhames (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011)

Do ponto de vista ambiental e alimentar trata-se de um grande feito porque preserva espécies vegetais que estavam sendo substituídas, evita a padronização da alimentação oriunda da globalização capitalista apontada anteriormente e atua de maneira positiva na construção da soberania alimentar ao possibilitar que as produções sejam adequadas às vocações ambientais e sociais evitando a conversão para o plantio de alimentos inadequados para determinado solo ou que fogem das características culturais ou sociais de quem planta. Assis et.al (2015) destaca que além de possibilitar o fornecimento de alimentos saudáveis para a rede socioassistencial, o PAA também atua positivamente sobre a segurança alimentar e nutricional das agricultoras e dos agricultores familiares. Isso ocorre através da diversificação da alimentação da família do agricultor, do aumento da produção de alimentos para atender ao consumo familiar e as necessidades da rede socioassistencial local e regional e a melhoria dos alimentos para comercialização e autoconsumo familiar.

De acordo com Bragatto, quanto ao agricultor, a melhoria da situação alimentar pode ocorrer da seguinte forma: com a aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PAA o governo apoia a produção para o autoconsumo e adquire o excedente por um preço de referência, propicia a renda e possibilita o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade, garantindo a SAN (ASSIS et.al, 2015)

Em relação às mulheres no PAA, Siliprandi e Cintrão (2011) destacam o baixo percentual delas nos contratos formais do Programa. A modalidade citada acima,

Compra Direta com Doação Simultânea, conta com a maior participação das mulheres em comparação com as outras. A responsabilização das mulheres pelo cuidado resulta em preocupação delas pela saúde, o que se relaciona com o menor uso de agrotóxicos e possibilita a venda através do PAA na categoria de orgânicos, que conta com acréscimo de 30% do valor. Mais uma vez surge o obstáculo da documentação, nesse caso, a DAP porque

O modelo inicial de DAP tinha só um campo para o nome, que era preenchido com o nome do homem. Na safra 2004/2005 passou a ter 1º titular e 2º titular e na safra 2005/2006 um espaço para titulares. Isso é importante porque técnicos do PAA diziam que o nome que consta no contrato precisa ser do titular da DAP, logo, os homens prevaleceriam (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011)

Uma escolha dos técnicos do PAA impedia as mulheres de terem seus nomes nos contratos, provavelmente resultando na manutenção dos papéis de gênero nos quais o homem exerce o trabalho remunerado e a mulher o “ajuda” através dos afazeres domésticos. É interessante notar como um pequeno ato burocrático pode resultar em uma série de consequências para as mulheres, como impedir que ou dificultar que saiam de situações de violência porque não possuem autonomia financeira ou porque não se sentem capazes de seguir a vida sem a figura masculina que é socialmente tida como mantenedor da família, enquanto na verdade quem possibilita tal status é todo o trabalho doméstico e de cuidado realizado por essa mesma mulher.

Um estudo realizado em dois municípios do estado de São Paulo acerca da relação entre as mulheres e o PAA indicam que o programa “tem contribuído para a autonomia socioeconômica das mulheres e para a valorização e visibilidade do trabalho destas na escala nacional” (SILVA; MEDEIROS, 2019) na medida em que elas estão se responsabilizando por todas as etapas de produção e comercialização, proporcionando aumento de renda e autonomia. O mesmo estudo aponta que em 2015 a participação feminina nacional nas modalidades do PAA foi de 49%, em 2016 passou a 57% e em 2017 chegou a 71%. Segundo o IPEA (2021), o aumento da participação feminina no PAA foi acompanhada pelo:

i) o fortalecimento de organizações (formais ou informais), a dinamização de redes e a agregação social refletiram na consolidação de muitas organizações geridas e compostas por mulheres (Cunha, Freitas e Salgado, 2017); ii) o incentivo ao beneficiamento dos alimentos também contribuiu para o aumento da participação das mulheres no programa, uma vez que essa é uma atividade muito executada pelo público feminino e por suas organizações (Doretto e Michellon, 2007); iii) em determinadas localidades, há uma predominância de cadastros masculinos no programa; contudo, na prática, percebe-se que são as mulheres as operadoras e as gestoras das atividades relacionadas ao PAA (Coradin e Souza, 2015); iv) o preço pago por produtos do extrativismo no programa permitiu a valorização das atividades das mulheres extrativistas (Mota et al., 2015); e v) a geração de renda para as agricultoras, no âmbito do PAA, proporciona maior autonomia econômica para as mulheres (Santos et al., 2019), alinhando-se ao aumento da autoestima do público feminino que participa do programa (Cunha, Freitas e Salgado, 2017; Mota, Silva Júnior e Rodrigues, 2016 APUD IPEA, 2021)

Por fim,

Cabe ressaltar que o fortalecimento do trabalho e renda das mulheres no campo implica também na consolidação da segurança alimentar de suas famílias, uma vez que “são elas as principais responsáveis pela manutenção da unidade familiar, assumindo o controle pelos hábitos alimentares da família” (GOMES JÚNIOR; ANDRADE, 2013, p. 398 apud SILVA; MEDEIROS, 2019).

## **6. Considerações finais**

É imprescindível lembrar que o latifúndio monocultor para exportação domina a situação agrária brasileira a fim de compreender como as políticas estudadas neste trabalho são, nesse sentido, contra hegemônicas. Trata-se de uma alternativa ao uso exacerbado de agrotóxicos, tão nocivos à saúde (ABRASCO, 2015), e de redução dos produtos transgênicos típicos da monocultura (ROMERO et al, 2016). A concentração fundiária se relaciona com o fluxo migratório campo-cidade<sup>4</sup> e com o

---

<sup>4</sup> O desenvolvimento de técnicas agrícolas que demandam menos mão de obra é um dos fatores que levam ao êxodo rural, o que ocorreu, por exemplo, na região Centro-Oeste quando da expansão do cultivo da soja no cerrado, levando a expulsão de quase metade da sua população rural (CAMARANO, ABRAMOVAY, 1999, p. 11-12).

risco a soberania alimentar nacional<sup>5</sup>, afinal é a agricultura familiar a maior responsável pelo cultivo de alimentos para consumo humano interno.

Conforme o Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2006), de um total de 5.175.489 estabelecimentos, 4.367.902 são de agricultura familiar (representando 84,4% do total), os quais ocupam 24,3% da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Embora os estabelecimentos de agricultura familiar, como um todo, cultivem uma área menor [do que a agricultura não familiar] com lavouras e pastagens (17,7 e 36,4 milhões de hectares, respectivamente), a agricultura familiar é responsável por garantir grande parte da produção de alimentos no País e tem um grande papel como fornecedora de alimentos para o mercado interno, especialmente mandioca, feijão, milho, café, arroz e leite. Quanto à produção pecuária, os estabelecimentos familiares produzem a maioria dos suínos, aves e bovinos (BRUMER; SPANEVELO, 2012).

Em linhas gerais, o trabalho articulou a dimensão de gênero a análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) visando compreender, por um lado, como as mulheres, sobretudo as trabalhadoras rurais, demandaram políticas públicas e, por outro lado, como as respostas do Estado via tais políticas impactam as mulheres. As leituras apontaram para a centralidade do reconhecimento das trabalhadoras enquanto tal na medida em que este processo abre espaço para a demanda de garantia de direitos até então limitada aos homens. É importante ponderar, por outro lado, que não é condição suficiente para melhoria das condições de vida das mulheres, sobretudo para escapar de uma perspectiva neoliberal que individualiza as questões coletivas. Nesse sentido, é imprescindível pontuar que as políticas públicas setoriais, como saúde e educação, são ferramentas complementares para aliviar a carga das mulheres. Trata-se, portanto, de enfrentar a questão de gênero como sistêmica.

O aspecto burocrático está dentre os obstáculos para o acesso às políticas públicas rurais. A começar pelo acesso à terra, na medida em que a documentação foi historicamente emitida em nome dos homens, iniciando uma cadeia que passa pela DAP em nome dos homens e, conseqüentemente, o acesso à políticas através

---

<sup>5</sup> O conceito de soberania alimentar é compreendido como um amplo arcabouço que além de compreender a segurança alimentar incorpora aspectos produtivos e escolhas coletivas (VIEIRA, 2011).

deles, contribuindo para a invisibilização do trabalho feminino, o que explica parcialmente as desigualdades de gênero no campo.

entre 1996 e 2002, o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) teve entre seus beneficiários/as apenas 7% de mulheres. No ano de 1996, as mulheres representaram 12,6% do total dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Ainda segundo a mesma autora, pesquisa da FAO/UNICAMP, em 2002, revela que foram para os homens 87% dos títulos distribuídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e 93% das terras do programa Cédula da Terra. Do total dos beneficiados pelo programa de aquisição de terras Cédula da Terra e Crédito Fundiário, apenas 7% eram mulheres (PAULILO, 2004)

As iniciativas do governo federal sob as gestões petistas buscaram enfrentar tal cenário facilitando a aquisição de alimentos da agricultura familiar e incidiram diretamente sobre a vida das mulheres. Através do PNAE, o Estado brasileiro valorizou os hábitos regionais, incentivou o consumo de produtos básicos, definiu a obrigatoriedade de nutricionista na elaboração de cardápios da merenda escolar, ampliou a participação da sociedade civil na implementação da política pública e abriu um canal institucional para comercialização dos alimentos oriundos da agricultura familiar, com prioridade para os orgânicos. Como resultado de tais ações, houve redução da evasão escolar e da inadequação entre idade e ano escolar, além de melhorar o desempenho escolar das e dos estudantes. Em relação especificamente às mulheres, destaca-se que ao fornecer refeições em horário letivo, o Estado diminui a sobrecarga sobre as mulheres tendo em vista que elas são as principais responsáveis pelo cuidado e pela reprodução social. A institucionalização de um canal para venda priorizando os alimentos orgânicos beneficia as mulheres quando se considera que as práticas agroecológicas que se relacionam com tal produção orgânica caminham com as mulheres desde a década de 1990.

Enquanto pilar do Programa Fome Zero, o PAA, criado em 2003, é inovador na comercialização da produção da agricultura familiar ao eliminar a figura do intermediador que encarece o preço final dos produtos que chegam aos mercados, permitindo que a pequena produção tenha possibilidade de escoar os alimentos em



um contexto de domínio das grandes redes de supermercados. O Programa fomenta a biodiversidade, a agroecologia, o associativismo e o cooperativismo, além de, sobretudo a partir de 2012, prever a ampliação da participação das mulheres enquanto beneficiárias da política, fomentando o reconhecimento do trabalho. Além disso, o PAA diversifica a produção e aumenta sua qualidade, fortalece organizações coletivas, aumenta a renda das famílias produtoras, estimula a melhoria tecnológica e a capacitação profissional, valoriza os hábitos locais e as atividades agrícolas tradicionais. Dois resultados encontrados são fundamentais para a soberania alimentar, a saber, a preservação de espécies vegetais ameaçadas pela padronização da alimentação e o respeito à vocação ambiental local. Ainda, em relação aos alimentos produzidos pelas mulheres, há correlação entre o papel social delas de cuidado e o menor uso de agrotóxicos.

Dentre os obstáculos à garantia de direitos iguais para homens e mulheres destaca-se o elemento burocrático na medida em que grande parte dos documentos relativos à terra e à produção foram emitidos em nome dos homens. O governo federal, através da DPMRQ, resultado da ação transversal entre SPM e MDA, buscou avançar neste aspecto ao emitir documentação pessoal das trabalhadoras rurais. A DAP em nome do homem foi apontada pela literatura como entrave no caso do PNAE e do PAA, o que aponta para uma problemática comum às duas políticas. É essencial destacar a centralidade desta questão na medida em que a invisibilização do trabalho feminino está presente no imaginário social e nas estruturas institucionais do Estado, sendo urgente a superação do problema a fim de garantia de uma vida mais digna para as mulheres, inclusive através da autonomia financeira que conta com o PNAE e o com PAA como políticas que auxiliam neste processo.

Evidenciar o trabalho das agricultoras rurais é fundamental para a sociedade como um todo na medida em que a soberania alimentar depende delas. Em 2017, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) publicou a cartilha “Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil” de modo a compilar dados dos Censos Agropecuário de 2006 e Demográfico de 2010, representando a relevância das mulheres na agricultura familiar, pois elas

são responsáveis, em grande parte, pela produção destinada ao autoconsumo familiar e pelas práticas agroecológicas e de reprodução de sementes crioulas, garantindo qualidade de vida na família e na sociedade e manejo ambiental adequado às unidades de produção familiares (SILVA; MEDEIROS, 2019)

A relação entre soberania alimentar e mulheres pode ser explorada no sentido de que além da relevância para a reprodução social no âmbito domiciliar, as mulheres muitas vezes reproduzem práticas conservacionistas e sustentáveis, vide a relação com a agroecologia explorada anteriormente. Em 2017 a FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) declarou que as mulheres rurais produzem mais da metade dos alimentos mundiais, garantindo a soberania e segurança alimentar através do cultivo de alimentos saudáveis, além de serem centrais para a preservação da biodiversidade.

A revisão bibliográfica e a pesquisa documental evidenciaram a centralidade da agricultura familiar para a soberania alimentar na medida em que ela produz a maior parte dos alimentos destinados ao consumo interno, com destaque para as trabalhadoras rurais. Em relação a preservação ambiental, há uso de técnicas menos agressivas que respeitam os aspectos ambientais locais e utilizam menos, ou não utilizam, agrotóxicos. Ainda no tocante ao meio ambiente, ao fomentar a preservação dos hábitos locais e incentivar o consumo de alimentos básicos, o PNAE e o PAA fortalecem os circuitos curtos que reduzem o tempo e a distância de transportes e, conseqüentemente, a emissão de gases do efeito estufa. Culturalmente, a alimentação é central para a identificação do grupo e compartilhamento de tradições, portanto, instigar as práticas locais é fundamental em um contexto progressivamente homogeneizador. Socialmente, o neoliberalismo aposta todas as fichas na atomização do ser e ao incentivar o associativismo e o cooperativismo, o PAA e o PNAE também se colocam como contrapontos. As mulheres, ao se identificarem como pertencentes a classe trabalhadora conquistam espaço e voz políticas nesses grupos, rompendo com o isolamento, sabidamente propício para manutenção de situações de violência.

O período analisado compreendeu as gestões petistas e, como resultado, é evidente a maior interlocução entre Estado e sociedade, com destaque para as políticas públicas implementadas como resposta às reivindicações apresentadas

nas edições das Marchas das Margaridas. No mesmo sentido, o PAA foi criado a partir da demanda dos movimentos sociais e da academia e o PNAE teve seu controle social fortalecido por meio dos CAEs. Tais diálogos permitem que as políticas públicas sejam implementadas com maior efetividade na medida em que são mais compatíveis com as necessidades e demandas concretas da sociedade. Em última análise, a resposta à pergunta de pesquisa “Como as políticas públicas PAA e PNAE se relacionam com as trabalhadoras camponesas?” contempla uma série de subitens argumentados até aqui, tendo como aspecto central a visibilidade conferida ao trabalho das mulheres ao possibilitar mecanismos de venda da produção, o que é indispensável em uma economia capitalista, inclusive para o combate às situações de violência ao fomentar a autonomia delas.

## **Bibliografia**

ALVES, Schirlei. Infertilidade e aborto espontâneo: como a exposição a agrotóxicos pode afetar jovens agricultores. 2022. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2022/08/infertilidade-e-aborto-espontaneo-como-a-exposicao-a-agrotoxicos-pode-afetar-jovens-agricultores/>>. Acesso em 30/09/2023.

ASSIS, Silmara Christina Rodrigues de, PRIORE, Sílvia Eloíza e FRANCESCHINI, Sílvia do Carmo Castro. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2017, v. 22, n. 2, pp. 617-626. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232017222.02292015>>. Acesso em: 11/12/2022

Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO). Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. 2015. Disponível em: <[https://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco\\_2015\\_web.pdf](https://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf)>. Acesso em 11 jun. 2021.

BEAUVOIR, Simone. *O segundo sexo: a experiência vivida*; tradução de Sérgio Milliet. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

BEAUVOIR, Simone. *O segundo sexo: fatos e mitos*; tradução de Sérgio Milliet. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. 2010. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/17439/10683>>. Acesso em: 20 set 2021.

BRUMER, Anita; SPANEVELO, Rosani. O papel dos mediadores no acesso das mulheres ao PRONAF Mulher. *Revista ANTHROPOLOGICAS*, ano 16, volume 23(1): 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaanthropologicas/article/viewFile/23746/19392>>. Acesso em 1 jun. 2021.

BRUMER, Anita; TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Estudos agrários no Brasil: modernização, violência e lutas sociais (desenvolvimento e limites da Sociologia Rural no final do século XX). *Revista NERA*, v. 9, n. 9, jul-dez/2006, p.

49-72. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1432>>. Acesso em 1 jun. 2021.

CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. Brasília, IPEA, 1999 (Textos para discussão, 621). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content & view= article & id=3929](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3929)>. Acesso em 1 jun. 2021.

CINTRÃO, Rosângela; SILIPRANDI, Emma. 2011. O progresso das mulheres rurais. En O progresso das mulheres no Brasil, 2003-2010. (Linhares Barsted L, Pitanguy J, org.). Rio de Janeiro/Brasília: CEPIA/ONU-Mulheres, pp. 186-230.

CNN. CPI do MST é instalada na Câmara dos Deputados; Ricardo Salles é relator. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-do-mst-e-instalada-na-camara/>> Acesso em: 30/09/2023.

CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura). 2003. Texto base para debates - Marcha das Margaridas 2003. Brasília: CONTAG / FETAGs / STTRs / CUT / Secretaria de Mulheres do CNS / MMTE / NE / MIQCB / MLT - REDE LAC, MMM, SOF, ESPLAR, FASE, CPT, Casa Lilás, Fórum Carajás, Loucas de Pedra Lilás.

CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura). 2007. Caderno de textos para estudo e debates - Marcha das Margaridas 2007. Brasília: CONTAG / FETAGs / STTRs / CUT-MMTE / NE, MIQCB, CNS, MAMA, REDE LAC, MMM.

CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura). 2011. Caderno de textos para estudo e debates - Marcha das Margaridas 2011. Brasília: CONTAG / FETAGs / STTRs / CUT - CUT / CTB / CNS / MMTRNE /MIQCB / MAMA / Marcha Mundial das Mulheres.

CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura). 2015. Caderno de textos para estudos e debates - Marcha das Margaridas 2015. Brasília: CONTAG / FETAGs / STTRs / CUT.

CUT. PL da Igualdade Salarial pode trazer justiça para as profissionais da educação. 2023. Disponível em: <[DEERE, Carmen Diana. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. Estudos Feministas v. 12, n. 1, p. 175–204, 2004.](https://www.cut.org.br/noticias/pl-da-igualdade-salarial-pode-trazer-justica-para-as-profissionais-da-educacao-9956#:~:text=O%20ensino%20b%C3%A1sico%20brasileiro%20%C3%A9,Educacionais%20An%C3%ADsio%20Teixeira%20(Inep)> . Acesso em: 30/09/2023.</p></div><div data-bbox=)

DE HEREDIA, Beatriz Maria Alásia; CINTRÃO, Rosângela Pezza. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. Revista Nera, 2012, no 8, p. (1-28). Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1443>>. Acesso em: 04 nov 2021.

FAO. Mulheres rurais são essenciais para a garantia da segurança alimentar. 2017. Disponível em: <<https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1063661/> >. Acesso em: 15/12/2021.

FEDERICI, Silvia. Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

FEDERICI, Silvia. O Ponto Zero da Revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Editora Elefante, 2018.

FILIPAK, Alexandra. 2017. Políticas públicas para as mulheres no Brasil (2003-2015): análise a partir da percepção de mulheres rurais e de movimentos sociais mistos. Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista, Brasil.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Histórico. 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 11/12/2022.

G1. 36% das mulheres dizem dividir com marido as tarefas de casa igualmente. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2016/06/so-36-das-m>

ulheres-dividem-tarefas-domesticas-com-marido-diz-pesquisa.html>. Acesso em: 30/09/2023.

G1. Maioria dos casos de violência sexual contra crianças e adolescentes ocorre em casa; notificações aumentaram 83%. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/maioria-dos-casos-de-violencia-sexual-contras-criancas-e-adolescentes-ocorre-em-casa-notificacao-aumentou-83.ghtml>>. Acesso em: 30/09/2023.

GALINDO, Eryka et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. 2021. Disponível em: <[https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/29813/WP\\_%234\\_final\\_version.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/29813/WP_%234_final_version.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>. Acesso em 11 jun. 2021.

GOMES, Luziane da Silva, NUNES, Emanuel Márcio, RODRIGUES, Fábio Lúcio, RAMALHO, Samara de Melo. Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no Nordeste brasileiro. 2021. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/viewFile/1213/886>>. Acesso em: 11/12/2022.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A evolução do programa de aquisição de alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. 2021. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td\\_2691.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf)>. Acesso em: 11/12/2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em média, mulheres dedicam 10,4 horas por semana a mais que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27877-em-media-mulheres-dedicam-10-4-horas-por-semana-a-mais-que-os-homens-aos-afazeres-domesticos-ou-ao-cuidado-de-pessoas>>. Acesso em: 30/09/2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018 : análise da segurança alimentar no Brasil. 2020. Disponível

em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2021.

KOLLONTAI, Alexandra. A revolução socialista e as mulheres: obras escolhidas de Alexandra Kollontai: volume 1; Tradução Maitê Peixoto. São Paulo: Lavrapalavra, 2021.

MELO, Mylena. Da política ao prato: entenda a história da merenda escolar. 2021. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2021/02/da-politica-ao-prato-entenda-a-historia-da-merenda-escolar/>>. Acesso em 11/12/2022.

MELO, Mylena. Sem moderação: publicidade de ultraprocessados avança sem regulação em lives da Copa. 2022. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2022/12/publicidade-ultraprocessados-avanca-lives/>>. Acesso em 17/02/2024.

MOREIRA, S. L. S.; FERREIRA, A. P.; SILIPRANDI, E. Memória das mulheres na agroecologia do Brasi. In: SANCHEZ, G. P. Z. et al. (Coord). Agroecología em femenino: reflexiones a partir de nuestras experiencias. 2018.

MOURA, Iracema. 2016. Agroecologia na agenda governamental brasileira: trajetórias no período 2003-2014. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

MST. “Comer é um ato político”, diz Bela Gil em debate da Expressão Popular. 2019. Disponível em: <<https://mst.org.br/2019/10/13/comer-e-um-ato-politico-diz-bela-gil-em-debate-da-expressao-popular/>>. Acesso em: 30/09/2023.

MULLER. AL, Fialho MAV, Schneider S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. In: Botelho FBF. Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos. Brasília: Universidade de Brasília, CEAM, NEAGRI. 2007;7(27).

PAULILO, Maria Ignez S. Trabalho Familiar: uma categoria esquecida de análise. Estudos Feministas, v.12, n. 1, p. 229-252, 2004.



Pauta de Reivindicações da Marcha das Margaridas, Mobilização das Mulheres Trabalhadoras Rurais em adesão à Marcha Mundial de Mulheres 2000. Brasília: CONTAG, 2000. Memo.

PEIXINHO, Albaneide. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/386B5JLGr4qtcmc8FZytzQL/abstract/?lang=pt>>.

Acesso em: 11/12/2022.

PERES, João; MATIOLI, Victor. Donos do Mercado. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

POLITIZE. Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos: o que faz?. 24/07/2020. Disponível em:

<<https://www.politize.com.br/ministerio-da-mulher-familia-e-direitos-humanos/>>.

Acesso em: 11/12/2022.

RICOLDI, Arlene; VASCONCELLOS, Bruna. Cidadania, gênero e trabalho no meio rural. In: RICOLDI, Arlene. Mulheres rurais e documentação: um direito conquistado. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2017. p. (11- 34).

ROMERO, Rodrigo; ROCHA, Márcia Santos da. O risco do consumo e impactos ambientais causados por produtos transgênicos. 2016. Disponível em: <[https://oswaldocruz.br/revista\\_academica/content/pdf/Edicao\\_11\\_Romero\\_Rodrigo.pdf](https://oswaldocruz.br/revista_academica/content/pdf/Edicao_11_Romero_Rodrigo.pdf)>. Acesso em 1 jun. 2021.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SARAIVA, Elisa Braga et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2013, v. 18, n. 4, pp. 927-935. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004> >. Acesso em 1 jun. 2021.

Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo>>. Acesso em: 11/12/2022.

SILIPRANDI, E. e CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: Butto, A. & Dantas, I. (Org.). Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011. p. 153-91.

SILVA, Eliane Regina Francisco da. HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. As mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos municípios de Mirante do Paranapanema e Rosana (SP). 2019. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/10917/6826>>. Acesso em: 20 set 2021.

STEDILE, João Pedro; FERNANDES, João Mançano. Brava gente: A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

O Transformatório das Margaridas. Disponível em: <<https://transformatoriomargaridas.org.br/>>. Acesso em: 01/10/2023.

VIEIRA, F. B. Via Campesina: um projeto contra-hegemônico? Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/flaviabraga.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

WWP – WORLD WITHOUT POVERTY. Histórico do PAA brasileiro, 2016. Disponível em: <[https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/PAA\\_historico\\_PT.pdf](https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/PAA_historico_PT.pdf)>. Acesso em: 11/12/2022.

I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres ANAIS. Biblioteca Virtual em Saúde, 2004. Disponível em: <<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/anais1cnpm.pdf>>. Acesso em: 11/12/2022.

II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2010 Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/pnpm/ii-conferencia-nacional-de-politicas-para-as-mulheres>>. Acesso em: 11/12/2022.