

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Duas Décadas de Contribuição Estratégica para o Combate à Fome e o Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil

Food Acquisition Program (PAA): Two Decades of Strategic Contribution to Fighting Hunger and Developing Family Farming in Brazil

Marcos Antônio Nunes

Instituição: Fundação João Pinheiro
<https://orcid.org/0000-0001-7704-363X>
marcos.geomano@gmail.com

Tomás de Faria Balbino

Cedeplar/UFMG
<https://orcid.org/0000-0002-3533-943X>
tomasbalbino09@gmail.com

Victor Barcelos Ferreira

Valor Público Governança
<https://orcid.org/0000-0001-7812-9072>
victorbarcelos@msn.com

Resumo

Em 2023, o Programa de Aquisição de Alimentos completou duas décadas de existência. O programa tornou-se o segundo principal instrumento de inclusão produtiva dos agricultores familiares no Brasil, na perspectiva de construção de mercados visando à segurança alimentar e nutricional da população mais vulnerável. Desde a sua vigência e mudanças de governos, o Brasil saiu do mapa da fome em 2014, mas retornou em 2022. Apesar disso, o programa ampliou gradativamente a cadeia produtiva da agricultura familiar e contou com uma legislação que gerou efeitos práticos para o seu aperfeiçoamento e atendimento das demandas de produtores e consumidores. A literatura apontou diversas conquistas promovidas pelo programa, como a comercialização e garantia da venda; o incremento da renda, a melhoria da qualidade de vida e maior autonomia dos produtores; a diversificação da produção; a inserção produtiva; a ampliação da rede socioassistencial receptora dos produtos; entre outros.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos; Agricultura Familiar; Combate à Fome; Políticas Públicas; Brasil.

Abstract

In 2023, the Food Acquisition Program (PAA) marked its second decade of existence. The program has become the second main instrument for the productive inclusion of family farmers in Brazil, aiming at building markets focused on food and nutritional security for the most vulnerable population. Since its inception and across different government administrations, Brazil managed to exit the World Hunger Map in 2014, but re-entered it in 2022. Despite this

setback, the program has gradually expanded the productive chain of family farming and benefited from legislation that generated practical effects for its improvement and for meeting the demands of both producers and consumers. Academic literature highlights several achievements promoted by the program, such as guaranteed commercialization and sales; income growth; improved quality of life and greater autonomy for producers; diversification of production; productive insertion; and the expansion of the social assistance network receiving the products; among others.

Keywords: Food Acquisition Program; Family Farming; Combating Hunger; Public Policies; Brazil.

1. Introdução

Combater a fome é uma questão universal, humanitária e ao mesmo tempo complexa. A sua erradicação compõe um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2014, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) anunciou a saída do Brasil do mapa da fome. Naquele ano, o investimento do Programa Fome Zero ultrapassou a marca de R\$ 2 bilhões, e mais de 14 milhões de famílias brasileiras foram atendidas. Não obstante os repasses financeiros, o ciclo de superação da fome e da pobreza foi interrompido em 2016.

Lamentavelmente, o que se viu nos anos seguintes foi o agravamento da insegurança alimentar e o retorno do Brasil ao mapa da fome em 2022. Isso porque, durante os Governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), as modificações promovidas por esses mandatários implicaram, entre outros, no desmonte de políticas públicas, especialmente as direcionadas aos programas de fortalecimento da agricultura familiar e às políticas de barateamento e estabilização de preços de alimentos no mercado interno (Campos, 2023; Bronzo; Araújo, 2024). Situação que se agravou com a pandemia da Covid-19.

Durante essa pandemia, medidas cautelares de saúde pública para evitar a propagação do vírus levaram ao fechamento de muitos estabelecimentos comerciais, como restaurantes populares, escolas e feiras. Essa interrupção, somada às dificuldades no transporte que liga o meio rural produtor ao urbano consumidor, prejudicou a comercialização de alimentos e, conseqüentemente, os agricultores familiares (Sambuichi *et al.*, 2020).

Segundo o relatório da FAO, no ano de 2022, 70,3 milhões de pessoas no país estiveram em estado de insegurança alimentar moderada, e 21,1 milhões passaram por insegurança alimentar grave. Por sua vez, o Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil registrou que 33,1 milhões de pessoas não tinham o que comer

naquele mesmo ano, e 58,7% dos brasileiros conviviam com a insegurança alimentar em algum grau (MDS, 2023).

A dramaticidade desses números de 2022, que infelizmente recolocaram o país no Mapa da Fome, evoca um debate histórico no Brasil. A questão da fome já havia sido diagnosticada e denunciada pelo médico e geógrafo pernambucano Josué de Castro em sua obra “Geografia da Fome”, lançada em 1946 (Castro, 2001). As teses do autor, que diagnosticou as causas e consequências da fome no Brasil, viriam a inspirar, décadas depois, a mobilização da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, na década de 1990. Naquele período, a situação de miséria extrema levou brasileiros a serem noticiados por comerem até ratos, como o relato traumatizante de Maria das Dores da Conceição, moradora de Timbaúba (PE), que catava lixo para sobreviver e descreveu a jornalistas como preparava o animal na brasa com sal e acompanhando-o com outros itens encontrados no lixo, como batata ou cabeça de galinha, concluindo que os catadores eram “mais ratos do que os próprios ratos” (“Somos...”, 1994). Aquela campanha incluiu, de forma urgente, a questão da fome na agenda política brasileira, debatendo o papel do Estado e da Sociedade (Sambuichi *et al.*, 2019).

No entanto, apenas em 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência da República, é que o enfrentamento direto da fome no país se tornaria uma prioridade de governo. Em seu discurso de posse, Luiz Inácio Lula da Silva expressou o compromisso: “Se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (Discurso..., 2003). Esse discurso foi replicado em 2023, quando retornou à presidência (Lula..., 2022).

A primeira vitória de Lula criou uma atmosfera de esperança para a implementação de políticas públicas inovadoras no Brasil. Algumas se transformaram em políticas de Estado, pois se perenizaram em governos sucessores. Assim nasceria o Programa Fome Zero (Programa Nacional de Combate à Insegurança Alimentar e Nutricional), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Os dois últimos são projetos inovadores que permitem aos agricultores familiares venderem diretamente seus produtos à rede socioassistencial, além de contribuir para o combate à fome e à insegurança alimentar no país (Brasil, 2003a).

A definição legal do que constitui a unidade familiar de produção agrária – e, portanto, quem são os beneficiários dessas políticas – foi estabelecida por meio da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Brasil, 2006a), regulamentada pelo Art. 2º do Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017

(Brasil, 2017). O Art. 3º deste Decreto especifica que o empreendimento familiar rural deve atender a quatro requisitos, destacando: I – possuir área de até quatro módulos fiscais; II – utilizar predominantemente mão de obra familiar; III – auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento; e IV – ter a gestão do empreendimento estritamente familiar.

Os programas direcionados ao segmento da agricultura familiar no Brasil tiveram início em meados dos anos 1980. Eles tinham uma característica comum que era a estrutura de gestão descentralizada que incluía a participação popular, conforme recomendada pela Constituição Federal de 1988. O Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera), criado em 1985, tinha por objetivo aumentar a produção e a renda dos agricultores dos assentamentos de reforma agrária. O Projeto Lumiar, criado em 1997 pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e extinto em 2000, visava prestar assistência técnica aos assentamentos administrados pelo governo federal. Em 2004, o Incra lançou a proposta de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES). Essas experiências foram a base para a construção do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que se tornou a principal linha de crédito para os agricultores familiares. Com a extinção do Procera em 1999, o seu público foi incorporado a uma das linhas de crédito do Pronaf (Camargo *et al.*, 2013).

Por seu turno, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi criado em 1993 pelo governo Itamar Franco e revogado dois anos depois, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, ao ser substituído pelo programa Comunidade Solidária. O órgão foi recriado em 2003, no governo Lula, quando iniciou um período de intensa participação social na construção de políticas públicas na área de segurança alimentar, a exemplo do Programa Fome Zero, criado para combater as causas e as manifestações imediatas da fome e da insegurança alimentar. Em 2019, no governo Bolsonaro, o Consea deixou de constar na nova estrutura ministerial; em 2023, no terceiro mandato do governo Lula, ele foi novamente reativado. O Consea é um órgão colegiado, autônomo, e instância consultiva, deliberativa e fiscalizadora. A gestão descentralizada e de participação popular está expressa na proporção de sua representatividade, em que dois terços de seus integrantes são da sociedade civil e apenas o outro terço, das instâncias governamentais (Camargo *et al.*, 2013; Decreto..., 2023).

Grisa e Schneider (2014) identificaram três gerações de políticas públicas dirigidas aos agricultores familiares. A primeira geração, de 1994, tinha um referencial agrário, direcionado

aos assentamentos e à reforma agrária. A segunda, de 1997, foi marcada pelo referencial social e assistencial. Já a terceira geração, a partir de 2003, assumiu o referencial da construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. Essa fase foi marcada pela participação proeminente de atores-chave, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), entidades da agricultura familiar e organizações agroecológicas. A atuação desses grupos nas arenas públicas foi fundamental para o redirecionamento das políticas, afirmando politicamente a categoria social e edificando outras políticas públicas.

É justamente essa terceira geração que constitui o objeto de análise desta pesquisa. Em particular, este trabalho examina as contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e seus instrumentos legais para os segmentos da agricultura familiar no Brasil.

2. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa adota uma abordagem de natureza predominantemente qualitativa e descritiva, baseada em duas fases complementares: análise documental (marco legal) e revisão bibliográfica.

2.1. Análise Documental e do Marco Legal

A primeira fase consistiu na coleta e sistematização de dados secundários, com foco no marco legal do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Foram identificados e analisados leis, decretos, resoluções e outros documentos normativos emitidos por instituições governamentais responsáveis pela operacionalização do PAA, de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e à segurança alimentar.

O acesso remoto às páginas eletrônicas dos respectivos ministérios e órgãos federais permitiu recuperar o conjunto da legislação. A análise privilegiou, a seguinte sequência:

- Leis e decretos assinados pelo Executivo Federal.
- Resoluções e portarias definidas pelo Grupo Gestor do PAA.

O arcabouço legislativo foi periodizado para facilitar a análise de sua evolução e o aperfeiçoamento do programa ao longo do tempo. A pesquisa buscou identificar não apenas as leis diretamente vinculadas ao PAA, mas também aquelas que, embora não o mencionem explicitamente, acabaram por beneficiá-lo indiretamente.

2.2. Objetivo da Análise e Foco Prático

O objetivo desta análise não é esgotar a legislação do PAA, mas sim identificar os seus principais instrumentos que geraram efeitos práticos no atendimento a produtores e consumidores. Desse modo, a pesquisa se propõe a avaliar como o programa contribuiu para:

- A organização das sociedades rurais;
- A inclusão produtiva dos segmentos sociais mais vulneráveis;
- O atendimento à rede socioassistencial.

A rede socioassistencial a que o programa se destina é constituída pelas unidades e equipamentos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Isso inclui, por exemplo, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP); os Equipamentos de Alimentação e Nutrição: restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e as estruturas públicas de saúde que disponibilizam refeições e serviços aos beneficiários, como ambulatoriais e hospitalares por meio do Sistema Único de Saúde – SUS; e muitos outros (Brasil, 2013; Brasil 2018).

2.3. Revisão da Literatura

Complementa a fase documental a revisão da literatura científica. Este método analítico e descritivo busca o amparo comprobatório da efetividade da legislação, ou seja, se a normativa contribuiu para que o PAA alcançasse seus principais objetivos. A literatura sobre o programa é vasta e trata de temas diversos, sendo utilizada para:

- Corroborar acertos e identificar limitações do programa.
- Apoiar a sistematização em períodos, que retratam os avanços e retrocessos do PAA, dialogando com a periodização do marco legal.

2.4. Estrutura de Apresentação dos Resultados

Os resultados estão elencados em seções, amparados pela literatura e legislação a elas relacionadas. Antes, contudo, a próxima seção fará uma incursão temática, apresentando um retrato social da agricultura familiar brasileira e sua participação na estrutura fundiária do país, estabelecendo o contexto para a análise posterior.

3. Agricultura Familiar no Brasil e o Programa de Aquisição de Alimentos

A agricultura familiar brasileira adquire cada vez mais força nos debates sobre o desenvolvimento sustentável, reforma agrária e geração de renda e emprego no país. Estes são temas indissociáveis, já que o setor é responsável pela produção de mais de 60% dos alimentos

consumidos no Brasil. Por isso, a segurança alimentar dos brasileiros depende umbilicalmente desse setor que, além de ser um fator redutor do êxodo rural e fonte de recursos para as famílias com menor renda, contribui para o PIB agropecuário brasileiro. A atividade está concentrada nas regiões Sul, Nordeste e Sudeste (Landau *et al.*, 2013).

Os estabelecimentos familiares ocupam área relativamente menor e incorporam menos tecnologia, o que se reflete na baixa produtividade, se comparada à agricultura comercial. Em compensação, o setor é fundamental na absorção de emprego e produção de alimentos, inclusive para o consumo próprio. Ainda assim, a alta produtividade das pequenas propriedades contrasta com as extensas áreas ocupadas por lavouras de monoculturas e pastagens de pecuária extensiva (Landau *et al.*, 2013).

De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, existiam no Brasil 4.305.105 estabelecimentos de agricultura familiar naquele ano, o que representou 83,2% do total. Eles ocupavam apenas 24,4% da área total dos estabelecimentos agropecuários, ou 81,268 milhões de hectares. Já os estabelecimentos não familiares representavam apenas 16,8% do total e ocupavam 75,6% da área total, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1. Censos agropecuários de 2006 e 2017: número e área total dos estabelecimentos rurais, segundo a categoria, participação relativa e variações no período

Total, agricultura familiar	Estabelecimentos					Área total (ha)					Pessoal Ocupado				
	2006	%	2017	%	Var. %	2006	%	2017	%	Var. %	2006	%	2017	%	Var. %
Total	5.175.636	100	5.073.324	100	-2,0	333.680.037	100	351.289.816	100	5,3	16.568.205	100	15.105.125	100	-8,8
Agricultura não familiar	870.531	16,8	1.175.916	23,2	35,1	252.411.258	75,6	270.398.732	77,0	7,1	4.286.660	25,9	4.989.566	33,0	16,4
Agricultura familiar*	4.305.105	83,2	3.897.408	76,8	-9,5	81.268.779	24,4	80.891.084	23,0	-0,5	12.281.545	74,1	10.115.559	67,0	-17,6

Fonte: IBGE. Censos agropecuários de 2006 e 2017. In: Adaptado de Agência IBGE (2019).

Nota: * Decreto 9.064 (BRASIL, 2017).

Por sua vez, o Censo de 2017 contabilizou 3.897.408 estabelecimentos da agricultura familiar (uma redução de 9,5% em relação a 2006), que ocupavam 80,891 milhões de hectares, ou 23% do total, naquele ano. Por outro lado, os estabelecimentos não familiares tiveram um incremento de 35,1% no período intercensitário, passando de 870.531 unidades em 2006 para 1.175.916 em 2017. No intervalo de onze anos, esses estabelecimentos aumentaram sua participação, tanto na área total quanto no número de unidades em relação à agricultura familiar.

No Brasil, verifica-se que o número de estabelecimentos rurais vem oscilando nas últimas décadas. O Censo Agropecuário de 1985 contou 5.801.809 estabelecimentos agropecuários, o de 1995/96 registrou 4.859.865 unidades – uma queda de 16,2%. Entre 1995/96 e 2006, todavia, verificou-se um incremento de 315.771 estabelecimentos, que culminou em 5.175.636. Já em 2017, observou-se uma nova queda do número, passando para 5.073.324 estabelecimentos – uma redução de 2%. Quanto à área média dos estabelecimentos, verificou-se um ligeiro aumento entre os períodos. Em 2017, ela foi de 69,2 hectares contra 64,5 em 2006. Isso se deve ao fato de o número de propriedades familiares com menos de 100 hectares apresentar progressiva redução. Entre 1985 e 1995/96, por exemplo, verificou-se que as propriedades familiares com menos de 100 ha diminuíram 17,34%, passando de um total de 5.225.162 (em 1985) para 4.318.861 (em 1995/96) (Landau *et al.*, 2013).

Quanto ao pessoal ocupado no setor como um todo, verificou-se uma queda de 8,8% no período intercensitário, passando de 16,568 milhões de trabalhadores em 2006 para 15,105 milhões em 2017. Essa queda, no entanto, foi impulsionada pela agricultura familiar, que teve uma redução de 17,6%, já que o setor não familiar cresceu 16,4% no período. A perda absoluta do setor familiar foi da ordem de 2,165 milhões de agricultores no período. Tamanha redução acende o alerta para que os agentes públicos avaliem os impactos dela decorrentes.

A redução absoluta do campesinato brasileiro nesse período pode ser explicada pelo êxodo rural, associado ao baixo crescimento vegetativo de sua população, que vem caindo nas últimas décadas. Adicionalmente, as políticas públicas direcionadas às atividades urbano-industriais em detrimento das rurais podem explicar, também, essa tendência (Landau *et al.*, 2013).

Em virtude do cenário acima, é importante equilibrar os investimentos públicos, priorizando campo e cidade como faces de uma única moeda. É fundamental a proposição de programas e ações que fortaleçam a produção, a geração de emprego e renda, a melhoria da qualidade de vida dos rurícolas, no sentido de estimular a sua permanência no lugar de origem.

3.1. O Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pelo Art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 (Brasil, 2003b), é uma política nacional que articula a política agrícola com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), fortalecendo a agricultura familiar e a economia local. É um instrumento de organização dos sistemas alimentares ao beneficiar duplamente: de um lado, os agricultores familiares, povos indígenas e quilombolas vendem seus produtos sem licitação; do outro, o PAA garante a distribuição eficiente de alimentos à população em

insegurança alimentar e à rede socioassistencial. Assim, o programa atende a duas finalidades básicas: incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação, visando reduzir a pobreza no campo e nas cidades (Entenda..., 2020).

Durante a fase de estruturação, o PAA teve seu marco legal aprimorado pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Brasil, 2006a), que definiu as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar. Além disso, a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, ou Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Brasil, 2006c), instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que visa assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e promover a SAN no Brasil (Sambuichi *et al.*, 2019).

A composição, atribuições e critérios para aquisição de produtos agropecuários do PAA foram definidos, inicialmente, pelo Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003, na mesma data de criação do programa. O PAA foi instituído sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, após sua criação pela unificação de órgãos como o Mesa e a Secretaria do Bolsa Família (Sambuichi *et al.*, 2019). A partir de 2023, o programa passou a ser gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

A definição das diretrizes do PAA é função do Grupo Gestor (GGPAA), um órgão colegiado com função deliberativa que passou por várias mudanças em sua composição e competências ao longo dos anos. Em sua última configuração, em 2023, o GGPAA congregava representantes dos ministérios do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Fazenda e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (Brasil, 2023a). Historicamente, a composição do Grupo Gestor já incluiu o Ministério da Educação (Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008).

Ao longo dos anos, o PAA se estruturou e diversificou sua atuação para atender a produtores e consumidores de sua ampla rede socioassistencial, apresentando seis modalidades (Figura 1). A Compra com Doação Simultânea (CDS) constitui a principal modalidade de intervenção do PAA, pois articula o incentivo à agricultura familiar e a promoção do acesso à alimentação adequada de pessoas em situação de insegurança alimentar. Esta modalidade liga diretamente a produção familiar às demandas locais das populações atendidas pela rede socioassistencial.

Figura 1- Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos



Fonte: PAA (2024). Elaborado por: NIMA/FJP (FJP, 2024, p. 3).

As modalidades atuam de modo estratégico para o atendimento dos objetivos do programa. A Compra Direta de gêneros alimentícios sustenta preços, forma estoques reguladores e permite intervenções em situações de emergência. A Formação de Estoques pelas organizações fornecedoras também é um instrumento importante para a valorização dos preços dos alimentos, evitando que fiquem abaixo dos de mercado. O PAA-Leite atua em um nicho que incentiva à criação de rebanhos e a comercialização dos produtos. Por fim, a Compra Institucional permite que órgãos ou entidades da administração pública (Federal, Estadual e Municipal) comprem produtos da agricultura familiar para posterior doação aos beneficiários consumidores.

A seção seguinte analisará as principais conquistas do programa em relação aos produtores familiares e à sua cadeia produtiva, examinando como o arcabouço legal atuou como um elemento coadjuvante neste processo.

3.2. *As Principais Conquistas do PAA*

As políticas públicas iniciais para a agricultura familiar estavam focadas em garantir às famílias o acesso à produção por meio de crédito, terra e outros insumos. Entretanto, logo se verificou que essas ações precisavam ser complementadas por instrumentos que assegurassem o desenvolvimento econômico e social de longo prazo dos agricultores (Silva *et al.*, 2014).

Com essa visão integrada, o governo federal articulou diversos programas sociais – como o Fome Zero, o Pronaf e o PAA – e elaborou o Plano Safra da Agricultura Familiar. Essas iniciativas se diferenciam dos programas convencionais, essencialmente voltados para a grande produção e exportação de *commodities*. O novo arcabouço político passou a ser norteado por quatro eixos fundamentais: a) o combate à pobreza rural; b) a segurança e soberania alimentar; c) a sustentabilidade dos sistemas de produção; e d) a geração de renda e agregação de valor (Silva *et al.*, 2014).

O PAA se insere nessa perspectiva de desenvolvimento rural, congregando preferencialmente os pequenos agricultores familiares. O programa atende tanto produtores quanto consumidores e não constitui ações conflitantes com o setor agroexportador, que é estruturado nos grandes latifúndios e conta com subsídios próprios do governo federal – como o Plano Safra, que destinará mais de R\$ 400 bilhões para a agricultura empresarial no biênio 2024/25 (MAPA, 2024).

Uma inovação crucial que potencializou a atuação do PAA foi o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, parte do Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016. Esse decreto determinou que todos os órgãos da União que executam recursos para compra de alimentos deveriam aplicar, a partir de 2016, no mínimo 30% para aquisições diretas da agricultura familiar. Essa medida aumentou expressivamente a abrangência da compra institucional, abrindo aos agricultores familiares um mercado potencial de R\$ 7 bilhões anuais.

O acesso dos agricultores familiares aos benefícios do PAA, embora pavimentado por percalços, ostenta resultados muito positivos no cumprimento de seus objetivos. Isso se deve ao fato de o programa articular de maneira eficaz os agentes e setores de sua ampla cadeia produtiva. As conquistas promovidas pelo PAA são inúmeras e, a partir da próxima seção, serão pontuadas as principais que se destacam no cenário nacional.

3.3. *Fortalecimento da Agricultura Familiar e Permanência do homem no campo*

Por muitas décadas a urbanização brasileira representou para os camponeses o “canto da sereia”, pois deixavam o campo visando melhores condições de vida nas grandes cidades do

país. Estes se aventuravam em atividades braçais, nas fábricas, na construção civil, no setor de serviços, ou ainda incrementavam as fileiras da mendicância, quando não cooptados pelo mundo do crime. As cidades se hipertrofiaram e o campo se esvaziou, um resumo da simultaneidade de fatos relacionados à tecnificação da produção agrícola e ao êxodo rural. As “economias de aglomeração” perderam seu “encanto” e, mesmo que tardiamente, os olhares se voltaram para o campo, quando as políticas públicas passaram a tratar a questão agrária brasileira com outras lentes.

Quando os recursos financeiros são drenados para determinados territórios, afluem para eles empregos, infraestrutura, etc., o que revela a seletividade da modernização. O PAA propõe atenuar essa lógica, à medida que redireciona parte dos recursos públicos às “economias de dispersão” e estimula a permanência do produtor no campo. Em 2023, o programa disponibilizou mais de R\$ 1 bilhão para a aquisição de 163.675 toneladas de alimentos. Essa produção foi distribuída a 9.565 entidades da rede socioassistencial, gerando renda a 81.707 agricultores familiares, sendo 61% mulheres (MDS, 2024).

Assim, ao mesmo tempo que o programa contribui para inibir o êxodo rural, ele passou a fomentar as atividades da cadeia produtiva de alimentos. Tais atividades resistem e, ao mesmo tempo, se opõem à especialização produtiva motivada pela modernização e excessiva tecnificação do campo. Como resposta, o PAA fortalece também a diversificação da produção dos agricultores familiares, além de conectar diretamente a oferta à demanda, que igualmente é diversificada (Grisa *et al.*, 2010). Além de o programa funcionar como agente integrador de políticas sociais, as possibilidades de ocupação geradas por ele facilitam a permanência do jovem agricultor no meio rural. Desse modo, os jovens que saíam agora permanecem nos assentamentos agrários (Chmielewska; Souza; Lourete, 2010).

Conforme Vieira e Viana (2007), o PAA tem cooperado para que os agricultores não apenas permaneçam no campo, mas também retornem ao seu modo de vida campesinato, principalmente em relação à melhoria da qualidade dos alimentos, diversificação das culturas e incentivo ao sistema de policultivo.

3.4. Melhoria da Qualidade dos Alimentos, Diversificação dos Produtos e Respeito à Sazonalidade

Um dos benefícios do PAA, observado no âmbito dos beneficiários fornecedores, é a “melhoria da qualidade dos alimentos produzidos”. De acordo com os estudos de Perin *et al.* (2021, p. 40-41), essa análise foi sistematizada em grupos e categorias, que foram avaliadas de

maneira correlacionada e não de modo isolado. Os estudos indicaram que houve a construção de uma cadeia de ações interligadas, o que gerou um círculo virtuoso em torno do programa no nível local. A “melhoria da qualidade dos produtos produzidos”, por exemplo, está associada ao “estímulo ao cooperativismo e/ou associativismo” e à “dinamização de redes e/ou agregação social”.

Na outra ponta estão os beneficiários, receptores dos produtos. Para essa categoria, a literatura também apontou vários benefícios advindos com o programa, como a melhoria do acesso, da quantidade e qualidade dos produtos, entre outros (Perin *et al.*, 2021).

Quanto aos benefícios da diversificação produtiva para a agricultura familiar, eles vão desde o aumento da renda, devido à variedade de produtos comerciáveis, até a redução de riscos de perdas por fatores externos, como a redução de preços por questões climáticas, sazonalidade, etc. A diversificação também gera impacto positivo nas economias locais, pois amplia a capacidade de investimento do agricultor, melhora a sua qualidade de vida e fortalece as redes vinculadas ao programa (Sambuichi *et al.*, 2019; Perin *et al.*, 2021).

A diversificação da produção aparenta ser mais benéfica para os agricultores com renda mais baixa, a julgar pelo estudo realizado por Sambuichi *et al.* (2014). A pesquisa mediu o grau de diversidade da produção por faixa de renda dos agricultores familiares, ao utilizar dados do cadastro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para o ano de 2012. Os resultados apontaram que 68% dos agricultores na faixa mais baixa de renda, de até R\$ 20 mil anuais, foram classificados como diversificados ou muito diversificados, enquanto 62% dos de alta renda, superior a R\$ 200 mil anuais, eram especializados ou muito especializados.

Ademais, constatou-se, em alguns estudos, o aumento na variedade e melhoria na qualidade nutricional das refeições, graças à inclusão de alimentos frescos que, em alguns casos, substituíram produtos industrializados, frequentes nas merendas de algumas escolas. Grisa *et al.* (2010) constataram que o PAA estimula a diversificação da produção, à medida que conecta a oferta a uma demanda igualmente diversificada. A diversificação pode ser vista como fortalecedora da autonomia das unidades familiares, reduzindo a insegurança alimentar.

A “Compra com Doação Simultânea”, instituída pelo Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008 (Brasil, 2008a), é a modalidade do PAA que mais fomenta a diversidade da produção agrícola familiar. Em 2009, a modalidade apresentou maior diversidade de produtos, e a participação mais expressiva está representada pelos grupos que incluem as hortaliças, raízes e tubérculos; frutas; carnes e ovos; e leite e derivados. A modalidade “Formação de Estoque” também

contribuiu para acentuada diversidade de produtos, tais como: feijão, milho, arroz, trigo, suco, castanhas, etc. (Grisa *et al.* 2010, p. 144).

Produtos locais, até então desconhecidos e desvalorizados em seu valor comercial, adquiriram importância com o programa. Martins e Cavalcanti (2007) observaram que, no Rio Grande do Norte, 42% dos beneficiários passaram a produzir novos produtos, visando à diversificação. Em Sergipe, verificou-se a melhoria da alimentação dos próprios agricultores devido ao aumento da diversidade de produtos cultivados para comercialização no âmbito do PAA (Chmielewska; Souza; Lourete, 2010).

São notórias as conquistas do programa com o abastecimento institucional e a diversificação de alimentos. D'Ávila e Silva (2011), ao pesquisarem o efeito do PAA em Minas Gerais, observaram que a necessidade de elaborar um cronograma de entrega para atender às entidades a serem beneficiadas estimula o plantio de diferentes tipos de produtos, visando melhorar tanto a remuneração do agricultor quanto o atendimento regular das entidades atendidas pelo programa. Fato constatado mediante depoimento de uma nutricionista do Hospital Senhora Sant'Ana, localizado em Brasília de Minas (MG), onde são servidos aos pacientes diversos produtos ofertados pelo PAA. Em Santa Catarina, as unidades escolares são importantes entidades consumidoras dos produtos do programa. Em 2011, as creches e pré-escolas foram o segmento com maior representatividade no consumo (37%), seguidas pelas associações beneficentes (16,1%) (Soares *et al.*, 2013).

Por fim, o PAA objetiva fornecer alimentos alinhados à sazonalidade da região, o que contribui para o consumo de alimentos típicos dos hábitos alimentares regionais. Ademais, tais produtos são parte da cultura alimentar das pessoas da região, além de aumentar a diversidade alimentar (Perin *et al.*, 2021). O PAA, portanto, contribui não apenas para a diversificação da produção, entre outros, mas também para o incremento da renda dos agricultores participantes.

3.5. Aumento da Renda dos Agricultores Familiares

Uma das principais ações do PAA é proporcionar um canal de comercialização para os produtos da agricultura familiar. O efeito esperado é que o programa possibilite o aumento da renda dos seus beneficiários fornecedores, especialmente a dos públicos prioritários. Presume-se que o aumento da renda, viabilizada pela garantia de venda futura e pela ampliação e comercialização dos produtos agrícolas, resulte em ganhos na capacidade de investimento do agricultor, melhoria de sua qualidade de vida, entre outros.

Entre 2003 e 2019, a análise quantitativa de estudos mostrou que a melhoria da renda figura entre os benefícios do PAA mais observados: primeiro a comercialização e garantia da venda (64,5% dos estudos), e depois a melhoria da renda (62,7%). Este é um resultado já esperado, visto que esses benefícios compõem os principais objetivos do programa, que é a inclusão econômica e social dos agricultores familiares (Brasil, 2003c *apud* Perin *et al.*, 2021).

Um dos trabalhos pioneiros a analisar quantitativamente o aumento na renda dos agricultores fornecedores foi realizado por Doretto e Michellon (2007). A pesquisa abrangeu 123 agricultores de três municípios paranaenses e indicou um incremento na ordem de 25% na renda dos beneficiários do PAA que acessavam o Pronaf e de 43% na renda dos que não o acessavam. A pesquisa ainda identificou que a maior diferença na renda ocorreu entre os agricultores familiares mais pobres, justamente o público-alvo do PAA (Sambuichi *et al.*, 2022).

Do ponto de vista econômico, foram observados na literatura relatos acerca do aumento da renda dos agricultores familiares, o que lhes permitiu a aquisição de bens duráveis, bem como a melhoria nas condições de vida em geral. Isso ocorre porque a garantia de venda de alimentos amplia a renda dos produtores e gera segurança prévia ao agricultor quando ele inicia o ciclo de produção das culturas (Perin, *et al.*, 2021).

O aumento da renda advindo da comercialização dos produtos, em geral, resulta em ganhos de capacidade de investimento para o agricultor, que reverte seu capital na infraestrutura da propriedade, na aquisição de insumos e bens duráveis como equipamentos, tecnologias, ou aquisição de novas áreas para plantio, etc. O incentivo dado pelo programa ao beneficiamento e à industrialização dos alimentos (Resolução nº 78/2017), que ocorre por meio da compra de produtos processados, como geleias, polpas de frutas, queijos, etc., também concorre para o aumento da renda, já que esses produtos possuem maior valor agregado. Destaca-se também a elevação da renda do grupo de mulheres, que teve a sua participação incentivada pelo programa. Indiretamente, o PAA criou condições para que as famílias produtoras ampliassem sua renda, poder de compra e de investimento, por ingressarem em outros programas públicos de acesso ao crédito, assistência técnica e ao PNAE (Plein; Filippi, 2012; Camargo *et al.*, 2013; Grisa *et al.*, 2016; Oliveira *et al.*, 2017; Perin *et al.*, 2021).

Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – Região Nordeste, realizado pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP), revelou um incremento real da renda média dos agricultores familiares, tanto para os beneficiários quanto para os não beneficiários do PAA. Tal fato pode ser explicado, em parte, pelos programas de transferência

de renda do Governo Federal, dado que 75% dos agricultores familiares beneficiários do PAA recebiam recursos de algum outro programa além do PAA (MDS, 2006).

Por fim, outro estudo realizado por Sambuichi *et al.* (2022), mostrou que a modalidade CDS do PAA contribuiu para um incremento de 13,2%, em média, no Valor Bruto da Produção (VBP) de gêneros alimentícios comercializados pelas unidades familiares agrárias beneficiadas pelo programa. Em termos monetários, isso representou aumento anual de R\$ 1.985,00. O estudo revelou ainda que o PAA consegue impactar principalmente os agricultores pertencentes às faixas mais baixas de renda, sendo observado crescimento de até 56,8% no 1º decil de renda, o que representa um percentual relativamente alto dos seus ganhos. Isso demonstra a efetividade do PAA, principalmente pela garantia de preços de seus produtos.

3.6. *Garantia de Preços de Mercado e Vendas aos Agricultores Familiares*

O governo federal assumiu o papel de principal comprador do PAA ao utilizar o mercado, representado pelas compras governamentais, como estratégia política para fomentar ações de seu interesse. Ao estabelecer essa reserva de mercado, o programa tornou-se um importante instrumento de compras públicas sustentáveis, que visa corrigir as falhas de produção e consumo (Sambuichi *et al.*, 2022).

O PAA se destaca por sua natureza redistributiva, oferecendo apoio à produção agrícola familiar e, ao mesmo tempo, estimulando a criação de estoques de alimentos. Essa função é concretizada por meio da modalidade “Formação de Estoques”, uma forma essencial de garantir preços mais justos aos produtores rurais. A legislação do PAA relativa à formação de estoques, definição de valores e outros critérios é marcada por uma intensa dinâmica e sucessivas atualizações. Essa evolução legal pode ser observada em diversos instrumentos normativos, como os Decretos nº 5.873/2006 (Brasil, 2006b), nº 6.447/2008 (Brasil, 2008), nº 6.959/2009 (Brasil, 2009b) e nº 8.293/2014 (Brasil, 2014), além da Resolução nº 44/ 2011 do Grupo Gestor, que trata da participação mínima de mulheres na modalidade. Uma das mais recentes atualizações que consolidou a gestão do programa é o Decreto nº 11.802/2023 (Brasil, 2023a).

Pesquisa realizada junto aos produtores agrícolas dos estados da Bahia e Minas Gerais constatou que 43,3% deles responderam que os preços dos produtos são semelhantes aos praticados no mercado da região; 31% consideraram baixos; 7,3% muito baixos; e apenas 3,7% os consideraram altos. Quanto aos principais benefícios do programa, identificados pelos entrevistados, foram: a garantia de venda dos produtos (85,3%); a melhoria na segurança alimentar dos integrantes das instituições beneficiadas (82,4%); o estímulo à reorganização

social dos agricultores familiares (80,8%); a facilitação da comercialização agrícola da região (77,1%); e o aumento do volume de produção de alimentos pela agricultura familiar, com diversificação da produção local (55,1%) (Silva *et al.*, 2014).

Algumas pesquisas confirmam que, com a operacionalização do PAA, os preços praticados na venda são, em geral, levemente superiores aos de mercado, por ser uma política que estimula a produção, a segurança alimentar e o abastecimento de órgãos públicos. Assim, o PAA garante a merenda escolar, a alimentação de pacientes hospitalares, de presidiários, enfim, de toda a ampla rede socioassistencial. Mediante a redistribuição, é possível fazer com que os camponeses tenham acesso a mercados institucionais, protegidos da concorrência do mercado capitalista (Sabourin, 2009; D'Ávila; Silva, 2011).

Em algumas localidades, houve reclamações quanto aos preços praticados pelo PAA. Há casos de fornecedores que apontaram que o preço dos produtos não compensa, além do limite de compras. Isso ocorre porque os preços dos produtos seguem a tabela da Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), estimados mediante pesquisa local para compor os preços de referência que terão validade durante o período de um ano da proposta [Lei 11.718/2008 (Brasil, 2008b), 11.775/2008 (Brasil, 2008c), MP 1.166/2023 (Brasil, 2023b)]. Apesar de a Conab construir preços de referência, parece que os levantamentos ocorrem no momento da safra de determinados produtos, em que há grande oferta, o que reduz os preços médios (Perin *et al.*, 2021). Se for o caso, um ajuste da metodologia de cálculos poderá alinhar os preços à média anual.

A Conab é responsável pela dotação orçamentária e execução de uma das principais modalidades do PAA, a Compra com Doação Simultânea (CDS). Ao adquirir diretamente os alimentos da agricultura familiar, a companhia melhora a cotação dos alimentos e, assim, inibe a atuação de atravessadores.

3.7. Autonomia dos produtores e inibição da atuação de atravessadores

Um dos pilares do PAA é garantir autonomia aos agricultores familiares por meio da venda de sua produção. Contudo, em algumas regiões do país, dada a distância e o acesso limitado aos mercados, a trafegabilidade, etc., a única forma de comercializar a produção agrícola é recorrendo ao atravessador, que nada produz e que se vale de parte da renda dos produtores.

Embora imprescindíveis em determinadas localidades, os atravessadores, ao atuarem nas cadeias produtivas como intermediários na comercialização dos produtos agrícolas entre produtores e consumidores, aproveitam-se da desorganização dos pequenos produtores rurais,

que comercializam individualmente. Dessa forma, os produtos são comercializados a preços muito baixos, sob pena de perda por serem perecíveis. Por concentrarem tantos produtos, os atravessadores adquirem poder de barganha, pois os revendem tanto no atacado quanto no varejo, muitas vezes a preços determinados por eles mesmos (Oliveira; Mayorga, 2005).

A instituição do PAA limita e contraria as atividades dos atravessadores, à medida que recupera os preços regionais recebidos pelos agricultores. O simples anúncio da compra pública de determinado produto torna-se suficiente para elevar a sua cotação (Delgado *et al.*, 2005). Em algumas situações, como é o caso das compras para a formação de estoques, o mercado local absorve a produção antes mesmo de as compras públicas serem efetuadas.

Por isso, o papel da Conab é imprescindível, pois passou a adquirir diretamente os produtos e melhorar a sua cotação, além de contribuir para o fortalecimento da autonomia dos agricultores em relação aos atravessadores. Vários autores observaram esta tendência de elevação dos preços regionais dos alimentos (Grisa *et al.*, 2010). Além de contribuir para limitar o papel dos atravessadores, a Conab é responsável pela dotação orçamentária destinada à execução da Compra com Doação Simultânea (CDS), garantida por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Pesquisa realizada por Rocha *et al.* (2007), em Irecê (BA), revelou que todos os agricultores entrevistados afirmaram que antes do PAA, o escoamento de sua produção dependia totalmente dos atravessadores. Eles tomavam parte significativa da renda que poderia ser apropriada diretamente pelas famílias rurais (Grisa *et al.*, 2010). Uma vez apropriada pelas famílias a renda é revertida ao comércio local, criando assim um círculo virtuoso para as localidades abrangidas pelo PAA. Em alguns casos, observou-se a dinamização do comércio local, à medida que muitos agricultores passaram a concentrar suas vendas no PAA do município onde produzem, com aumento da compra de insumos e outros bens (Chmielewska; Souza; Lourete, 2010).

Todos esses esforços, seja no aprimoramento da legislação e das instituições que atuam em consonância com o PAA, não seriam efetivos para o segmento da agricultura familiar no Brasil se não houvesse a inclusão produtiva das famílias rurais e outros segmentos vulneráveis.

3.8. Inclusão Produtiva

A inclusão produtiva de agricultores familiares e demais grupos da comunidade rural vem progredindo desde a criação do PAA e o aperfeiçoamento de sua legislação. A inclusão dos beneficiários do PAA revelou-se diversificada, ao abranger várias categorias, inclusive de gênero e raça.

A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Brasil, 2006a) define a categoria agricultor familiar e empreendedor familiar rural como um dos beneficiários do programa. Outros beneficiários estabelecidos são os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores. Por sua vez, a Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011 (Brasil, 2011b) inclui no programa os povos indígenas, os integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que se integram aos demais beneficiários.

Medidas de inclusão produtiva de gênero foram verificadas no âmbito do Grupo Gestor do PAA (GGPAA). A Resolução nº 44, de 16 de agosto de 2011 (SESAN, 2011) definiu que as operações na modalidade CDS deveriam apresentar o percentual mínimo de 40% de mulheres do total de beneficiários fornecedores, o que resultou em um aumento do acesso desse público no PAA nos anos subsequentes.

Os resultados foram satisfatórios. Enquanto em 2011 apenas 27% das mulheres participavam do PAA, em 2016 a participação saltou para 57%, quando se consolidaram a valorização de sua mão de obra, o aumento da renda e a garantia de sua inserção socioeconômica. Em 2019, a participação das mulheres alcançou o absoluto de 4.701, ou 80% do total. Estudo realizado pela Conab em 2019 mostrou que a participação das mulheres era maior na região Sudeste (88%), seguida pela Nordeste (84%), Centro-Oeste (80%), Norte (67%) e Sul (65%). Todavia, em relação à renda média anual, a maior remuneração ocorreu no Centro-Oeste (R\$ 7.033,87) e a menor na região Sul (R\$ 6.619,70) (Mulheres..., 2022).

O incentivo à inclusão produtiva e a priorização de segmentos vulneráveis são eixos centrais na legislação do PAA. O Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 (Brasil, 2012a), por exemplo, determinou ao Grupo Gestor (GGPAA) que estabelecesse mecanismos para ampliar a participação de mulheres e jovens em situação de extrema pobreza – uma proposta já presente na Resolução nº 44/2011. Embora o Decreto nº 7.775 tenha sido revogado posteriormente (Brasil, 2021), a temática da prioridade social foi mantida. Além disso, a inclusão produtiva dos agricultores familiares em vulnerabilidade contou com o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011, que concedeu ao PAA um papel relevante. A modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) do programa tornou-se a principal ferramenta de inclusão produtiva para alcançar os objetivos do BSM e contribuir para a diminuição da insegurança alimentar (Sambuichi *et al.*, 2014; Diniz; Neto; Hespanhol, 2016; Perin *et al.*, 2021). Em 2012, em virtude desses esforços, o PAA executou, até então, o seu maior orçamento, ultrapassando R\$ 1 bilhão.

Em alguns casos, a legislação federal acabou estimulando a agricultura familiar no Brasil de forma indireta, por meio de outros programas. O Art. 14 da Lei nº 11.947/2009, por exemplo,

estabeleceu um requisito fundamental no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essa lei determina que, no mínimo, 30% dos recursos federais repassados pelo FNDE devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando assentamentos da reforma agrária e comunidades tradicionais (Brasil, 2009a).

O PNAE, que garante a qualidade da merenda escolar oferecida a mais de 40 milhões de estudantes de escolas públicas, representa, assim, um mercado institucional estável para os agricultores. Em 2023, o Governo Federal reforçou esse compromisso ao anunciar um reajuste de 39% nos recursos do programa, fazendo com que o orçamento destinado à compra de alimentos saltasse de R\$ 4 bilhões para R\$ 5,5 bilhões (Sancionada..., 2023).

Outro exemplo de atuação indireta da legislação que favorece o arcabouço do PAA é a Emenda Constitucional nº 90 (Brasil, 2015). Embora trate dos direitos fundamentais, a Emenda tornou-se coadjuvante do PAA ao alterar o Art. 6º da Constituição Federal e incluir a alimentação no rol dos direitos sociais do cidadão brasileiro.

A inclusão produtiva dos agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social e alimentar contou com o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011, que concedeu ao PAA papel relevante para a sua execução. Isso porque a modalidade CDS do programa tornou-se a principal ferramenta de inclusão produtiva para alcançar os objetivos do BSM e contribuir para a diminuição da insegurança alimentar e nutricional dos agricultores envolvidos. Em 2012, o PAA executaria, até então, o seu maior orçamento ao ultrapassar R\$ 1 bilhão (Sambuichi *et al.*, 2014; Diniz; Neto; Hespanhol, 2016; Perin *et al.*, 2021).

Em 2023, com a recriação do PAA pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 (Brasil, 2023c), o programa passou a incluir outros beneficiários, além daqueles já elencados. Assim, o Inciso X do Art. 2º incluiu no incentivo à produção alimentícia a juventude rural, os negros e os agricultores urbanos e periurbanos.

Por fim, nova redação foi dada ao Art. 14 da Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023 (Brasil, 2023d), ao incluir os grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, e para estabelecer que pelo menos 50% da venda da família seria feita no nome da mulher.

Essas medidas foram fundamentais para a inclusão produtiva de vários segmentos sociais, inclusive urbanos. Entretanto, a inclusão produtiva abarca também questões técnicas e assistenciais, como se verá na próxima seção.

3.9. Assistência Técnica e Extensão Rural no Âmbito do PAA

Nas últimas três décadas, verificou-se que o setor rural brasileiro vem passando por importantes transformações ao incorporar dimensões até então ignoradas para o desenvolvimento rural. O caráter produtivista e econômico agregou as esferas ambiental, social, política e cultural. Assim, as atuais políticas públicas de apoio à agricultura familiar romperam com o antigo “modelo difusionista-inovador”, inspirado pela Revolução Verde, o qual apregoava que “extensão é ensinar” e que o extensionista transmite aos agricultores os conhecimentos necessários ao seu aprendizado (Faria; Duenhas, 2019).

A partir de 2004, foi lançada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), ou “Nova Ater”, em contraponto à antiga Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) (1948-1990), que passou a priorizar as populações rurais, até então esquecidas pelo poder público. Em 2015, foi criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), que ficou incumbida de coordenar a política pública de Ater no território nacional. A Pnater foi constituída com o objetivo de melhorar a renda, a segurança alimentar, diversificar a produção, a inclusão social, estimular a produção de alimentos de qualidade, conservar e recuperar ecossistemas, incentivar o associativismo, ampliar e qualificar os serviços de Ater e valorizar os saberes locais, mediante produção limpa. O extensionista é, portanto, um agente imprescindível ao desenvolvimento das atividades do campo (Castro, 2015; MDA, 2004 *apud* Faria; Duenhas, 2019).

No âmbito do PAA, as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers) realizam papel estratégico para a sua execução. A assistência técnica é função das Ematers e os extensionistas contribuem tecnicamente para o incremento da produção e da produtividade dos agricultores, cujas práticas de manejo visam atender às diretrizes da Pnater, o que envolve o manejo sustentável, a redução do uso de agrotóxicos, a participação ativa do agricultor na tomada de decisão, a diversificação da produção, entre outros.

A relevância dos serviços de Ater não se restringe à promoção dos processos técnicos de qualificação da produção e comercialização da agricultura familiar, mas também por ser instrumento de acesso a conhecimentos e indução ao associativismo, ao cooperativismo e à formação de capital social. Isso porque a Lei de Licitações e Contratos limitava a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, devido à concorrência com os segmentos empresariais que são mais organizados (Grisa, 2012). Por isso, os serviços de Ater são relevantes para fomentar as atividades técnicas e de caráter burocrático.

Pesquisa realizada por Silva *et al.* (2014) averiguou as limitações e benefícios do PAA para os estados de Minas Gerais e Bahia, a partir da visão dos agentes de Ater. Os autores listaram as seguintes limitações: dificuldades para a elaboração do projeto pelos agricultores (55,9%); a falta de organização dos produtores locais em cooperativas e associações (51%); pouca informação sobre o PAA (48,6%); dificuldades na liberação dos recursos (44,1%); e gerenciamento dos projetos (38,8%).

Como se observa, os aspectos burocráticos constituem barreiras para os agricultores familiares, dado o nível de complexidade da documentação exigida. Por isso, para conseguir acessar os recursos do PAA, é fundamental a participação do agente de Ater, que majoritariamente passa a ser o responsável por elaborar e enviar as propostas, via associação ou cooperativa (Silva *et al.*, 2014).

Os serviços prestados pelos extensionistas da Nova Ater, mediante produção limpa, manejo sustentável do solo, respeito aos saberes locais, conservação e recuperação dos ecossistemas, etc., vão ao encontro da dimensão pedagógica designada “indissociabilidade entre ambiente e sociedade”.

3.10. Promoção da Indissociabilidade entre Ambiente e Sociedade

A temática da sustentabilidade ambiental integra a terceira geração de políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares, que tiveram início em 2003, conforme periodização apresentada no preâmbulo desta pesquisa (Grisa; Schneider, 2014). É imprescindível que as questões socioambientais integrem as diretrizes e ações do PAA, pois ambiente e sociedade são indissociáveis.

Até então, as questões relacionadas ao ambiente rural e às medidas de conservação e de preservação eram mencionadas discretamente em incisos ou artigos da legislação, sem, no entanto, uma legislação específica que tratasse exclusivamente sobre o manejo sustentável dos diferentes ambientes. Exemplo é a “Lei da Agricultura Familiar”, ou Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Em seu Art. 3º, Inciso I, § 2º, menciona que os silvicultores “cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes” (Brasil, 2006a). No Art. 4º, a mesma lei faz menção à “sustentabilidade ambiental, social e econômica”.

A temática ambiental, contudo, passaria a ser correlacionada às atividades da agricultura familiar, destacada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (Brasil, 2011b), que instituiu

o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, visando, entre outros, incentivar o uso sustentável e a conservação dos ecossistemas. O caráter da indissociabilidade entre ambiente e sociedade nela comparece pelo incentivo à participação da população envolvida em ações de capacitação ambiental, social, educacional, além de técnica e profissional; pela promoção da cidadania da população em situação de extrema pobreza e que exerce atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural, e pela elevação de sua renda, etc. Para isso, a União foi autorizada a transferir recursos financeiros e a disponibilizar serviços de assistência técnica às famílias.

A Lei nº 12.512 avançou no sentido de permitir que os produtos agroecológicos ou orgânicos pudessem ter acréscimo de até 30% em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais. Isso na hipótese de impossibilidade de cotação de preços no mercado local ou regional, observadas ainda as condições definidas pelo GGPAA. A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016 (Brasil, 2016), revogou a lei. Porém, quando o PAA foi recriado pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 (Brasil, 2023c), a medida foi revalidada.

A produção agroecológica apenas ganharia respaldo com a criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), instituída pelo Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, cujo objetivo é integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica (Brasil, 2012b). Somente a partir de 2012 que “a agroecologia e a produção orgânica começaram a fazer parte oficialmente do projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro [...]” (Sambuichi *et al.*, 2017, p. 117).

Nesse sentido, algumas diretrizes no âmbito do PAA passaram a incentivar a produção agroecológica, como a Resolução nº 59, de 10 de julho de 2013, do GGPAA, que determinava valores com limites diferenciados para a venda de produtos das organizações fornecedoras no âmbito da modalidade CDS (Brasil, 2013). Desse modo, os valores pagos às organizações fornecedoras eram superiores para as aquisições de produtos exclusivamente orgânicos, agroecológicos ou da sociobiodiversidade.

Quando em vigor, o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 (Brasil, 2012a), definiu como um dos objetivos do PAA a promoção e valorização da biodiversidade, a produção orgânica e agroecológica de alimentos e o incentivo aos hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional. Porém, esses objetivos foram ratificados pelos incisos VII e XI do Art. 2º, da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023: VII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; XI - incentivar a produção agroecológica e orgânica,

bem como a adoção de quaisquer práticas associadas à conservação da água, do solo e da biodiversidade nos imóveis da agricultura familiar (Brasil, 2023c).

As conquistas promovidas pelo PAA são inúmeras e revelam a dimensão multifacetada de seu alcance nas duas últimas décadas. Apesar dos percalços, como a interrupção de determinadas diretrizes estabelecidas por revogações legais, o programa avançou e demonstrou não ser conflitivo com os setores da agricultura comercial. Em suma, ao visar a interconexão de dois públicos-alvo, produtores e consumidores, o PAA incentiva a agricultura familiar ao mesmo tempo que promove o acesso à alimentação pela população da rede socioassistencial e em situação de insegurança alimentar e nutricional.

4. Considerações finais

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tornou-se bem-sucedido por beneficiar consumidores com o acesso à alimentação e incentivar os produtores familiares rurais a participarem das políticas de abastecimento e combate à fome no Brasil. A pesquisa, com o apoio de farta bibliografia, identificou que o programa alcançou importantes resultados, especialmente para os segmentos da agricultura familiar.

Constatou-se a importância da legislação para o aperfeiçoamento do programa em suas diferentes modalidades. O marco legal foi assertivo e contribuiu para impulsionar a cadeia produtiva da agricultura familiar, possibilitando a remoção de obstáculos para a inclusão produtiva dos diferentes segmentos, como: agricultores familiares, mulheres do campo, comunidades quilombolas, povos indígenas, juventude rural, entre outros.

As etapas percorridas durante a pesquisa permitiram identificar os impactos positivos que o PAA promoveu: o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil; o estímulo à permanência do produtor em seu lugar de origem; a melhoria da qualidade de vida; a diversidade da produção e o respeito à sazonalidade dos alimentos; o aumento da renda dos produtores; a garantia de preços de mercado e de vendas aos agricultores; a autonomia dos produtores e a redução da atuação de atravessadores; a inclusão produtiva; o incentivo à produção agroecológica, etc.

Ao longo de sua evolução, o PAA aperfeiçoou e diversificou a sua atuação, na perspectiva de construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. Tal cenário representa, desde 2003, a terceira geração de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar. Entretanto, em 2022, lamentavelmente, o Brasil reingressou ao mapa da fome, devido ao sucateamento de políticas públicas durante os governos de Temer e Bolsonaro, notadamente as direcionadas à produção de alimentos.

Em 2023, com o retorno de Lula à presidência, o PAA foi repaginado, e o programa ampliou a inserção produtiva no campo, ao priorizar o fomento da produção familiar de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assentados da reforma agrária, negros, mulheres e juventude rural. Com isso, o programa objetivou, neste momento pós-pandêmico, ampliar a oferta de alimentos, reduzir a pobreza rural, garantir a segurança alimentar dos segmentos sociais mais vulneráveis – o que, conforme esperado, contribuiu decisivamente para retirar, novamente, o Brasil do mapa da fome em 2025.

É crucial notar, neste momento de finalização da pesquisa, que o Brasil, de fato, constava no Mapa da Fome da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) na época da conclusão da coleta e análise dos dados. A feliz notícia da saída do país do mapa foi anunciada, novamente, em julho de 2025, conforme os dados do Relatório SOFI 2025 (*The State of Food Security and Nutrition in the World*) (FAO *et al.*, 2025). Essa atualização não invalida as constatações desta análise, mas reforça a importância e a eficácia da retomada de políticas como o PAA.

Por fim, é importante identificar os avanços obtidos pelo programa, inclusive para apontar alternativas para o alcance de melhores resultados. Mesmo se tratando de uma política pública consolidada, ela apresenta vários desafios que fogem ao escopo desta análise, e que serão avaliados em uma próxima oportunidade.

Agradecimentos

Esta pesquisa é um dos produtos da avaliação de resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pelo governo federal. A Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA-MG) delegou ao Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação da Fundação João Pinheiro (NIMA/FJP) a tarefa de avaliar os impactos desse programa no estado.

Referências

Brasil (2003a). Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação.

Brasil. (2003b). Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2003c). Resolução nº 1 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, de 31 de julho de 2003. Define a sistemática de aquisição da produção da agricultura familiar para os produtores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e estabelece critérios para a aquisição e doação de gêneros alimentícios. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2006a). Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2006b). Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2006c). Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2008a). Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2008b). Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2008c). Lei nº 11.775, de 17 setembro de 2008. Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário; altera as Leis nºs 11.322, de 13 de julho de 2006, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 11.524, de 24 de setembro de 2007, 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 11.718, de 20 de junho de 2008, 8.427, de 27 de maio de 1992, 10.420, de 10 de abril de 2002, o Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, e a Lei nº 10.978, de 7 de dezembro de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2009a). Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2009b). Decreto nº 6.959, de 15 de setembro de 2009. Dá nova redação aos arts. 3º, 4º e 5º do Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2011a). Resolução nº 44 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, de 16 de agosto de 2011. Fomenta o acesso de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos. SESAN/GGPAA. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2011b). Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2012a). Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2012b). Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2013). Resolução nº 59 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, de 10 de julho de 2013. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências. SESAN/GGPAA. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2014). Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil (2015). Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Presidência da República. Brasília, DF.

Brasil. (2016). [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emenda Constitucional nº 90, de 2015. Senado Federal. Brasília, DF.

Brasil. (2016). Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. **Diária Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2017). Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2018). Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Resolução nº 81, de 9 de abril de 2018. Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). MDS. Brasília.

Brasil. (2021). Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021. Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2023a). Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023. Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília: Casa Civil, Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos.

Brasil. (2023b). Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos e altera a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2023c). Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro

de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Brasil. (2023d). Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023. Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da venda da família será feita no nome da mulher. **Diário Oficial da União**, Brasília.

Bronzo, C.; Araújo, E. T. (2024). Desmonte da Política de Assistência Social no Brasil pós-2016: uma tragédia anunciada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 43, p. 1-33.

Camargo, R. A. L.; Baccarin, J. G.; Silva, D. B. P. (2013). O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública**, 8(2).

Campos, M. P. (2023). Política agrária e desdemocratização nos governos Temer e Bolsonaro. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, 13(31), p. 40-62.

Castro, C. N. (2015). Desafios da agricultura familiar: o caso da assistência técnica e extensão rural. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental – IPEA**, 12(1), p. 49-59. Brasília-DF.

Castro, J. (2001). Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. Civilização brasileira. Rio de Janeiro.

Chmielewska, D.; Souza D.; Lourete, A. A. (2010). O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas a mercado: estudo de caso no Estado de Sergipe. Ipea. (Texto para Discussão – 1510). Brasília.

D'Ávila, C. A. R.; Silva, S. P. (2011). Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas**, 15(2), p. 335-346.

Decreto (2023). Decreto que reinstala o Conselho de Segurança Alimentar - Consea será assinado nesta terça (28.02) pelo presidente Lula. Gov.br.

Delgado, G. C.; Conceição, J. C. P. R.; Oliveira, J. J. (2005). Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar. IPEA. (Texto para discussão, 1145). Brasília.

Diniz, R. F.; Neto, C. C. N.; Hespanhol, A. (2016). A emergência dos mercados institucionais no espaço rural brasileiro: agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. **Geo UERJ**, 29, p. 234-252. Rio de Janeiro.

Discurso (2003). Discurso do presidente Lula no Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coberturas Especiais.

Discurso (2022). Lula reafirma discurso de 2002 e irá acabar novamente com a fome no Brasil. ABC Agora.com.br.

Doretto, M.; Michellon, E. (2007). Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, 1(1), p. 107-138.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. (2025). The State of Food Security and Nutrition in the World 2025: addressing high food price inflation for food security and nutrition. Roma.

Faria, A. A. R.; Duenhas, R. A. (2019). A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): um novo modelo de desenvolvimento rural ainda distante da agricultura familiar. **Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar**, 5(1).

FJP – Fundação João Pinheiro. (2024). Avaliação de resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (Seapa). (Relatório Técnico) Belo Horizonte.

Grisa, C. (2012). Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. 280 f. Tese de doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica.

Grisa, C. *et al.* (2010). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamentos**, 13(1), p. 137-170.

Grisa, C. *et al.* (2016). Ambiente institucional, governança e performance do PAA: uma análise nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio Grande do Norte. In: Jannuzzi, P.; Montagner, P.

(Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, 7, p. 204-208, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Brasília.

Grisa, C.; Schneider, S. (2014). Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **RESR**, 52(1), p. S125-S146. Piracicaba-SP.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). Censo Agro 2017: população ocupada nos estabelecimentos agropecuários cai 8,8%.

Landau, E. C. *et al.* (2013). **Concentração geográfica da agricultura familiar no Brasil**. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo. (Documentos 155).

Lei que prioriza grupos de mulheres da agricultura familiar (2023). Sancionada lei que prioriza grupos de mulheres da agricultura familiar na aquisição de produtos da merenda escolar. Gov.br. Planalto.

MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária. (2024). Governo Federal lança Plano Safra 24/25 com R\$ 400,59 bilhões para agricultura empresarial. Gov.br.

Martins, S. P.; Cavalcanti, L. I. (2007). Avaliação do impacto da execução do PAA no Estado do Rio Grande do Norte. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, 1(1).

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2004). Política nacional de assistência técnica e extensão rural. MDA. Brasília.

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2006). Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA - Região Nordeste. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/MDS.

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2023). A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome. Gov.Br.

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2024). PAA bate recorde de execução de R\$ 84 milhões para compra de alimentos da agricultura familiar. Gov.Br.

Oliveira, A. D. S.; Mayorga, M. I. O. (2005). Os impactos da participação do atravessador na economia do setor agrícola: um estudo de caso. XLIII Congresso da Sober: instituições, eficiência, gestão e contratos no sistema agroindustrial, Ribeirão Preto, Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.

Oliveira, L. G.; Batalha, M. O.; Pettan, K. B. (2017). Comparative assessment of the food purchase program and the national school feeding program's impact in Ubá, Minas Gerais, Brazil. **Ciência Rural**, 47(1), p. 1-6.

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos. (2024). Gov.br, Secretaria de Comunicação Social.

Perin, G. *et al.* (2021). A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise de sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. (Texto para discussão). IPEA: Brasília, Rio de Janeiro.

Plein, C.; Filippi, E. E. (2012). O Programa Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA): geração de renda e segurança alimentar. **Faz Ciência** (Unioeste Impresso), 14(19), p. 63-86.

Programa de Aquisição de Alimentos (2020). Entenda como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos. Gov.br, Agricultura Familiar.

Programa de Aquisição de Alimentos. (2022). Mulheres representam 80% dos fornecedores de produtos para o Programa de Aquisição de Alimentos. Gov.br, Ministério da Agricultura e Pecuária.

Rocha, A. G. P.; Cerqueira, P. S.; Coelho, V. P. (2007). Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no Estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, 1(1).

Sabourin, E. (2009). Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Garamond. Rio de Janeiro.

Sambuichi, R. H. R. *et al.* (2014). A diversificação produtiva como forma de viabilizar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar no Brasil. In: Monasterio, L. M.; Neri, M. C.; Soares, S. S. D. (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**, 2, p. 61-84. Ipea, Brasília.

Sambuichi, R. H. R. *et al.* (2017). Análise da concepção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In: Sambuichi *et al.* A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável, 4, p. 117-145. IPEA, Brasília.

Sambuichi, R. H. R. *et al.* (2019). Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. (Texto para discussão, 2482). Ipea, Brasília, Rio de Janeiro.

Sambuichi, R. H. R. *et al.* (2020). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, 54(4).

Sambuichi, R. H. R. *et al.* (2022). Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares. (Texto para discussão 2820). IPEA, Brasília.

Silva, T. C.; Ferreira, P. R.; Amodeo, N. B. P. (2014). A Importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios da cidadania dos Estados de Minas Gerais e da Bahia: Criação de novos mercados a partir da visão dos Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). **Mundo Agrário**, 15(29).

Soares, P. *et al.* (2013). Fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos. **Segurança Alimentar e Nutricional**, 20(1), p. 41–51. Campinas, SP.

Somos mais ratos do que os próprios ratos (1994). Folha de São Paulo, Cotidiano. São Paulo.

Vieira, D. F. A.; Viana, C. S. (2007). O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e sua relação com o modo de funcionamento da Agricultura Familiar. **Anais do VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção**, Fortaleza.