



Artigo

**A Efetividade do Programa de Aquisição de Alimentos como  
Política de Combate à Pobreza**

*The Effectiveness of the Food Acquisition Program as a Policy to  
Combat Poverty*

*La Efectividad del Programa de Adquisición de Alimentos como  
Política de Combate a la Pobreza*

*L'Efficacité du Programme d'Achat d'Aliments en tant que Politique de  
Lutte Contre la Pauvreté*

Edir Vilmar Henig<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Doutor em Território, Risco e Políticas Públicas pela Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, desenvolveu estágio doutoral junto ao Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, Firenze, Itália). Graduado em Administração e em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, Brasil.

E-mail: [edirhenig@hotmail.com](mailto:edirhenig@hotmail.com)

---

**Resumo**

O presente trabalho busca discutir brevemente as relações que o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar tem enquanto política pública no combater a fome, bem como à desigualdade e a pobreza. Para tanto analisamos a perspectiva da construção histórica da desigualdade e da pobreza no Brasil, as políticas públicas que são resultado das ações do Estado como objetivo de atender a população e posteriormente, colocamos em discussão o Programa de Aquisição de Alimentos enquanto política social que visa promover a agricultura familiar. Para tanto, usamos como referência autores e pesquisadores que possuem ampla experiência nesta discussão, além de utilizarmos legislação e dados oficiais para o embasamento do debate. Temos como consideração a se levar em conta, que a iniciativa do Programa de Aquisição de Alimentos é importante, mas que necessita sua desburocratização e maior iniciativa dos promotores da política.

**Palavras-chave:** Estado; Política Pública; Programa de Aquisição de Alimentos; Desigualdade; Pobreza.

**Abstract**

This paper aims to gather the rules that the Family Agriculture Food Acquisition Program aims to combat hunger, as well as inequality and poverty. For the analytics for perspectives of the situation to the situation of the population and later, we put in debate the Program of Aquisition of the socialized socialized that social promote a familiar agriculture. To do so, use the answers from authors and researchers who address the issues of the debate. As we did in relation to the initial initiative, the food procurement program is important, but its debureaucratization and greater initiative of the policy promoters.

**Keywords:** State; Public policy; Food Acquisition Program; Inequality. Poverty.

**Resumen**

El presente trabajo pretende reunir las reglas que el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar tiene como objetivo combatir el hambre, así como la desigualdad y la pobreza. Para los análisis para las perspectivas de la situación de la población y posteriormente, ponemos en discusión el Programa de Adquisición de la socialización socializada que socialmente promueve una agricultura familiar. Para ello, utilice las respuestas de autores e investigadores que atiendan a las cuestiones del debate. Como hemos hecho en relación con la iniciativa inicial, el programa de compra de alimentos es importante, pero su desburocratización y la mayor iniciativa de los promotores de la política.

**Palabras-clave:** Estado; Política Pública; Programa de Adquisición de Alimentos; Desigualdad; La pobreza.

**Résumé**

Cet article vise à rassembler les règles que le Programme d'Acquisition Familiale de l'Agriculture Alimentaire vise à combattre la faim, ainsi que l'inégalité et la pauvreté. Pour l'analyse des perspectives de la situation à la situation de la



population et plus tard, nous avons mis en débat le Programme d'Acquisition des socialisés socialisés qui favorisent une agriculture familiale. Pour ce faire, utilisez les réponses des auteurs et des chercheurs qui abordent les enjeux du débat. Comme nous l'avons fait par rapport à l'initiative initiale, le programme d'approvisionnement alimentaire est important, mais sa débureaucratisation et une plus grande initiative des promoteurs de la politique.

**Mots-clés:** Etat; Politique Publique; Programme d'Acquisition d'Aliments. Inégalité; Pauvreté.

## Introdução

---

Apesar de a desigualdade ser histórica no país, e estar presente desde a colonização, este problema no campo ao invés de ser atacado foi promovido, principalmente no período da Ditadura Militar (1964 – 1985) com a expansão da fronteira agrícola e da Revolução Verde. Estes fenômenos fortaleceram ainda mais a expropriação das terras, formação de latifúndios, o êxodo rural, o empobrecimento dos pequenos produtores.

Foi apenas na década de 1990 que o Estado se apercebeu da importância do segmento familiar na agricultura, seja pelo caráter econômico produtivo ou pela promoção de igualdade social. Baseado em estudos realizados pela *Food and Agriculture Organization* (FAO), o Estado passa a desenvolver políticas públicas que promovam a atividade, mesmo que timidamente.

Surgem então algumas políticas públicas que mesmo timidamente, promovem a agricultura familiar, na qual o trabalhador passa a ter crédito para fomentar a produção, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), outros que garantem a assistência técnica especializada como o *Assistência Técnica e Extensão Rural* (ATER), e no caso deste trabalho o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que garante ao produtor a venda e o preço mínimo para sua produção.

O trabalho se propõe a debater o PAA enquanto política pública que combate a desigualdade e pobreza rural, portanto, a metodologia usada é a análise bibliográfica de autores experientes na temática, além da análise de indicadores oficiais, e legislação pertinente ao tema. A partir deste compilado de informações produzimos uma discussão em torno do PAA, e colocamos como consideração que esta política se apresenta eficiente ao que se propõem, mas que ainda encontra muitos entraves políticos que dificultam sua efetivação.

## 1. Abordagem Metodológica

---

Foram realizadas a pesquisa documental conforme Moreira (2005), a observação participante conforme May (2011) e a análise de entrevistas semiestruturadas conforme Minayo (2011, 2002). Segundo Reynolds (1998), a identificação da questão específica por parte de atores chave envolvidos direta e indiretamente no processo de tomada de decisão constitui uma metodologia essencial para a análise sobre políticas públicas, complementar à análise documental.

As entrevistas em profundidade são consideradas por Minayo (2011, 2002) uma técnica privilegiada de pesquisa, uma vez que permitem a construção do “corpus subjetivo” devido ao acúmulo de dados que representam a realidade a partir da percepção e experiência dos atores que vivenciam a realidade pesquisada.

Ao todo, foram realizadas 33 entrevistas semiestruturadas, sendo 10 com gestores dos sítios Ramsar (apenas os representantes da Reserva Particular do Patrimônio Natural Fazenda Rio Negro e da Reserva Biológica Atol das Rocas não participaram da entrevista); 10 com pesquisadores de diferentes grupos de pesquisa sobre áreas protegidas, reconhecidos pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e pela instituição responsável, e cadastrados no Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil; e 13 com atores chave representantes da esfera nacional de gestão, incluindo do Ponto Focal da Convenção de Ramsar no Brasil, Conselho Nacional de Zonas Úmidas (CNZU), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Ponto Focal da Convenção de Diversidade Biológica no Brasil e Conselho Nacional de Biodiversidade (CONABIO). As entrevistas tiveram em média 45 minutos de duração, foram transcritas e analisadas.

A observação participante foi realizada durante a Oficina sobre Monitoramento de Áreas Protegidas Brasileiras, organizada pelo Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente (MMA-SBF-DAP) em 2016. Este método, além de permitir observar o grupo de atores chave, possibilita a compreensão das relações, vínculos, conflitos e demandas que permeiam a situação. De acordo com May (2011), ele é apropriado para captar as interações rotineiras e cotidianas quando se realiza uma pesquisa social, uma vez que esta pode ser entendida como uma interação do investigador com um grupo, em situação natural, a fim do primeiro desenvolver um entendimento científico sobre o segundo.

Outros estudos que utilizaram este conjunto de métodos para analisar os instrumentos de políticas públicas para a gestão de áreas protegidas no Brasil foram os de Costa e Silva (2012) e Silva e cols (2013) na Área de Proteção Ambiental Várzea do rio Tietê em São Paulo (SP); Costa (2015) no Monumento Natural do Pão de Açúcar no Rio de Janeiro (RJ); e Tozato (2015) e Tozato e cols (2015) no Parque Nacional do Pantanal Matogrossense em Poconé (MT).

## 1. Desigualdade e Pobreza Rural: um problema real

---

A realidade social brasileira é uma construção histórica pautada em vários fatores que contribuem para a desigualdade social que temos na contemporaneidade. Desta forma é necessário debater sobre a temática das políticas públicas de enfrentamento a questão social e com objetivo de produzir resultados que corroborem com a melhoria da situação do trabalhador, e na perspectiva desta discussão, privilegiamos os trabalhadores das zonas rurais.

Esses territórios são frágeis e concentram pobreza, pois foram abandonados no século XX, quando o Brasil privilegiou investimentos nos grandes centros urbanos, na ânsia de se tornar potência industrial no âmbito mundial. [...] O hiato entre o Brasil urbano e a grande maioria dos Territórios rurais é uma herança do processo de desenvolvimento herdado (ARAÚJO, 2010: 204).

Fato é que a desigualdade é presente em todo o território brasileiro, mas no meio rural essa realidade é ainda mais perversa, como destaca dados o Instituto Brasileiro de Geografia e

---

Estatística (IBGE) de 2008, onde os dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD), que salienta que a taxa de analfabetismo no meio rural é o triplo da taxa urbana (cerca de 23,5% do total da população rural enquanto a urbana é de 7,5%), a renda *per capita* dos trabalhadores rurais é de 46% frente a da população urbana.

O Brasil não é um país pobre, mas é um país de muitos pobres, o que reforça a ideia de que temos uma realidade de extrema desigualdade, produzida através da má distribuição de renda e de recursos um cenário de pobreza, que pode ser enfrentado mediante políticas de distribuição de renda e fomento ao trabalho.

De acordo com Freitas (2010), “conceber a pobreza estritamente sob enfoque monetário pode não ser o suficiente para compreender suas múltiplas determinações, justificando, portanto, que se incluam nessas explicações outras componentes”. Para além da renda monetária, é necessário observar o atendimento de serviços, bens e condições necessárias para a reprodução social. Desta perspectiva, pode-se identificar diferentes situações de pobreza em territorialmente específicas, tornando mais eficaz a elaboração de políticas públicas de combate à pobreza.

É fato que a desigualdade é entendida pela classe dominante como normal e necessária, uma vez que reforça sua posição hegemônica sobre as classes subalternizadas. Pereira e Pereira (2014: 17) ressaltam este pensamento dizendo que “não é de hoje que a utilidade da desigualdade é explorada teórica, doutrinária e ideologicamente pelas classes dominantes, como justificativa para o prevailecimento de um padrão de dominação em que estas classes se perpetuam no poder”.

Somando a isso, na esfera da produção, se fortalece um modelo produtivo pautado na agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, com consequências ambientais e sociais, como a marginalização de grande parte de produtores rurais e aumento da pobreza rural. (Triches, Froehlich & Schneider, 2011: 253)

A problemática da desigualdade do meio rural passa, ainda, pela disparidade entre o tamanho das propriedades, sendo o Brasil a nação onde mais se concentra a propriedade fundiária no mundo. Nesta perspectiva, a reforma agrária tem um papel fundamental na equidade social, porém inexistentes nas agendas políticas do país na contemporaneidade.

Os contrastes sociais no Brasil são evidentes em muitos aspectos. No campo, uma economia agrícola altamente modernizada e dinâmica coexiste com uma sociedade pauperizada, na qual mais da metade da população vive abaixo da linha da pobreza. [...] De acordo com um levantamento realizado pelo governo, mais de 25 milhões de brasileiros, 14% da população, passam fome nos últimos anos. (Carter, 2010: 57).

A pobreza não é realidade apenas do Brasil. Está presente em todos os países do planeta, sendo este um resultado do modo de produção capitalista e do seu desenvolvimento histórico, que exclui e concentra. Nas palavras de Siqueira (2012: 370) “o capitalismo gera acumulação, por um lado, e pobreza, por outro; jamais eliminará um ou outro”.

No caso brasileiro, está presente no decorrer da sua formação histórica, contudo, pouco se foi feito pelos sujeitos políticos a fim de minimizar ou até mesmo eliminar esta questão social que afeta uma parcela significativa da sociedade. Esta mazela social sempre foi objeto de

estudos, de pesquisa, e até mesmo se fez presente nos debates públicos, mas a realidade é sempre foi esquecida pelo poder público.

Um dos fatores que fomentaram o processo histórico da construção e reprodução da pobreza, seja no meio urbano quanto no meio rural foi o avanço do latifúndio que expulsou os pequenos produtores do campo, os colocando nas periferias das grandes cidades. Substituiu o trabalho humano por tecnologia de ponta, agrotóxicos e fertilizantes químicos, contribuindo assim para o aumento do desemprego rural e urbano, uma vez que fomentou o êxodo rural.

A pobreza rural no Brasil é tributária da ocupação e formação econômica do país e, particularmente, do rápido processo de industrialização e de urbanização que comportou a contradição de promover grande expansão da produção econômica com danosos resultados sociais, notadamente, os elevados índices de pobreza. Esse modelo de desenvolvimento institucionalizou a pobreza rural através de mecanismos como a concentração fundiária, o uso intensivo de tecnologias modernas que liberam mão de obra, relações precárias de trabalho e a urbanização acelerada que esvazia o meio rural. Ademais, outros determinantes históricos da pobreza rural no Brasil somam-se a estes processos, tais como restrições no acesso à terra, limitações da educação oferecida, dificuldades no acesso aos mercados, privações de acesso a serviços básicos e deficiências de infraestrutura em várias áreas. (Zimmermann e cols., 2014: 544)

Os trabalhadores necessitam de atenção do Estado para fomentar e investir em sua produção, mobilizando ações que Pereira (2011: 143) chama de “[...] políticas sociais como resposta aos descontentamentos da sociedade civil [...]”. E de fato, políticas públicas sociais apenas são concretizadas mediante luta da classe trabalhadora, e pressão dos movimentos sociais que insurgem como sujeitos políticos, e em muitos casos são apenas compensatórias.

Alguns passos significativos foram dados em direção ao combate à desigualdade e pobreza rural. Entre eles podemos elencar o reconhecimento dos agricultores familiares como categoria produtiva através da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais, bem como a criação de programas que garantam a compra e o preço mínimo à produção, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Estas foram importantes conquistas dos movimentos sociais do campo, que resultaram no estabelecimento e efetivação de políticas públicas que fortaleceram a atividade e o trabalho deste segmento agrícola que sempre esteve às margens das agendas políticas do Estado, e que foram orientadas a partir do PRONAF.

Podemos considerar uma evolução nas ações do Estado com a finalidade de combater e minimizar os efeitos da desigualdade e da pobreza no campo, muito embora, o problema ainda exige um interesse muito grande. Interesse este que não há, principalmente mediante um cenário político institucionalizado através da conhecida “Bancada do Boi” ou “Bancada Ruralista” presente no Congresso Nacional, que legisla em favor próprio.

No entanto, a renda é apenas um componente da pobreza, ou seja, a pobreza é caracterizada também pela ausência de direitos sociais básicos, como saúde, educação, segurança, lazer. Não basta lutar por melhor distribuição de renda, o processo de luta, implica na busca pela efetivação de direitos sociais básicos ao bem-estar individual e social, que Telles (2006: 88) acentua que

“[...] o enigma da pobreza está inteiramente implicado no modo como os direitos são negados na trama das relações sociais[...]”.

Na perspectiva do mundo rural, a história nos mostra que a pobreza foi e continua a ser uma das principais responsáveis pela violência e conflitos no campo. A negação dos direitos e a ausência de políticas públicas ao longo da construção econômica e social do país levaram a embates e o surgimento de resistência por parte destes sujeitos marginalizados e colocados a parte do debate político.

## 2. Políticas Públicas: conceituação

---

O desenvolvimento necessário para a agricultura familiar se dará através da intervenção do Estado no processo produtivo, com incentivos e políticas que venham ao encontro das necessidades dos agricultores familiares, pois como salienta Salama (1995: 53), “é inaceitável viver em uma sociedade que se fratura cada vez mais, onde as desigualdades na distribuição de renda são tão gritantes e continua em franca expansão”.

A política é o que liga os seres humanos enquanto sociedade ou os que vivem em coletividade, pode ainda ser utilizada como forma de dominação e também pode ser definida como a forma de governar com a finalidade de satisfazer o bem público no trato da organização social como totalidade ou como individualidade.

As políticas públicas são um conjunto de ações que visam determinados objetivos, e podem se desenvolver tanto no plano da sua implementação efetiva quanto no nível do discurso através de sua simples formulação. Isto significa que, nestes casos, o plano das intenções é importante, pois ele tem muito a revelar sobre o pensamento corrente a respeito de um determinado campo de interesse da sociedade. As políticas públicas também são perceptíveis e ou codificadas por meio de um conjunto de leis, decretos e outros documentos que regulam a ação do estado. Embora as políticas e as ações estatais nem sempre estejam completamente previstas ou regulamentadas em lei, esta é sempre o limite máximo, a instância que prevê os parâmetros gerais dentro dos quais deve se dar a decisão ou a tomada de decisão. (Sant’anna, 1995:37)

O nível de diversificação da economia, bem como o modelo adotado, o regime social, a percepção que os governantes têm do que é, e para que server o Estado no conjunto da sociedade e o grau de influência dos diversos grupos sociais que compõe a sociedade civil determinam as políticas (Bobbio, Matteocchio, & Pasquino, 1993).

Heidemann (2010), define como conceito de política pública “o conjunto de decisões e ações dos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais juntamente existentes com os outros atores sociais”. E para além desta definição, este autor ainda estabelece a política pública como ações, práticas, diretrizes positivadas em leis e que são empregadas por um governo com o propósito de resolver questões sociais.



Portanto, as políticas públicas têm por característica a ação do Estado no intuito de suprir demandas sociais, especialmente aqueles setores que se encontram com maior vulnerabilidade. Além disso, podem compensar outros ajustes já realizados e que podem interferir em determinados segmentos econômicos. Cabe ainda, o papel de regular conflitos entre atores sociais.

Pochmann (2003), ressalta que as políticas públicas estão alicerçadas em terrenos incertos, e estas formulações depende de diferentes variáveis como limitação orçamentária, informações deficitárias, resistência social, entre outras situações.

A formulação de uma política pública conta também com pressões sociais, conforme destaca Mendes e cols. (2010: 5):

políticas públicas são produtos de um intrincado processo de pressões políticas exercidas por grupos da sociedade civil, bem organizados e influentes politicamente, e das predisposições políticas do governo em se sensibilizar acerca dessas pressões. Esses grupos são detentores de agendas bem desenvolvidas e de redes de comunicação estabelecidas que permitem influenciar os tomadores de decisões dos Poderes Executivos a alocarem recursos e exercerem políticas públicas de governo nos três níveis de poder: o federal, o estadual e o municipal.

Neste sentido, podemos afirmar que as políticas públicas envolvem vários sujeitos que podem estar localizados em vários níveis de decisão, embora seja no governo que se materializam sem restringir os participantes formais dos agentes informais. Quando os sujeitos sociais participam das formulações das políticas públicas, a possibilidade de serem contemplados na totalidade se torna mais provável.

As políticas públicas criam a possibilidade de vermos o que o governo pretende realizar e o que de fato, realiza, esta é a perspectiva da avaliação de uma política ou de um programa que tem como objetivo analisar a eficácia e a eficiência destas ações do Estado, e que Ericeira, Araújo, Pinto (2011: 3) definem como sendo,

um meio possível de indicar para governos a necessidade de mudança ou redirecionamento de comportamento ou desempenho de uma política ou programa social, visto que, no geral, o objetivo de uma avaliação é o de produzir conhecimento e assim oferecer informações para os decisores públicos acerca do impacto ou não das medidas até então adotadas, pode-se ainda dizer então se estas foram orientadas para mudanças e quais estas mudanças.

É através do processo avaliativo de uma política que agente público possibilita resposta para fomentar o exercício da cidadania, pois é por meio da avaliação que a informação é produzida e mobiliza a ação dos movimentos sociais organizados em seus diversos segmentos a exercer o controle social. Portanto, a produção e promoção dos resultados dos programas e políticas são feitos por meio de um criterioso processo, tecnicamente bem elaborado, comprometido com os interesses populares e assim permite a população exercer influência da ação do Estado.

Este processo, garante tanto para a população, que permite a democratização das políticas públicas que conta com sua participação na contração das mesmas em todos os estágios, e para o governo, pois possibilita controlar as instituições que executam as políticas.

As políticas públicas, para obterem algum sucesso entre os objetivos constitucionais, devem procurar resultados em longo prazo. Nesse sentido, estas, mais do que gerenciar o presente, devem identificar mecanismos que possibilitem um futuro com maior equidade política, econômica e social. (Nunes e cols. 2014, 95)

As políticas públicas se tornam instrumentos do governo para intervir em vários setores da economia e da sociedade, como exemplo podemos utilizar o caso da agricultura, que Delgado (2001) afirma que o Estado pode interferir de duas formas distintas ou dois tipos particulares de políticas sendo que uma tem o caráter macroeconômico onde afetam os grandes agregados da econômica, e as políticas setoriais, e estas podem se subdividir no caso da agricultura em três formas, as políticas agrícolas, agrárias e política diferenciada de desenvolvimento rural.

### 3. Programa de Alimentos da Agricultura Familiar

---

Em um país onde a miséria e a pobreza são as realidades de uma parcela considerável da população e encontra-se privada de direitos sociais básicos, a fome torna-se um problema potencial a ser combatido. O acesso à alimentação digna é o objetivo afirmativo do processo democrático e da promoção da cidadania da população brasileira.

O Programa de Aquisição de Alimentos se fundamenta na construção de condições a assegurar a segurança alimentar tanto dos agricultores que produzem quanto as comunidades, instituições e órgãos governamentais, privados ou do terceiro setor que serão atendidos. Paula (2012: 25), ressalta que “esta estratégia busca a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome, pois se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional”, combatendo desta forma problema social brasileiro: A Fome.

De acordo com Nunes e Marjotta-Maistro (2017: 134),

Essa política pública deve ser considerada uma importante conquista dos movimentos sociais do campo que vinham denunciando, em suas diversas lutas, a prioridade dada ao agronegócio no campo brasileiro e a falta de políticas governamentais de incentivo à comercialização dos pequenos produtores.

Nesta perspectiva, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, pela Lei 10.696/2003, é desenvolvido com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tem por objetivo a estruturação das ações no que diz respeito às políticas públicas direcionadas as populações tradicionais, ao pequeno produtor e a segurança alimentar, efetivando o Projeto Fome Zero.

O Programa Fome Zero, carro-chefe das ações do governo para o combate à fome, propõe o estímulo à produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, tanto para o consumo próprio como para a comercialização e geração de renda. A avaliação era que muitos agricultores familiares, em

especial os mais pobres, não tinham incentivos para ampliar sua produção porque não conseguiram comercializar seus produtos a preços compatíveis com seus custos, especialmente porque ficavam reféns dos atravessadores. (Peraci & Bittencourt, 2010: 197).

Diferente da proposta de programas de microcrédito, como o PRONAF que tem por objetivo o financiamento da produção, o PAA, tem por objetivo a garantia da venda da produção e de preço justo junto ao mercado consumidor.

O programa é utilizado como mecanismo de comercialização da produção, o que favorece a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações envolvidas no programa, e estimula os processos de agregação de valor à produção, conforme destacam Delgado, Conceição e Oliveira (2005: 23):

Parte em resposta às sugestões do Consea, parte como fruto da iniciativa autônoma do Ministério de Combate a Fome, o governo federal toma a decisão de criar a Medida Provisória (posteriormente transformada na Lei 10.696 de 02 de julho de 2003) o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Este programa, financiado com recursos do Fundo da Pobreza, aliado a Política de Garantia de Preços Mínimos, deveria cumprir um papel central na garantia de condições de comercialização da produção familiar e dos assentados da reforma agrária, segundo sua concepção e aquela preconizadas nas Diretrizes do Consea.

O PAA é uma política pública que está vinculada a uma das linhas estruturais das ações do Programa Fome Zero, e foi planejada desde 2002, sua implementação se concretizou a partir de parcerias entre instâncias de governo (federal-estadual-municipal) e entre governo e sociedade civil (ONG's, cooperativas, etc), o Estado ou o município firmam um convenio com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que libera os recursos, que passam a ser gerenciados pela instituição requerente do convênio.

Esta mudança foi mediante autorização via Lei nº 12.512/2011 que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012, teve por objetivo primordial, a ampliação do programa e do número de beneficiários, orientada para priorizar o atendimento ao público do plano Brasil Sem Miséria e povos e comunidades tradicionais. Quem realizava o diagnóstico era o Ministério do Desenvolvimento Social, bem como o estabelecimento e gestão dos convênios com as instituições que executam o PAA, conforme

A partir da instituição da Lei No 775/2012, o PAA passou a ser realizado sem a necessidade de que convênios fossem firmados. O objetivo desta nova forma de realização do PAA foi facilitar a sua ampliação, a partir da diminuição da burocracia, permitindo assim que a execução dos pagamentos seja feita por meio do MDS. (Santana, Belo & Pedlowski, 2015: 71).

Os termos de adesão apenas estabelecem o contrato, mas não repassam os recursos financeiros, diminuindo desta forma a burocracia que entravava todo o sistema, e que prejudicava a execução do programa. Já os convênios regulamentam a transferência de recursos financeiros e são delegadas uma série de controles que dizem respeito ao acompanhamento da execução físico-financeira, às contrapartidas previstas, ao cronograma de desembolso e, à prestação de contas.

O programa funciona de forma que os alimentos são adquiridos pelos governos, seus órgãos ou fundações diretamente dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social. Nesta perspectiva Cyntrão (2008), ressaltam que cabe ao PAA estruturar os polos de demandas institucionais para garantir a compra e venda dos produtos oriundos da agricultura familiar, quanto a segurança alimentar, a garantia de alimento para as pessoas em situação de risco social.

É importante destacar que o Programa conta com quatro modalidades importantes a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), e a Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), exclusiva para assentados da reforma agrária, não consta mais entre as modalidades atuais do PAA. Conforme destaca Mattei (2007: 6-7):

A gestão nacional está ao encargo de um comitê ministerial com participação do Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), enquanto que a operacionalizações das ações é de responsabilidade do MDS e da CONAB. [...] O programa, é composto pelas modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), e Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF).

Outra modalidade que é importante ser destacada é o Incentivo à Produção e Consumo de Leite (IPCL), como o próprio nome já diz, é um incentivo à produção e ao consumo de leite pelos agricultores familiares, que surgiu pela necessidade de minimizar os efeitos da vulnerabilidade social, combate à fome e à desnutrição, garante ao produtor preço mínimo e garantia da compra da produção.

O PAA emergiu procurando exercer, simultaneamente, os papéis de política agrícola e segurança alimentar. Essa integração torna difícil a delimitação de fronteiras entre os papéis exercidos pelas diferentes modalidades que compõem o PAA, apesar de existirem funções preponderantes a cada uma delas (Cyntrão, 2008: 27).

O estudo do impacto do PAA como política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar é importante, uma vez que é através destes estudos que se verifica a influência que o PAA tem produzido na vida desse segmento de produtores, fundamental para auxiliar o governo a organizar os investimentos no programa, visa a obtenção dos resultados desejados, principalmente em termos do combate à desigualdade e a pobreza, pois traz consigo uma importante vantagem competitiva para esta categoria que é a eliminação dos atravessadores, e passam a comercializar diretamente com o consumidor final.

O PAA representa ao agricultor familiar um avanço, viabilizado como política pública, garante renda, possibilita a concretização de direitos sociais, combate à desigualdade e a pobreza rural, mas ainda assim é necessário que as partes envolvidas no programa

desempenhem suas funções corretamente com a finalidade de satisfazer as necessidades, principalmente, em termos de infraestrutura, logística.

## Conclusões

---

Este trabalho buscou desenvolver um debate que levasse um entendimento do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar como política pública que combata a desigualdade social e a pobreza no campo através da compra da produção excedente das famílias produtoras.

A mudança de paradigma surge quando o Estado percebe que a agricultura familiar tem um papel fundamental para economia do país, que neste momento passa a fomentar a produção através de incentivos e políticas públicas que promovam a atividade, garantam a permanência dos trabalhadores no campo e até mesmo motivem o retorno ao rural, daqueles que outrora o tenha deixado. Mas, nesta perspectiva há ainda muito a que ser feito, a começar por uma reforma agrária séria e compromissada com os interesses dos trabalhadores.

A efetivação das políticas passa por lutas incessantes, por parte dos movimentos sociais camponeses, que reivindicam o papel estratégico da atividade no desenvolvimento social, econômico e político destes sujeitos que tem trazido uma nova perspectiva para as famílias que se envolvem neste processo produtivo. A agricultura familiar tem mostrado potencial tanto produtivo, quanto na formação de renda e implementação de trabalho, uma vez que é esta a atividade rural que mais gera ocupação no país.

O PAA é resultado destes embates. Construído a partir do Programa Fome Zero, tem um papel importante no cenário econômico, principalmente das economias locais, fortalecendo os laços comerciais locais e regionais, promovendo desta forma o trabalho e renda, componentes necessários para o combate à desigualdade e a pobreza.

A pobreza é uma expressão da questão social, e que deve ter a atenção do Estado através de políticas públicas que venham enfrentar e trazer soluções para a superação desta que é uma realidade constante no Brasil. Nesta perspectiva, o PAA além de potencializar a produção, pois é um incentivo ao pequeno produtor rural, gerando renda as famílias produtoras, fornece alimentos de qualidade para a sociedade, e também possibilita o desenvolvimento econômico local, pois permite o giro de capital nas cidades que possuem este tipo de produção e de políticas.

O enfrentamento por parte dos movimentos sociais e dos trabalhadores rurais junto ao Estado por promoção de políticas públicas que atendam suas necessidades é um desafio constante. É notório o privilégio que o agronegócio tem junto ao Estado, visto que, existe um movimento político forte, articulado que ocupa esferas estatais importante, formam inclusive a conhecida “bancada do boi” ou “bancada ruralista” que faz sobressair seus interesses próprios, relegando a pequena agricultura a marginalização.

Mesmo reconhecendo os avanços no campo das políticas públicas para o pequeno agricultor, os investimentos públicos para a agricultura familiar ainda são pequenos. E nestas perspectivas as políticas públicas de combate à desigualdade e pobreza, necessitam ainda de maior empenho das autoridades, uma vez que as comunidades não disponibilizam de recursos e condições para isso, e também porque cabe ao Estado dar condições dignas de emancipação social para os trabalhadores.

## Referências Bibliográficas

---

- Araújo, Tânia Bacelar (Coord.). (2010). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).
- Bobbio, Norberto., Matteuccio, Nicola., & Pasquino, Gianfranco. (1998). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Carter, Miguel. (2010). Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. Em Miguel Carter. *Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP.
- Cyntrão, Felipe Medeiros Corrêa. (2008). *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma comparação entre dois Estados do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Agronegócio)– Universidade de Brasília. Brasília.
- Delgado, Nelson G. (20001). Política macroeconômica, ajuste externo e agricultura. Em Sérgio Leite. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Delgado, Guilherme C., Conceição, Júnia C. P. R. do., & Oliveira, Jader J. de. (2005). Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Em Texto para discussão nº. 1145, IPEA. Brasília. Acessado em 12 de fevereiro de 2018, de: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1145.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1145.pdf)
- Ericeira, Alzira do C. C., Araújo, Aneide dos S., Pinto, Caroline C. (2011). Avaliação de políticas sociais: um meio do exercício da cidadania. Em *Jornada de Políticas Públicas: Estado, desenvolvimento e crise do capital*. Acessado em 12 de fevereiro de 2018, de: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/DESI\\_GUALDADES\\_SOCIAIS\\_E\\_POBREZA/AVALIACAO\\_DE\\_POLITICAS\\_SOCIAIS\\_UM\\_MEIO\\_DO\\_EXERCICIO\\_DA\\_CIDADANIA.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/DESI_GUALDADES_SOCIAIS_E_POBREZA/AVALIACAO_DE_POLITICAS_SOCIAIS_UM_MEIO_DO_EXERCICIO_DA_CIDADANIA.pdf)
- Freitas, Leana O. (2010). Crescimento econômico, pobreza e mediação da política pública de Assistência Social em Mato Grosso. Em Erivã Velascos. *Desigualdade, Questão Social e Serviço Social: Conhecimento e debate na realidade mato-grossense*. Cuiabá: EdUFMT/FAPEMAT.
- Heidemann, Francisco G. (2010). Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. Em Heidemann, Francisco G., Salm, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Editora Universidade de Brasília. Brasília.
- IBGE. (2006). *Censo Agropecuário*. Acessado em 12 de fevereiro de 2018, de: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf)
- Mattei, Lauro F. (2016). Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepções e concepções gerais do programa. In.: Sociedade e Desenvolvimento Rural. Acessado em 12 de fevereiro de 2017, de: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/20/22>
- Mendes, Ana Maria C. P. e cols. (2010). Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. Em Christian Luiz daSilva., & José Edmilson de Souza-Lima. (Org.). *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva.
- Nunes, Emanuel Márcio., Schneider, Sérgio., Matos Filho, João., Nunes, Kallianne Freire Godeiro., Aquino, Joacir Rufino de. (2015). Políticas Agrárias e Agrícolas no contexto do desenvolvimento do Nordeste: Evolução, Desafios e Perspectivas. Em *Planejamento e Políticas Públicas*, 44. IPEA.

- Nunes, Patrícia Joia., Marjotta-Maistro, Marta Cristina. (2017). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na comercialização de produtos agroecológicos do assentamento “Mário Lago”, Ribeirão Preto/SP. *Revista Nera*, 20(37), 129-153. Acessado em 12 de fevereiro de 2017, de: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/4968/3858>
- Paula, Érika Karla Lucena de. (2012). *Políticas públicas para agricultura familiar: uma avaliação sobre a correspondência do PAA e do PRONAF nos Territórios da Cidadania do Rio Grande do Norte – 2008 a 2010*. Dissertação de Mestrado (Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal.
- Peraci, Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson Alceu. (2010). Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Em José Graziano da Silva., Mauro Del Grossi., & Caio Galvão França (orgs.). *Fome Zero – a experiência brasileira*. Brasília: MDA.
- Pereira, Potyara A. P. (2011). *Necessidades Humanas: subsídios às críticas dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez Editora.
- Pereira, Potyara A. P., & bPereira, Camila Potyara. (2014). Desigualdades existentes e violações sociais ampliadas. *Ser Social*, 16(34), 13-29.
- Pochmann, Marcio. (2003). *Outra cidade é possível*. São Paulo: Editora Cortez.
- Salama, Pierre. (1995). Para uma nova compreensão da crise. En Emir, Sader., & Pablo Gentili. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Sant'anna, Marcia. (1995). *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia.
- Santana, Cynara M., Belo, Diego C., & Pedlowski, Marcos. A. (2015). Os principais desafios para a institucionalização do PAA no Assentamento de Reforma Agrária no Norte Fluminense. *Revista de Geografia Agrária*, 10(20), 62-87.
- Siqueira, Luana Souza. (2012). Desenvolvimento e pobreza: uma análise crítica. *Temporalis*, 12(24), 353-384.
- Telles, Vera da Silva. (2006). *Direitos Sociais: Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Tricher, Rozane Márcia., Froehlich, Elizângela., & Scheneider, Sérgio. (2011). Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). Em Sérgio, Scheinder., & Marcio Gazolla. *Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Zimmermann, Silvia Aparecida., e Cols. (2014). Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Em *Revista de Geografia Agrária*, 9(17), 540-573.

**Recebido em 12/04/2018.**

**Revisado em 29/07/2018.**

**Aceito 09/09/2018.**