

# *Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos para o fortalecimento da agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional: revisão integrativa*

Vanessa Cristina da Silva<sup>1</sup> (Orcid: 0000-0002-3505-8056) (vanessa.c.silva@unesp.br)

Estela Maria Barim<sup>1</sup> (Orcid: 0000-0002-5005-6702) (estela.m.barim@unesp.br)

Cristiane Murta-Nascimento<sup>1</sup> (Orcid: 0000-0001-8686-1079) (cristiane.murta@unesp.br)

<sup>1</sup> Faculdade de Medicina, Universidade Estadual Paulista, Campus Botucatu. Botucatu-SP, Brasil.

**Resumo:** Criado em 2003 a partir do Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma importante política pública estruturante de combate à fome e fortalecimento da agricultura familiar. O programa tem sofrido desmontes orçamentários e operacionais sistemáticos; concomitantemente, observa-se a ascensão da insegurança alimentar no Brasil. Trata-se de uma revisão integrativa de literatura acerca da relevância do PAA para a garantia da soberania alimentar e fortalecimento da agricultura familiar. A busca na literatura foi realizada em dezembro de 2022, nos idiomas português, espanhol e inglês, com recorte temporal de dez anos. Utilizaram-se as bases de dados SciELO e BVS, que incluem LILACS e MEDLINE. Foram identificadas 35 publicações, após análise dos estudos, oito artigos compuseram esta revisão. As experiências relatadas mostram que o PAA possui relevância no combate à fome e contribui para a promoção da segurança alimentar das famílias das cidades e do campo. Porém, o programa enfrenta desafios relacionados à diminuição orçamentária, descontinuidade das modalidades de operacionalização e falta de estruturação como política de Estado. Frente a isso, há urgência de rever as estruturas organizacionais do PAA e consolidar esse programa como uma importante política de Estado.

► **Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional. Programa de Aquisição de Alimentos. Agricultura Familiar. Políticas Públicas.

Recebido em: 29/03/2023

Revisado em: 13/05/2024

Aprovado em: 04/07/2024

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312025350106pt>

Editora responsável: Rosângela Caetano

Pareceristas: Cristina Alves e Maria Rita Oliveira

## Introdução

A fome não é somente uma resposta fisiológica do organismo ao estímulo à ingestão alimentar. O termo possui múltiplos significados e se expressa como um importante fenômeno social (Ribeiro Junior, 2021). No Brasil, as discussões acerca da fome foram profundamente influenciadas pela ascensão do neoliberalismo econômico, perpassando diferentes concepções acerca do papel do Estado no seu enfrentamento (Abramovay, 1986). Frente a isso, a princípio destaca-se a influência do avanço da industrialização do país, que apesar de produzir ações focadas na garantia de mão de obra para as fábricas, abriu precedentes para as primeiras ações e elaboração de políticas alimentares a partir da década de 1930 (Grisa; Porto, 2023). Neste mesmo contexto - década de 1940 - Josué de Castro, produz o estudo sobre as condições de vida de famílias e publica seu livro “Geografia da Fome”, obras que influenciaram na mudança de paradigma referente à compreensão da expressão social da fome (Vasconcelos, 2008).

No período Vargas, ocorreram outras importantes mudanças no cenário das políticas alimentares, sobretudo depois da metade dos anos 1980 (Vasconcelos, 2005). Durante o período da ditadura militar (1964-1985), houve grandes mobilizações do Estado em prol do crescimento da produção agrícola, que gerou grande expansão econômica. Porém, apesar da grande concentração de capital pelo governo militar, a distribuição de renda se manteve estagnada (Belik; Silva; Takagi, 2001). O Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF) de 1974/1975 apontou na época que 67% da população brasileira apresentava consumo alimentar abaixo das necessidades nutricionais.

O período de redemocratização do país foi definido por tensionamentos e tentativas de priorização de ações de alimentação e nutrição na agenda pública, sobretudo de ações focadas em suplementação nutricional. A promulgação da Constituição Federal de 1988 que através do Artigo 6º compreende a alimentação como direito fundamental, impulsionou avanços na compreensão do papel das políticas públicas para o bem-estar social (Brasil, 1988).

Na década de 1990, na vigência do mandato de Fernando Collor houve diminuição e esvaziamento de políticas alimentares – destacando-se a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e enfraquecimento de programas de suplementação infantil, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (Belik; Silva; Takagi, 2001).

Analisando as construções e desconstruções de políticas alimentares no Brasil ao longo da história, nota-se que os anos 2000 trouxeram a retomada da discussão sobre a fome e a necessidade de elaboração de políticas públicas. A grande motivação para isso foi o agravamento da situação de vulnerabilidade social e fome das famílias no Brasil, aprofundada pelo aumento do desemprego. É neste cenário que surge a proposta de criação do Programa Fome Zero (Vasconcelos *et al.*, 2019).

O Programa Fome Zero foi um marco na história do combate à fome. Criado em 2003, constituiu-se como uma estratégia que propunha profunda articulação entre os diversos setores do governo brasileiro com um objetivo em comum: a erradicação da fome. Dessa forma, o Fome Zero foi estruturado em quatro eixos considerados essenciais: (I) acesso aos alimentos: compreende a transferência de renda, os programas de alimentação e as redes de segurança alimentar como restaurantes populares, bancos de alimentos, etc.; (II) o segundo eixo, voltado ao fortalecimento da agricultura familiar, inclui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); (III) o eixo de geração de renda; e (IV) articulação, mobilização e controle social (Brasil, 2010).

O PAA, instituído através do Artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, tem como objetivo unir as pautas do fortalecimento da agricultura familiar (AF) e combate à fome e redução da pobreza (Brasil, 2003). Na elaboração do seu escopo observa-se seis modalidades distintas de atuação pelos mercados institucionais: 1. Compra com Doação Simultânea (CDS): o governo adquire gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (INSAN) geralmente atendidas pela rede socioassistencial e equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional; 2. Compra direta da AF: o governo compra alimentos dos agricultores nos preços aplicados pelo mercado, como uma estratégia de sustentação de preços dos alimentos; 3. O apoio à formação de estoques: estratégia de formação de estoque e sustentação de preços; 4. Incentivo à produção e ao consumo de leite, ocorre a compra de leite de produtores familiares, restrito à Região Nordeste e parte do estado de Minas Gerais; 5. Compra institucional, os órgãos públicos fazem compra de alimentos da AF por meio de chamadas públicas, podendo ser abastecidos hospitais públicos, creches, presídios, restaurantes universitários, etc.; 6. Aquisição de sementes: compra de sementes crioulas com doação para famílias incluídas no

Cadastro Único, atende famílias assentadas, povos indígenas e quilombolas e demais comunidades tradicionais (Brasil, 2022).

Em um estudo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) intitulado “10 anos do Programa de Aquisição de Alimentos”, é possível observar o avanço das ações do programa. Em 2012, o PAA beneficiou diretamente 200 mil agricultores familiares, através da compra de produtos e manutenção de preços compatíveis ao do mercado. Desde 2003, o PAA atendeu a quase 20 milhões de pessoas todos os anos, só em 2012 foram atendidas mais de 23 mil entidades. Além disso, a qualidade e variedade dos alimentos adquiridos e regionalização, contribuíram tanto para a garantia da segurança alimentar das famílias agricultoras quanto dos beneficiários atendidos (Brasil, 2014).

Atualmente, após 20 anos da elaboração do Fome Zero e PAA, observa-se a ascensão de um cenário de fome, semelhante aos que o país estava antes da criação dessa política. No Brasil, 125,2 milhões de pessoas vivem em situação de insegurança alimentar, sendo que destas, 33 milhões de pessoas vivenciam a fome (Rede PENSSAN, 2022).

Esta realidade está relacionada, em parte, aos impactos sociais da crise da pandemia da Covid-19, mas também é resultado de um projeto político, imposto através de sucessivos desmontes às políticas públicas, sobretudo às políticas de bem-estar social. O estudo publicado em 2022 pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), mapeia os desmontes e sucateamento do PAA. O orçamento do programa, que chegou a 1,3 bilhão em 2012, foi reduzido para 135 milhões em 2021 (Lourenço *et al.*, 2022). Vale ressaltar a investida do então presidente da república em 2021, que por meio da Lei nº 10.880, de dezembro de 2021, sancionou a substituição do PAA pelo Programa Alimenta Brasil (PAB), que significou um importante retrocesso às conquistas do PAA nos anos anteriores. O PAB, além de ter excluído a modalidade de aquisição de sementes, que garantia a proteção dos agricultores familiares de adquirir sementes transgênicas e fortalecia o uso de sementes crioulas, também não apresentou estimativa orçamentária para garantir a continuidade do Programa (Brasil, 2021).

Diante do cenário de desmontes sucessivos impostos ao PAA nos últimos anos, da ascensão da insegurança alimentar no Brasil, e em contrapartida, dos conhecidos resultados positivos produzidos pela experiência anterior do Programa, o presente trabalho objetivou compreender qual o panorama atual apontado pela literatura acerca das contribuições do PAA e quais os principais desafios à sua execução na última década.

## Metodologia

Trata-se de uma revisão integrativa da literatura, que contemplou seis passos: Passo 1. Elaboração da pergunta norteadora da pesquisa; Passo 2. Busca na literatura; Passo 3. Coleta de dados; Passo 4. Análise crítica dos estudos incluídos; Passo 5. Discussão dos resultados; e Passo 6. Apresentação da revisão integrativa (Ganong, 1987; Cecilio; Oliveira, 2017). Elaborou-se a pergunta norteadora: “Quais as contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e no fortalecimento da agricultura familiar na última década?”.

A busca na literatura foi realizada, nos idiomas português, espanhol e inglês, com recorte temporal de dez anos (2012-2022). Utilizaram-se as bases de dados: SciELO Citation Index (Web of Science) e Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) que inclui a Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), Medical Literature Analysis and Retrieval System Online (MEDLINE). Foram utilizados os descritores controlados combinados com os operadores booleanos: (Segurança Alimentar e Nutricional *OR* Food Security *OR* Seguridad Alimentaria *OR* Direito Humano à Alimentação Adequada) *AND* (Agricultura Familiar *OR* Sustainable Agriculture *OR* Agricultura Sostenible). Além da inclusão de um termo não indexado (Programa de Aquisição de Alimentos *OR* Food Assistance *OR* Asistencia Alimentaria) (Quadro 1).

**Quadro 1.** Bases de dados e sintaxes de buscas utilizadas na revisão integrativa

Bases de Dados	Sintaxes de busca
BVS (LILACS, MEDLINE)	(assistência alimentar <i>OR</i> food assistance <i>OR</i> asistencia alimentaria <i>OR</i> ajuda alimentar <i>OR</i> auxílio alimentar <i>OR</i> auxílio alimentação <i>OR</i> programa de ajuda alimentar <i>OR</i> programa de cupons de alimentação <i>OR</i> programas de ajuda alimentar <i>OR</i> programas de assistência alimentar <i>OR</i> programas de assistência nutricional <i>OR</i> programa de aquisição de alimentos) <i>AND</i> (segurança alimentar <i>OR</i> food security <i>OR</i> seguridad alimentaria <i>OR</i> direito à alimentação <i>OR</i> direito à uma alimentação adequada <i>OR</i> direitos nutricionais <i>OR</i> garantia de alimentos <i>OR</i> segurança alimentar e nutricional <i>OR</i> segurança nutricional) <i>AND</i> (agricultura familiar <i>OR</i> agricultura sustentável <i>OR</i> sustainable agriculture <i>OR</i> agricultura sostenible <i>OR</i> agricultura multifuncional <i>OR</i> agricultura sustentada <i>OR</i> agroecologia <i>OR</i> multifuncionalidade da agricultura).

continua...

Bases de Dados	Sintaxes de busca
WEB OF SCIENCE	((Assistência Alimentar OR Food Assistance OR Asistencia Alimentaria OR Ajuda Alimentar OR Auxílio Alimentar OR Auxílio Alimentação OR Programa de Ajuda Alimentar OR Programa de Cupons de Alimentação OR Programas de Ajuda Alimentar OR Programas de Assistência Alimentar OR Programas de Assistência Nutricional OR Programa de aquisição de alimentos) (Tópico) AND (Segurança Alimentar OR Food Security OR Seguridad Alimentaria OR Direito à Alimentação OR Direito à uma Alimentação Adequada OR Direitos Nutricionais OR Garantia de Alimentos OR Segurança Alimentar e Nutricional OR Segurança Nutricional) (Tópico) AND (Agricultura familiar OR Agricultura Sustentável OR Sustainable Agriculture OR Agricultura Sostenible OR Agricultura Multifuncional OR Agricultura Sustentada OR Agroecologia OR Multifuncionalidade da Agricultura)).

Foram incluídos na revisão estudos disponíveis eletronicamente na íntegra e de forma gratuita; publicados no período de 2012 a 2022; sendo estudos realizados a partir de dados primários e secundários voltados à análise do programa: seu papel, benefícios para a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA), bem como suas ações frente a agricultura familiar, seus desafios e limitações.

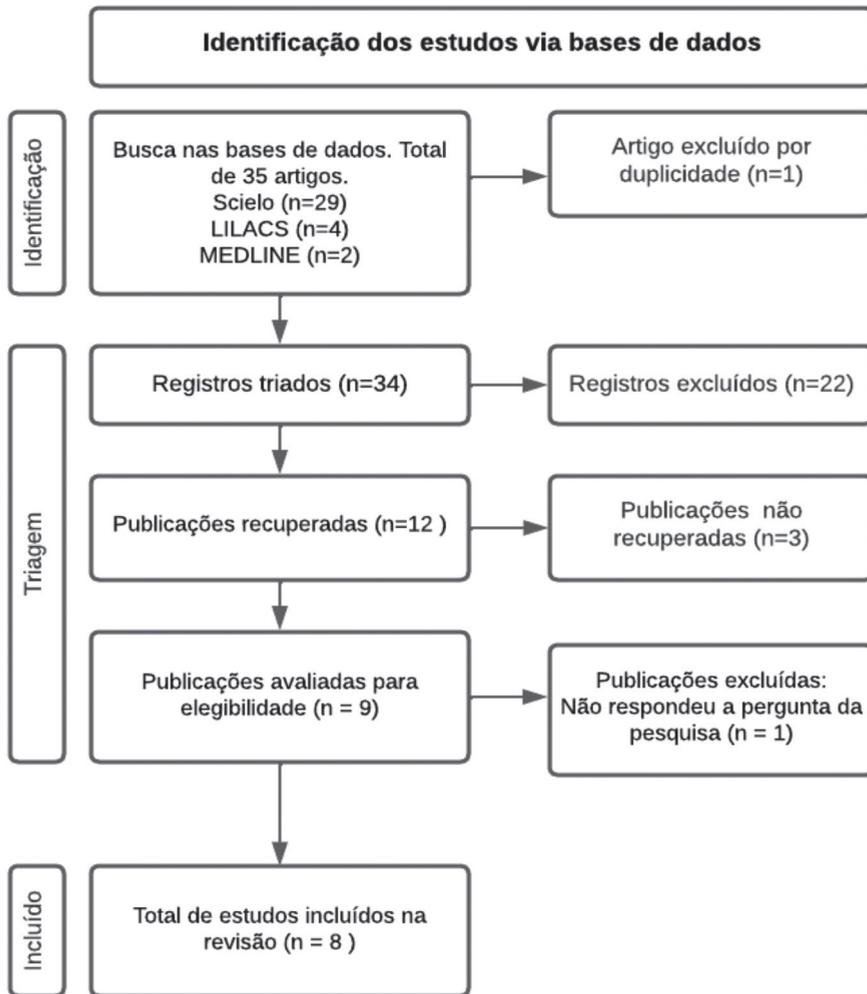
Como critério de elegibilidade, foram utilizados estudos que faziam análise sobre o PAA publicados de 2012 até a produção desta revisão (2022), excluindo artigos de revisões sistemáticas, integrativas, narrativas e de escopo.

Para extração dos dados dos artigos selecionados, foi elaborada uma ficha adaptada conforme as recomendações de Souza *et al.* (2010), em seguida foi elaborado um quadro com a síntese das informações coletadas (Quadro 2).

## Resultados

A busca foi realizada no mês de dezembro de 2022, foram encontrados um total de 35 publicações, sendo 6 publicações da BVS e 29 artigos encontrados na Web of Science. Após a exclusão das duplicatas e leitura dos títulos e resumos, restaram 9 publicações avaliadas para elegibilidade. Após a leitura completa dos estudos, foram incluídos na revisão de literatura o total de 8 artigos (Figura 1).

Figura 1. Fluxograma de seleção dos artigos.



Fonte: Adaptado de Page *et. al.*, 2022.

O Quadro 2 apresenta a descrição dos artigos selecionados para a revisão integrativa de literatura conforme autor/ano de publicação, título, local, desenho e características dos estudos, e seus principais resultados. Todos os artigos analisados (8) foram publicados entre os anos de 2013 a 2021, sendo que 50% das publicações datam dos últimos 4 anos (Zimmermann; Eleuterio; Garcia, 2021; Salgado; Dias; Souza, 2020; Sambuichi *et al.*, 2020; Mendes; Neves; Machado, 2019) e

25% foram publicados em 2013 (Hespanhol, 2013; Carvalho; Rocha, 2013). Os desenhos dos estudos mais comuns foram o de corte transversal, com abordagem predominantemente qualitativa 37% (Zimmermann; Eleuterio; Garcia, 2021; Salgado; Dias; Souza, 2020; Carvalho; Rocha, 2013) e quanti-qualitativa 37% (3) (Sambuichi *et al.*, 2020; Mendes; Neves; Machado, 2019; Batista *et al.*, 2016). O português (87,5%) foi o idioma de publicação mais presente.

Houve grande diversidade de periódicos; observou-se que 50% (Zimmermann; Eleuterio; Garcia, 2021; Salgado *et al.*, 2017; Batista *et al.*, 2016; Hespanhol, 2013) das revistas possuem interface com a sociologia: *Revista de Estudos Sociais*; *Revista de Economia e Sociologia Rural Piracicaba*; *Sociedade & Natureza*; e revista *Saúde e Sociedade*; e cada um dos demais, em revistas distintas, incluindo a bioética, economia, administração pública e ciências agrárias.

A partir do quadro observa-se que 75% dos estudos incluídos nesta revisão possuem como objetivo analisar (Salgado; Dias; Souza, 2020; Sambuichi *et al.*, 2020; Mendes; Neves; Machado, 2019; Hespanhol, 2013; Carvalho; Rocha, 2013) ou avaliar (Salgado *et al.*, 2017) o Programa de Aquisição de Alimentos, seja com relação à sua eficácia, desafios, operacionalização, etc. Notou-se que os conceitos segurança e soberania alimentar apareceram em 50% dos títulos dos estudos (Salgado; Dias; Souza, 2020; Mendes; Neves; Machado, 2019; Hespanhol, 2013; Carvalho; Rocha, 2013).

Em relação à abrangência dos estudos, 37% (Sambuichi *et al.*, 2020; Salgado *et al.*, 2017; Carvalho; Rocha, 2013) se referiam ao contexto nacional e os demais, 62,5% (Zimmermann; Eleuterio; Garcia, 2021; Salgado; Dias; Souza, 2020; Batista *et al.*, 2016; Hespanhol, 2013) ao contexto regional.

**Quadro 2.** Síntese dos estudos selecionados para a revisão integrativa, conforme autor/ano de publicação, título, periódico de publicação, objetivo, local, desenho e características dos estudos, e principais resultados

Publicação/ Autor/ Ano	Título	Local do estudo	Desenho estudo	Características/Amostra	Principais Resultados
(1) Zimmermann; Eleuterio; De La Peña García, 2021	Desafios e respostas na coordenação de políticas alimentares no Brasil durante a pandemia da covid-19.	Foz do Iguaçu, PR	Abordagem qualitativa	Coleta de dados por meio de entrevistas, análise de fóruns de discussões especializadas e revisão de documentos, como diretivas locais e nacionais. Duas categorias: 1. Gestão da crise nas políticas de alimentação; 2. Coordenação horizontal: gestão local de políticas públicas - secretarias e conselhos.	Durante a pandemia da Covid-19, o PAA continuou operando no município de Foz do Iguaçu, sendo uma das únicas fontes de renda dos agricultores. O COMSEA estava desativado, o que dificultou o controle social do PAA. O estudo pontua os desafios organizacionais sobretudo do PNAE, observa-se que este teve mais dificuldades para ser operacionalizado. Porém destaca que ambos os programas foram essenciais para enfrentamento da pandemia, destacando a necessidade de maior integração entre os programas. Aponta a retomada do COMSEA e fortalecimento da participação social como questões essenciais para garantir a soberania e a segurança alimentar nacional.
(2) Dos Santos Figueiredo Salgado; Dias; Souza, 2020	Agricultura Familiar, Extensão Rural e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: delimitando categorias analíticas à luz da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil	Viçosa, MG	Abordagem qualitativa - Estudo de caso	Análise da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) em Viçosa. Entrevista semiestruturada com famílias atendidas pelo programa (beneficiários e produtores) e responsáveis por sua implementação na região. Cinco categorias analíticas: mercados institucionais, produtos comercializados, relação zona rural e cidade, extensão rural e benefícios e resultados.	O PAA tem contribuído para alterar a estrutura do mercado institucional para a AF, apresentando efeitos positivos no pagamento aos produtores (através da garantia de preço), no fortalecimento de organizações, da economia e abastecimento local (diversificação produtiva, aumento da produção e melhora na qualidade produzida). Além disso, o programa auxilia a promoção da soberania alimentar e SAN das famílias do campo a partir da produção para o autoconsumo. Porém apresenta algumas limitações como excesso de burocracias, renda gerada ainda é considerada baixa.

continua...

Publicação/ Autor/ Ano	Título	Local do estudo	Desenho estudo	Características/Amostra	Principais Resultados
(3) Sambuichi <i>et al.</i> , 2020	O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19	Brasil	Abordagem quanti-quali	Foram realizadas projeções de investimentos em três cenários diferentes considerando valores anteriores aplicados pelo programa, estimando valores aplicados, número de fornecedores e municípios abrangidos. Entrevista com representantes do Ministério da Cidadania, CONAB e ANA.	O PAA apresenta elementos estratégicos de resposta central e urgente contra o risco de desabastecimento e garantia da renda e SAN. O programa mostrou ser uma ferramenta capaz de promover estruturação de cadeias produtivas, acesso a novos mercados e indução ao dinamismo econômico. Porém, projeções demonstram que o valor orçado para 2020 reduziria ainda mais o número de beneficiários. Para a retomada satisfatória do programa é necessária a criação de demanda, redução da burocracia e adaptação à nova forma de distribuição dos produtos.
(4) Mendes; Neves; Machado, 2019	O Programa de Aquisição de Alimentos como indutor da Soberania Alimentar	Estado do Mato Grosso	Abordagem quanti-quali	Análise da implementação das ações em 12 regiões de planejamento do estado (141 municípios). Entrevistas com estudiosos da temática (n=3) e entrevistas com lideranças camponesas (n=25).	Apesar do fomento desigual nos municípios, resultado da diminuição dos recursos repassados desde 2016, o PAA-CDS beneficiou mais de 1 milhão de pessoas na área rural e urbana, fortaleceu a diversificação da produção, consumo familiar e a soberania alimentar. Além disso, o PAA é um instrumento de valorização dos saberes locais, agroecologia e do estímulo ao autoconsumo das famílias que vivem no campo.
(5) Salgado <i>et al.</i> , 2017	Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras	Brasil	Estudo transversal Abordagem quantitativa	Análise do PAA nas modalidades: CDS; Formação de estoques pela AF; Compra direta da AF; PAA Leite. Amostra de 5.565 municípios.	Percebe-se que as regiões Norte e Nordeste são as mais demandantes por ações do programa, ao passo que as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste possuem municípios menos demandantes. Observa-se também que em 2013 muitos recursos foram aplicados em municípios pouco demandantes, evidenciando que a organização dos agricultores influenciou mais na aplicação de recursos que a situação de INSAN.

continua..

Publicação/ Autor/ Ano	Título	Local do estudo	Desenho estudo	Características/Amostra	Principais Resultados
(6) Batista <i>et al.</i> , 2016	Percepção de agricultores familiares do Programa de Aquisição de Alimentos sobre o significado de fazer parte do PAA e a sua compreensão sobre conceitos relacionados à alimentação, nutrição e saúde	Ubatuba, MG	Estudo transversal Abordagem quanti-quali	Entrevista com agricultores familiares que compõem o PAA (n=58). A partir da análise de conteúdo, elencou-se duas categorias de análise dos achados (Operacionais e Empíricas).	Observou-se a satisfação dos agricultores com o programa; a partir da melhora da renda (94,8%) e segurança quanto ao pagamento pela comercialização (70,7%). Além disso, o PAA proporcionou diversificação da produção para o autoconsumo das famílias em 77,6% dos casos.
(7) Hespanhol, 2013	Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar	Dracena, SP	Relato de experiência	Pesquisa realizada em duas etapas: 1. levantamento bibliográfico sobre a temática abordada com coleta e análise de dados de fonte secundárias (EDR, IBGE, MDS, MDA e CONAB); 2. pesquisa de campo, com aplicação de formulários semiestruturados a 19 produtores rurais participantes do programa e os responsáveis por 16 instituições da rede socioassistencial.	Observou-se na pesquisa bibliográfica que o PAA-CDS aumentou ao longo dos anos, com exceção de 2010. A pesquisa de campo identificou que 60% dos agricultores diversificaram sua produção através do PAA e 95% dos agricultores avaliaram o programa como benéfico. Porém o estudo aponta que a estrutura descentralizada, possui influência de interesses contraditórios, o que se desdobra como uma limitação para execução do programa.
(8) Carvalho; Rocha, 2013	Programa de Aquisição de Alimentos: a lente bioética na segurança alimentar	Brasil	Abordagem qualitativa - análise de conteúdo.	Análise de documentos oficiais do PAA. Identificação de referenciais bioéticos preestabelecidos presentes nos documentos: direito humano (DH); equidade (EQ); proteção (PT); inclusão social (IS); participação (PA).	Segundo os autores, os documentos oficiais que tratam do PAA possuem altas convergências com os referenciais bioéticos. Sendo a proteção, o princípio com maior quantitativo, seguido de equidade e direito humano.

Abreviações: PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), COMSEA (Conselho Municipal de Segurança Alimentar), CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), AF (Agricultura Familiar), SAN (Segurança Alimentar e Nutricional), CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), ANA (Articulação Nacional de Agroecologia), PAA-CDS (Programa de Aquisição de Alimentos - Compra com Doação Simultânea), INSEAN (Insegurança Alimentar e Nutricional), EDR (Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), CDS (Compra com Doação Simultânea).

A partir da análise dos estudos selecionados, foram elencadas três categorias:

### **Importância da compra com doação simultânea para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional**

A CDS é uma das cinco modalidades de execução do PAA, como abordado anteriormente, ela ocorre por meio da compra de produtos da agricultura familiar e doação dos alimentos para indivíduos em vulnerabilidade social atendidos por entidades socioassistenciais (Brasil, 2022). Em metade dos estudos analisados (Mendes; Neves; Machado, 2019; Salgado *et al.*, 2017; Hespanhol, 2013; Carvalho; Rocha, 2013), a CDS aparece como principal ação de operacionalização do PAA. Além disso, as modalidades formação de estoque pela agricultura familiar (Salgado *et al.*, 2017; Hespanhol, 2013); compra direta da agricultura familiar e o PAA-Leite (Salgado *et al.*, 2017) também são citadas como ações do programa, nos estudos agrupados nesta categoria.

Em uma análise sobre a utilização dos recursos destinados ao PAA em nível nacional, a CDS recebeu cerca de 39% dos recursos destinados à execução do programa no período de 2003 a 2010, seguida da modalidade PAA-Leite. Esta possui características parecidas com a modalidade CDS, mas está restrita a algumas regiões do país, sendo o leite o único produto adquirido (Hespanhol, 2013). Salgado *et al.* (2017), em uma análise da eficácia do PAA, em relação a focalização e cobertura do programa nas diversas regiões brasileiras, demonstraram que o Nordeste e Norte são as regiões mais demandantes de ações do programa por possuírem proporcionalmente maior quantidade de pessoas vivendo em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar.

As ações do PAA no nível local também são foco de diversos estudos, sobretudo a CDS (Correa, 2018; Assis *et al.*, 2017; Modenese; Sant'Ana, 2019), que apresenta cenário parecido com o observado no contexto nacional. No município de Dracena, os repasses de recursos para o PAA passaram a ser realizados a partir de 2006, com crescente aumento de recursos repassados (com exceção do ano de 2010). Em uma análise sobre recursos aplicados, agricultores e entidades atendidas (2006-2011), observa-se que o programa chegou a beneficiar até 230 agricultores e 46 entidades socioassistenciais (Hespanhol, 2013). Além disso, 95% dos agricultores entrevistados avaliaram o programa como benéfico no município, e 60% dos agricultores beneficiários do programa diversificaram sua produção através do PAA (Salgado *et al.*, 2017).

Em um estudo realizado em 12 regiões de planejamento do estado do Mato Grosso, que avalia a execução do PAA na modalidade CDS nos 141 municípios do estado, identificou que a CDS foi a modalidade do PAA mais acessada pelos agricultores familiares desde a criação do programa e, conseqüentemente, a que mais recebeu recursos financeiros. No Mato Grosso, foram beneficiados 15.289 agricultores no período de 2009 a 2014, quando se observou variação do acesso dos municípios e regiões ao PAA-CDS ao longo dos anos, sendo 2010 o ano com maior abrangência do programa. Quanto aos alimentos adquiridos da agricultura familiar no período de seis anos, foram comercializados mais de 31 milhões de quilos de alimentos, contemplando 123 variedades de alimentos (incluindo frutas, leguminosas, laticínios, carnes, cereais, hortaliças, além de produtos processados como doces, biscoitos, farinhas etc.). Constatou-se que, apesar do fomento desigual e ainda insuficiente aos municípios, o PAA-CDS contribuiu para o fortalecimento das organizações de agricultores, a diversificação da produção, o consumo familiar dos camponeses e a soberania alimentar (Mendes; Neves; Machado, 2019).

O PAA-CDS tem se mostrado um potente instrumento de fortalecimento da agricultura familiar. Dentre as diversas produções científicas acerca da temática, destacam-se como benefícios: o aumento da diversificação produtiva, este que produz benefícios às entidades assistidas e às próprias famílias dos agricultores, que qualificam seu consumo alimentar através da produção para o autoconsumo e comercialização dos excedentes; e o conseqüente aumento de renda das famílias de agricultores, pela garantia do acesso ao mercado institucional (Assis, 2017; Modenese, 2019). Diante disso, faz-se necessário apontar que os benefícios do PAA-CDS para a agricultura familiar impactam diretamente na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.

A CDS foi a modalidade de maior investimento dos recursos do PAA ao longo da existência do programa, além de ser a modalidade mais acessada pela agricultura familiar (CONAB, 2018). Pode-se inferir que isso resulta da menor burocracia para acessar essa modalidade em detrimento das outras, garantindo acesso ao mercado institucional e diminuição de desperdícios na produção (CONAB, 2018; Salgado *et al.*, 2020; Mendes; Neves; Machado, 2019; Hespanhol, 2013; Correa, 2018; Assis; Priore; Franceschini, 2017). A diversificação produtiva é uma exigência para participar do programa, o que, além de estimular a melhoria no padrão de consumo alimentar dos agricultores, desestimula práticas agrícolas de

monocultura, priorizando sistemas de produção que respeitem a biodiversidade. Por fim vale destacar que Carvalho & Rocha (2013), em uma análise dos documentos de elaboração do PAA através dos preceitos bioéticos, demonstram que o programa possui caráter estruturante e se configura como elemento essencial para garantir a segurança alimentar e os direitos humanos.

### **Programa de Aquisição de Alimentos como fortalecedor do acesso ao mercado institucional pela agricultura familiar**

O mercado institucional brasileiro é representado pelo PAA e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este se configura uma importante estratégia para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar, pois garante aos produtores rurais uma maneira segura de escoamento da produção, por meio do acesso a comercialização dos alimentos para o setor público (Rocha; Anjos, 2016; Ferreira; Cruz, 2013; Santos; Torres, 2023). A relevância dessas políticas públicas para a garantia do direito à alimentação é tamanha, que são mencionadas pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em um relatório publicado em 2013, como um dos maiores programas de compras institucionais do mundo voltados ao combate, principalmente, à pobreza no campo (IPC-IG, 2013).

Além disso, vale destacar que o PAA foi o primeiro programa a institucionalizar a compra de alimentos da agricultura familiar pelo Estado. Isso produziu experiências interessantes que possibilitaram as discussões e posterior inserção dos agricultores familiares no PNAE, por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que instituiu a obrigatoriedade de adquirir no mínimo 30% de produtos da agricultura familiar para a produção da merenda escolar (Schwartzman *et al.*, 2017; Brasil, 2009).

Os artigos da revisão agrupados nesta segunda categoria apresentam, em sua análise, as influências do mercado institucional, com enfoque no PAA, para o fortalecimento da agricultura familiar e percepção dos agricultores beneficiários sobre fazer parte deste programa. Estudo realizado em 2020 analisou a influência da implementação do PAA nas cadeias de produção e comercialização de alimentos no município de Viçosa (MG), observando que o programa tem contribuído para o fortalecimento da agricultura familiar por meio do pagamento aos produtores e da garantia de compra a preços de mercado. Além da sua influência no aumento da

produção, houve melhora na qualidade e fortalecimento dos sistemas alimentares locais (Salgado; Dias; Souza, 2020).

Atrelada a isso, segundo Batista *et al.* (2016), a percepção dos agricultores sobre o PAA tem se mostrado positiva. Entrevista com 58 agricultores familiares do município de Ubá (MG), visando compreender a percepção destes sobre fazer parte do PAA, observou que participar do programa trouxe benefícios e satisfação aos agricultores, sobretudo na melhoria da renda, relatada por 94,8% dos agricultores. O estudo também demonstra que 77,6% dos agricultores identificaram que o programa proporciona diversificação da produção e melhora o autoconsumo; e 70,7% relataram segurança quanto ao pagamento pela comercialização dos alimentos.

Percebe-se um cenário parecido com o relatado anteriormente, em outras pesquisas a nível local. Correa (2018), em uma pesquisa com agricultores familiares em São Luís (MA), observou efeitos positivos do PAA no aumento da produção e melhoria da renda familiar; não apresentou, porém, o mesmo resultado com relação à diversificação de produtos. Outras produções referem que o mercado institucional de alimentos trouxe geração de emprego e renda para famílias que vivem no campo, facilitou o acesso ao mercado, corroborou para o fortalecimento das organizações de agricultores, além de fomentar o desenvolvimento local (Araújo; Araujo, 2020; Sambuichi *et al.*, 2022; Becker; Anjos, 2010).

Diante da importância do mercado institucional para o fortalecimento da agricultura familiar, e da discussão sobre as potencialidades da CDS elencadas na categoria anterior, faz-se necessário que o PAA-CDS continue atuando de maneira a promover o fortalecimento e organização dos produtores rurais, a fim de prepará-los para acessar outros mercados institucionais mais burocráticos e exigentes, como o PAA-Compras Institucionais e o PNAE (Perin *et al.*, 2021).

No entanto, um relatório técnico produzido pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) (Koscher; Barcelos, 2021) apresenta uma experiência interessante relacionada com a modalidade PAA-Compras Institucionais. Nos anos de 2013 a 2016 a universidade adquiriu produtos da agricultura familiar para abastecimento dos restaurantes universitários, priorizando a aquisição de produtos orgânicos. Dentre os benefícios apontados pelo relatório, destaca-se a melhoria na qualidade dos gêneros alimentícios servidos nos restaurantes universitários e nas condições de vida e produção dos agricultores familiares da região; fortalecimento do sistema cooperativo como forma de comercialização de pequenas propriedades rurais; incremento na renda

dos agricultores familiares além da criação de condições favoráveis à permanência de agricultores em sua atividade produtiva. O PAA apresenta resultados positivos na promoção da inclusão produtiva e fortalecimento da agricultura familiar por meio do acesso aos mercados institucionais (Koscher; Barcelos, 2021).

## **Potencialidades e desafios do PAA frente à herança dos desmontes e da pandemia da Covid-19**

Dos artigos estudados nesta revisão, dois foram publicados no ano de 2020, um em 2021 e destes, dois foram produzidos durante a vigência da pandemia do novo coronavírus no país. Sabe-se que a pandemia da Covid-19 impactou diretamente nas condições de vida e segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Por isso, nesta última categoria, agruparam-se as produções científicas que tinham como objetivo: investigar a articulação e reorganização do PAA e PNAE frente aos desafios da pandemia da Covid-19 (Zimmermann; Eleuterio; Garcia, 2021); e analisar o PAA como ferramenta para mitigar os impactos econômicos e sociais da Covid-19 (Sambuichi *et al.*, 2020). Pretende-se discutir, assim, a partir das experiências positivas observadas, quais as potencialidades do PAA para o enfrentamento do cenário atual de insegurança alimentar. Atrelado a isso, espera-se compreender os desafios impostos para a consolidação do programa.

Zimmermann e colaboradores (2021), em estudo realizado em Foz do Iguaçu (PR), propuseram investigar quais foram as respostas na coordenação do PAA e PNAE durante a pandemia da Covid-19, por meio de entrevistas, análise de fóruns de discussão especializada e revisões de documentos oficiais. Durante a pandemia, o PAA continuou operante no município e foi uma das únicas fontes de renda dos agricultores. O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) estava desativado, o que dificultou o controle social. Quanto aos desafios organizacionais do PAA durante a pandemia, destacam-se: a necessidade de maior investimento dos governos no programa; e a oferta de assistência técnica incipiente às necessidades dos agricultores quanto às medidas de proteção ao contágio. Ainda assim, observa-se que ambos os programas foram essenciais para enfrentamento da pandemia, mas ainda com necessidade de maior integração entre eles.

O segundo estudo agrupado nesta categoria faz uma análise do PAA no contexto nacional, pontuando aspectos importantes do programa para enfrentar os desafios impostos pela pandemia. Foram realizadas projeções de investimentos estimando

valores de aplicação de recursos financeiros. Consideraram-se três cenários diferentes de investimento: no cenário mais conservador, com a aplicação de 186 milhões de reais, que resultaria no atendimento de 42 mil agricultores e 7,5 milhões de beneficiários consumidores; o segundo estimou aplicação de 500 milhões de reais com atendimento a 84 mil agricultores e 9,5 milhões de beneficiários. Já no terceiro cenário, foi proposto um investimento próximo aos já aplicados pelo programa em 2011, sendo 1 bilhão de reais onde o PAA poderia atender 208 mil agricultores e 12 milhões de beneficiários, garantindo atendimento direto a milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade social, além de estimular o dinamismo das economias locais e melhorar as condições de abastecimento dos alimentos. O estudo aponta que o PAA é capaz de promover a estruturação de cadeias produtivas e que apresenta elementos estratégicos de resposta contra os riscos de desabastecimento. Destaca-se que de 2011 a 2018, o programa adquiriu 536 variedades de alimentos da agricultura familiar. Apesar disso, o valor orçado para aplicação do programa em 2020 reduziria ainda mais o número de beneficiários (Sambuichi *et al.*, 2020).

Vale ressaltar a importante ação coordenada pela Associação Nacional de Agroecologia (ANA), que no ano de 2020, junto com mais de 800 movimentos sociais, apresentou uma proposta emergencial de financiamento para o PAA, sugerindo a aplicação de 1 bilhão de reais em recursos, porém apesar dos esforços, o valor aplicado foi bem abaixo do valor indicado pela organização (220 milhões) o que impactou na redução no total de beneficiários atendidos neste período. Sambuichi *et al.* (2020) também afirmam que, para a retomada satisfatória do programa frente às atuais dificuldades nos tempos de pandemia, é necessário criar demanda e reduzir as burocracias de acesso ao PAA.

Por meio do conjunto de ações realizadas nos anos que se seguiram à criação do Programa Fome Zero, o Brasil conseguiu sair do Mapa da Fome da ONU em 2014. Porém, a partir de 2016, os dois anos do governo de Michel Temer foram caracterizados por processos sistemáticos de ruptura institucional e cortes orçamentários em políticas de garantia de direitos sociais. No que se refere ao PAA, destaca-se a Emenda Constitucional nº 95, que prevê o congelamento dos gastos com saúde, educação e assistência social e o desmonte da institucionalidade da AF e a ameaça aos programas de Compra Direta da Agricultura Familiar. No período de um ano (2016-2017), houve redução do orçamento do programa em 39% (Santarelli *et al.*, 2017; Vasconcelos, 2019; Brasil, 2016).

O primeiro Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (I VIGISAN), publicado em 2021, mostra que em cinco anos houve um retrocesso na situação de segurança alimentar da população brasileira equivalente a 15 anos, com grande acentuação no período de 2018 a 2020. Dados mais alarmantes foram publicados no II VIGISAN (Rede PENSSAN, 2022) mostrando o aumento expressivo da extrema pobreza no Brasil de 2020 a 2022, passando de 19,1 milhões para 33,1 milhões de pessoas vivenciando a fome. Essa situação reflete a grande crise instaurada durante a pandemia da Covid-19, mas também é reflexo de um projeto político de desmonte das políticas de bem-estar social.

Ao analisar a execução do PAA ao longo dos anos, é possível observar que o programa vem sofrendo sistemáticas reduções na aplicação de recursos e na operacionalização das diferentes ações do programa. Nos anos iniciais de sua criação, o programa apresentou tendência de crescimento contínuo, destacando-se os anos de 2011 e 2012, pelo significativo aumento de recursos financeiros aplicados, passando a mais de 1 bilhão de reais (Hespanhol, 2013; Sambuichi *et al.*, 2020). No ano seguinte, em 2013, observou-se uma redução dos recursos para metade do valor, com tentativa de recuperação nos anos 2014 e 2015. Após 2016, o programa passou a enfrentar desafios com a redução do financiamento (chegando a 232 milhões de reais em 2018).

Em um relatório sobre a evolução do PAA produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) os autores apontam redução significativa no número de agricultores beneficiados pelo PAA e alimentos adquiridos ao longo dos anos 2011 a 2018 (Perin *et al.*, 2021). A burocratização do acesso ao programa também se apresentou como uma dificuldade encontrada. Salgado *et al.* (2017) ao analisar a distribuição de recursos do PAA frente às necessidades dos municípios, observaram que a maioria do financiamento não chegava aos municípios com maior vulnerabilidade social, e sim aos municípios com maior organização de estrutura de representação dos agricultores.

Conforme afirmado anteriormente, a aquisição de produtos da agricultura pelo PAA em sua maioria se dá por dispensa de licitação, porém determinadas situações podem exigir que os agricultores se organizem em Cooperativas, Conselhos, Associações (CONAB, 2024; Triches; Grisa, 2015), o que por um lado estimula o fortalecimento da autonomia e da capacidade organizativa dos produtores (Gregolin *et al.*, 2018), mas que pode se configurar como uma barreira de acesso para agricultores familiares de municípios de pequeno porte, com menor

capacidade produtiva, menor acesso às informações ou em situações em que não há colaboração dos gestores públicos. Vale destacar que o campo das políticas públicas para a agricultura familiar sempre foi habitado pelos mais diversos atores sociais e regido por diferentes interesses. Diante disso, sabe-se que a capacidade do PAA de promover o fortalecimento das organizações da agricultura familiar vai perpassar entraves relacionados a governança, capital social e ação dos atores sociais envolvidos. Portanto, a presença de dispositivos coletivos de organização de produtores rurais potencializa a execução do programa (Triches; Grisa, 2015; Grisa; Schneider, 2014).

Frente às dificuldades apresentadas, observou-se também a redução de estímulos às demais modalidades de operacionalização do PAA. Em 2018, apesar dos desafios, as modalidades CDS, aquisição de sementes e formação de estoque resultaram em mais de 23 mil toneladas de diversos produtos cultivados por 9.675 beneficiários fornecedores. Já no ano de 2020, o programa só operou na modalidade CDS (CONAB, 2021). Porém, apesar das crescentes dificuldades apresentadas, observa-se novamente a retomada da centralidade da temática fome nas discussões do poder público. No início de 2023, ocorreu a retomada do PAA, através da Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023, com perspectivas de ampliação da aquisição de alimentos das comunidades indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e mulheres agricultoras, além do reajuste no valor individual recebido pelos agricultores familiares de R\$ 12 mil a R\$ 15 mil (Brasil, 2023; CONAB, 2023).

Sabendo dos avanços produzidos pelo PAA, a presente revisão objetivou compreender a trajetória do programa nos últimos dez anos (2012-2022), reforçar sua relevância para a garantia da SAN e fortalecimento da agricultura familiar na atualidade, e ainda, pontuar os principais desafios que o programa terá de enfrentar para a retomada de sua eficácia. Apesar disso, o recorte temporal de dez anos se configura como uma limitação, por excluir estudos publicados no período anterior a 2012, quando houve maior ascensão das ações do programa. Outra limitação a ser apontada é a não análise da literatura cinzenta, que pode ter reduzido a quantidade de achados nesta revisão integrativa. E por fim, esta revisão utilizou um único avaliador. Dessa maneira, destacamos a necessidade da realização de mais estudos que contribuam para a sistematização e síntese das experiências produzidas pelo PAA desde sua criação, a fim de traçar estratégias para seu fortalecimento frente às dificuldades atuais.

## Conclusão

As experiências relatadas mostram que o PAA é uma importante política estruturante de combate à fome e contribui para a promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias do campo e das cidades. Além disso, ele se configura como um instrumento importante de valorização dos saberes locais, agroecologia e do estímulo ao autoconsumo das famílias que vivem no campo. No entanto, o programa apresenta alguns desafios na sua operacionalização, resultantes da diminuição orçamentária, descontinuidade das modalidades e desmontes sistemáticos que o programa sofreu ao longo dos últimos anos.

Frente a isso, faz-se necessário retomar as discussões sobre as políticas de abastecimento de alimentos e voltar o olhar para as pessoas que vivenciam a fome, destacando os agricultores como parceiros essenciais para o fortalecimento dos sistemas alimentares locais, promoção da produção sustentável e mais justa. Com a atual retomada de uma agenda pública voltada a frear os avanços neoliberais e fortalecer as políticas públicas de bem-estar social e, sobretudo, com a retomada do PAA, vislumbra-se a possibilidade de traçar estratégias para o fortalecimento das pautas de enfrentamento da fome. A partir do cenário complexo no qual se situa o PAA, e das mudanças propostas para a ampliação e melhoria do programa, surge a necessidade de produzir estudos que investiguem os desdobramentos das ações propostas.<sup>1</sup>

## Referências

- ABRAMOVAY, R. *O que é fome?* São Paulo: Brasiliense, 1986. (Coleção Primeiros Passos).
- ARAÚJO, M. A. D.; ARAÚJO F. R. de. *Compras na administração pública: processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações*. Vol. 2. Natal: EDUFRN, 2020.
- ASSIS, S. C. R. de; PRIORE, S. E.; FRANCESCHINI, S. do C. C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 2, p. 617-626, 2017. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017222.02292015>. Acesso em: 9 dez. 2022.
- BATISTA, L. M. G. *et al.* Percepção de agricultores familiares do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre o significado de fazer parte do PAA e a sua compreensão sobre conceitos relacionados à alimentação, nutrição e saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 25, n. 2, p. 494-504, 2016. <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902016150258>>. Acesso em: 02 maio 2024.

BECKER C.; ANJOS, F. S. dos. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do Sul gaúcho. *Segurança Alimentar e Nutricional* (Campinas), v. 17, n. 1, p. 61-72, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634800>>. Acesso em: 02 maio 2024.

BELIK, W.; SILVA, J. G. da; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/nWXBS3LYccnQHjCbTgq6HHB/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* [Internet]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal>>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Emenda constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 16/12/2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. 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*, 03/07/2003 (Publicação Original) e 04/07/2003 (Retificação). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm)>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 30/12/2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm)>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. 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*, 23 mar. 2023. Disponível em: <[https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=1166&ano=2023&ato=5c0M\\_zaE10MZpWT595](https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=1166&ano=2023&ato=5c0M_zaE10MZpWT595)>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Fome Zero: Uma História Brasileira – Vol. 1*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Zero, v. 1, 2010. 190 p. Disponível em: <<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS, 2014, p. 11-55. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsp/ferramentas/docs/PAA.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Programa de Aquisição de alimentos*. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa>>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Compra com Doação Simultânea - CONAB*. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/alimenta-brasil/modalidades-2/compra-com-doacao-simultanea-conab>>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Lei nº11.947, 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. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 17/6/2009, p. 2. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em: 02 maio 2024.

CARVALHO, L. R. T. de; ROCHA, D. G. Programa de Aquisição de Alimentos: a lente bioética na segurança alimentar. *Revista Bioética*, v. 21, n. 2, p. 278-290, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/bioet/a/VqYjDCQCwCmBJW8YmSKqX3d>>. Acesso em: 02 maio 2024.

CECILIO H. P. M.; OLIVEIRA D. C de. *Modelos de revisão integrativa: discussão na pesquisa em Enfermagem*. In: 6º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa. *Atas...* v. 2, p. 764-772. Salamanca, Espanha, 2017. Disponível em: <<https://es.ludomedia.org/categoria-publicacao/ciaiq>>. Acesso em: 02 maio 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Agricultura Familiar Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da Conab em 2018*. Brasília, DF: Conab, 2019. (Compêndio de Estudos Conab, v. 20). Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab>>. Acesso em: 02 maio 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Agricultura Familiar Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da Conab em 2020*. Brasília, DF: Conab, 2021. (Compêndio de Estudos Conab, v. 30). Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab>>. Acesso em: 02 maio 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Agricultura Familiar*. 2024. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar>>. Acesso em: 02 maio 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Retomada do PAA visa fortalecer a agricultura familiar e a garantir o acesso à alimentação saudável a todos os brasileiros*. 2023. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/4947-retomada-do-paa-visa-fortalecer-a-agricultura-familiar-e-a-garantir-o-acesso-a-alimentacao-saudavel-a-todos-os-brasileiros>>. Acesso em: 02 maio 2024.

CORREA, B. S. *O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha - zona rural de São Luís*. 114 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) - Universidade Estadual do Maranhão. São Luís, 2018.

FERREIRA, N. Z. B.; CRUZ, J. C. F. Mercado Institucional como Fortalecedor da Agricultura Familiar e Promotor da Segurança Alimentar e Nutricional. *Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)*, v. 11, n. 2, 2013. Disponível em: <<https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/2478>>. Acesso em: 02 maio 2024.

GANONG L. H. Integrative Review of Nursing Research. *Research in Nursing & Health*, v. 10, n. 1, p. 1-11, 1987.

GREGOLIN, M. R. *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (CONAB). Operacionalização no Território da Cantuquiriguaçu-PR. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v. 7, n. 1, p.207-230, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/rever/article/view/3368>>. Acesso em: 02 maio 2024.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 61, n. 3, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/resr/a/qFd6RZg9Ct5zX5vY8RwswNh/>>. Acesso em: 02 maio 2024.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, p. 125-146, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WdsndRqMPtmf#>>. Acesso em: 02 maio 2024.

HESPANHOL, R. A. de M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. *Sociedade & Natureza*, v. 25, n. 3, p. 469-483, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000300003>>. Acesso em: 02 maio 2024.

KOSCHER, P. L. C.; BARCELOS, M. *Ampliar o fornecimento de alimentos da agricultura familiar para os RE's da UFPEL*. Pelotas: Universidades Federal de Pelotas, (Apêndice I - Relatório Técnico), 2021. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/profiap/files/2021/10/relato%CC%81rio-te%CC%81cnico-Paulo-Koschier.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2024.

LOURENÇO, A. V. *et al.* *Brasil: do flagelo da fome ao futuro agroecológico: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa*. Rio de Janeiro, RJ: AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, 2022. Disponível em: <[https://br.boell.org/sites/default/files/2022-09/brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico\\_ana-2022.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/2022-09/brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico_ana-2022.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2024.

MENDES M. F.; NEVES S. M. A. da S.; MACHADO T. da S. O Programa de Aquisição de Alimentos como indutor da Soberania Alimentar. *Mercator* (Fortaleza), v. 18, p. e18024, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.4215/rm2019.e18024>>. Acesso em: 02 maio 2024.

MODENESE, V. da S.; SANT'ANA, A. L. Diversificação produtiva e de comercialização de agricultores familiares assentados de Mirandópolis (SP): contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 57, n. 4, p. 636-655, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.185555>>. Acesso em: 02 maio 2024.

CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA O CRESCIMENTO INCLUSIVO; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (IPC-IG).

*Demanda Estruturada e a Agricultura Familiar no Brasil: o Caso do PAA e do PNAE*. Brasília: IPC-IG, 2013. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/port/PAAREportPT\\_Demanda\\_Estrutruada\\_e\\_a\\_Agricultura\\_Familiar\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/PAAREportPT_Demanda_Estrutruada_e_a_Agricultura_Familiar_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2024.

PAGE M. J. *et al.* A declaração PRISMA 2020: diretriz atualizada para relatar revisões sistemáticas. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 31, n. 2, p. e2022107, 2022. Disponível em: <[http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-49742022000201700&lng=pt](http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742022000201700&lng=pt)>. Acesso em: 02 maio 2024.

PERIN G. *et al.* *A Evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios*. Brasília: Ipea, 2021 (Texto para Discussão, 2691). Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td\\_2691.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2024.

REDE PENSSAN. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil - I VIGISAN*. Rede PENSSAN, 2021. Disponível em: <[http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2024.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. II VIGISAN: relatório final. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2024.

RIBEIRO JUNIOR, J. R. S. A fome como processo e a reprodução social capitalista. *Boletim Paulista de Geografia*, v. 1, n. 105, p. 15-39, 2021. Disponível em: <<https://publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/view/1992>>. Acesso em: 02 maio 2024.

ROCHA, J. H.; ANJOS, F. S. dos. Agricultura familiar e os mercados institucionais: análise do Programa de Aquisição de Alimentos (CPR-Doação) em Boa Vista-Roraima. *Revista NERA*, v. 19, n. 31, p. 111-142, 2016. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3553/3417>>. Acesso em: 02 maio 2024.

SALGADO R. J. dos S. F. *et al.* Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 55, n. 4, p. 661-678, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550403>>. Acesso em: 02 maio 2024.

SALGADO, R. J. S. F.; DIAS, M. M.; SOUZA, W. J. de. Agricultura Familiar, Extensão Rural e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: delimitando categorias analíticas à luz da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil. *Mundo Agrario*, v. 21, n. 46, p. e137, 2020. Disponível em: <<https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe137/12323>>. Acesso em: 02 maio 2024.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* *Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares*. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, 2820). <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11615/1/TD\\_2820\\_Web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11615/1/TD_2820_Web.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2024.

SANTARELLI, M. *et al.* *Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil*. Brasília: FIAN Brasil, 2017. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Publica%C3%A7%C3%A3o-Completa-Informe-Dhana.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2024.

SANTOS, T. T. B. dos; TORRES, R. L. Efeitos do acesso ao mercado institucional sobre a segurança alimentar e nutricional no município de Almirante Tamandaré, Paraná. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 61, n. 2, p. e257596, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/restr/a/kVXRS8wQDWvVdqybxFXnnd/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 maio 2024.

SCHWARTZMAN, F. *et al.* Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, n. 12, p. e00099816, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/VZhjckwkwxDmmyqs7dp3kS/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 mai. 2024.

SOUZA M. T.; SILVA M. D.; CARVALHO R. Revisão Integrativa: o que é e como fazer. *Einstein*, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010. Disponível em: <[https://journal.einstein.br/wp-content/uploads/articles\\_xml/1679-4508-eins-S1679-45082010000100102/1679-4508-eins-S1679-45082010000100102-pt.pdf](https://journal.einstein.br/wp-content/uploads/articles_xml/1679-4508-eins-S1679-45082010000100102/1679-4508-eins-S1679-45082010000100102-pt.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2024.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre Mudanças e Conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da Retórica da Intransigência. *Revista NERA*, n. 26, p. 10-27, 2015. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3569>>. Acesso em: 02 maio 2024.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/?lang=pt#>>. Acesso em: 02 maio 2024.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 24, n. 11, p. 2710-2717, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/Hmz96PxNBvLzRv4LC5ZGLGR/?lang=pt#>>. Acesso em: 02 maio 2024.

VASCONCELOS, F. de A. G. de *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. *Revista de Nutrição*, v. 32, p. e180161, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rn/a/x5nRd9jQX8dZPmg8JqwrXBD/?lang=en#>>. Acesso em: 02 maio 2024.

ZIMMERMANN, S. A.; ELEUTERIO A. A.; GARCIA A. P. Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas alimentarias en Brasil durante la pandemia de Covid-19. *Revista de Estudios Sociales*, v. 78, p. 110-126, 2021. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8245696>>. Acesso em: 02 maio 2024.

## **Nota**

<sup>1</sup> V. C. da Silva: projeto, coleta, análise, interpretação dos dados e redação do manuscrito. E. M. Barim e C. Murta-Nascimento: projeto e revisão crítica do manuscrito.

# *Abstract*

## *Contributions of the Food Acquisition Program to the strengthening of family farming, food and nutritional security: an integrative review*

Established in 2003 as part of the "Zero Hunger" Program, the Food Purchase Program (PAA) is a crucial structural public policy to combat hunger and strengthen family farming. The program has suffered systematic budgetary and operational dismantling, concomitantly with Brazil's rise in food insecurity. This integrative literature review examines the significance of PAA in ensuring food sovereignty and empowering family farming. The literature search was conducted in December 2022, encompassing Portuguese, Spanish, and English publications within a ten-year timeframe. The databases used were SciELO and BVS, which include LILACS and MEDLINE. Thirty-five publications were identified, and eight articles were included in this review after analysis. The documented experiences demonstrate the effectiveness of the PAA in combating hunger and contributing to the promotion of food security in rural families. Nevertheless, the program faces challenges related to budget cuts, the discontinuation of operational modalities and the lack of structure as a State policy. In light of this, there is an urgent need to revise the PAA's organizational structures and consolidate this program as a critical state policy, not only to ensure its resistance but also to regain its effectiveness.

► **Keywords:** Food and nutritional security. Food Acquisition Program. Sustainable Agriculture. Public Policy.

