

Programa de Aquisição de Alimentos como Estratégia  
para a Segurança Alimentar e Nutricional  
*The Food Acquisition Program as a Strategy for Food and Nutrition  
Security*  
*Programa de Adquisición de Alimentos como Estrategia a la  
Seguridad Alimentaria y Nutricional*

---

Maria Leticia Barbosa Xavier\*

---

RESUMO

O presente artigo tem por objeto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma política pública em execução desde o ano de 2003, do qual se faz uma análise bibliográfica. Pretende-se analisar o direito à alimentação e o dever do Estado de implementar políticas públicas para garantir o acesso à alimentação com qualidade, quantidade e regularidade suficientes para a população. Para tratar desse tema estratégico, são apresentados resultados alcançados pelo PAA nas cooperativas de agricultores familiares produtores de alimentos e as conquistas do programa na promoção da segurança alimentar e nutricional em equipamentos públicos socioassistenciais no País. Conclui-se, a partir do estudo, que o PAA tem atingido os seus objetivos tanto em relação à produção como ao consumo de alimentos, sendo um dos responsáveis pela saída do Brasil do mapa da fome da FAO.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Políticas públicas. Segurança Alimentar e Nutricional. Direito Humano à Alimentação Adequada.

ABSTRACT

This article presents a bibliographic review of a food acquisition program (Programa de Aquisição de Alimentos - PAA), a public policy adopted in 2003. Our purpose is to discuss the State obligation of implementing public policies that ensure the right of regular access to quality food. Results achieved by the PAA in family farming cooperatives and the promotion of food security in public social service facilities around the country are presented in order to tackle this strategic issue. From our study, we conclude that besides being successful in both production and destination of food, the program is also responsible for the fact that Brazil is no longer present in FAO's hunger map.

Keywords: Public policies. Food and nutrition security. Human right of access to proper food and nutrition.

---

\* Mestre em Administração. Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. Atualmente é professora no Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: mleticiabx@gmail.com

Artigo recebido em set./2017 e aceito para publicação em out./2017.

## RESUMEN

*El presente artículo tiene por objeto de investigación el Programa de Adquisición de Alimentos, una política pública en ejecución desde el año 2003, del cual se hace un análisis bibliográfico basado en estudios ya realizados sobre el tema. En esta oportunidad se discute el derecho a la alimentación y el deber del Estado de proveer políticas públicas para garantizar el acceso de la población a la alimentación de calidad, en cantidad y regularidad suficientes. Se presentan los resultados del PAA en las cooperativas de agricultores familiares productores de alimentos y las conquistas del Programa en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en instituciones públicas socioasistenciales del país. Se concluye a partir de este estudio que el PAA ha alcanzado sus objetivos, en relación a la producción y el consumo de alimentos, y es uno de los responsables de la salida de Brasil del mapa del hambre de la FAO.*

*Palabras clave: Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Políticas públicas. Seguridad alimentaria y nutricional. Derecho humano a la alimentación adecuada.*

## INTRODUÇÃO

A questão da (in)segurança alimentar e nutricional deve ser enfrentada pelos Estados por meio de ações, leis e políticas públicas que visem garantir o direito humano à alimentação adequada, promovendo o acesso a alimentos de qualidade, em quantidade e regularidade suficientes aos seus cidadãos, sem que com isso sejam comprometidos outros direitos (MALUF, 2009). Desde 2003 o Brasil tem se destacado na promoção de políticas públicas nesse sentido, o que garantiu sua saída do mapa da fome mundial, segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). Em 2002, a FAO estimou que 10,61% da população brasileira se encontrava em situação de fome ou subnutrição. Contudo, após uma década de políticas públicas voltadas para a solução desta questão, especialmente através do Programa Fome Zero, este índice teria diminuído para 2,40% em 2013 (FAO, 2017).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma das políticas públicas da rede do Programa Fome Zero, desenvolvida neste período, na qual são tratadas simultaneamente e de forma complementar as duas grandes questões da segurança alimentar e nutricional: a produção e o acesso aos alimentos. Neste artigo, pretende-se demonstrar os objetivos, a capacidade e a importância do PAA nesses dois campos, o que o qualifica como um dos programas estruturais no combate à fome no Brasil, uma vez que ele atua na distribuição de alimentos às pessoas mais vulneráveis, por meio da garantia de compra dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares.

Para isso, o artigo está estruturado, além desta introdução e das conclusões, em três tópicos. O primeiro contém uma contextualização do direito à alimentação, segundo definição das instituições internacionais e descrição do programa em questão. Na segunda seção, destacam-se suas conquistas e impactos nas cadeias produtivas de alimentos e são apresentados os resultados de pesquisa empírica no Estado de Santa Catarina relativa aos efeitos do PAA nas cooperativas de agricultores familiares. Por fim, na terceira seção demonstra-se a importância do programa em relação ao acesso de alimentos e os benefícios trazidos por ele a entidades socioassistenciais e seus consumidores.

### 1 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) organizou em Roma, no ano de 1996, a primeira Cúpula Mundial de Alimentação. Nesta cúpula foi elaborada a “Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial”, assinada pelos Estados presentes, inclusive o Brasil, os quais se comprometeram a desenvolver políticas públicas para a erradicação da fome em seus territórios (FAO, 1996). Na Declaração de Roma definiu-se o direito de toda pessoa a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito humano à alimentação adequada e com o direito fundamental de toda pessoa estar livre da fome. Os Estados presentes se comprometeram, então, a erradicar a fome em todos os países, com o objetivo inicial de reduzir pela metade o número de pessoas subalimentadas até o ano 2015 (CONSEA, 2009).

A garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável está expressa em diversos tratados internacionais, como a Declaração Universal do Direito dos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, todos reconhecidos e ratificados pelo governo brasileiro. No entanto, somente em 2003 começou a tramitar no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional que pretendia incluir no rol dos Direitos Sociais o direito à alimentação, o que se concretizou apenas em 2010, quando o art. 6º da Constituição Federal passou a ter a seguinte redação:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [grifo nosso].

O direito à alimentação foi incluído na Constituição Federal entre os Direitos Sociais, os quais são reconhecidos como direitos prestacionais, aqueles em que o Estado deve agir para a garantia de sua efetividade por meio de ações concretas e políticas públicas:

Os direitos sociais foram como tais designados por serem direitos a prestações do Estado na consecução da justiça social, mediante a compensação de desigualdades fáticas e garantia do acesso a determinados bens e serviços por parte de parcelas da população socialmente vulneráveis (SARLET, 2010, p. 217).

Compreendidas desta forma, as normas consagradoras de direitos sociais não podem ser faculdades atribuídas ao administrador público, mas são bens e direitos exigíveis e passíveis de sanção pelo seu descumprimento (SARLET, 2010). Diante disso, tem-se que o direito à alimentação deve ser cumprido e executado pelos governos, o que ocorre mediante as políticas públicas, as quais devem ser levadas a cabo a partir de objetivos, metas e avaliações periódicas (SECCHI, 2011).

O direito à alimentação, por sua vez, é mais amplo que o combate à fome, pois implica garantir a todo indivíduo, todo cidadão brasileiro, uma alimentação saudável e equilibrada que o capacite a exercer suas atividades diárias e, também, garanta sua plena saúde e desenvolvimento (BURITY, VALENTE, FRANCHESCHINI, 2010), sem que o dispêndio com alimentos prive a família de exercer outros direitos sociais, como moradia e lazer, por exemplo.

Diante disso, podemos afirmar que a concretização do direito à alimentação requer a oferta de alimentos saudáveis, ricos em nutrientes, em quantidade adequada e com regularidade para toda a população, com preços acessíveis ou, em alguns casos, gratuitamente. Por isso, as políticas públicas que visam concretizar esse direito não podem ficar restritas às ações alimentares, mas devem preocupar-se com toda a cadeia produtiva de alimentos no Brasil, na qual a agricultura familiar tem grande importância.

Os dados do último censo agropecuário revelam que os agricultores familiares são responsáveis por 70% da produção da cesta de alimentos básicos no Brasil. São responsáveis, por exemplo, pela colheita de 87% da mandioca, 70% do feijão, 34%

do arroz, por 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves e 30% dos bovinos (IBGE, 2006). No entanto, segundo o mesmo censo, menos de 25% das áreas utilizadas pela agricultura e pecuária no Brasil são destinadas à agricultura familiar. O cenário é ainda pior quando se analisa o valor da receita anual média dessas propriedades, que é de R\$ 13,6 mil, ou seja, a renda mensal média das famílias não supera R\$1.200 (IBGE, 2006).

Diante da necessidade de promover segurança alimentar e nutricional à população brasileira e de sua indissociável relação com a produção dos alimentos, observamos que em 2003, quando começou a tramitar o Projeto de Emenda Constitucional com vistas à inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, teve início também o Programa Fome Zero, que consistia em um conjunto de políticas públicas que visavam ao combate à fome e extrema pobreza no País. Esta política abrangia mais de 30 ações e programas governamentais de combate à fome, articulados em quatro eixos: melhoria de renda da população; aumento da oferta de alimentos; barateamento da alimentação; e ações emergenciais específicas (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010).

Entre os diversos programas desenvolvidos pelo Fome Zero, o PAA sobressai por sua capacidade de modificação estrutural, uma vez que alia o estímulo à produção de alimentos com o seu consumo local (MATTEI, 2012). O PAA foi reconhecido mundialmente pelo combate estrutural da fome, recebendo em 2014 o prêmio FAO por combater o ciclo vicioso da fome no Brasil, e, por isso, tem sido replicado em outros países, especialmente da África e América Latina (MDS, 2015). Este programa foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696 de 2003 e atua em duas frentes: uma delas focada na garantia da segurança alimentar à população, especialmente àquela em situação de vulnerabilidade social, e a outra voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Na vertente da segurança alimentar o PAA tem o intuito de promover o acesso a alimentos às populações caracterizadas pela falta completa de alimentos ou pelo acesso a comida de baixa qualidade nutricional (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010). A outra frente visa ao fortalecimento da agricultura familiar, estimulando a produção de alimentos e a criação de canais locais de comercialização:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades:

- I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;
- II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
- IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

- V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar, e
- VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

Embora seja condição necessária (ainda que não suficiente) à dignidade humana, o direito à alimentação ainda não está assegurado a milhões de pessoas. Concretizá-lo é um desafio que se coaduna com um modo de desenvolvimento capaz de promover a sustentabilidade social e a sustentabilidade ambiental, caracterizando-se neste caso como um direito socioambiental fundamental de todo ser humano. Constata-se, assim, a contemporaneidade e relação temática entre a concretização do direito à alimentação – agora constitucional – e o Programa de Aquisição de Alimentos. A partir destas relações surgem indícios de uma mudança estrutural na oferta e no consumo de alimentos no Brasil em consonância com o compromisso assumido pelo País em 1996 durante a 1.<sup>a</sup> Cúpula Mundial de Alimentação.

## 2 RESULTADOS DO PAA NAS COOPERATIVAS PRODUTORAS DE ALIMENTOS

No intuito de mensurar o impacto do PAA na cadeia produtiva de alimentos, conforme os objetivos estabelecidos no inciso I, art.19, da Lei n.º 10.696/2003 supracitada, um recorte geográfico e temporal foi adotado tendo como referência empírica as cooperativas de agricultores familiares catarinenses, as quais foram agrupadas segundo as categorias “tratadas” e “controladas”. Na primeira foram incluídas as cooperativas de agricultores familiares, produtores de alimentos beneficiárias do programa, e, na segunda, as cooperativas de agricultores familiares também produtores de alimentos, com similaridades de produção, porte e tempo de funcionamento das cooperativas do primeiro grupo, mas que não fossem beneficiárias do programa.

A análise dos indicadores da área econômica das cooperativas demonstra que as cooperativas participantes do PAA têm obtido melhores resultados financeiros e, com isso, maior taxa de retorno para seus membros, comparativamente com as não participantes. O PAA, portanto, tem possibilitado uma ampliação da renda das cooperativas e, por consequência, das famílias agricultoras. Da mesma forma, as cooperativas tratadas possuem melhores indicadores de comercialização, o que implica maior autonomia comercial e profissionalização, obtendo, assim, melhores preços pelos produtos, menor dependência de atravessadores e contato direto com consumidores finais, através das feiras nas cidades. Nesses casos, se o programa acabar ou um consumidor desistir da compra, a cooperativa tem como garantir o retorno financeiro aos cooperados (XAVIER, 2016).

Esses indicadores permitem afirmar que o PAA tem sido bem sucedido quanto à inserção econômica dos agricultores familiares e das cooperativas, criando condições

essenciais para garantir uma maior remuneração da atividade, fator fundamental para a sustentabilidade financeira da agricultura familiar, como apontado por Abramovay (1998) e Andrade Júnior (2009).

Contudo, neste estudo, entre os indicadores que medem a inclusão econômica da agricultura familiar, destaca-se também a dependência dos recursos do PAA. Mais de 70% das cooperativas pesquisadas que atuam no programa declararam depender do PAA para sobreviver, apesar da diversidade de canais de comercialização. Demonstra-se, desse modo, que embora as condições de comercialização e a renda das cooperativas tenham sido ampliadas, verifica-se extrema dependência dos recursos do programa, pois nenhum dos canais de comercialização concentra o montante destinado pelo PAA, o que significa que ainda que existam outros parceiros comerciais, as parcelas negociadas são muito pequenas, uma vez que as compras institucionais absorvem a maior parte da produção.

Este fato é de grande relevância para a avaliação do programa, dado seu papel essencial na vida dos agricultores familiares e no abastecimento alimentar de segmentos sociais vulneráveis. Ainda que se trate de uma política pública distributiva, nos termos definidos por Lowi (1964), o PAA deve proporcionar as condições necessárias para a independência de seus beneficiários, conforme proposto por Guerra (2010) e Corrêa (2008), para quem é importante, na avaliação das políticas públicas, não somente identificar o alcance social do programa – contribuindo para melhorar as condições de vida de grande parcela da população –, mas também contribuir nesse processo de emancipação dos beneficiários.

Quanto à área de inclusão social, o estudo de Xavier (2016) demonstrou que as cooperativas tratadas se destacam em relação ao grau de articulação em redes de cooperativas e na promoção de capacitação e treinamento aos membros. Estas duas dimensões estão bastante correlacionadas, já que os treinamentos são geralmente realizados pelos órgãos governamentais ou pelas redes às quais as cooperativas estão vinculadas. Portanto, sem essa articulação há pouco treinamento, o que impacta diretamente no resultado e na produtividade das cooperativas. Observa-se, assim, um vínculo estreito entre articulação, participação no PAA, capacitação e resultados econômicos.

Resultados semelhantes foram obtidos pelo *software* Weka de mineração de dados, através de um modelo de árvore de decisão, com o qual também pode ser comprovada a hipótese de que o investimento em capacitação e treinamento é ponto essencial para o desenvolvimento das cooperativas. Através de seu uso, observou-se que onde há capacitação há também participação. Assim, de acordo com o que afirmam Laville (2009) e Chaves (2006), espaços de formação viabilizados dentro das cooperativas geram maior sensação de pertencimento entre seus membros, o que leva a maior participação, cria vínculos entre os cooperados e a comunidade em que estão inseridos e, portanto, fortalece o princípio cooperativista da democracia interna, o que, segundo Cançado (2007), é um dos princípios centrais e diferenciais das cooperativas em relação às empresas convencionais.

Constatou-se que o indicador mais frágil na área social se refere à educação formal, cujos dados coletados mostram uma negligência do programa em relação à escolarização dos beneficiários. Por outro lado, o mesmo dado que impõe um mau desempenho da política indica também que a ela tem atendido seu público-alvo, uma vez que o perfil dos cooperados do grupo tratado se aproxima daquele dos agricultores familiares, demonstrando que as cooperativas possuem sistemas de governança nos quais os agricultores são protagonistas.

No tocante à sustentabilidade ambiental, o estudo realizado permite concluir que o PAA tem proporcionado bons resultados às cooperativas, com o desenvolvimento de práticas agroecológicas nas cooperativas atendidas, bem como promove uma gestão mais estruturada e com maior diversidade de gênero.

Na área da sustentabilidade institucional, entretanto, surgem os maiores gargalos do PAA, sendo eles a baixa participação de jovens e a pouca participação dos cooperados nas assembleias. Vale ressaltar que o desafio de fazer com que os jovens permaneçam no campo é central na discussão de desenvolvimento rural. Segundo dados do IBGE (2004), os jovens menores de 25 anos não representavam mais do que 3% da população rural brasileira. E o índice de envelhecimento da população rural, que mede a razão entre idosos de 65 anos ou mais e a população jovem com 17 anos ou menos, era de 21,4% em 2010 (MAIA; BUAINIM, 2015), mais que o dobro do índice encontrado em 1991, que era de 9,7%. Na medida em que os jovens não permanecem nas propriedades rurais e não se envolvem nas cooperativas, a produção não tem sucessores, sem os quais o campo é afetado por um processo de esvaziamento.

Outra dificuldade relativa à sustentabilidade institucional nas cooperativas atendidas pelo PAA se refere à baixa participação nas assembleias e demais atividades promovidas pelas cooperativas. Em menos de 30% das cooperativas a participação é declarada satisfatória. Além disso, ainda no tocante à sustentabilidade institucional, observou-se que há menos funcionários contratados nas cooperativas tratadas do que nas cooperativas controladas. Embora esse indicador tenha sido inicialmente tomado como um indício de baixa profissionalização, à luz do que é defendido por Cançado (2007), que estuda a necessidade da autogestão nas cooperativas de Economia Social e Solidária, os mesmos dados indicam uma busca pela profissionalização interna dos próprios cooperados e por maior democracia e autogestão, o que coaduna com os princípios cooperativistas e com os objetivos de desenvolver o agricultor familiar por meio de seu envolvimento com as cooperativas de produção.

O aspecto de maior destaque na execução do PAA diz respeito à melhoria da produção e agroindustrialização. As cooperativas beneficiárias adquiriram mais equipamentos, mais maquinários, e construíram ou reformaram significativamente suas agroindústrias, além de inovar na industrialização de produtos após a adesão ao PAA. Todas as cooperativas atendidas pelo PAA possuem agroindústrias em funcionamento ou em construção, enquanto as cooperativas não atendidas encontram muitas dificuldades neste aspecto, sobretudo quando buscam crédito e financiamentos.



Esses dados mostram que o PAA, além de proporcionar uma maior sustentabilidade econômica no curto e médio prazos para as cooperativas, reforça sua capacidade produtiva e competitividade. De modo geral, pode-se concluir que os indicadores analisados possuem forte relação entre si, pois o bom desempenho em um deles indica geralmente melhor desempenho nos demais, especialmente consideradas as dimensões sociais e políticas das cooperativas.

Notou-se que as cooperativas que dispunham de maior autonomia em relação ao programa possuíam também uma maior inserção econômica, e, conseqüentemente, apresentavam bons resultados em indicadores sociais e de sustentabilidade (XAVIER, 2016). Os melhores resultados foram alcançados por aquelas cooperativas com forte inserção social, reforçando os resultados obtidos por Andion (2007), que destaca a importância da organização das cooperativas em redes de produção e de suporte, articuladas com os projetos e movimentos sociais desenvolvidos em seus territórios, tal como argumentam Gonh (1995) e Landim e Carvalho (2011), para quem a relação entre as diversas dimensões da organização amplia os resultados e os torna mais perenes.

Numa análise comparativa entre as cooperativas beneficiárias e não beneficiárias do PAA, constatou-se que o objetivo de “incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda”, foi atingido nas cooperativas catarinenses beneficiadas, embora melhorias ainda possam ser feitas para que os resultados sejam potencializados. Os objetivos estabelecidos pela Lei estão enquadrados nas áreas econômica, social, de sustentabilidade e industrialização. Todas as cooperativas participantes do PAA obtiveram resultados melhores do que as não participantes, traduzindo-se em aumento de patrimônio, renda, crédito, menos dívidas, mais viabilidade de comercialização dos produtos, mais estrutura produtiva, maior cuidado com os recursos naturais, maior produção de produtos orgânicos, maior articulação territorial, maior e mais diversificada participação, e maior capacitação de cooperados (XAVIER, 2016).

Outros estudos, como o realizado por Becker, Bezerra e Dos Anjos (2010), constataram que houve ampliação do cultivo de alimentos por agricultores participantes do PAA. Segundo os pesquisadores, antes do PAA era muito comum observar, na região sul do Rio Grande do Sul, agricultores familiares alterarem os cultivos de alimentos por aqueles utilizados como insumos industriais. Os autores afirmam que antes da entrada no PAA, tais agricultores, em face da dificuldade de comercialização e dos baixos preços de venda de alimentos às redes atacadistas e varejistas, optavam por alterar seus cultivos de uma produção diversificada de alimentos pela monocultura de soja, milho, trigo, fumo etc. Estas culturas foram opções mais atrativas aos agricultores, por proporcionarem garantia de venda e facilidades na distribuição através dos compradores atravessadores, que também forneciam assistência técnica, sementes, fertilizantes e pesticidas.

No entanto, no mesmo estudo, e corroborando os dados encontrados por Mattei (2012), afirma-se que o PAA reverteu essa tendência mediante a garantia de compra e da fixação de um preço justo dos alimentos produzidos, freando assim o

cenário migratório para culturas monocultoras nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em ambos os estudos afirmou-se que as famílias agricultoras pesquisadas, que haviam migrado para a monocultura, voltaram a produzir alimentos, fato que aumenta a oferta regional de produtos e possibilita o barateamento dos preços dos alimentos. Esta volta ao cultivo de alimentos e abandono das monoculturas permitiu conquistas também em relação à segurança alimentar dos próprios agricultores, que voltaram a consumir aquilo que produziam. Conforme Ghizelini (2007), a substituição das monoculturas promoveu uma ampliação da diversidade nas lavouras, e também maior consumo de alimentos pelos próprios agricultores, uma vez que na situação anterior as famílias agricultoras adquiriam alimentos nos mercados urbanos. Todavia, em virtude do nível de renda destas famílias e do preço dos alimentos, muitos destes se tornavam inacessíveis aos agricultores, configurando assim uma restrição de consumo tanto em termos de quantidade quanto de regularidade e, especialmente, de qualidade do alimento ingerido, de modo geral de grande teor calórico e baixo valor nutricional. Esse cenário, segundo o autor, foi revertido com a volta da produção de alimentos e o autoconsumo daquilo que é produzido nas propriedades rurais.

### 3 RESULTADOS DO PAA NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Entre os beneficiários consumidores dos alimentos providos pelo PAA, constatou-se que estes passaram a se alimentar com maior regularidade e melhor qualidade. De acordo com relatos colhidos por Hespanhol (2013), os gestores de entidades socioassistenciais beneficiárias se mostram satisfeitos com os resultados do PAA e afirmam que, depois da adesão ao programa, passaram a oferecer mais refeições e propiciaram maior variedade no cardápio. Os gestores entrevistados ressaltam que houve redução dos gastos com alimentação e que os alimentos, quando adquiridos por licitação, apresentavam menor diversidade e eram menos nutritivos que aqueles fornecidos pelo PAA.

Mattei (2012) verificou que após a implantação do PAA houve aumento da frequência escolar em virtude da alimentação oferecida. Em entrevistas realizadas neste estudo, pais e alunos afirmaram que a comida estava mais saborosa e mais variada depois da inclusão da creche pesquisada entre os beneficiários do programa. Branquinho et al. (2009) reforçam estas conclusões e indicam que o benefício do PAA favoreceu a procura por restaurantes comunitários e populares, pois, segundo os usuários, havia melhorado o cardápio oferecido, que passou a ser mais diversificado, fresco e saboroso. Igualmente, Ortega, Jesus e Só (2006) estudaram especificamente o PAA leite e constataram que na Bahia o fornecimento de leite no PAA implicou aumento de assiduidade das crianças em 51% e ampliou em 48% o rendimento dos escolares.

Assim, tem-se um indício de que a partir da oferta de alimentos pelo PAA as pessoas identificadas em situação de vulnerabilidade social e alimentar passaram a comer em maior quantidade e com mais regularidade, uma vez que procuram as

entidades assistenciais para fazer suas refeições, abandonando o hábito de apenas substituir as refeições por um lanche, ou de simplesmente “pular” refeições, conforme relatos de Branquinho et al. (2009) e Silva, Grossi e França (2010).

Contudo, apesar desses avanços, a maioria das pessoas consumidoras dos restaurantes comunitários realizava somente uma refeição diária (BRANQUINHO et al., 2009), já que as refeições oferecidas pelas instituições eram, na maioria dos casos, a única refeição feita pelos beneficiários diariamente, quando o ideal é ter ao menos três refeições por dia. Ou seja, não obstante as conquistas em termos de qualidade e quantidade, são necessários avanços quanto à regularidade da alimentação. Pesquisas sobre indicadores de saúde confirmaram que, diante das mudanças promovidas pelo PAA nos cardápios oferecidos, houve resultados positivos quanto à diminuição dos distúrbios nutricionais e melhoria dos indicadores de saúde das pessoas beneficiárias, como destacado nas entrevistas realizadas com gestores e beneficiários, transcritas a seguir:

[...] até a melhoria da saúde do público atendido, uma vez que o consumo de alimentos naturais, com qualidade – principalmente quando se trata de crianças e idosos –, garante uma maior resistência às doenças. (HESPANHOL, 2013, p.481).

[...] a gente tomava remédio pra pressão... Agora, com a alimentação saudável e o trabalho que a gente faz, não precisamos mais de remédio. Se alimentando bem até a saúde melhora (BECKER; BEZERRA; DOS ANJOS, 2010, p.14).

O PAA, portanto, promove melhorias em relação à qualidade dos alimentos, como demonstrado por Grisa et al. (2011), Becker, Bezerra e Dos Anjos (2010) e Mattei (2012). A melhoria na qualidade dos alimentos ofertados se deve à maior presença de produtos orgânicos, à diversificação dos produtos ofertados, à inclusão de mais hortaliças e, também, ao frescor desses alimentos, oriundos de circuitos curtos de comercialização.

O aumento do cultivo e da oferta de produtos orgânicos ao PAA ocorreu pelo fomento do programa a este modo de cultivo, cujo preço é até 30% superior, o que traz vantagens econômicas aos produtores e, portanto, um incentivo à ampliação das áreas plantadas. Desta forma, o programa passa a garantir alimentos mais naturais, livres de pesticidas e adubos químicos, propiciando alimentos mais saudáveis e nutritivos (GRISA et al., 2011).

Além de benefícios aos consumidores, Mattei (2012) reforça a possibilidade do PAA de garantir a saúde do próprio agricultor, que se mantém longe de produtos químicos, os quais podem trazer sérios prejuízos aos que os manuseiam, além de danos ao meio ambiente, como a contaminação de terras, água e ar.

A melhoria da qualidade nos alimentos ofertados também é fruto da organização de circuitos mais curtos de comercialização, potencializando a aproximação entre consumidores e fornecedores, criando sistemas agroalimentares locais. Este sistema de proximidade entre produção e consumo permite maior frescor ao alimento, já que este não precisa ser armazenado, tampouco refrigerado. O frescor dos alimentos propicia, segundo Hespanhol (2013), melhor aspecto visual e sabor à comida, tornando-a

mais atrativa aos consumidores. Há também, nesse processo, uma garantia de maior quantidade de nutrientes, ao alimento, especialmente às frutas e hortaliças, conforme estudos de Grisa et al. (2011).

A maior qualidade dos produtos consumidos é destacada por Becker, Bezerra e Dos Anjos (2010), que apontam a inclusão de novos itens na cesta de alimentos tanto das famílias consumidoras como das produtoras de alimentos, bem como a inclusão de produtos regionais e sazonais, promovendo uma alimentação mais variada em termos de nutrientes, além de resgatar a cultura alimentar local.

Entre os resultados do PAA há indícios, também, de modificação nos padrões de consumo de alimentos que levam em conta a sazonalidade, origem regional e perecibilidade. Antes do PAA os alimentos consumidos em equipamentos socioassistenciais eram adquiridos por meio de licitação, compras públicas, em que o critério para aquisição, em regra, é o menor preço, fazendo com que as grandes empresas que têm vantagens de preço em virtude da escala fossem as principais fornecedoras (GRISA et al., 2011). Contudo, através da licitação os alimentos fornecidos eram sempre aqueles de fácil transporte e armazenamento, os mais padronizados, produzidos em qualquer região do País ou do exterior, sem ligação com sazonalidades e culturas gastronômicas regionais (HESPANHOL, 2013). Após o PAA, o critério de compra passou a ser a localidade, respeitadas as tabelas de preços propostas pelos governos, fazendo com que os alimentos, antes padronizados, passassem a respeitar a sazonalidade e a produção local, garantindo maior frescor e qualidade nutricional além de resgatar culturas locais. Ressalta-se nesse sentido a substituição dos carboidratos industrializados tradicionais, tais como farinhas, macarrão e arroz, por produtos locais e sazonais como batata-doce, inhame e variedades de mandioca (MATTEI, 2012).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui apresentada contém evidências importantes de que o Programa de Aquisição de Alimentos tem atingido seus objetivos e gerado resultados expressivos para a produção de alimentos e promoção da segurança alimentar e nutricional. Em relação ao fortalecimento da agricultura familiar, o PAA tem proporcionado maiores investimentos em agroindústrias, maior produção de orgânicos, melhoria da renda média dos agricultores, maior acesso ao crédito, mais renda e menores índices de inadimplência entre os beneficiários. Contudo, ainda são frágeis as dimensões sociais e de sustentabilidade institucional. A primeira delas a ser considerada refere-se a uma insatisfatória melhoria na educação formal dos agricultores; a segunda dimensão diz respeito à baixa participação de jovens nas cooperativas e à dependência excessiva que o programa pode causar nos agricultores.

No que tange à promoção da segurança alimentar e nutricional, constatou-se, neste estudo, uma melhoria nos cardápios oferecidos por entidades socioassistenciais, na distribuição local de alimentos, permitindo, assim, que alimentos regionais, sazonais e aqueles de difícil transporte sejam ofertados nos cardápios das entidades beneficiárias.

Conclui-se, assim, que o PAA permite e facilita a reversão das tendências da insegurança alimentar e nutricional, tais como a fome, a subnutrição e o alto preço dos alimentos, ao mesmo tempo em que fortalece a agricultura familiar.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ANDION, M. C. M. **Atuação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina**: os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO. 415f. Tese (Doutorado) -Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

ANDRADE JÚNIOR, R. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**: o caso da Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COOARPA). Porto Alegre, 2009.

BECKER, C.; BEZERRA, A.; ANJOS, F. S. dos. **O impacto do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar na segurança alimentar e no desenvolvimento rural**. 2010. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/427.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRANQUINHO, A. et al. Perfil nutricional da clientela atendida em restaurantes comunitários do Distrito Federal. **Nutrire**, v.34, n. suplemento (10 Congresso Nacional SBAN), p.260-278, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.696 de 03 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jul. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Prêmio da FAO reconhece os resultados do Brasil no combate à fome**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/novembro/premio-da-fao-reconhece-resultados-do-brasil-no-combate-a-fome>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

BURITY, V.; VALENTE, F.; FRANCHESCHINI, T. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CANÇADO, A. C. **Autogestão em cooperativas populares**: o desafio da prática. Salvador: Provisão, 2007.

CHAVES, R. La economía social em españa: concepto, agentes y políticas públicas. In: URALDE, J. M. P. **La economía social em Iberoamérica**: um acercamiento a surealidad. Madrid: FUNDIBES, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Exposição de motivos nº 02/2009**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/exposicao-de-motivos-no-002-2009-consea>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

CORRÊA, F. C. M. **Programa de aquisição de alimentos**: uma comparação entre dois estados brasileiros. 80f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) -Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <[cursos/pr1290.doc](http://cursos/pr1290.doc)>. Acesso em: 12 nov. 2012.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED (FAO). **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial**. 1996. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html>>. Acesso em: 1 jul. 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Mapa da fome**. Disponível em: <<http://www.fao.org/hunger/en/>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

GHIZELINI, A. **Políticas públicas de segurança alimentar como processo de intervenção direta na produção e no consumo de alimentos no Brasil**. 2007. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/12/11-GT-Michelato-Ghizellini.doc>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

GOHN, M. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 1995.

GRISA, C. et al. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à Segurança Alimentar e Nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v.8, n.3, set. 2011.

GUERRA, J. **O programa de aquisição de alimentos no âmbito do programa fome zero**: emancipação ou compensação? 184f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2010.

HESPAÑHOL, R. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, n.25, p.469-483, set./dez., 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo agropecuário**. 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/agropecuario/agriculturfamiliar/comentario27.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População jovem no Brasil**: a dimensão demográfica. 2004. Disponível em: <[http://www.IBGE.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao\\_jovem\\_brasil/comentario1.pdf](http://www.IBGE.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao_jovem_brasil/comentario1.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2013.

LANDIM, L.; CARVALHO, L. A. (Orgs.). **Projeto transparência e prestação de contas da sociedade civil na América Latina**. Disponível em: <[www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)>. Acesso em: 20 dez. 2011.

LAVILLE, J. L. A economia solidária: um movimento internacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.84, p.7-47, 2009.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v.16, n.4, p.677-715, 1964.

MAIA, A.; BUAINAIN, A. O novo mapa da população rural brasileira. **Confins**, nº 25, 19 nov. 2015. Disponível em: <<http://confins.revues.org/10548>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MALUF, R. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MATTEI, L. **Políticas públicas de combate à fome**: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/viewFile/22/20>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

ORTEGA, C.; JESUS, C.; SÓ, L. O PAA-Leite na Bahia e em Minas Gerais: uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação. **Cadernos do CEAM**, ano 5, n.24, p.57-89, ago. 2006.

SARLET, I. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, J.; GROSSI, M.; FRANÇA, C. (Orgs.). **Fome zero**: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

XAVIER, M. L. B. **O Programa de Aquisição de Alimentos nas Cooperativas Catarinenses**. Florianópolis: INSULAR, 2016.