

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO E BEM-ESTAR SOCIAL

Saionara Gomes Gomes Rodrigues

Adriano Nascimento da Paixão Nascimento Paixão

GT4: Desenvolvimento rural, alimentação e consumo sustentável

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a contribuição do programa de aquisição de alimentos ao bem-estar social, utilizando como base a abordagem das capacitações de Amartya Sen, a respeito de como a expansão das capacidades e liberdades pode contribuir para o desenvolvimento e bem-estar social. Assim observou-se que o Programa de Aquisição de Alimentos tem potencial para cooperar com o desenvolvimento, pois o programa atende objetivos que melhoram as capacidades e liberdades dos indivíduos, ao fornecer alimentação adequada às pessoas em situação de insegurança alimentar e fomentar a geração de renda dos agricultores familiares. Desta forma, conclui-se que o PAA é uma política pública orientada para a expansão das liberdades, pois propõem ações que buscam minimizar as privações das pessoas contempladas o que promove desenvolvimento pela perspectiva de Amartya Sen. A literatura e os dados da pesquisa mostraram que o financiamento do programa a partir de 2015 teve uma queda significativa em todas as regiões do Brasil, o que pode ter comprometido a efetividade desta política pública e reduzido a possibilidade de os indivíduos assumirem para si a capacidade de fazer as suas escolhas e se qualificar como um agente autônomo na sociedade.

Palavras-chave: Bem-estar. Capacidades. Liberdades. Desenvolvimento. Programa de aquisição de alimentos

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o bem-estar da sociedade tem sido uma das principais preocupações dos responsáveis pelas políticas públicas, sendo discutido tanto em relação à sua definição quanto à sua mensuração. Esse conceito está ligado aos valores que os indivíduos atribuem às questões humanas, sociais e econômicas, podendo ser analisado sob diversas perspectivas, entre elas a econômica, que se concentra nos fatores que promovem maior conforto financeiro e satisfação, seja individual ou coletiva (Vidigal, Kassouf e Vidigal, 2017). Sen (2008; 2010) argumenta que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades reais das pessoas, sendo essas liberdades tanto o meio quanto o fim do desenvolvimento. Para ele, a garantia de direitos como acesso à educação, saúde, participação política e segurança econômica é essencial para que os indivíduos possam exercer plenamente sua autonomia e escolhas, superando as restrições que limitam suas oportunidades de viver com dignidade.

Esta pesquisa visa analisar a contribuição do programa de aquisição de alimentos ao bem-estar social que ele proporciona às pessoas beneficiárias do programa. É um artigo teórico/empírico que busca resgatar a teoria sobre o desenvolvimento com enfoque nas capacitações de Amartya Sen, que mostra que a expansão das liberdades pode trazer bem-estar às pessoas e consequentemente gerar desenvolvimento. Desta forma, a pergunta que a pesquisa pretende responder é: O programa de aquisição de alimentos tem elementos que podem contribuir para o bem-estar social de seus beneficiários? As categorias teóricas de Sen põem luz sobre

essa temática e nos permite compreender que como política pública que busca mitigar as privações dos pequenos produtores e, ao mesmo tempo, garantir segurança alimentar para os mais vulneráveis, ela atende aos requisitos de ampliação das capacidades e das liberdades dos indivíduos.

2 CAPACITAÇÕES, LIBERDADES E DESENVOLVIMENTO

Este tópico aborda a perspectiva das capacitações desenvolvida por Amartya Sen, com ênfase em seu potencial como fundamento teórico para políticas públicas voltadas à superação de privações. A ausência de oportunidades reais impede que os indivíduos desenvolvam plenamente suas capacidades, comprometendo a expansão das liberdades e, conseqüentemente, o próprio processo de desenvolvimento (Sen, 2008; 2010; Nussbaum, 2003; 2013; De Oliveira, 2007).

A abordagem das capacitações redefine a compreensão de pobreza, deslocando o foco da simples falta de renda para a privação de liberdades substantivas, como acesso à saúde, à educação e à alimentação adequada. Nesse contexto, políticas públicas como a segurança alimentar e a transferência de renda tornam-se instrumentos centrais para a promoção do bem-estar e da autonomia dos indivíduos, além de contribuírem para a redução da mortalidade infantil, um dos indicadores mais sensíveis das condições de vida de uma população. Como destaca Sen (2010, p. 21), “o desenvolvimento pode ser visto [...] como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”.

Essas liberdades têm um papel duplo: são tanto o meio quanto o fim do desenvolvimento. No que Sen denomina papel constitutivo, a liberdade é entendida como a realização de funcionamentos essenciais, como evitar a fome, ter acesso à alfabetização, à participação política e à liberdade de expressão. Já no papel instrumental, a liberdade se manifesta nos mecanismos que ampliam as capacidades, como a liberdade política, oportunidades sociais, garantias institucionais e segurança protetora.

A falta de acesso a mercados ou serviços, por exemplo, constitui uma privação de capacidades relacionada às facilidades econômicas. Conforme Fagundes Filho (2021), tais barreiras só podem ser superadas por meio de políticas públicas adequadas que ampliem o acesso a condições essenciais de vida.

Sen (2008; 2010) ressalta que a verdadeira riqueza está na liberdade de viver a vida que se valoriza, e não apenas na posse de bens materiais. As capacidades, portanto, correspondem às combinações de funcionamentos que os indivíduos têm condição de realizar, variando conforme os valores, as condições e os contextos de cada um. Assim, o desenvolvimento deve ser entendido como um processo plural, que respeita as diferentes necessidades humanas.

A proposta de Sen também dialoga com categorias filosóficas clássicas, como as de Aristóteles, ao propor uma abordagem normativa das Ciências Econômicas, contrastando com a visão ortodoxa baseada na maximização da utilidade. O enfoque das capacitações amplia essa análise, incluindo dimensões como escolhas sociais, justiça e bem-estar, elementos essenciais para uma vida que vale a pena ser vivida (Kamphorst; Zambam, 2014).

No centro dessa abordagem está a condição de agente: a capacidade de agir conforme seus próprios objetivos e valores, mesmo que isso não traga ganhos pessoais diretos. Para Sen (2008), a igualdade deve ser avaliada com base nas reais oportunidades de que dispõem os indivíduos para levarem a vida que consideram valiosa, e não apenas pela distribuição de recursos.

Nussbaum (2003; 2013) contribui para esse debate ao elencar capacidades fundamentais para uma vida digna, entre elas: vida, saúde física, integridade corporal, imaginação, razão prática, afiliação social, relação com outras espécies, lazer e autonomia. Tais capacidades são interdependentes e igualmente essenciais, de modo que sua garantia é condição para a justiça social.

No entanto, o Brasil continua distante de realizar esse ideal. Conforme Zeifert, Agnoletto e Santos (2021), as causas da fome no país estão ligadas à desigualdade de renda, aos altos custos de uma alimentação saudável, à

ausência de políticas de Estado eficazes e a uma matriz de desenvolvimento excludente. Essas condições minam a dignidade humana e impedem que os indivíduos realizem escolhas autênticas sobre a vida que desejam levar.

Na mesma direção, De Oliveira (2007) argumenta que o bem-estar depende de múltiplas dimensões, que não são resolvidas apenas pela renda. Embora esta seja importante, não é suficiente para assegurar o desenvolvimento humano pleno. A satisfação de necessidades como alimentação, educação, carinho, lazer e acesso a direitos exige mais do que recursos financeiros.

Assim, ainda que a baixa renda seja um forte indicativo de privação, Sen (2010) alerta que não se deve confundir-la com o próprio fim do desenvolvimento. Há países com menor renda per capita, mas melhores indicadores de longevidade e saúde, em função das liberdades e direitos sociais que garantem. Portanto, medir o desenvolvimento exige considerar a ampliação das capacidades e liberdades das pessoas, e não apenas critérios econômicos.

As políticas públicas, nesse contexto, desempenham papel fundamental na promoção das liberdades. Elas protegem contra riscos como epidemias, fome e exclusão social, ampliando o acesso a serviços e recursos que possibilitam uma vida digna. A fome, por exemplo, não decorre apenas da escassez de alimentos, mas da incapacidade de adquiri-los, por fatores como a falta de renda ou falhas institucionais. Dessa forma, garantir o bem-estar exige não apenas o funcionamento da economia, mas também a ação do Estado na expansão das capacidades individuais (Sen, 2008; 2010).

3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Criado em 2003, o PAA tem duas finalidades centrais: promover o acesso das pessoas à alimentação, sobretudo as mais vulneráveis, e incentivar a produção da Agricultura Familiar. Para isso, por meio deste programa o Governo Federal compra alimentos produzidos pela Agricultura Familiar e doa esses alimentos para as organizações das redes socioassistencial, públicas e filantrópicas de ensino, saúde e justiça e para equipamentos de segurança alimentar e nutricional, que é como são chamados os Restaurantes Populares, as Cozinhas Comunitárias, os Bancos de Alimentos, entre outros que atendem pessoas vulnerabilizadas, que não tem acesso à comida de forma regular e adequada, ou seja, estão em situação de insegurança alimentar (MDS, 2024).

O programa, executado com recursos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), pode ser executado mediante Termo de Adesão firmado com órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, dispensada a celebração de convênios, ou pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com recursos descentralizados pelo MDS e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). A CONAB adquire a produção de cooperativas, associações de produtores e demais organizações da Agricultura Familiar a preços compatíveis com os praticados nos mercados regionais (MDS, 2024).

Assim a governança do PAA é composta da seguinte forma: o regramento do PAA é definido por um Grupo Gestor (GGPAA) que é coordenado pelo MDS, o órgão colegiado tem caráter deliberativo e é formado por representantes do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que o coordena; do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; do Ministério da Fazenda; e da CONAB. (MDS, 2024).

Atualmente são executadas, pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), as seguintes modalidades: Compra com Doação Simultânea (CDS), Compra Direta da Agricultura Familiar e Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque), (CONAB, 2020).

Em consonância com o que orienta o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o PAA adquire alimentos de agricultores e agricultoras familiares detentores e detentoras da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ou do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF). Desta forma, do lado da produção, o PAA promove a inclusão produtiva no meio rural, à medida que fortalece a Agricultura Familiar, gera trabalho e renda, e

desenvolve a economia local. As aquisições são feitas por meio de chamada pública, a preços compatíveis com os praticados nos mercados regionais (MDS, 2024).

A CONAB (2019) desempenha um papel na área da execução da política e por isso tem o dever de avaliá-la, como demonstrado em um documento oficial:

Desde sua implantação e crescente divulgação, o PAA proporcionou um aumento das demandas por suas ações por parte das Organizações fornecedoras. Com isso, vários municípios onde estão situadas essas organizações tornaram-se participantes do Programa, visualizando em seu território o aumento de renda dos produtores familiares, da produção agrícola e melhoria na qualidade da alimentação de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. De 2003 a 2018, o PAA, executado pela CONAB, esteve presente em mais de 2.700 municípios devido à enorme capilaridade da Companhia, ao empenho na divulgação do Programa e à credibilidade da CONAB junto a Organizações Fornecedoras e a Unidades Recebedoras (CONAB, 2019, p.20).

Pela perspectiva da CONAB o PAA, as categorias teóricas da abordagem das capacitações estão presentes nesta política pública, e, isso se revela nas categorias aumento de renda e da produção e redução na insegurança alimentar dos mais vulneráveis. Além disso, em 15 anos, a política alcançou 48% dos municípios brasileiros, especialmente os que tem presença da agricultura familiar (Raiher; Moreira, 2018). Esse programa conseguiu ampliar a oferta de alimentos no mercado e indiretamente melhorar o índice nutricional dos seus beneficiários.

Perin *et al.*, (2021) também analisaram a trajetória do programa de aquisição de alimentos, e relataram que nos primeiros anos do programa (2003 a 2008) foi uma fase de organização dos processos, e aos poucos o programa foi se mostrando eficaz tanto como meio de comercialização quanto em garantia de alimentação saudável e de qualidade, que de (2009 a 2013) ele se destacou, mas que alguns desvios levaram às mudanças de normas e procedimentos no programa, e em razão disso houve redução dos recursos e mesmo após a retomada das destinações (2014 a 2019), houve uma redução contínua.

O quadro 1 demonstra a evolução dos recursos aplicados no Programa de aquisição de alimentos PAA, modalidade CDS – Compra com Doação simultânea, por região do Brasil no período de 2003 a 2018, pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e pelo Ministério do Desenvolvimento Social segundo dados da CONAB.

Conforme demonstra o quadro 1 os investimentos no PAA cresceram significativamente até 2012, consolidando o programa como ferramenta de: Geração de renda rural, Segurança alimentar, e Fortalecimento de circuitos locais de comercialização. A partir de 2013, há uma redução no orçamento do programa, com quedas significativas nos valores reais, que podem ter ocorrido em decorrência das crises fiscais e políticas, e mudanças de prioridade na política agrícola. Entre 2014 e 2015 os investimentos no programa voltaram a crescer, mas logo a partir de 2016 até 2018 eles foram reduzidos, isso pode caracterizar um enfraquecimento do Programa e consequentemente redução dos benefícios proporcionados à sociedade. Neste mesmo período, foi implantado no Brasil a Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como teto dos gastos, que impôs uma forte restrição no financiamento das políticas públicas no Brasil.

Quadro 1: Recursos aplicados no PAA de 2003 a 2018 em milhões. (A preços constantes de dezembro de 2018/IPCA)

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
2003	28.000.230,23	72.459.890,51	28.338.681,65	17.395.606,09	40.354.937,69	186.549.343,88
2004	7.199.550,17	89.955.686,52	60.366.378,00	18.930.498,16	51.447.567,27	227.899.678,00
2005	11.141.821,23	69.900.359,47	32.488.318,64	27.916.511,18	85.462.460,57	226.909.469,07
2006	19.594.353,01	106.999.032,36	34.742.988,17	63.275.040,37	166.786.882,59	391.398.296,50
2007	16.258.034,22	104.783.088,27	35.103.985,39	78.575.572,62	191.670.766,26	426.391.446,76
2008	17.443.971,28	142.531.927,81	27.644.972,67	129.568.964,95	164.031.734,43	481.221.569,38
2009	22.354.631,53	173.813.597,34	26.283.946,51	133.266.635,81	259.487.222,78	615.206.033,97
2010	34.155.701,29	194.485.653,88	45.244.394,17	126.325.382,02	205.843.055,70	606.054.188,65
2011	47.990.751,49	230.286.230,38	44.036.167,45	167.448.610,24	186.131.972,35	675.893.731,91
2012	61.282.958,49	219.324.196,67	51.035.290,93	186.578.514,40	312.281.022,08	830.501.982,57
2013	32.185.031,03	88.883.613,30	30.665.764,76	90.655.079,29	57.756.575,94	300.146.062,98
2014	39.142.288,76	100.499.287,72	47.566.608,51	161.703.788,26	75.740.941,24	424.652.914,49
2015	33.589.374,71	105.061.096,22	37.914.565,81	88.434.353,12	61.385.541,83	326.384.932,83
2016	18.357.183,79	94.489.762,41	29.770.335,14	44.124.105,59	24.277.266,41	211.018.654,41
2017	9.190.133,19	50.701.192,69	21.401.668,64	20.380.396,11	27.706.169,33	129.379.559,96
2018	5.392.765,00	27.560.385,00	13.025.289,00	10.280.649,00	7.070.990,00	63.330.078,00

Fonte: Valores deflacionados a partir de dados da CONAB 2019

Ao observar os dados observa-se que no decorrer do período houve uma queda acentuada nos recursos do PAA para todas as regiões, com maior percentual para a região Sul (-82,48%), Centro-Oeste (-80,74%), Nordeste (-61,96%), Norte (-54,04%), Sudeste (-40,90%) com redução no financiamento do programa no período na ordem de 66,05%, o que denota que o financiamento do PAA foi fortemente influenciado pela crise fiscal e política do Brasil durante o período de 2015 a 2018, e, também pela mudança nos rumos das decisões políticas. Este período foi marcado pela ruptura política por meio do impeachment da presidente Dilma Rousseff. Em seu lugar assumiu o vice presidente Michel Temer com o apoio de setores conservadores da política e da economia brasileira (Martuscelli, 2020).

A respeito dos fornecedores do programa, no decorrer dos anos de operações do PAA pela CONAB, muitas famílias de agricultores familiares têm sido beneficiadas pela venda de seus produtos ao Governo Federal, obtendo garantia de renda e melhoria da qualidade de vida. Em 2018, o total de beneficiários fornecedores foi de 9.675 em todo o Brasil. Essas famílias são categorizadas por um público diversificado, sendo considerados beneficiários fornecedores: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais (CONAB, 2018).

Em 2018, 656 unidades receptoras participaram da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), distribuindo alimentos da agricultura familiar a indivíduos em situação de insegurança alimentar e usuários da rede socioassistencial. Conforme a Resolução n.º 81 do Grupo Gestor do PAA, esses beneficiários são definidos como indivíduos em situação de insegurança alimentar atendidos por unidades receptoras, que incluem equipamentos da rede socioassistencial, como CRAS, CREAS, Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos (CONAB, 2018; MDS, 2018).

Desde que foi implantado, o programa vem gerando renda aos agricultores familiares, aumentando a produção agrícola e melhorando a qualidade de alimentação de pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional. O Programa de Aquisição de alimentos não está isento de críticas e desafios, mas os resultados do programa são satisfatórios, especialmente na redução da pobreza e na segurança alimentar e nutricional, isto porque o programa serve de suporte a duas etapas fundamentais do suprimento alimentar, o momento produtivo e o de acesso aos produtos. Assim, “o programa tem conseguido legitimidade social, consolidando-se em um instrumento capaz de estimular o desenvolvimento local, garantindo o direito de acesso à alimentação adequada” (Hentz, Hespanhol; 2019, p. 432).

A respeito das dificuldades enfrentadas pelo PAA, Souza e Loreto (2019) citam a falta de regularidade do programa, o atraso na liberação dos recursos e a burocracia para o acesso e permanência no mesmo, mas essa problemática pode ser minimizada com ações de monitoramento e constantes avaliações do programa.

Sambuichi *et al.*, (2020) enfatizam que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) demonstrou ampla capilaridade ao beneficiar mais de 450 mil agricultores familiares incluindo diversos segmentos como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e outros grupos tradicionais e ao alcançar uma parcela significativa desta população, por meio da aquisição de mais de 2 milhões de toneladas de alimentos (Sambuichi *et al.*, 2020). Sambuichi *et al.*, (2022) frisam ainda que o Programa de Aquisição de Alimentos tem apresentado bons resultados e não apenas por assegurar a segurança alimentar nutricional de seus beneficiários, contribuindo para a saúde e bem-estar da população, mas também por gerar efeitos positivos para o desenvolvimento rural e conservação do meio ambiente.

Nessa mesma linha de pensamento, Perin *et al.* (2022) discorrem que os ganhos com o Programa de Aquisição de Alimentos abrangem os aspectos econômico, social e ambiental. Econômico, pois aumenta a renda de agricultores familiares, permitindo-lhes melhores condições de vida. Social, proporcionando a seus beneficiários uma alimentação diversificada, de qualidade, melhoria da saúde e valorização da produção local. Ambiental com a adesão de boas práticas de produção. Nesse sentido Almeida *et al.*, (2020) analisam como o PAA se encaixa nas três eficiências propostas pela CEPAL, (econômica, social e ambiental) consoante a teoria Schumpeteriana, que envolve inovação e conhecimento, e a Keynesiana que abrange a expansão de mercados e geração de emprego, e ambiental com a integração do crescimento econômico com a preservação dos recursos naturais. Além disso, os resultados se enquadram dentro daquilo que preconiza a abordagem das capacitações apresentadas por Sen e Nussbaum (2008; 2010; 2003; 2013).

Mattei (2014) discorreu sobre o papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo, pois mesmo esta categoria sendo uma das principais produtoras de alimento para a mesa do cidadão, somente foi ganhando reconhecimento após 1990 com a criação da primeira política pública destinada a eles o PRONAF. Portanto, são evidentes os avanços no meio rural brasileiro a partir do momento em que o Estado resolveu apoiar a agricultura familiar.

A nomenclatura do Programa de Aquisição de alimentos foi alterada para Programa Alimenta Brasil pela Medida Provisória n.º 1.061, convertida na lei n.º 14.601 de 2023, mas por questões de a maioria das pesquisas científicas adotarem a primeira nomenclatura, neste estudo também será utilizada a primeira. O que está em análise aqui é o aspecto normativo do programa, porque se entende que em sua concepção, estão presentes uma preocupação não meramente ligada ao bem estar econômico, mas, sobretudo, ao bem estar social cujos pressupostos vão além de uma abordagem eminentemente econômica.

O que os estudos mostram é que o PAA tem possibilitado aos agricultores familiares beneficiados maior inserção no mercado local, ampliando suas receitas e incentivando a adoção de sistemas produtivos mais diversificados, o que contribui para o abastecimento do mercado, o autoconsumo e a melhoria da segurança alimentar e nutricional de suas famílias (Assis; Priore e Franceschini, 2017). Nessa mesma linha Becker e Anjos (2010) afirmam que o PAA possibilitou a inclusão produtiva de grupos sociais historicamente marginalizados e favoreceu a organização social da produção nas localidades atendidas. Além disso, a valorização dos produtos locais incentivou a retomada de práticas de autoconsumo, enquanto a atuação do programa nos municípios analisados desencadeou novos processos sociais, configurando-se como um impulsionador de dinâmicas locais de desenvolvimento.

Reforçando os impactos positivos do PAA, Salgado e Dias (2013), ao analisarem sua influência sobre a qualidade de vida de agricultores familiares de Viçosa/MG, destacam que o PAA contribuiu positivamente para a qualidade de vida dos agricultores familiares, promovendo aumento de renda, incentivo à produção de alimentos sem agrotóxicos e diversificação da produção, fatores associados à aquisição de bens duráveis, melhorias nas moradias e fortalecimento das condições de vida no meio rural.

Ampliando a perspectiva sobre o PAA, Grisa (2009), ao utilizar a abordagem dos capitais, evidencia que a estratégia de desenvolvimento do programa está pautada em um conjunto de capitais, entre eles capital natural (disponibilidade de terra, água), social (relações entre mercado, Estado e sociedade civil) e cultural (valores, grupos sociais), em que cada um deles fornece meios de vida e capacitam as pessoas.

No que se refere à diversidade, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) destacou que, em 2023, o PAA contou com a participação de mais de 81 mil agricultores familiares, sendo que mais da metade eram mulheres, evidenciando o papel do programa na promoção da igualdade de gênero e no fortalecimento da autonomia econômica das agricultoras familiares. Isso foi possível com a inclusão das mulheres entre os grupos prioritários, com a garantia da participação feminina mínima de 50% na execução do programa estabelecida no decreto n.º 11.802/2023. Os novos dispositivos do PAA representam um avanço significativo na promoção da igualdade de gênero e no reconhecimento do papel fundamental desempenhado por mulheres na agricultura familiar brasileira (MDS, 2024).

Oliveira e Strassburg (2016) discutem os fundamentos conceituais do Estado de bem-estar social, destacando as contribuições de Gunnar Myrdal e Amartya Sen, sem presunção de confronto teórico, mas com o intuito de evidenciar a importância da intervenção estatal para corrigir falhas de mercado e promover equidade, e mencionam que a atuação do Estado, por meio de políticas públicas e investimentos sociais, deve acompanhar a expansão da economia de mercado, a fim de possibilitar o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida. A origem e consolidação do Estado de bem-estar social remontam à crise de 1929 e ao pós-Segunda Guerra Mundial, sendo defendido como um sistema que assegura direitos fundamentais ao longo da vida dos cidadãos.

De acordo com Kerstenetzky e Kerstenetzky (2015), a existência dos Estados de bem-estar social e das democracias ocorre de maneira diversa, tanto em suas formas institucionais quanto nos graus de êxito no que se refere ao desenvolvimento como liberdade. Assim, torna-se relevante não apenas compreender a variedade institucional e as economias políticas envolvidas, mas também analisar os elementos que compõem as capacitações sociais e suas interações, como participação política, igualdade, padrões de vida, desigualdades de mercado, redistribuição de renda e sustentabilidade ambiental. Destaca-se que os casos de maior sucesso

relativo foram caracterizados por governos de longa duração, que tinham apoio social e descentralizado, com foco em ideais igualitaristas e participativos de desenvolvimento.

Nas palavras de Santos, Lima e Albuquerque (2023, p. 1) o Programa de Aquisição de Alimentos, “se constitui em uma política pública efetiva que potencializa tanto a expansão das capacidades dos agricultores familiares participantes quanto dos demais beneficiários”. Desde sua criação, o PAA tem buscado fortalecer a agricultura familiar e promover a Segurança Alimentar e Nutricional, com foco na comercialização de produtos para programas sociais voltados as populações em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, atua simultaneamente como política social e como instrumento de desenvolvimento rural e local, contribuindo para a dignidade humana (Santos; Lima, Albuquerque; 2023).

Um estudo realizado por Sambuichi et al. (2023) observou que, na literatura especializada, há um número elevado de trabalhos sobre o PAA, com avaliações majoritariamente positivas. Os benefícios identificados abrangem agricultores e consumidores, fortalecendo a agricultura familiar e reduzindo a insegurança alimentar e nutricional (INSAN). Além disso, o programa incentiva a produção sustentável, o cooperativismo, a agroindústria familiar e o desenvolvimento local. Tais evidências demonstram que o PAA tem alcançado os objetivos previstos em seu modelo lógico e que os estímulos gerados por suas aquisições e doações são eficazes. Esses resultados reforçam o papel do programa como política estruturante no âmbito da INSAN, com potencial para promover a sustentabilidade da cadeia agroalimentar e o desenvolvimento rural inclusivo.

Aprofundando essa análise, evidências mais recentes destacam impactos mensuráveis do programa sobre a renda e a diversidade produtiva dos agricultores beneficiados. Foi constatado que o PAA-CDS tem efeitos positivos sobre a renda bruta e a diversidade produtiva entre os fornecedores do programa, indicando que ele está cumprindo seu principal objetivo de incentivo à agricultura familiar. Além disso, contribuiu para a promoção da segurança alimentar e para a redução da pobreza rural, com impacto significativo na renda dos agricultores mais pobres (Sambuichi et al., 2024, tradução nossa).

Esses resultados dialogam diretamente com as reflexões de Amartya Sen (2008, 2010) sobre a questão da "igualdade de quê?", nas quais o autor destaca a importância de garantir igualdade em rendas, riquezas, oportunidades, liberdades e direitos. O PAA busca atender duas dessas necessidades fundamentais: assegurar alimentação às populações vulneráveis e fomentar a geração de renda aos agricultores familiares. Embora a renda não seja o fim do desenvolvimento, ela representa um meio essencial para alcançá-lo, possibilitando a melhoria das condições de vida e a expansão das liberdades individuais.

Ainda sobre as capacidades, o PAA está alinhado ao que Oliveira (2007) afirma sobre as necessidades básicas do cidadão. Desde o nascimento, o indivíduo necessita de alimentação e outras condições para alcançar o bem-estar, sendo que o programa contribui diretamente para suprir essa necessidade primordial.

Por fim, considerando a teoria da justiça, Nussbaum (2003, 2013) argumenta que uma vida digna requer o acesso a capacidades essenciais como saúde, integridade física, razão prática, afiliação e controle sobre o próprio ambiente. O PAA, ao garantir o direito à alimentação, viabiliza o exercício de outros direitos humanos fundamentais e, portanto, se insere como uma política pública essencial à construção de um Estado comprometido com o desenvolvimento humano.

O Programa de Aquisição de Alimentos configura-se como uma política pública essencial para a promoção do desenvolvimento, ao garantir o acesso à alimentação e gerar renda para os produtores. Alinhado à perspectiva de Amartya Sen (2010), o programa ultrapassa a visão restrita de desenvolvimento baseada apenas na renda, ao priorizar a ampliação das liberdades e das capacidades individuais por meio da efetivação de direitos sociais básicos.

Diante disso, o Programa de Aquisição de Alimentos se consolida como uma política pública multifacetada, que integra desenvolvimento social, fortalecimento da agricultura familiar e promoção da cidadania, contribuindo efetivamente para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a responder o questionamento se o Programa de Aquisição de Alimentos tem elementos que podem promover o bem-estar social de seus beneficiários, e a resposta com base na literatura utilizada na pesquisa, conclui-se que sim, pois conforme afirmam Sambuichi *et al.*, (2023) o Programa de Aquisição de Alimentos tem atingindo impactos positivos tanto para os agricultores quanto para os beneficiários dos alimentos, esses efeitos positivos abrangem a sustentabilidade da produção agroalimentar, o desenvolvimento rural inclusivo, a melhoria da qualidade de vida dos agricultores e o fortalecimento de organizações como cooperativas, associações e entidades receptoras. Contudo, também foram identificadas limitações operacionais e a redução de recursos destinados ao programa nos últimos anos, indicando a necessidade de ajustes para garantir sua continuidade e eficácia. Neste mesmo sentido, Santos, Lima e Albuquerque (2023) enfatizam que o PAA constitui em uma política pública efetiva que potencializa tanto a expansão das capacidades dos agricultores familiares participantes quanto dos demais beneficiários.

Por outro lado, os dados do trabalho mostraram que houve maior destinação de recursos ao PAA no início do programa e uma queda acentuada nos cinco últimos anos o que pode ter enfraquecido o programa no que tange aos cumprimentos dos seus objetivos.

Considerando os conceitos apresentados e discutidos anteriormente neste artigo, e tendo como base a discussão de Amartya Sen, que expõe que para haver desenvolvimento é necessário primeiramente que as pessoas tenham liberdades e capacitações, e que dentre essas, encontra-se a capacidade de não passar fome, conclui-se que o Programa de Aquisição de Alimentos se apresenta como uma iniciativa do poder público capaz de suprir essa necessidade aos cidadãos menos favorecidos e assim garantir bem-estar social a estas pessoas, e consequentemente o programa pode colaborar com o desenvolvimento, mesmo que para isso seja necessário que outras capacidades precisem ser supridas para de fato se atingir o desenvolvimento.

O Programa de Aquisição de Alimentos também oferece maior liberdade e capacitações aos pequenos agricultores que comercializam seus produtos, pois ao promover incremento na renda pode melhorar a sua qualidade de vida, uma vez que podem adquirir outros produtos e/ou serviços para atender suas necessidades. De todo o exposto, conclui-se, portanto, que o Programa de Aquisição de alimentos apresenta elementos presentes na abordagem das capacitações de Sen (2008, 2010).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza; PERIN, Gabriela; POLICARPO, Mariana Aquilante; SAMBUICHI, Regina Helena. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): um caso de Big Push Ambiental para a sustentabilidade no Brasil. **CEPAL**, Nações Unidas. 2020.

ASSIS, Silmara Christina Rodrigues; PRIORE, Silvia Eloíza; FRANCESCHINI, Sylvia do Carmo Castro. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciência & Saúde Coletiva**, 22(2):617-626, 2017.

BECKER, Cláudio; ANJOS, Flávio Sacco. 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, 17(1):61-72, 2010.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. Agricultura Familiar Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da CONAB em 2020. Compêndio de Estudos CONAB / Companhia Nacional de Abastecimento. – v. 30. Brasília: CONAB, 2020.

DE OLIVEIRA, Valter Lúcio. Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma Leitura Crítica. **Desenvolvimento em Questão**, vol. 5, núm. 9, janeiro-junho, 2007, pp. 9-31.

FAGUNDES FILHO, Antônio. A falta de acesso aos mercados como privação das capacidades segundo Amartya Sen. IN: **Estudos sobre Amartya Sen**: Volume 11 - Seguridade Social, Políticas Públicas e Escolhas Sociais [recurso eletrônico] / Neuro José Zambam; José Carlos Kraemer Bortoloti; Zélia Luiza Pierdoná; Janine Taís Homem Echevarria Borba (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.576 p.

GRISA, Catia. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: Uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Estudo & Debate**. Lajeado, v. 16, n. 1, p. 67-84, 2009.

HENTZ, Carla; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: A Evolução de uma política múltipla. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 72, p. 415-434, mai./ago. 2019.

<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5644#:~:text=%C2%A7%20%C2%BA%20Os%20Bancos%20de,suspensa%20sua%20participa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Programa>. Acesso em: 10 de mar. de 2025.

KAMPHORST, Marlon André; ZAMBAM, Neuro José. Ética e Economia: reflexões a partir de Amartya Sen. **Clareira-Revista de Filosofia da Região Amazônica**, v. 1, n. 2, p. 90-109, 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; KERSTENETZKY, Jaques. O Estado (de Bem-Estar Social) como Ator do Desenvolvimento: Uma História das Ideias. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 58, no 3, 2015, pp. 581 a 615.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Polêmicas sobre a definição do impeachment de Dilma Rousseff como golpe de Estado. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 14, n. 2, p. 67-102, 2020.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Economia**. NE, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 83-91, out./dez., 2014.

MDS, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-a-aqua/programa-de-aquisicao-de-alimentos> Acesso em: 21 de nov. 2024.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. Resolução Nº 81, DE 9 DE ABRIL DE 2018. Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Disponível em:

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2024, 10 de abril). Programa de Aquisição de Alimentos: mulheres são maioria na produção e na inclusão alimentar. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/programa-de-aquisicao-de-alimentos-mulheres-sao-maioria-na-producao-e-na-inclusao-alimentar?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 14 de jun. de 2025.

NUSSBAUM, Martha C. Capabilities as fundamental entitlements: sen and social justice. *Feminist Economics* ISSN 1354-5701 print/ISSN 1466-4372 online 2003 IAFPE <http://www.tandf.co.uk/journals> DOI: 10.1080/1354570022000077926

NUSSBAUM, Martha C. Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. Tradução de Susana de Castro, - SP:WMF Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Nilton Marques; STRASSBURG, Udo. Revisitando o pensamento do Gunnar Myrdal e Amartya Sen sobre o estado de bem-estar social. **Ciências Sociais em Perspectiva** v. 15 – nº. 29: p. 153 – 169; 2016.

PERIN, Gabriela; DE ALMEIDA, Ana Flávia cordeiro S.; SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; PELLA, Antônio Fernando Costa; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Texto para Discussão, No. 2691, Brasília, 2021.

PERIN, Gabriela; DE ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza; SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. Os benefícios e desafios do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para os agricultores familiares. **Revista Retratos de Assentamentos**. Vol. 25 N.1 de 2022.

RAIHER, Augusta Pelinski; MOREIRA, Ana Paula. O Programa de Aquisição de Alimentos e sua distribuição entre os municípios brasileiros. **Organizações Rurais e Agroindustriais/Rural and Agro-Industrial Organizations**, v. 20, n. 2, p. 75-87, 2018.

SALGADO, Rafael Júnior dos Santos Figueiredo; DIAS, Marcelo Miná. análise da influência do programa de aquisição de alimentos (paa) sobre a qualidade de vida de agricultores familiares do município de VIÇOSA/MG. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. VI, Nº 11, p. 65-91, jan/jun 2013.

SAMBUICHI, Helena Regina Rosa; PAULA, Silvio da Rosa; PERIN, Gabriela; ALMEIDA, Ana Flavia Cordeiro Souza; GUALDANI, Carla; MARQUES, Felipe Jabali. Public food procurement and food security: an assessment of the impacts of the PAA on family farming in Brazil. *Desenvolvimento Meio Ambiente*, v. 63, p. 197-225, jan./jun. 2024.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro; PERIN, Gabriela; MOURA, Iracema Ferreira; ALVES, Paulo Sergio Cândido. Execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios brasileiros. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Texto para Discussão, No. 2606, Brasília, 2020.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; DE MOURA, Iracema Ferreira; MACHADO, Juliana Gonçalves; PERIN, Gabriela. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos para a Segurança Alimentar Nutricional no Brasil. **IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Texto para discussão 2763, Brasília, 2022.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; KAMINSK, Ricardo da Silva; PERIN, Gabriela; MOURA, Iracema Ferreira; JANUÁRIO, Elisângela Sanches; MENDONÇA, Danilo Barbosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza. Programa de aquisição de alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Brasília: **IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2023.

SANTOS, Cleidijane Siqueira; LIMA, Renata Mayara Moreira; ALBUQUERQUE, José de Lima. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): uma leitura a partir do desenvolvimento como liberdade. *Inter – Legere*, Vol. 6, n. 37/2023

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia de bolso. Tradução por Laura Teixeira Mota. 2010, 464p.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008. 297p.

SOUZA, Ariane Figueredo; LORETO, Maria das Dores Saraiva. Representações sociais de lideranças institucionais brasileiras sobre o programa de aquisição de alimentos (PAA): uma análise lexicográfica. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 5, n. 7, p. 7808-7822 jul. 2019.

VIDIGAL, Cláudia Bueno Rocha; KASSOUF, Ana Lucia; VIDIGAL, Vinícius Gonçalves. Índice de Bem-Estar Econômico: uma Proposta para os Estados Brasileiros. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 35, n. 68, p. 199-229, set. 2017. DOI: [dx.doi.org/10.22456/2176-5456.43547](https://doi.org/10.22456/2176-5456.43547)

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; AGNOLETTO, Vitória; SANTOS, Rômulo José Barboza. O cenário da fome no contexto brasileiro: (in)justiça social e violação de direitos humanos. IN: **Estudos sobre Amartya Sen**: Volume 11 - Seguridade Social, Políticas Públicas e Escolhas Sociais [recurso eletrônico] / Neuro José Zambam; José Carlos Kraemer Bortoloti; Zélia Luiza Pierdoná; Janine Taís Homem Echevarria Borba (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.576 p.