

Programa de Aquisição de Alimentos na Bahia: análise da experiência de trabalho em rede

Food Acquisition Program in Bahia: analysis of the networking experience

Maria Amelia Jundurian Corá¹   

Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil

Patrícia Rejane Martins Bastos²   

Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Brasília, DF, Brasil

RESUMO

Este relato de experiência analisa a atuação do grupo gestor do Programa de Aquisição de Alimentos da Bahia (PAA-Bahia) na implementação da chamada pública da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) em 2023. A partir da sistematização documental das ações desenvolvidas pelo Grupo Gestor e dos resultados alcançados no processo de mobilização territorial e submissão de propostas, o estudo reflete criticamente sobre o papel da governança em rede na ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas intersetoriais. Os achados indicam que a articulação interinstitucional contribuiu para ampliar a cobertura territorial do Programa, qualificar a participação dos atores locais e fortalecer a capacidade operacional do Estado na execução dessa política pública. Persistem, contudo, desafios relacionados à sustentabilidade institucional do arranjo colaborativo, à dependência de mobilização extraordinária e às limitações estruturais de assistência técnica e apoio territorial.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos; trabalho em rede; políticas públicas; agricultura familiar.

Recebido em: 05/05/2026

Aceito em: 02/06/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22858871](https://doi.org/10.5281/zenodo.22858871)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

¹ Graduada em ciências econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS-2008) e mestrado profissional em saúde pública, área de concentração em desenvolvimento e políticas públicas pelo Fundação Oswaldo Cruz (2013). Atualmente é economista do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), tendo como principais temas de atuação o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Garantia Safra.

² Possui graduação em administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP-2003), mestrado em administração (2006) e doutorado em ciências sociais (2011) pela mesma instituição. Realizou pós-doutoramento em administração na Universidade Federal da Bahia (UFBA) com a temática de empreendedorismo cultural. É professora do curso de administração da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), *campus* Arapiraca. Tem experiência na área de administração, com ênfase em gestão pública e social, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, políticas culturais, processos participativos, responsabilidade social, gestão social, patrimônio cultural, empreendedorismo e desenvolvimento local. Atualmente encontra-se cedida para o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), na Diretoria da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

ABSTRACT

This experience report analyzes the performance of the management group of the Bahia Food Acquisition Program (PAA-Bahia) in implementing the public call for proposals under the Purchase with Simultaneous Donation modality in 2023. Based on the systematization of documents detailing the actions developed by the Management Group and the results achieved in the territorial mobilization and proposal submission process, the study critically reflects on the role of network governance in expanding the capacity to implement intersectoral public policies. The findings indicate that interinstitutional articulation contributed to expanding the Program's territorial coverage, improving the participation of local actors, and strengthening the State's operational capacity in executing this public policy. However, challenges persist related to the institutional sustainability of the collaborative arrangement, the dependence on extraordinary mobilization, and the structural limitations of technical assistance and territorial support.

Keywords: Food Acquisition Program; network work; public policies; family farming.

1 Introdução

É importante destacar que políticas públicas intersetoriais, ou seja, aquelas que envolvem a colaboração entre diferentes setores, tendem a ser mais eficazes. Junqueira (2004) argumenta que uma visão integrada dos problemas sociais favorece ações intersetoriais que otimizam recursos disponíveis e potencializam resultados.

Entre 2002 e 2016, o Brasil implementou várias políticas sociais que reverteram situações críticas que contrariavam os direitos garantidos pela Constituição de 1988, como a participação do país no Mapa da Fome. Em 2014, graças aos esforços empreendidos nesse período, o país deixou de figurar nessa lista, mas retornou em 2019 devido ao aumento da pobreza e insegurança alimentar.

Após 2018, o retorno da fome em larga escala não se deve apenas à recessão econômica, mas também a decisões de austeridade, como a Emenda Constitucional 95 (Teto de Gastos), que reduziu significativamente o financiamento das políticas sociais. Essa medida teve impacto direto nas despesas discricionárias do Governo, afetando áreas como saúde e alimentação. A pandemia da coronavírus dezenove (Covid-19) agravou ainda mais essa situação, intensificando a insegurança alimentar (Rahal; Del Porto; Muchagata, 2024).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) emerge como uma ferramenta central na estratégia de combate à fome, garantindo a compra de produtos da agricultura familiar com doação simultânea à população em condição de vulnerabilidade. O fortalecimento desse Programa, somado a outras iniciativas, sem dúvida, demarcou a saída do Brasil do Mapa da Fome, posição alcançada em 2024.

No início de 2023, iniciativas de fortalecimento da agricultura familiar desempenharam um papel estratégico na melhoria das condições de vida no setor rural brasileiro. Frisa-

se a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA), que retomou políticas essenciais para o crescimento agrário.

O PAA, sendo uma dessas políticas, movimentou o mercado institucional de compras da agricultura familiar. A garantia de venda oferecida por ele permite a agricultores, associações e cooperativas planejar a produção com mais segurança, melhorando o controle de estoques e garantindo preços justos de comercialização. Além disso, os alimentos adquiridos são destinados a instituições educacionais e de assistência social, assegurando que as comunidades mais vulneráveis tenham acesso à alimentação de qualidade.

Os alimentos são comprados diretamente de quem produz ou por meio de suas organizações sociais, sem licitação pública, a preços de mercado regional ou local. Para os produtos reconhecidos como orgânicos ou agroecológicos, as normas do Programa autorizam o pagamento de sobrepreço de até 30% em relação aos produtos convencionais (Porto, 2014, p. 44).

Vale ressaltar que, durante a pandemia provocada pela covid-19, o PAA foi estratégico tanto para os agricultores familiares quanto para os cidadãos em situação de vulnerabilidade, por se tratar de uma política intersetorial e de natureza horizontalizada, conforme destacado na pesquisa realizada por Sambuichi *et al.* (2020).

A retomada do Programa, em 2023, se deu por meio de uma chamada pública que mobilizou recursos na ordem de R\$ 250,5 milhões de reais da União. Esse montante representou o maior aporte de recursos financeiros do PAA, demonstrando sua importância no combate à fome, priorizado pelo novo Governo.

Os recursos foram repassados do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que realizaria sua execução, abrangendo todas as 27 unidades federativas. No estado da Bahia, a fim de maximizar os resultados dessa iniciativa, formou-se um grupo de trabalho composto por diversos agentes públicos, que incluiu representantes de secretarias, de autarquias e do governo federal. Esse esforço coletivo resultou em um planejamento estratégico para a implementação do PAA, com impacto significativo na qualidade e quantidade das propostas enviadas ao certame. Ações como essa exemplificam a eficácia da articulação entre diferentes esferas do governo e da sociedade civil.

O objetivo deste artigo é sistematizar e analisar criticamente a estratégia adotada no estado da Bahia para fortalecer a sua implantação, com foco na chamada pública do PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) de 2023, refletindo sobre os aprendizados, as potencialidades e os limites da atuação em rede como estratégia de fortalecimento da sua implementação no contexto baiano.

O artigo está organizado em cinco seções. Após esta introdução, apresentam-se os aspectos metodológicos que orientaram a pesquisa. Em seguida, discute-se a trajetória histórica e institucional do Programa, bem como os referenciais relacionados à implementação de políticas públicas e à governança em rede. Posteriormente, analisa-se a experiência de implementação da modalidade CDS na Bahia em 2023. Por fim, apresentam-se as considerações finais, destacando as contribuições, limitações e possibilidades de pesquisas futuras.

Esse estudo justifica-se pela necessidade de documentar e analisar uma nova prática que privilegia a integração de saberes e a atuação em rede. Ao compartilhar a experiência da constituição de redes intersetoriais, contribuímos para o fortalecimento das políticas públicas de combate à fome, oferecendo subsídios teóricos e práticos para futuros estudos e implementações em outros contextos.

Diferentemente dos estudos que analisam predominantemente os resultados do PAA sobre produção ou segurança alimentar, o artigo concentra-se na implementação dessa política pública, evidenciando como mecanismos de governança colaborativa e trabalho em rede podem ampliar capacidades estatais e territoriais.

2 Aspectos metodológicos

O estudo caracteriza-se como um relato de experiência de natureza exploratória e analítica, com delineamento retrospectivo. A partir dessa abordagem, “[...] o pesquisador pode marcar um ponto no passado e conduzir sua pesquisa até o presente momento, pela análise documental” (Fontelles *et al.*, 2009, p. 7), voltando-se à análise histórica e institucional das políticas públicas referentes à agricultura familiar no Brasil. A investigação concentrou-se na análise de documentos oficiais, com o objetivo de compreender a gênese e o desenvolvimento dessas políticas, bem como os princípios e as diretrizes que orientaram sua formulação.

A técnica de coleta de dados utilizada foi a pesquisa documental, conforme definida por Gil (2008), a qual se baseia na análise de dados obtidos de forma indireta, por meio de documentos institucionais, registros estatísticos, legislação, relatórios e demais fontes escritas. Os dados analisados são secundários, obtidos a partir de fontes públicas e oficiais.

Entre os documentos analisados, destacam-se: atas do grupo de trabalho do PAA na Bahia, relatórios anuais de execução do Programa, leis, decretos, portarias, além de publicações institucionais disponibilizadas nos portais da Conab e do MDA, especialmente junto à Superintendência Federal de Desenvolvimento Agrário da Bahia (SFDA-BA).

A abordagem metodológica adotada possibilitou a reconstrução do contexto histórico da agricultura familiar no país, a partir da análise de marcos legais e institucionais, permitindo identificar as motivações, os fundamentos normativos e os mecanismos operacionais que sustentam a formulação e implementação do PAA. A partir disso, foi realizado um estudo avaliativo de caráter documental, com o objetivo de compreender os impactos, os desafios e as perspectivas da iniciativa no contexto das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar.

3 O PAA: um breve histórico

Com a redemocratização do Brasil em 1988 e, mais intensamente, a partir de 2002, com a chegada ao poder de governos com forte base social, os movimentos sociais ampliaram seu diálogo e suas reivindicações junto ao Estado. Esse contexto permitiu a criação e implantação de diversas políticas sociais, nascidas da interação entre esses movimentos e o governo.

Nos anos 2000, o esforço do Estado Brasileiro traduzido em programas como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Cisternas, e o aumento de recursos para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), apenas para citar alguns, associado a um período de crescimento econômico, à política de valorização do salário-mínimo, expansão do emprego formal e elevação da renda, dos mais pobres, fez com que a fome fosse reduzida a níveis residuais (Rahal; Del Porto; Muchagata, 2024, p. 30).

No âmbito da agricultura familiar, o movimento sindical rural teve um papel crucial ao pressionar o governo para o fortalecimento de políticas públicas. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1998, tornou-se um marco de legitimação da categoria dos agricultores familiares. Em resposta às dificuldades desses agricultores em acessar mercados, o governo criou, em 2003, no âmbito das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o PAA. Ele tinha dois objetivos principais: combater a fome e fortalecer a agricultura familiar (Paganini, 2010).

Além disso, o PAA emergiu como resultado de mobilizações sociais que demandam maior acesso dos agricultores familiares a políticas de garantia de preço e renda, além da ampliação dos mercados para seus produtos. Ele também visa contribuir para a segurança alimentar e nutricional, ao atender tanto produtores quanto populações em situação de vulnerabilidade, como aquelas atendidas por instituições socioassistenciais, restaurantes populares e bancos de alimentos (Camargo; Baccarin; Silva, 2013).

O Programa foi instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado por outras legislações subsequentes, como a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que definiu suas finalidades principais. De acordo com o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, a iniciativa tem como objetivo a compra de alimentos, com dispensa de licitação,

diretamente de pequenos produtores familiares e posterior distribuição a populações vulneráveis e instituições sociais. A Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, atualizou a iniciativa, mantendo seu papel fundamental no fortalecimento da agricultura familiar e na promoção da segurança alimentar (Santos; Lima; Albuquerque, 2023).

O PAA é baseado no pagamento de preços maiores dos que os constatados em mercados tradicionais para os agricultores familiares. Com isso, procurava-se aumentar a renda e a inclusão econômica e social dos agricultores familiares, criando canais de comercialização. Ao mesmo tempo, os alimentos adquiridos pelo poder público deveriam ser destinados ao consumo de parcelas da população em situação de insegurança alimentar (Oliveira; Baccarin, 2020).

Conforme a Lei que o institui, busca-se integrar as ações de forma intersetorial, constituindo iniciativas que atuam territorialmente na busca do desenvolvimento da agricultura familiar, da agroecologia e biodiversidade, da segurança alimentar, de povos e comunidades tradicionais, do associativismo e cooperativismo, entre outros segmentos de políticas sociais. O Programa possui diversas finalidades, conforme o artigo 2º da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que incluem:

- a) incentivar a produção e comercialização de alimentos pela agricultura familiar, pela pesca artesanal e por outros pequenos produtores, promovendo inclusão econômica e social;
- b) garantir o acesso à alimentação adequada para populações em situação de insegurança alimentar;
- c) fortalecer os circuitos locais e regionais de comercialização e incentivar o cooperativismo e associativismo;
- d) promover a produção sustentável, valorizando alimentos orgânicos e agroecológicos;
- e) apoiar comunidades tradicionais e grupos historicamente vulneráveis, como povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e mulheres rurais.

O PAA se insere no contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), atuando de maneira intersetorial e territorial. Ele promove a integração de diversas iniciativas que visam ao desenvolvimento da agricultura familiar, à preservação da biodiversidade e ao combate à insegurança alimentar. Ao conectar agricultores familiares, consumidores em situação de vulnerabilidade e diversas entidades públicas e sociais, o Programa fortalece uma rede de proteção social que atua em múltiplas frentes: econômica, social e ambiental (Sambuichi *et al.* 2020).

A partir disso, um conjunto de políticas públicas foram criadas com o intuito de atender às demandas e diminuir as principais dificuldades dos agricultores familiares que

historicamente consistem em baixa capitalização e dificuldades de acesso a crédito e mercados.

O PAA tem um impacto significativo tanto na renda dos agricultores familiares quanto no acesso a alimentos por populações vulneráveis. Ao pagar preços superiores aos praticados nos mercados tradicionais, busca promover a inclusão econômica dos agricultores, garantindo-lhes melhores condições de vida e ampliando os canais de comercialização de seus produtos. Ao mesmo tempo, ele atende diretamente a pessoas em situação de insegurança alimentar, fornecendo alimentos saudáveis e de qualidade. Além disso, segundo Porto (2014), ao priorizar produtos agroecológicos e da sociobiodiversidade, contribui para a preservação ambiental e a mitigação das mudanças climáticas.

O PAA, por exemplo, tem maior foco nos agricultores mais pobres e, no mínimo, paridade na participação de mulheres, além de destinar parte dos alimentos adquiridos para equipamentos como as cozinhas solidárias. Em 2023 foram lançados o PAA indígena e o PAA Quilombola, onde os produtos adquiridos de organizações destes grupos são destinados a equipamentos sociais localizados ou que atendam estas comunidades (Rahal; Del Porto; Muchagata, 2024, p. 31).

Segundo Sambuichi *et al.* (2020), o Programa tem revelado um amplo espectro de efeitos positivos, sobretudo pela sua capacidade de romper com lógicas tradicionais de mercado, promover inclusão produtiva e fomentar práticas agrícolas sustentáveis.

Na dimensão econômica, os seus efeitos são significativos. Ao garantir a compra direta de produtos da agricultura familiar, o PAA assegura aos pequenos produtores condições mais estáveis de comercialização, fortalecendo sua autonomia frente aos intermediários e às dinâmicas excludentes do mercado convencional. Essa estratégia resulta no aumento da renda das famílias agricultoras, no estímulo à produção local e regional e na consolidação de circuitos curtos de comercialização que dinamizam a economia dos territórios. Em contextos de vulnerabilidade econômica, essa política representa, ainda, uma forma eficaz de geração de trabalho e renda, com impactos distributivos concretos.

Sob a ótica social, o PAA assume um papel estratégico na promoção do direito humano à alimentação adequada. Ao direcionar parte dos alimentos adquiridos para instituições socioassistenciais e para grupos populacionais em situação de insegurança alimentar, o Programa contribui diretamente para o enfrentamento da fome e da pobreza. Além disso, ao fomentar a organização coletiva dos produtores — por meio de cooperativas, associações e redes comunitárias —, ele fortalece o tecido social no campo, promovendo a inclusão produtiva, o protagonismo das famílias rurais e a ampliação das capacidades locais de autogestão e cooperação.

No que tange à dimensão ambiental, a iniciativa também se revela alinhado a práticas sustentáveis, ao estimular a produção agroecológica e diversificada. Ao privilegiar

sistemas de produção que respeitam a biodiversidade e os ciclos naturais, o PAA contribui para a preservação dos recursos naturais e para o fortalecimento de conhecimentos tradicionais sobre o uso da terra e da água. Esse viés ambiental ganha especial relevância diante dos desafios contemporâneos relacionados às mudanças climáticas e à degradação ambiental, reafirmando o papel estratégico da agricultura familiar na transição para modelos mais sustentáveis de desenvolvimento rural.

O Programa subdivide-se em modalidades conforme finalidades e formas de aquisição. É importante destacar que o agricultor familiar pode participar de qualquer uma delas, inclusive de modalidades simultâneas.

Quadro 1: Modalidades de operação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Modalidade	Características
Compra com Doação Simultânea (CDS)	Aquisição e doação de produtos da agricultura familiar a instituições públicas e privadas que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional
Apoio à formação de estoque	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização
Compra direta	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar
PAA-leite	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional
Compra institucional	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, de estados, do Distrito Federal e de municípios
Aquisição de sementes	Compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores

Fonte: Elaboração própria.

A principal contribuição do PAA reside em sua capacidade de atuar em diferentes contextos regionais por meio de suas diversas modalidades, oferecendo oportunidades para a inserção da produção familiar em mercados locais e regionais. Um exemplo notável é a modalidade PAA-Leite, que tem grande relevância no Norte de Minas e na Região Nordeste, onde é especialmente eficaz. Por outro lado, a modalidade Apoio à Formação de Estoque (AFE) beneficia, de forma mais significativa, os agricultores da região Centro-Sul, que possuem maior organização formal, articulação com meios técnicos e capacidade de armazenamento.

O PAA incentiva a organização dos agricultores familiares em cooperativas ou associações, com o objetivo de fortalecer as articulações entre os produtores. Essa exigência visa promover a organização política, social e econômica dos agricultores

familiares, facilitando a elaboração de projetos coletivos e reduzindo custos relacionados ao processamento e à comercialização dos produtos. Além disso, a participação dos agricultores no Programa está limitada a um valor relativamente baixo de recursos que cada produtor pode receber por ano. Essa política intencional tem como propósito garantir a inclusão de agricultores familiares mais vulneráveis, que enfrentam dificuldades para atender às exigências burocráticas e financeiras de contratos de crédito rural.

Nesse trabalho, o foco será a modalidade CDS. Ela permite ao governo adquirir alimentos produzidos por agricultores familiares e doá-los a entidades da rede socioassistencial, como restaurantes populares e bancos de alimentos, além de instituições públicas e/ou filantrópicas de ensino, hospitais, asilos e outras organizações. Essas entidades, por sua vez, distribuem os alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, o Programa não apenas fortalece a cadeia produtiva, mas também promove a segurança alimentar de cidadãos brasileiros, integrando as famílias agricultoras ao sistema de segurança alimentar.

O funcionamento do PAA-CDS baseia-se na aquisição direta de alimentos pelo governo de agricultores familiares, comunidades indígenas e assentados da reforma agrária que se enquadram no Pronaf, sem a necessidade de licitação. Os preços pagos são justos, sendo baseados nos valores praticados nos mercados locais. Posteriormente, os alimentos adquiridos são distribuídos para populações vulneráveis que vivem na mesma região produtora, promovendo tanto o desenvolvimento local quanto a redução da insegurança alimentar e nutricional.

4 PAA-CDS na Bahia

A atuação do PAA na Bahia consolidou-se a partir da articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), organizações da sociedade civil e movimentos sociais do campo. Inicialmente, ele foi operacionalizado com forte participação da Conab e, ao longo do tempo, expandiu-se para parcerias com prefeituras, cooperativas e associações.

Entre as suas modalidades, destacam-se a CDS e a Compra Institucional, que permitiram o escoamento da produção de pequenos agricultores e o abastecimento de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, como escolas, hospitais, Centros de Referência de Assistência Social (Cras), creches e cozinhas comunitárias.

Na Bahia, o PAA cumpriu um papel estratégico na estruturação de circuitos curtos de comercialização, viabilizando a inclusão produtiva de comunidades tradicionais, assentamentos da reforma agrária, povos indígenas e quilombolas. A diversidade da agricultura familiar baiana — que inclui produção de alimentos orgânicos, produtos da

sociobiodiversidade e práticas agroecológicas — encontrou nele um canal institucional de valorização e estímulo.

Quadro 2: Investimentos do PAA – Bahia – 2015-2024

	Valor investido (R\$)	Observações
2017	8,0 milhões	38 municípios com projetos contemplados, 1320 beneficiários agricultores familiares
2018	3,8 milhões	26 municípios participantes, 622 famílias de agricultores familiares
2019	1,4 milhões	1900 beneficiários do Nordeste.
2020	15 milhões	13.864 agricultores da região Nordeste.
2023	135,8 milhões (propostas)	547 propostas inscritas por 207 municípios, com 10.232 fornecedores cadastrados
2024	60 milhões	289 projetos aprovados em 124 municípios, beneficiando cerca de 155,6 mil pessoas

Fonte: Dados básicos: Compêndio de Estudos Conab (Conab, 2024)³. Elaboração própria.

Apesar dos avanços, o Programa enfrentou desafios relacionados à descontinuidade de recursos, à burocratização dos processos e à necessidade de ampliação da capacidade técnica e logística das organizações executoras. Ainda assim, o PAA se manteve como uma referência de política pública integrada, que articula combate à fome, desenvolvimento rural e fortalecimento da economia solidária.

Atualmente, com a retomada das políticas voltadas ao combate à fome e ao desenvolvimento sustentável no Brasil, a Bahia volta a ser um dos estados prioritários na sua reestruturação e ampliação, reafirmando seu compromisso com a promoção da segurança alimentar, da soberania dos povos e da valorização da agricultura familiar.

4.1 Ação em rede: o grupo de trabalho do PAA na Bahia

Como já mencionado, em 2023, a modalidade CDS do PAA recebeu o maior aporte de recursos financeiros devido à sua importância no combate à fome. Essa modalidade, como já exposto, permite a compra de alimentos de agricultores familiares e a manutenção de seus empreendimentos produtivos, como associações e cooperativas, para doação simultânea a indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional por meio de unidades receptoras.

Na primeira fase de execução, o governo federal, via MDS, repassou à Conab um montante de R\$ 250,5 milhões, sendo a maior parte destinada ao PAA-CDS. Segundo dados da Conab (2023), a Região Nordeste foi priorizada com R\$ 117,7 milhões,

³ Nota: os valores para os anos de 2021 e 2022 não foram encontrados nas fontes disponíveis, o compêndio de execução do PAA Conab foi substituído por uma publicação de ações Conab. Vale ressaltar a importância de sistemas de dados contínuos para monitoramento de políticas públicas.

correspondendo a 46,97% do total de recursos. Dentro dessa distribuição, o estado da Bahia recebeu a maior parcela, inicialmente prevista em R\$ 29 milhões.

O sistema PAA-Net da Conab foi aberto para submissão de propostas de venda no dia 11 de maio de 2023. Projetos apresentados por povos indígenas, comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, pescadores(as) e juventude rural foram priorizados. Além disso, foi assegurada a participação de, no mínimo, 50% de mulheres nos critérios de pontuação como forma de promover equidade de gênero.

Durante o período de apresentação de propostas, a Conab na Bahia organizou uma série de capacitações para os diversos grupos interessados em participar do PAA-CDS. No entanto, até maio de 2023, próximo ao encerramento da etapa de submissão, a quantidade de propostas registradas ainda estava aquém do esperado. Em resposta a esse desafio, uma reunião entre o então Escritório de Desenvolvimento Agrário da Bahia, vinculado ao MDA, e a Conab-Bahia resultou na proposta de criação de um Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) no estado. O objetivo era reunir os principais agentes institucionais envolvidos no Programa para desenvolver ações conjuntas que solucionassem as dificuldades operacionais.

A proposta baseava-se no conceito de governança em rede ou governança colaborativa, que defende a ideia de que a atuação coordenada de atores públicos e privados, conectados por meio de uma rede, gera sinergias e alinhamento estratégico, resultando em melhorias na prestação de serviços públicos. Essa abordagem foi bem descrita no estudo de Villasante (2002), que destacou que objetivos definidos coletivamente unem pessoas e instituições, permitindo que elas trabalhem de forma integrada na resolução de problemas sociais. Redes desse tipo são construídas por atores autônomos que preservam sua identidade, mas compartilham objetivos comuns, respeitando as diferenças de cada membro.

A governança em rede tem se mostrado uma prática eficaz para lidar com a complexidade da realidade social. Conforme destaca Junqueira (2004): “A rede de organizações estabelece acordos de cooperação, de alianças e de reciprocidade. Essas novas práticas de cooperação constituem um meio de encontrar saídas para intervir na realidade social complexa” (Junqueira, 2004, p. 29).

Com base nesse conceito, no dia 29 de maio de 2023, foi instalado o GGPAA-Bahia, com o objetivo de facilitar o fluxo de comunicação e promover ações mais articuladas para lidar com os seus desafios operacionais. Durante a reunião de instalação, foi enfatizado que o Grupo Gestor não tinha como função debater a política pública em si, pois reconhecia a existência de espaços legítimos dentro dos conselhos temáticos para esse tipo de discussão. O seu foco seria a execução eficiente do PAA no estado, de forma colaborativa.

As instituições envolvidas nessa ação em rede incluíram: a Superintendência Federal do Desenvolvimento Agrário na Bahia (SFDA-BA), a Conab Regional da Bahia (Conab-BA), a Superintendência da Agricultura Familiar da Secretaria de Desenvolvimento Rural (Suaf/SDR), a Superintendência de Assistência Técnica e Extensão Rural (Bahiaater), a Superintendência de Inclusão e Segurança Alimentar (Sisa), a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (Seades), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Conselho Estadual de Segurança Alimentar da Bahia (Consea-BA) e a Superintendência de Políticas Territoriais e Reforma Agrária da Secretaria de Desenvolvimento Rural (Sutrag/SDR).

A primeira ação do Grupo Gestor foi mobilizar uma rede de apoio voltada para auxiliar agricultores familiares, cooperativas e associações que possuíam pouca familiaridade com o sistema PAA-Net. Para isso, foram organizadas oficinas temáticas macroterritoriais, realizadas de forma *on-line* entre os dias 12 e 14 de junho de 2023. As oficinas foram direcionadas a técnicos de Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural), prefeituras e entidades ligadas à agricultura familiar.

As oficinas foram divididas por macroterritórios: no primeiro dia, participaram as regiões Leste, Norte e Nordeste e, no segundo dia, Oeste, Central, Sudoeste e Sul. A programação foi estruturada em duas partes: a) uma apresentação sobre o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) — aspectos jurídicos e físicos, contexto e documentação — e b) um treinamento prático sobre os sistemas de transmissão de propostas da Conab — Sican e PAA-Net.

Com boa audiência e ampla representatividade, as oficinas foram consideradas assertivas pelo GGPA. Elas criaram uma rede de técnicos engajados no apoio às associações e cooperativas que, embora interessadas em participar do PAA-CDS, encontravam dificuldades no uso de sistemas digitais.

Apesar desse avanço, ficou claro que seria necessário mais tempo para que a mobilização promovida pelo Grupo Gestor gerasse resultados efetivos. Nesse contexto, a prorrogação do prazo de submissão de propostas até o dia 30 de junho de 2023 foi recebida com grande expectativa pelos seus membros, conforme discutido em sua segunda reunião, realizada em 31 de maio de 2023.

O principal desafio, naquele momento, era alcançar povos e comunidades tradicionais que ainda não tinham acessado o Programa, assim como expandir a abrangência para todos os 27 Territórios de Identidade da Bahia. Até o final de maio, nove territórios ainda não haviam apresentado propostas, o que demandava maior esforço de mobilização.

Durante o mês de junho, o Grupo Gestor intensificou suas atividades de mobilização nos Territórios de Identidade, apoiando cooperativas da agricultura familiar na organização e inserção de propostas no PAA-Net. Foi utilizada a rede social WhatsApp para

comunicação direta, sendo enviado boletins semanais com os marcadores de resultados alcançados.

Esses boletins continham informações sobre as propostas já submetidas no sistema PAANet, incluindo a identificação de territórios e municípios, os valores dos projetos e a caracterização do público-alvo. Os resultados parciais mostraram um aumento consistente no número de acessos e submissões de propostas. Também identificaram os vazios territoriais que demandaram maior esforço do GGPA.

Com o fim do prazo prorrogado, os resultados superaram as expectativas. A Bahia recebeu 547 propostas de participação no PAA-CDS, totalizando R\$ 135,8 milhões em projetos. Esse foi o maior volume já registrado por uma regional na história do Programa, de acordo com a Conab-Bahia. Entre as propostas, 15 eram provenientes de comunidades indígenas.

Essas propostas representaram 207 municípios, quase metade do total de municípios da Bahia, cobrindo todos os seus 27 Territórios de Identidade. Reitera-se que o Território de Identidade é a unidade de planejamento de políticas públicas do estado. Ele é constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, e formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos. Ademais, é reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto na Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014.

Os Territórios de Identidade Litoral Sul, Velho Chico e Bacia do Rio Corrente se destacaram com o maior número de propostas. Ao todo, 10.114 agricultores familiares encaminharam propostas, com as seguintes categorias representadas: 80,44% de agricultores familiares, 9,51% de assentados da reforma agrária, 6,03% de quilombolas, 2,74% de indígenas, 0,73% de pescadores artesanais, 0,37% de famílias atingidas por barragens e 0,18% de agroextrativistas. As mulheres representaram 77% dos beneficiários.

Das 547 propostas recebidas, todas as 15 propostas de comunidades indígenas e as 274 das demais foram aprovadas, totalizando R\$ 60.056.542,57, com um período de execução de até 24 meses.

A partir desses resultados, novos desafios surgiram, como minimizar as perdas de projetos devido a dificuldades na apresentação de documentação, ampliar o alcance de uma assistência técnica mais efetiva e buscar maior disponibilidade de recursos para contemplar todas as propostas inseridas no PAANet.

Em face desses desafios, a força do trabalho em rede, demonstrada na experiência de 2023, evidencia a importância de manter o Grupo Gestor como um ator estratégico na operação do PAA-Bahia, adentrando ativamente as outras etapas de execução. Para

isso, faz-se necessário um diálogo permanente de continuidade dessa agenda, reconhecendo os avanços obtidos e a eficácia da sua atuação na otimização dos resultados do Programa.

5 Considerações finais

A ação intersetorial, concebida como um processo contínuo de aprendizagem coletiva e de construção de sujeitos sociais, configura-se como elemento central para uma gestão integrada e responsiva às complexas demandas da população em seus territórios. Ao superar lógicas setoriais fragmentadas, essa abordagem promove uma compreensão ampliada do ser humano em sua integralidade, deslocando a ação pública do campo da mera necessidade para o da liberdade e da cidadania plena.

Nesse contexto, o PAA se destaca como uma política pública de caráter estruturante e multidimensional, que articula distintas esferas de atuação — produção, comercialização, segurança alimentar e desenvolvimento local — a partir de uma lógica de cooperação e solidariedade. Como ressaltam autores como Porto (2014) e Junqueira (2004), o Programa transcende a função operacional de compra e doação de alimentos, consolidando-se como uma ferramenta estratégica de fortalecimento de redes sociais e econômicas, capazes de promover inclusão produtiva, protagonismo comunitário e soberania alimentar.

Ao incentivar práticas agroecológicas e circuitos curtos de comercialização, o PAA promove a articulação entre produtores e entidades receptoras, contribuindo para a construção de arranjos territoriais baseados na cooperação e no reconhecimento mútuo. Tais ações estabelecem vínculos que ultrapassam a lógica estritamente mercantil, abrindo espaço para formas de organização produtiva que articulam dimensões econômicas, sociais e ambientais.

A indução à diversificação produtiva, ao policultivo, à valorização de produtos da sociobiodiversidade e à adoção de sistemas de base agroecológica constitui uma estratégia relevante de enfrentamento à homogeneização produtiva imposta pelas cadeias agroindustriais convencionais. Nesse processo, o Programa fomenta a introdução de sistemas adaptados à realidade local, valoriza o conhecimento tradicional dos agricultores, estimula o uso racional dos recursos naturais e favorece práticas alimentares baseadas em produções mais diversas e apropriadas ao contexto regional. Além de atender às demandas por segurança alimentar, essas iniciativas contribuem para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento de modelos territoriais que ampliam a capacidade de reprodução social e econômica dos agricultores, a partir de alternativas que tensionam a lógica de subordinação a mercados excludentes.

A constituição do Grupo Gestor evidencia um mecanismo típico de governança colaborativa, na medida em que articula diferentes organizações públicas em torno de objetivos compartilhados, reduzindo problemas de coordenação frequentemente observados na implementação de políticas intersetoriais.

A experiência do GGPA na Bahia, especialmente no contexto da chamada pública de 2023, demonstrou a eficácia do trabalho em rede como estratégia para enfrentar desafios operacionais e ampliar o alcance da política. A construção de articulações interinstitucionais, a mobilização territorializada e o compartilhamento de responsabilidades entre diferentes esferas governamentais e sociais foram determinantes para os resultados obtidos. Assim, o estudo evidencia que a governança em rede não apenas potencializa a execução do Programa, mas também fortalece capacidades locais e promove maior equidade no acesso às políticas públicas. Tais aprendizados podem subsidiar a replicação dessa metodologia em outros estados, além de orientar o aperfeiçoamento contínuo das políticas de segurança alimentar e desenvolvimento rural no país.

Entretanto, os resultados também trazem limites importantes quanto à dependência de mobilização de atores que estejam engajados, à fragilidade de institucionalização do arranjo e à persistência de desigualdades territoriais de capacidade técnica.

Os aprendizados sistematizados oferecem subsídios relevantes para outros entes federativos interessados em aperfeiçoar estratégias de implementação colaborativa de políticas públicas territorializadas.

Conclui-se que o fortalecimento e a continuidade do PAA são estratégicos para a consolidação de políticas públicas comprometidas com a justiça social, o combate à fome e a valorização da agricultura familiar. Contudo, para que seus impactos sejam potencializados e sua sustentabilidade garantida, é necessário avançar em mecanismos de avaliação permanente, articulação intersetorial qualificada e engajamento político capaz de assegurar os recursos e o reconhecimento necessários para a efetividade dessa importante política pública diante dos novos desafios econômicos, sociais e ambientais do país.

Referências

BAHIA. Assembleia Legislativa. **Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeters. Salvador, 2014. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=279550>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **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. Brasília, DF, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023**. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14628.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

CAMARGO, Regina Aparecida Leite; BACCARIN, José Giacomo; SILVA, Denise Boito Pereira da. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 8, n. 2, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846>. Acesso em: 14 jul. 2026.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Brasil). **Governo Federal disponibiliza R\$ 250,5 milhões para execução do PAA via Conab na primeira etapa**. Brasília, DF: Conab, 2 ago. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Brasil). **Compêndio de Estudos da Conab**. Brasília: Conab, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/conab/pt-br/atuacao/paa/execucao-do-paa/compendio-execucao-do-paa>. Acesso em: 5 jun 2025.

FONTELLES, Mauro José *et al.* Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para elaboração de um protocolo de pesquisa. **Revista Paraense de Medicina**, Belém, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/upload/S/0101-5907/2009/v23n3/a1967.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/ndN8rgZC7mzXdrFL39q7VSC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2026.

OLIVEIRA, Jonatan Alexandre de; BACCARIN, José Giacomo. Políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de São Paulo, Brasil. **GEOgraphia**, Niterói, v. 23, n. 50, p. 1–18, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/14398/29153>.

PAGANINI, Sérgio. A implantação do PAA Programa de Aquisição de Alimentos. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 2. p. 195-205. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol2.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025.

PORTO, Silvio Isoppo. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. 131 f. Dissertação (Mestrado em Agroecologia) – Universidad Internacional de Andalucía, Baeza, 2014. Disponível em: <https://dspace.unia.es/entities/publication/a145b8c1-3ef8-48c9-8d90-b33b75bdd958>.

Acesso em: 14 jul. 2026.

RAHAL, Lilian; DEL PORTO, Erick Brigante; MUCHAGATA, Márcia. Para tirar o Brasil do mapa da fome: a retomada das políticas de segurança alimentar e nutricional. **Diálogos Socioambientais**, São Bernardo do Campo, v. 7, n. 18, p. 30-33, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/dialogossocioambientais/article/view/506>. Acesso em: 1 jun. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro de; PERIN, Gabriela; MOURA, Iracema Ferreira de; ALVES, Paulo Sergio Cândido. Execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios brasileiros. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 2020. (Texto para Discussão, n. 2606). DOI: <https://doi.org/10.38116/td2606>. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10296/1/td_2606.pdf

SANTOS, Cleidijane Siqueira; LIMA, Renata Mayra Moreira de; ALBUQUERQUE, José de Lima. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma leitura a partir do desenvolvimento como liberdade. **Inter-Legere**, Natal, v. 6, n. 37, e34004, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/34004>. Acesso em: 4 jun. 2025.

VILLASANTE, Tomás R. **Redes e alternativas:** estratégias e estilos criativos na complexidade. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.