Missões
Revista de Ciências Humanas e Sociais

MERCADOS INSTITUCIONAIS DE ALIMENTOS: PAA E PNAE COMO ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL VIA AGRICULTURA FAMILIAR

MERCADOS INSTITUCIONALES DE ALIMENTOS: EL PAA Y EL PNAE COMO ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL A TRAVÉS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

INSTITUTIONAL FOOD MARKETS: PAA AND PNAE AS TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGIES THROUGH FAMILY FARMING

Recebido em: 03/12/2025
Aceito em: 12/04/2026
Publicado em: 22/09/2026

Albina Graciéla Aguilar Meus[1]
Universidade Federal do Pampa

Vinicius Piccin Dalbianco[2]
Universidade Federal do Pampa

Resumo: Este artigo analisa os mercados institucionais de comercialização de alimentos, com foco no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir de uma abordagem teórico-interpretativa fundamentada na agricultura familiar camponesa, no desenvolvimento territorial e nas políticas públicas. Argumenta-se que tais programas configuram mercados institucionalmente construídos pelo Estado, capazes de ampliar a inserção econômica da agricultura familiar camponesa e fortalecer circuitos locais de comercialização. A literatura evidencia, contudo, que os efeitos desses mercados são condicionados por fatores institucionais, sociais e territoriais, bem como pelo grau de articulação com políticas estruturantes, como crédito rural e assistência técnica. Conclui-se que o PAA e o PNAE constituem instrumentos relevantes para o desenvolvimento local, desde que integrados a estratégias amplas de governança territorial e apoio produtivo, cujos resultados tendem a ser heterogêneos nos diferentes contextos rurais brasileiros.

Palavras-chave: Agricultura Familiar Camponesa; Mercados Institucionais; Compra Pública; Desenvolvimento Territorial.

Resumen: Este artículo analiza los mercados institucionales de comercialización de alimentos, con énfasis en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), desde un enfoque teórico-interpretativo sustentado en la agricultura familiar campesina, el desarrollo territorial y las políticas públicas. Se sostiene que la compra pública constituye la estrategia estatal central, operacionalizada a través de dichos programas, los cuales estructuran mercados institucionales construidos por el Estado, orientados a la inclusión productiva de la agricultura familiar campesina y al fortalecimiento de circuitos locales de comercialización. La literatura evidencia que los efectos territoriales de estos mercados están condicionados por factores institucionales, sociales y territoriales, así como por el grado de articulación con políticas estructurantes, como crédito rural y asistencia técnica. Se concluye que el PAA y el PNAE constituyen instrumentos relevantes para el desarrollo local, siempre que se inserten en estrategias amplias de gobernanza territorial y apoyo productivo, cuyos resultados son heterogéneos en los distintos contextos rurales brasileños.

Palabras clave: Agricultura Familiar Campesina; Mercados Institucionales; Compra Pública; Desarrollo Territorial.

[1] Aluno do Programa de Pós-graduação Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. E-mail: albinameus@gmail.com
[2] Professor do Programa de Pós-graduação Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. E-mail:viniciusdalbianco@unipampa.edu.br

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244

Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Abstract: This article analyzes institutional food markets, focusing on the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE), from a theoretical-interpretative perspective grounded in peasant family farming, territorial development, and public policy studies. It argues that public procurement constitutes the central state strategy, operationalized through these programs, which structure state-built institutional markets aimed at promoting the productive inclusion of peasant family farming and strengthening local marketing circuits. The literature indicates that the territorial effects of these markets are conditioned by institutional, social, and territorial factors, as well as the degree of articulation with structural policies such as rural credit and technical assistance. It is concluded that the PAA and PNAE are relevant public policy instruments for local development, provided they are embedded in broader strategies of territorial governance and productive support, with heterogeneous outcomes across different rural contexts in Brazil.

Keywords: Peasant family farming; Institutional markets; Public procurement; Territorial development.

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar ocupa posição estratégica nos sistemas agroalimentares brasileiros, tanto pela produção de alimentos para o mercado interno quanto por sua relevância social, econômica e territorial. Sua inserção nos mercados formais, porém, é historicamente condicionada por desigualdades estruturais, assimetrias institucionais e um ambiente regulatório pouco adaptado à diversidade produtiva e organizativa do meio rural (Schneider, 2009).

No campo do desenvolvimento territorial, o desenvolvimento local é compreendido como processo socialmente construído, resultado da interação entre atores, instituições e políticas públicas em contextos territorialmente situados. Os resultados não decorrem apenas de variáveis econômicas, mas da articulação entre dimensões produtivas, sociais e institucionais que conformam as dinâmicas territoriais (Pecqueur, 2000; Abramovay, 2006).

É nesse contexto que emergem os mercados institucionais de comercialização de alimentos, estruturados a partir de estratégias estatais de compra pública, operacionalizadas por programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A compra pública é tratada como estratégia estatal; os programas, como instrumentos de implementação; e os mercados institucionais, como espaços regulados de interação entre o Estado e a agricultura familiar camponesa, nos quais se materializam efeitos territoriais das políticas públicas. A literatura indica que tais mercados podem ampliar a inserção econômica da agricultura familiar, fortalecer circuitos locais e articular objetivos de abastecimento alimentar e desenvolvimento territorial (Maluf, 2004; Grisa, 2012; Schneider, 2010). A efetividade dos mercados institucionais estruturados pelos programas PAA e PNAE depende de três fatores centrais: (i) capacidade organizativa da agricultura familiar camponesa; (ii) atuação das instituições locais; e (iii) articulação com políticas estruturantes, como crédito rural e assistência técnica.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244

Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

O objetivo deste estudo é analisar os mercados institucionais de comercialização de alimentos, com foco no PAA e no PNAE, examinando seu papel nas estratégias de desenvolvimento local da agricultura familiar camponesa e os condicionantes institucionais e territoriais que influenciam seus resultados. Adota-se uma abordagem qualitativa, de caráter teórico-interpretativo, combinando revisão crítica da literatura e análise documental dos marcos normativos que estruturam os programas, sem pretensão de generalização empírica (Abramovay, 2006; Grisa, 2012). Esses condicionantes, já explicitados, orientam a leitura analítica desenvolvida ao longo do artigo, a partir de contribuições da sociologia rural, dos estudos territoriais e da análise de políticas públicas, com destaque para agricultura familiar, mercados institucionais e desenvolvimento territorial (Schneider, 2010; Maluf, 2004).

Embora estudos anteriores tenham descrito o funcionamento do PAA e PNAE, há escassez de análises que considerem a interação entre esses programas, os mercados institucionais e as dinâmicas territoriais da agricultura familiar camponesa.

A análise documental inclui leis e normativas do PAA e do PNAE, examinadas como instrumentos institucionais que operacionalizam a estratégia estatal de compra pública. A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul é utilizada como referência contextual, sem caráter de estudo de caso empírico, permitindo explicitar condicionantes estruturais e institucionais recorrentes. O estudo analisa os efeitos territoriais das políticas de compra pública, considerando a literatura existente e os marcos normativos.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a Seção 1 discute a trajetória histórica e fundamentos da agricultura familiar camponesa no Brasil; a Seção 2 analisa os mercados institucionais de alimentos e os programas PAA e PNAE; a Seção 3 examina a articulação desses programas em estratégias de desenvolvimento local; por fim, as considerações finais retomam os achados e discutem implicações analíticas para políticas públicas.

AGRICULTURA FAMILIAR CAMPONESA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E FUNDAMENTOS ANALÍTICOS

A agricultura familiar constitui uma categoria social e produtiva heterogênea, historicamente marcada por desigualdades estruturais, exclusão econômica e limitações institucionais. Este artigo adota como recorte analítico central o segmento da agricultura familiar camponesa, caracterizado pela centralidade do trabalho familiar, diversificação produtiva, forte vínculo territorial e orientação da produção à reprodução social e à segurança alimentar (Schneider, 2010; Wanderley, 2009; Grisa, 2021).

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
ISSN: 2447-0244
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Diferentemente da agricultura familiar de perfil mais empresarial, que apresenta maior capitalização e inserção mercantil, a agricultura familiar camponesa depende significativamente de políticas públicas de compra institucional, como o PAA e o PNAE, para garantir canais de comercialização relativamente estáveis e efeitos territoriais positivos, sobretudo em contextos territoriais marcados por assimetrias institucionais e restrições de mercado (Sabourin *et al.,* 2020).

Historicamente, a agricultura familiar camponesa formou-se em meio a processos de concentração fundiária, modernização seletiva da agricultura e estratégias de resistência social. A expansão do agronegócio e a Revolução Verde, a partir das décadas de 1960 e 1970, privilegiaram grandes produtores no acesso a crédito, tecnologia e políticas públicas, marginalizando a agricultura familiar camponesa e limitando sua inserção nos mercados convencionais (Oliveira, 2007; Mattei, 2014). Ao mesmo tempo, comunidades camponesas desenvolveram formas de organização social e produtiva capazes de assegurar a reprodução familiar e comunitária, adaptando-se às transformações econômicas sem perder sua lógica própria de produção (Martins, 1981; Shanin, 2005).

A partir da década de 1990, observa-se uma inflexão institucional no reconhecimento da agricultura familiar, culminando na promulgação da Lei nº 11.326/2006, que definiu formalmente a categoria social e produtiva, incluindo a agricultura familiar camponesa. Contudo, esse reconhecimento jurídico não eliminou a heterogeneidade interna nem as assimetrias no acesso às políticas públicas (Schneider, 2010). Assim, embora a legislação tenha ampliado a visibilidade e a proteção do segmento, sua efetiva inserção nos mercados continua dependente de instrumentos públicos específicos e da mediação institucional.

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2019), a agricultura familiar corresponde a aproximadamente 77% dos estabelecimentos rurais no Brasil, ocupando cerca de 23% da área total. Esses números evidenciam sua relevância social e territorial, ao mesmo tempo em que revelam desigualdades persistentes no acesso à terra. Dentro desse universo, a agricultura familiar camponesa desempenha papel estratégico na produção de alimentos destinados ao consumo interno, na geração de empregos e na dinamização das economias locais.

Analiticamente, distingue-se política pública, programa e mercado institucional, considerando-se que os impactos atribuídos aos mercados institucionais derivam de sua dinâmica operacional. A política pública compreende o conjunto amplo de diretrizes, objetivos e instrumentos estatais. Os programas, como o PAA e o PNAE, constituem instrumentos

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

específicos de implementação dessas políticas. Já os mercados institucionais correspondem aos espaços regulados de interação entre o Estado e a agricultura familiar camponesa, onde se materializam os efeitos territoriais das compras públicas. Ao longo da análise, os impactos econômicos, sociais e territoriais são atribuídos à dinâmica desses mercados, e não apenas à existência normativa dos programas.

MERCADOS INSTITUCIONAIS DE ALIMENTOS: CONSTRUÇÃO ESTATAL E DINÂMICAS TERRITORIAIS

Os mercados institucionais de alimentos configuram-se como arranjos regulados de compra pública, construídos para articular objetivos econômicos, sociais e territoriais. Diferentemente das políticas públicas, os mercados institucionais são espaços de interação sob regras específicas, nos quais programas como o PAA e o PNAE operacionalizam a estratégia estatal de inclusão produtiva da agricultura familiar camponesa e a promoção da segurança alimentar.

Embora compartilhem objetivos convergentes, os efeitos territoriais desses mercados variam conforme diferentes fatores: a capacidade organizativa da agricultura familiar camponesa, a atuação das instituições locais e a articulação com políticas estruturantes, como crédito e assistência técnica (Grisa, 2012; Maluf, 2004). Essa variação evidencia que a efetividade dos mercados institucionais depende tanto do desenho dos programas quanto das condições concretas de implementação nos territórios.

Nessa perspectiva, os mercados institucionais constituem espaços regulados de troca, estruturados a partir da implementação de políticas de compra pública que estabelecem normas, critérios de acesso, mecanismos de financiamento e procedimentos operacionais. Programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) conferem materialidade a esses mercados ao estruturarem mecanismos de compra pública orientados, de forma explícita, à inserção da agricultura familiar camponesa e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

A literatura especializada destaca que a construção desses mercados institucionais representa uma inflexão relevante na forma de atuação do Estado nos sistemas agroalimentares, ao deslocar o foco exclusivo da regulação para uma atuação ativa na organização da demanda. Conforme argumentam Maluf (2004) e Grisa (2012), a compra pública de alimentos permite ao Estado intervir simultaneamente nos mercados, na produção agrícola e no consumo social, orientando fluxos econômicos em favor de segmentos historicamente excluídos dos mercados convencionais, como a agricultura familiar camponesa.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
ISSN: 2447-0244
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

No Brasil, a consolidação dos mercados institucionais está diretamente associada ao processo de reconhecimento da agricultura familiar como categoria social e produtiva, iniciado na década de 1990 e formalizado pela Lei nº 11.326/2006. Contudo, como assinala Schneider (2010), esse reconhecimento jurídico não assegura, por si só, o acesso efetivo e equitativo aos instrumentos públicos, uma vez que a heterogeneidade social, produtiva e territorial da agricultura familiar impõe limites à operacionalização uniforme das políticas. Nesse contexto, a agricultura familiar camponesa tende a enfrentar maiores restrições no acesso aos mercados convencionais, o que reforça sua dependência dos mercados institucionalmente construídos.

Do ponto de vista analítico, o PAA e o PNAE devem ser compreendidos como programas públicos distintos, que estruturam mercados institucionais com características operacionais específicas. O PAA, ao possibilitar a compra direta de alimentos da agricultura familiar camponesa para fins de doação ou formação de estoques, opera predominantemente como um instrumento de inclusão produtiva e de fortalecimento das economias locais. O PNAE, por sua vez, ao estabelecer a obrigatoriedade de aquisição de parte dos alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, institucionaliza uma demanda regular, descentralizada e relativamente estável, conferindo maior previsibilidade à produção e à comercialização.

Embora ambos os programas compartilhem objetivos convergentes, seus efeitos territoriais não são homogêneos. A literatura evidencia que os resultados dos mercados institucionais variam conforme a capacidade organizativa da agricultura familiar camponesa, a atuação das instituições locais, a disponibilidade de assistência técnica e a articulação com políticas estruturantes, como crédito rural e extensão rural (Grisa, 2012; Maluf, 2004).

Os resultados observados evidenciam que os efeitos territoriais dos mercados institucionais variam conforme a capacidade de articulação institucional e a configuração dos atores locais. Uma leitura restrita ao marco normativo tende a atribuir a esses mercados uma capacidade transformadora abstrata, descolada das condições concretas de implementação. Tal abordagem incorre em um viés normativista, ao pressupor que a existência dos programas seja suficiente para produzir inclusão produtiva e desenvolvimento territorial, ignorando as assimetrias sociais, institucionais e territoriais que atravessam sua operacionalização.

Nesse sentido, a efetividade dos mercados institucionais estruturados pelo PAA e pelo PNAE é condicionada por capacidades institucionais desiguais, assimetrias de poder e limitações operacionais presentes nos territórios. Em regiões marcadas por fragilidades estruturais, como a Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, esses condicionantes tornam-se ainda

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244

Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

mais evidentes, produzindo resultados heterogêneos e, por vezes, excludentes. Uma análise crítica desses mercados deve, portanto, privilegiar os arranjos institucionais, os mecanismos operacionais e as interações territoriais que moldam seus efeitos, evitando tanto o determinismo normativo quanto a confusão conceitual entre políticas públicas, programas e mercados institucionalmente construídos.

PAA E PNAE COMO ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: GOVERNANÇA, ARTICULAÇÃO E LIMITES

Estratégias estatais, governança territorial e mercados institucionais

A estratégia estatal de promoção do desenvolvimento local por meio da compra pública de alimentos materializa-se nos mercados institucionais a partir de arranjos específicos de governança territorial. Esses arranjos articulam diferentes escalas de atuação federal, estadual e municipal e envolvem múltiplos atores, como gestores públicos, organizações da agricultura familiar camponesa, entidades de assistência técnica e instâncias de controle social.

Nessa perspectiva, os programas PAA e PNAE devem ser compreendidos não apenas como instrumentos operacionais, mas como dispositivos de governança territorial, cujos efeitos dependem da forma como são apropriados, mediados e operacionalizados nos contextos locais. A existência de regras formais e diretrizes nacionais não assegura, por si só, a produção de impactos territoriais positivos, uma vez que esses programas operam em ambientes marcados por assimetrias institucionais, capacidades desiguais e trajetórias territoriais específicas.

Essa abordagem permite superar uma leitura estritamente normativa dos programas e enfatizar o caráter relacional dos mercados institucionais, entendidos como espaços socialmente construídos de interação entre atores com interesses, recursos e posições assimétricas. Fragilidades na governança territorial como baixa articulação interinstitucional, descontinuidade administrativa e limitações técnicas locais tendem a restringir o potencial indutor dessas políticas, afetando de forma mais intensa os segmentos menos organizados da agricultura familiar camponesa (Fornazier; Belik, 2019).

Dessa forma, a atuação do PAA e do PNAE como estratégias de desenvolvimento local expressa dinâmicas territoriais diferenciadas, refletindo variações na capacidade organizativa dos agricultores, no desempenho das instituições locais e na articulação entre políticas públicas. Essa heterogeneidade contribui para a diversidade de resultados observados na literatura especializada e reforça a centralidade da governança territorial como categoria explicativa dos efeitos dos mercados institucionais.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
ISSN: 2447-0244
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Ao articular objetivos econômicos, sociais e territoriais, os programas de compra pública favorecem o escoamento da produção da agricultura familiar camponesa, a geração de renda e o fortalecimento de circuitos locais de comercialização. Contudo, tais efeitos são potencializados quando há integração com políticas estruturantes, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), cuja articulação amplia as possibilidades de sustentabilidade econômica e organizativa dos agricultores.

Essa rede institucional envolve agricultores camponeses, extensionistas, técnicos, gestores públicos e representantes da sociedade civil, exigindo coordenação entre instrumentos e atores para potencializar os resultados das políticas públicas. Como destacam Fornazier e Belik (2019), embora haja convergência de objetivos entre políticas voltadas ao desenvolvimento rural, a baixa articulação entre programas e a ausência de estratégias integradas frequentemente limitam sua capacidade de promover transformações estruturais nos territórios.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a governança local

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) constitui um dos principais instrumentos da estratégia estatal de compra pública, ao possibilitar a aquisição direta de alimentos da agricultura familiar camponesa, com preços previamente definidos e destinação social da produção. Para além de suas modalidades operacionais, o PAA assume relevância analítica por sua capacidade de reconfigurar as relações entre Estado, produtores e organizações locais, estruturando mercados institucionais voltados simultaneamente à inclusão produtiva e à segurança alimentar.

Instituído em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero e posteriormente reformulado (Lei nº 12.512/2011; Decreto nº 7.775/2012), o PAA consolidou-se como um instrumento estratégico de articulação entre políticas de abastecimento alimentar e desenvolvimento rural (Maluf, 2004; Grisa, 2012). Seu funcionamento baseia-se na dispensa de licitação para a compra direta de alimentos junto à agricultura familiar camponesa, reduzindo a intermediação mercantil, assegurando preços compatíveis com os custos de produção e conferindo maior previsibilidade à comercialização.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Do ponto de vista da governança territorial, o PAA tende a fortalecer circuitos curtos de produção e consumo e a criar oportunidades de inserção mercantil para agricultores com maiores restrições de acesso aos mercados convencionais. No entanto, sua implementação revela forte dependência da existência de organizações coletivas, da capacidade técnica para elaboração e gestão de projetos e da articulação com prefeituras, cooperativas e entidades de assistência técnica e extensão rural. Essas condições fazem com que os efeitos territoriais do programa sejam desiguais, variando conforme as capacidades institucionais e organizativas presentes nos territórios.

Embora o PAA apresente potencial inclusivo, agricultores com menor capital social e organizativo enfrentam maiores dificuldades de acesso, o que evidencia limites estruturais do programa enquanto instrumento isolado. A literatura aponta que sua efetividade é ampliada quando articulada a políticas estruturantes, como crédito rural, assistência técnica e investimentos em infraestrutura, reforçando a necessidade de integração entre a compra pública e estratégias mais amplas de desenvolvimento rural.

O programa opera por meio de diferentes modalidades — como Compra com Doação Simultânea (CDS), Formação de Estoques (FE), PAA-Leite e Aquisição de Sementes —, o que amplia sua capilaridade e capacidade de adaptação a contextos territoriais distintos. Ainda assim, restrições orçamentárias, descontinuidade institucional, burocracia e desigualdade de acesso condicionam sua efetividade e limitam sua capacidade de alcançar os segmentos mais vulneráveis da agricultura familiar camponesa.

A coordenação do PAA é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em articulação com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), estados, municípios e demais entidades executoras. Essa governança multinível constitui elemento central do programa, ao permitir a articulação entre diretrizes nacionais e dinâmicas territoriais específicas, ainda que sua eficácia dependa das capacidades institucionais locais.

De forma sintética, o PAA configura-se como um dispositivo de governança que estrutura mercados institucionais de alimentos e promove inclusão produtiva, mas cujos impactos territoriais são condicionados por fatores externos ao seu desenho normativo. Seus limites evidenciam que a capacidade do programa de promover sustentabilidade econômica e territorial depende da articulação com outras políticas públicas e do fortalecimento das estruturas locais de governança.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e os arranjos territoriais

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ao estabelecer a obrigatoriedade de aquisição mínima de alimentos da agricultura familiar camponesa, institucionaliza de forma mais permanente os mercados institucionais no âmbito local. Diferentemente do PAA, o PNAE opera a partir de uma demanda regular e descentralizada, ancorada nos municípios e nas unidades escolares, o que confere maior previsibilidade à comercialização e maior estabilidade aos circuitos locais de abastecimento.

Criado em 1955 e reformulado pela Lei nº 11.947/2009, o programa assegura a destinação de, no mínimo, 30% dos recursos federais da alimentação escolar para a compra de alimentos da agricultura familiar camponesa, consolidando-se como instrumento estratégico de articulação entre políticas de segurança alimentar, educação e desenvolvimento rural (Maluf, 2004; Grisa, 2012). Ao operar por meio de chamadas públicas, o PNAE reduz barreiras de acesso aos mercados institucionais, favorecendo a inserção organizada de pequenos produtores.

Sob a ótica da governança territorial, o PNAE mobiliza um conjunto amplo e diversificado de atores, gestores municipais, nutricionistas, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e organizações de agricultores configurando um arranjo institucional complexo e relativamente consolidado. Esse desenho fortalece a articulação entre diretrizes nacionais e dinâmicas territoriais específicas, ao mesmo tempo em que impõe desafios logísticos, sanitários e organizativos à agricultura familiar camponesa.

Tal como observado no PAA, os efeitos territoriais do PNAE não são homogêneos. Municípios com maior capacidade administrativa, infraestrutura adequada e redes locais consolidadas tendem a apresentar melhores resultados, enquanto contextos marcados por fragilidades institucionais limitam o alcance do programa. Essa heterogeneidade reforça a centralidade da governança local como elemento explicativo dos impactos dos mercados institucionais de alimentos.

A literatura especializada destaca que a participação da agricultura familiar camponesa no PNAE produz impactos econômicos e sociais simultâneos. Conforme analisa Grisa (2012), o programa contribui para a ampliação da renda dos agricultores, estimula a diversificação produtiva e favorece a oferta de alimentos frescos, regionais e culturalmente adequados às unidades escolares. Maluf (2004) complementa essa análise ao enfatizar que a chamada pública, enquanto instrumento de aquisição, fortalece a transparência e a previsibilidade das compras públicas.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
ISSN: 2447-0244
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

O desenho institucional do PNAE caracteriza-se ainda por uma gestão descentralizada, com transferência direta de recursos da União para estados, municípios e escolas federais, associada a mecanismos de participação e controle social por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Esses conselhos exercem papel relevante no acompanhamento e fiscalização da execução do programa, conferindo maior legitimidade social à política e reforçando sua dimensão territorial. A atuação dos CAE, contudo, também reflete as assimetrias locais de capacidade técnica e política, o que reforça a natureza territorialmente desigual dos mercados institucionais.

Apesar de sua institucionalização e de seu potencial indutor, o PNAE não elimina, por si só, as desigualdades estruturais internas à agricultura familiar camponesa. A efetividade do programa permanece condicionada à capacidade organizativa dos agricultores, ao acesso a recursos produtivos e à articulação com políticas complementares, como crédito rural e assistência técnica. Dessa forma, ainda que mitigue exclusões históricas, o PNAE reproduz, em certa medida, assimetrias preexistentes, evidenciando seus limites enquanto instrumento isolado de desenvolvimento local.

Em síntese, o PNAE evidencia que a alimentação escolar, quando estruturada a partir de mecanismos de compra pública orientados por critérios sociais, territoriais e nutricionais, ultrapassa sua função assistencial e se consolida como um mercado institucional regulado. Ao reorganizar as relações entre produção e consumo no espaço local, o programa fortalece redes socioprodutivas e amplia a inserção econômica da agricultura familiar camponesa, ao mesmo tempo em que reafirma a centralidade da governança territorial para a compreensão de seus impactos e limites.

Demandas estruturais da agricultura familiar e limites das políticas

O Quadro 1 sintetiza demandas estruturais recorrentes da agricultura familiar que condicionam a inserção e a permanência dos agricultores nos mercados institucionais estruturados pelas políticas de compra pública. Longe de constituir um instrumento meramente descritivo ou normativo, o quadro opera como uma síntese analítica, construída a partir da literatura especializada, que evidencia como tais demandas incidem sobre o funcionamento dos mercados institucionais e sobre seus efeitos territoriais.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Quadro 1 – Demandas estruturais da agricultura familiar camponesa e impacto sobre sustentabilidade territorial.

Dimensão estrutural	Condicionantes para os mercados institucionais	Impactos sobre sustentabilidade
Acesso ao crédito	Limita a capacidade produtiva e a regularidade da oferta	Econômica: estabilidade de renda comprometida
Assistência técnica e extensão rural	Condiciona a adequação produtiva e sanitária	Econômica/ambiental: práticas sustentáveis reduzidas
Infraestrutura logística	Afeta o escoamento e a qualidade dos alimentos	Econômica/social: geração de renda e acesso restritos
Organização coletiva	Facilita o acesso e a permanência nos mercados	Social: inclusão desigual; governança local afetada
Segurança fundiária	Condiciona a formalização e o acesso às políticas	Social/econômica: permanência no território e investimento limitados

Fonte: Elaboração própria a partir da literatura especializada (2025).

As demandas estruturais evidenciam limites e potencialidades das políticas de compra pública, como acesso ao crédito, assistência técnica, infraestrutura e segurança fundiária (Altafin, 2008; Bianchini, 2006; Caporal; Costabeber, 2004).

A identificação dessas demandas é central para a análise dos limites e das potencialidades das políticas de compras públicas no Brasil. Ao longo do período marcado pela criação e consolidação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e pela reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), observa-se que o acesso ao financiamento permaneceu como uma das principais restrições enfrentadas pelos agricultores familiares. A burocratização dos instrumentos de crédito, aliada às exigências de garantias e à inadequação dos produtos financeiros às condições produtivas da agricultura familiar, tem limitado a capacidade de investimento e a regularidade da oferta exigida pelos mercados institucionais (Altafin, 2008; Bianchini, 2006).

De modo complementar, a insuficiência estrutural dos serviços de assistência técnica e extensão rural constitui um obstáculo relevante à consolidação das capacidades produtivas e organizativas da agricultura familiar camponesa. A fragilidade desses serviços compromete o planejamento da produção, a organização coletiva e a conformidade com os requisitos operacionais do PAA e do PNAE, especialmente no que se refere à regularidade do fornecimento e ao atendimento das normas sanitárias vigentes (Caporal; Costabeber, 2004).

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Embora os programas de compra pública ampliem o acesso da agricultura familiar aos mercados formais, persistem desafios associados à escala de produção, à logística e à capacidade organizativa dos agricultores, o que resulta em padrões diferenciados de inserção e permanência nesses mercados institucionais (Abramovay, 2006; Schneider, 2003). Nesse contexto, a precariedade da infraestrutura rural — particularmente nos sistemas de transporte, armazenamento e escoamento — limita o fornecimento regular de alimentos aos equipamentos públicos e às redes escolares, comprometendo a efetividade das políticas ao longo do período analisado (Buainain *et al.,* 2014).

A essas limitações soma-se a insegurança fundiária, que afeta a estabilidade produtiva e restringe o acesso às políticas de compras institucionais, uma vez que estas demandam formalização e regularidade documental. Adicionalmente, a carência de ações sistemáticas de educação e capacitação dificulta a autonomia dos agricultores no cumprimento das exigências técnicas e administrativas associadas ao PAA e ao PNAE, reforçando a dependência de mediações institucionais (Abramovay, 1998; Sen, 2000; Delgado, 2012).

Outro elemento relevante diz respeito à descontinuidade institucional observada ao longo das últimas décadas. Oscilações na prioridade atribuída às políticas de compras públicas fragilizam os processos de organização produtiva e comprometem a permanência dos agricultores nos mercados institucionais, evidenciando a importância de políticas públicas de apoio continuado e de maior estabilidade institucional (Grisa, 2012).

Por fim, ao incorporarem objetivos relacionados à inclusão social, à segurança alimentar e à sustentabilidade ambiental, o PAA e o PNAE reafirmam o papel das compras públicas não apenas como mecanismos de escoamento da produção, mas como estratégias estatais capazes de estruturar mercados institucionais politicamente construídos. Esses mercados articulam objetivos econômicos, sociais e ambientais, contribuindo para a reconfiguração das dinâmicas produtivas da agricultura familiar e das relações socioeconômicas nos territórios, conforme indicado pela literatura especializada (Maluf, 2004; Caporal; Costabeber, 2004; Altieri, 2009). Essa capacidade indutiva reforça a centralidade dos mercados institucionais como espaços de articulação entre o Estado e as redes locais, aspecto que orienta a análise desenvolvida na seção seguinte.

Mercados institucionais, redes locais e sustentabilidade territorial

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

A efetivação das estratégias de desenvolvimento local requer integração entre políticas de compra pública, instituições financeiras, organizações civis e atores locais. PAA e PNAE contribuem para circuitos curtos de comercialização, geração de renda e dinamização das economias locais.

Ao estruturarem mercados institucionais regulados, esses programas favorecem a conformação de redes locais de comercialização, entendidas como conjuntos de relações sociais, econômicas e institucionais que viabilizam a circulação de produtos, informações e recursos entre os diferentes atores envolvidos (Ricotto, 2002). No entanto, a efetividade dessas redes não é uniforme: agricultores menos capitalizados, com acesso limitado ao crédito, baixa organização coletiva ou restrições logísticas enfrentam barreiras de inserção e permanência, evidenciando exclusões internas da agricultura familiar camponesa.

A atuação da assistência técnica e extensão rural, em articulação com a PNATER, desempenha papel central nesse processo, ao apoiar a organização produtiva, a adoção de práticas sustentáveis e a inserção da agricultura familiar camponesa nos mercados institucionais (Souza; Niederle, 2021). Ainda assim, a insuficiência estrutural desses serviços, a descontinuidade institucional e a fragmentação das políticas limitam a capacidade de efetividade desses programas em promover desenvolvimento local.

A sustentabilidade territorial se articula em três dimensões:

- Social: inclusão de agricultores vulneráveis, segurança alimentar, permanência das famílias no território;
- Econômica: estabilidade de renda, diversificação produtiva, inserção nos mercados institucionais;
- Ambiental: incentivo à produção agroecológica, conservação de recursos naturais e biodiversidade.

Os limites concretos incluem pressão sobre recursos naturais, marginalização de agricultores menos organizados e heterogeneidade nos efeitos territoriais, evidenciando tensões entre objetivos sociais, econômicos e ambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Este artigo analisou os mercados institucionais de alimentos no Brasil, com foco no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir de uma abordagem que articula agricultura familiar camponesa, desenvolvimento territorial e políticas públicas. Ao longo do texto, argumentou-se que tais programas não devem ser compreendidos apenas como políticas setoriais de apoio à produção ou como instrumentos de combate à insegurança alimentar, mas como mercados institucionalmente construídos pelo Estado, nos quais se estruturam relações específicas entre produtores, gestores públicos e consumidores.

Os resultados da análise evidenciam que a efetividade dos mercados institucionais não decorre exclusivamente de seu desenho normativo, mas da forma como esses programas são implementados e apropriados nos territórios. A capacidade organizativa da agricultura familiar camponesa, a densidade institucional local e a articulação com políticas estruturantes emergem como condicionantes centrais para explicar as assimetrias observadas nos impactos territoriais do PAA e do PNAE. Nesse sentido, o artigo afasta-se de leituras normativas que tendem a atribuir aos programas, em si, resultados homogêneos e automáticos.

A análise dos arranjos de governança territorial revelou que, embora ambos os programas compartilhem princípios semelhantes, operam com dinâmicas distintas. O PAA apresenta maior flexibilidade e capacidade de indução inicial, enquanto o PNAE se caracteriza por maior estabilidade e institucionalização no âmbito local. Em ambos os casos, contudo, as desigualdades territoriais e institucionais condicionam fortemente os resultados, reproduzindo, ainda que de forma mitigada, exclusões históricas no interior da agricultura familiar camponesa.

Ao evidenciar esses limites, o artigo não desqualifica os mercados institucionais, mas reforça a necessidade de compreendê-los como parte de estratégias mais amplas de desenvolvimento rural e territorial. A consolidação de seus efeitos depende da articulação com políticas de crédito, assistência técnica, infraestrutura e fortalecimento organizativo, bem como de arranjos de governança capazes de reduzir assimetrias locais.

Ao distinguir analiticamente estratégia, instrumento e mercado institucional, o artigo contribui para superar leituras excessivamente normativas e para qualificar o debate sobre políticas públicas de abastecimento alimentar no Brasil, oferecendo um enquadramento conceitual mais preciso para a análise de seus impactos, limites e potencialidades. Essa distinção permite compreender os mercados institucionais não apenas como mecanismos de compra pública, mas como espaços de mediação entre o Estado e os atores locais, centrais para a construção de sistemas alimentares mais justos e territorialmente enraizados.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
ISSN: 2447-0244
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

REFERÊNCIAS

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

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. *In*: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario (org.). **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ciccus, 2006. p. 51–70.

ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília, DF: CDS/UnB, 2008.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

ANDRADE, José Carlos. **Políticas públicas e estratégia**. São Paulo: Atlas, 2011.

BIANCHINI, Valter. **Desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, DF: MDA, 2006.

BRASIL. [Lei da Agricultura Familiar (2006)]. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida; altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 [...]; e recria o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 2023.

BUAINAIN, Antônio Márcio *et al*. **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**: perspectivas para uma nova extensão rural. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2004.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

ELIAS, Denise *et al*. **Agricultura familiar, mercados e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2023.

FORNAZIER, Armando; BELIK, Walter. Políticas públicas e desenvolvimento rural: uma abordagem sob a ótica dos instrumentos de ação pública. **Política & Sociedade**,

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
v. 12, n. 3, set.-dez. 2026
ISSN: 2447-0244
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Florianópolis, v. 18, n. 42, p. 177–205, 2019. DOI: https://doi.org/10.5007/2175-7984.2019v18n42p177.

FOSSA, Juliana. Impactos da pandemia da COVID-19 sobre a agricultura familiar. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, v. 11, p. 1–20, 2021. DOI: https://doi.org/10.24302/drd.v11.3325.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e disseminação de ideias. 2012. 302 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: trajetórias, ideias e interesses. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, Princeton, v. 16, n. 4, p. 677–715, 1964. DOI: https://doi.org/10.2307/2009452.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis: Vozes, 1981.

MATTEI, Lauro. **A política agrícola brasileira**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Políticas agrárias no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2020.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A longa marcha do campesinato brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Geografia agrária brasileira**. São Paulo: Contexto, 2004.

PANZUTTI, Rodrigo; MONTEIRO, Denis. Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 10, n. 21, p. 85–104, 2015. DOI: https://doi.org/10.14393/RCT102105.

PECQUEUR, Bernard. **Le développement territorial**: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. Paris: Anthropos: Economica, 2000.

RICOTTO, Jaime. **Redes de comercialização solidária**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244

Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

SABOURIN, Eric. **Camponeses do Brasil**: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SABOURIN, Eric; GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo André (org.). **Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil**: atores, ideias e instituições. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1, p. 21–42.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, Sergio (org.). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHNEIDER, Sergio. Reflexões sobre diversidade e políticas públicas. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, v. 1, n. 2, p. 45–64, 2010.

SCHNEIDER, Sergio; FIALHO, Marco Antônio Verardi. **Modernização agrícola e exclusão social**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

SECCHI, Leonardo; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHANIN, Teodor. **A definição de camponês**: conceituações e desconcertos: o campesinato como categoria social. Petrópolis: Vozes, 2005.

SOUSA, Diego; CAUME, David. Políticas públicas e desigualdades no campo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 10, n. 20, p. 132–161, 2008. DOI: https://doi.org/10.1590/S1517-45222008000200007.

SOUSA, Rodrigo; MACHADO, Lilian. Limites institucionais das políticas para a agricultura familiar. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 31, n. 1, p. 1–22, 2024. DOI: https://doi.org/10.5902/2236672574102.

SOUSA, Rodrigo; NIEDERLE, Paulo. Extensão rural e políticas públicas. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, Campina Grande, v. 41, n. 2, p. 77–95, 2021. DOI: https://doi.org/10.37370/raizes.2021.v41.748.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **O mundo rural como espaço de vida**: reflexões sobre o papel da agricultura familiar e do campesinato no Brasil contemporâneo. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores**: o novo significado da agricultura familiar no sistema agroalimentar mundial. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

DOI: https://doi.org/10.62236/pr04vg02
ISSN: 2447-0244

Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional