

Entre o local e o institucional: estratégias territoriais para políticas públicas no alcance da segurança alimentar

Grasiela Aparecida Coura Alvarenga*; Stephania Rosa de Oliveira; Leandro de Lima Santos;
Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida
Universidade de Araraquara - UNIARA

*Autor correspondente: grasiela.alvarenga@ifmg.edu.br

Resumo: Este trabalho objetivou analisar em que medida as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, com ênfase no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), incorporam estratégias territoriais em sua formulação normativa-institucional. Para tanto, toma-se como referência central a Lei nº 12.512/2011, marco regulatório do programa, adotando-se uma abordagem qualitativa pautada na análise documental dos dispositivos legais e na revisão bibliográfica sistemática. A análise crítica normativa revelou que a formulação do PAA não está suficientemente ancorada em uma concepção territorializada do desenvolvimento, desconsiderando as especificidades socioculturais, econômicas e institucionais dos diferentes espaços rurais, evidenciando um modelo de planejamento estatal ainda centralizado e homogêneo. Consequentemente, a segurança alimentar, enquanto direito humano e dimensão estratégica do desenvolvimento, tem seu potencial de promoção reduzido, revelando a urgência de reconfigurações institucionais que integrem o território como categoria central no desenho e na implementação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

Palavras-chave: segurança alimentar; desenvolvimento e território; políticas públicas; agricultura familiar.

Abstract:

This study aimed to analyze the extent to which public policies targeting family farming — particularly the Food Acquisition Program (PAA) — incorporate territorial strategies in their normative and institutional formulation. To this end, Law No. 12,512/2011, the program's regulatory framework, is taken as the central reference. A qualitative approach was adopted, based on documentary analysis of legal provisions and a systematic literature review. The critical normative analysis revealed that the formulation of the PAA is not sufficiently grounded in a territorially-based conception of development, overlooking the sociocultural, economic, and institutional specificities of different rural areas. This highlights a model of state planning that remains centralized and homogeneous. Consequently, food security — as a human right and a strategic dimension of development — has its potential for promotion diminished, underscoring the urgency of institutional reconfigurations that integrate the territory as a central category in the design and implementation of public policies aimed at family farming.

Keywords: Food Security; Development and Territory; Public Policies; Family Farming.

 [10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2026.v29i1.636](https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2026.v29i1.636)



Retratos de Assentamentos

Introdução

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em sua definição ampla tem sido abordada em diferentes aspectos últimas décadas, com o objetivo de se ter ações eficazes para o combate à fome e também para auxiliar na boa nutrição daqueles com excesso de peso (Brasil, 2011). Para se concretizar estas ações em formas políticas, segundo Almeida et al. (2016), considera-se quatro dimensões, sendo: produção, distribuição, acesso e o consumo dos alimentos. Contudo, devem ainda estar conectados a cinco eixos fundamentais para a população: saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade. Diante disso, é importante destacar a Soberania Alimentar que surgiu de um movimento com alternativas para o modelo de cultivo alimentar mecanizado, apontando a autonomia dos pequenos agricultores. Tem repercutido cada vez mais na legislação brasileira pelas discussões políticas e aceito pela Organização das Nações Unidas – ONU, considerado assim um avanço na sociedade sustentável (Paraná, 2009).

Nesse sentido, compreender como esses princípios vêm sendo incorporados nas políticas públicas requer uma investigação criteriosa sobre sua formulação normativa e suas diretrizes operacionais. Por isso, a abordagem metodológica deste estudo foi articulada em três dimensões analíticas complementares. A primeira consiste na análise documental e normativa, por meio da qual se realizou um exame sistemático da legislação que regulamenta o PAA, com especial atenção aos dispositivos legais (artigos e incisos), a fim de identificar a presença e a relevância atribuída à dimensão territorial no desenho dessa política pública. A segunda dimensão corresponde à pesquisa bibliográfica qualificada, baseada em uma revisão teórico-conceitual construída a partir de fontes primárias — como a legislação correlata e documentos oficiais de órgãos institucionais — e fontes secundárias — como a literatura acadêmica especializada nas áreas de políticas públicas, segurança alimentar e territorialidade. Nessa etapa, foram utilizados descritores controlados em bases de dados científicas, tais como: “Segurança Alimentar e Nutricional”, “Desenvolvimento Territorial”, “Políticas Públicas Setoriais” e “Agricultura Familiar”. Por fim, a terceira dimensão fundamenta-se em uma análise jurídico-conceitual, que parte do pressuposto de que as políticas públicas voltadas à segurança alimentar devem observar o princípio constitucional da equidade territorial (art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988), bem como os dispositivos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346/2006), a qual reconhece a territorialidade como um eixo estruturante das ações governamentais no campo da alimentação e nutrição. A escolha por essa abordagem metodológica integrada justifica-se pela necessidade de triangular os dados normativos com evidências científicas, a fim de avaliar a efetividade das estratégias territoriais na implementação dos objetivos previstos no art. 2º da Lei do PAA.

Dessa forma, compreender como a dimensão territorial é incorporada nos programas governamentais, especialmente aqueles voltados à agricultura familiar, torna-se essencial para avaliar o alcance e a efetividade dessas políticas. A perspectiva territorial para o desen-



Retratos de Assentamentos

volvimento dos programas do governo, e com o foco na agricultura familiar, assim como frisam Souza et al. (2022), envolve a introdução de uma inovação institucional quando aplicadas estratégias de gestão do Estado. Nesse sentido, o problema deste estudo reside na seguinte indagação: o Governo Federal possui estratégias territoriais para a elaboração das políticas públicas em segurança alimentar? Sendo assim, este trabalho tem como objetivo analisar se, na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que aborda o Programa de Aquisição de Alimentos, existem prerrogativas que estabeleçam estratégias territoriais para elaboração das políticas públicas.

Segurança alimentar e nutricional e as territorialidades do direito à alimentação

Historicamente, a segurança alimentar consolidou-se como um tema central na agenda internacional ao longo do século XX, especialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando se evidenciou a urgência de respostas globais coordenadas diante da escassez de alimentos e da vulnerabilidade das populações. Nesse contexto, a comunidade internacional passou a reconhecer a alimentação como um direito humano essencial e uma condição estratégica para a estabilidade política e o desenvolvimento. Esse movimento culminou na criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), agência especializada que assumiu o mandato de formular políticas multilaterais voltadas à erradicação da fome e à promoção da segurança alimentar em escala global (Santos et al., 2023).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) reconhece a alimentação como um direito humano fundamental, inerente à dignidade de todas as pessoas. Contudo, foi a partir da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, organizada pela FAO/ONU, que o tema da segurança alimentar passou a ocupar um lugar central nas agendas internacionais, com a formulação de diretrizes voltadas à erradicação da fome e à promoção de sistemas alimentares sustentáveis. Esse evento representou um marco importante na consolidação do conceito de segurança alimentar, entendido como o acesso regular e permanente a alimentos em quantidade e qualidade adequadas, de forma culturalmente apropriada e que não comprometa o atendimento de outras necessidades essenciais à vida digna (Oliveira et al., 2023).

A partir dessa consolidação conceitual no cenário internacional, a segurança alimentar passou a ser compreendida não apenas como uma meta global, mas também como um compromisso político e social a ser efetivado nos âmbitos nacionais. Essa compreensão amplia a responsabilidade dos Estados na efetivação desse direito, articulando-o às políticas públicas voltadas à garantia da dignidade humana.

Diante disso, é inegável que a alimentação constitui um elemento essencial para a reprodução da vida e a dignidade humana. Nesse contexto, a segurança alimentar configura-se como um eixo estratégico das políticas públicas, voltado não apenas à erradicação da fome, mas também à promoção do acesso equitativo e sustentável a alimentos em quantidade e qualidade adequadas para toda a população.



Retratos de Assentamentos

Considera-se que um país atinge a segurança alimentar quando sua população dispõe de alimentos suficientes e possui meios estáveis, econômicos, sociais e culturais, para adquiri-los de forma contínua e segura, atendendo às suas necessidades nutricionais básicas. Ressalte-se, que a alimentação é reconhecida como um direito humano universal, o que impõe ao Estado a responsabilidade de formular e implementar políticas eficazes que garantam esse direito, contribuindo, assim, para o desenvolvimento social, a redução das desigualdades e o fortalecimento da soberania nacional (Maluf; Menezes; Marques, 2000).

A segurança alimentar mostra-se uma condição essencial para garantir o direito humano a uma alimentação adequada, que vai além do acesso aos alimentos. Ela engloba a capacidade de se nutrir de maneira saudável, regular e respeitando as tradições culturais, sem que isso prejudique outras necessidades fundamentais para a manutenção da vida em sociedade. Trata-se de um conceito que envolve sustentabilidade em suas dimensões econômica, social e ambiental, conforme disposto no art.3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Brasil, 2006).

Para além do aspecto normativo, Fuhr (2019) destaca que a segurança alimentar deve ser compreendida como o direito de todos a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, capazes de assegurar uma vida digna. Essa concepção articula-se em duas dimensões interdependentes: a alimentar, que diz respeito à produção, distribuição e acesso ao alimento; e a nutricional, que abrange práticas de escolha, preparo e consumo, bem como sua relação com a saúde e com os processos de apropriação biológica dos nutrientes (Brasil, 2011).

Nesse contexto, torna-se imprescindível considerar, de forma complementar, a noção de Soberania Alimentar, que aprofunda o debate ao incorporar a dimensão política e o protagonismo dos sujeitos na construção dos sistemas alimentares. A Soberania Alimentar, segundo Silva e Archanjo (2019), refere-se ao direito dos povos de definir seus próprios sistemas alimentares, garantindo o acesso a alimentos saudáveis, livres de agrotóxicos, culturalmente apropriados e produzidos de forma ecologicamente sustentável. Trata-se de um conceito que vai além do acesso ao alimento, ao afirmar a autonomia dos sujeitos sociais, especialmente camponeses, povos tradicionais e comunidades locais, sobre os processos de produção, transformação, distribuição e comercialização de alimentos, em contraposição às lógicas hegemônicas do sistema agroalimentar capitalista.

Essa perspectiva assegura condições fundamentais tanto para a subsistência humana quanto para a preservação dos ecossistemas, mesmo diante de contextos de vulnerabilidade social ou crises socioambientais. Complementando essa abordagem, Maluf (2000) ressalta que a soberania alimentar também contribui para o fortalecimento da independência nutricional das nações, promovendo a geração de trabalho e renda local e reduzindo a dependência das dinâmicas desiguais do mercado global.

Nesse sentido, para que os princípios da soberania alimentar se concretizem de maneira efetiva, é fundamental considerar as especificidades dos territórios onde esses sistemas alimentares se desenvolvem. A abordagem territorial constitui-se como um instrumental teórico-metodológico indispensável para a formulação e a análise de políticas públicas com



Retratos de Assentamentos

recortes regionais e socioculturais específicos. Essa perspectiva requer, em primeiro lugar, a distinção entre os conceitos de território, territorialidade e territorialização, fundamentais para compreender as dinâmicas socioespaciais que moldam os processos de desenvolvimento. Conforme Raffestin (2009), o território é concebido como uma síntese dialética entre elementos materiais espacialmente organizados, sejam eles naturais ou transformados pela ação humana, que servem de base para a produção social da existência. Nessa perspectiva, o espaço geográfico torna-se território à medida que é apropriado, modificado e ressignificado pelo trabalho humano e pelas relações sociais que o atravessam.

Complementando essa leitura, Saquet e Briskievicz (2009) destacam a dimensão política do território, concebendo-o como uma construção social forjada pelas interações entre diferentes atores, estatais, econômicos e da sociedade civil, cujos interesses e disputas imprimem sentidos e funções ao espaço. Essa processualidade evidencia que o território não é uma entidade estática, mas sim uma estrutura constantemente (re)construída por meio de relações de poder, práticas de territorialização e projetos coletivos em disputa. Já a territorialidade se estabelece em função das relações sociais, políticas e econômicas através dos indivíduos e grupos sociais na inclusão de um determinado território. As experiências humanas são vistas como identidades, sentimentos e características culturais em relação ao espaço geográfico (Saquet; Briskievicz, 2009).

Avanços da Segurança Alimentar em perspectiva territorial

O problema da fome prossegue na atualidade, mesmo a segurança alimentar sendo reconhecida parte do direito à vida humana digna, mais de 820 milhões de pessoas no mundo estão em situação de subnutrição (FAO, 2019). A mobilização para diminuir a insegurança alimentar se tornou determinante em movimentos sociais realizados pela reforma agrária e a luta por sistemas alimentares mais justos, ampliando e fortalecendo o debate sobre a segurança alimentar no Brasil, sendo fundamentada por meio das políticas públicas (Silva; Archanjo, 2019).

Sob tal perspectiva, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, que tem como objetivo básico incentivar a agricultura familiar por meio da obtenção de alimentos e sua repartição em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações por meio de entidades das redes de assistência social que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional. Esse é um instrumento que foi conquistado pela luta dos movimentos sociais por meio da política pública auxiliando o Programa Fome Zero (Leal; Thomaz, 2013).

Posteriormente, o PAA sofreu uma alteração através da Lei nº. 12.512, de 14 de outubro de 2011, que estabeleceu e delineou novos objetivos e acrescentou ao Decreto nº. 7.775/2012, com mais finalidades do programa de promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos (Sambuichi; Policarpo; Perin; Almeida, 2023).

De acordo com Bosetti (2021), o PAA é compreendido como resultado das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar e instrumento para melhoria da segurança



alimentar e nutricional do país. Foi um incentivo do Governo Federal para alavancar a segurança alimentar, tendo como dois objetivos principais, a melhora da alimentação da população brasileira, com facilidade de acesso aos alimentos produzidos pelos agricultores e o auxílio na primeira política agrícola nacional - o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), através do apoio à produção e a comercialização dos produtos. Existem arranjos associativos para movimentar o PAA que estão ligados aos aspectos territoriais, como por exemplo o próprio desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar e a segurança alimentar (Bosetti, 2021).

Desde 1997, fruto da conferência mundial realizada pela FAO/ONU em Roma, as políticas de segurança alimentar devem responder pela produção e distribuição, assim como pelo acesso e consumo de alimentos através de uma cadeia ligada a valores fundamentais da população e expressados por meios dos cinco eixos (saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade), todos socialmente construídos e compartilhados na sociedade, nos mercados e nas políticas públicas (Paulillo; Pessanha, 2002).

A efetivação desses princípios no campo das políticas públicas demanda estratégias que considerem as dinâmicas locais e a atuação dos sujeitos nos territórios. Nesse sentido, programas como o PAA dependem diretamente dos movimentos territoriais para se concretizarem, e, ao mesmo tempo, têm o potencial de transformá-los à medida que se territorializam. Com isso a PAA, pode se caracterizar como políticas setoriais territorializadas, quando depende da mobilização dos agentes do território para a sua execução, ou seja, da ação do governo do Estado através dos agentes locais no aperfeiçoamento das práticas, processos e instituições (Bosetti, 2021).

Resultados e discussões

Ao se analisar a incorporação de estratégias territoriais na formulação legal do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ancorando-se na perspectiva teórica de Milton Santos (1988, p. 255), segundo a qual "é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise social". Nesse sentido, o território é compreendido em três dimensões interligadas: como espaço vital das relações humanas, como categoria analítica para a leitura das dinâmicas sociais e como instrumento de organização política e normativa (Santos, 1998). Essa abordagem teórico-conceitual sustenta a relevância de investigar em que medida a territorialidade é considerada nas políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional.

A revisão bibliográfica evidenciou que a busca da segurança alimentar constitui um eixo estratégico para o amparo da agricultura familiar, sendo fortalecida por políticas públicas que valorizam as especificidades territoriais e promovem a produção e o acesso a alimentos saudáveis. Metodologicamente, o estudo realizou uma análise documental sistemática do Capítulo III da Lei nº 12.512/2011, que regula o PAA, examinando detalhadamente seus artigos e respectivos incisos com o intuito de identificar a presença e a densidade normativa de elementos associados à territorialização da política. Os resultados dessa análise são apresentados nos quadros a seguir.



Retratos de Assentamentos

Quadro 1 – Análise do art. 16 do Capítulo III - Do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Podem fornecer produtos ao Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.	
§ 1º	As aquisições dos produtos para o PAA poderão ser efetuadas diretamente dos beneficiários de que trata o caput ou, indiretamente, por meio de suas cooperativas e demais organizações formais.
§ 2º	Nas aquisições realizadas por meio de cooperativas dos agricultores familiares e dos demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a transferência dos produtos do associado para a cooperativa constitui ato cooperativo, previsto na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.
§ 3º	O Poder Executivo federal poderá estabelecer critérios e condições de prioridade de atendimento pelo PAA, de forma a contemplar as especificidades de seus diferentes segmentos e atendimento dos beneficiários de menor renda.
§ 4º	A aquisição de produtos na forma do caput somente poderá ser feita nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

De acordo com o Quadro 1, o art. 16 da Lei nº 12.512/2011 direciona o capital social para os tipos de beneficiários, sendo um deles os agricultores familiares que devido às suas características socioeconômicas, necessitam de ajuda para se manterem e serem desfrutados da Segurança Alimentar. Para Putnam (1996) a importância de capital social é defendida na confiança, em normas e redes que podem promover a cooperação para benefícios recíprocos entre os indivíduos, sendo suas características dentro dos recursos sociais expressos em formas de ação coletiva, à exemplo as Cooperativas.

As cooperativas são formas de realizar a aquisição dos alimentos indiretamente no programa, mas existem diversas necessidades de os produtores tornarem a cooperativa um ponto de encontro para organizações iniciais em busca dos mesmos objetivos, pois devido à falta de assistência técnica, educação e eventos culturais, faz com que o produtor tenha opções de melhorias (Santos; Ferreira; Almeida, 2016).

Infelizmente, os recursos destinados a Agricultura Familiar não consideram as diversidades territoriais que são viabilizadas através das Políticas Públicas, não proporcionando apoio técnico efetivo para a manipulação e nem a colheita. Mas muitos agricultores se mantem como produtor familiar devido a força de trabalho da própria família (Souza; Teixeira; Steenbock, 2022).

O desenvolvimento territorial do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) revela dinâmicas regionais heterogêneas, condicionadas por variáveis locais como a existência de redes cooperativistas consolidadas, o grau de organização sociopolítica da agricultura familiar, e a atuação de instâncias estatais com capacidade técnico-institucional para operacionalizar políticas públicas ajustadas às especificidades de cada contexto. Tais fatores evidenciam que a efetividade do PAA está profundamente vinculada às capacidades institucionais, produtivas e organizativas presentes em cada território.

Retratos de Assentamentos

Entretanto, verifica-se uma contradição estrutural no processo de formulação das políticas: embora se reconheça, ao menos no plano discursivo, a importância de considerar as particularidades territoriais, muitas das diretrizes do PAA ainda são concebidas de forma centralizada, nos moldes burocráticos da administração federal, com pouca interlocução com os sujeitos e dinâmicas locais. Essa dissociação entre o desenho normativo e as realidades socioterritoriais compromete o potencial transformador do programa, limitando sua capacidade de responder de forma eficaz e contextualizada às demandas concretas dos diferentes territórios.

Quadro 2 – Análise do art. 17 do Capítulo III - Do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Fica o Poder Executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários descritos no art. 16, dispensando-se o procedimento licitatório, obedecidas, cumulativamente, as seguintes exigências:	
I	As aquisições dos produtos para o PAA poderão ser efetuadas diretamente dos beneficiários de que trata o caput ou, indiretamente, por meio de suas cooperativas e demais organizações formais.
II	Nas aquisições realizadas por meio de cooperativas dos agricultores familiares e dos demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a transferência dos produtos do associado para a cooperativa constitui ato cooperativo, previsto na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.
Parágrafo único	O Poder Executivo federal poderá estabelecer critérios e condições de prioridade de atendimento pelo PAA, de forma a contemplar as especificidades de seus diferentes segmentos e atendimento dos beneficiários de menor renda.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

De acordo com o Quadro 2, o art. 17 da Lei nº 12.512/2011 aponta que o direcionamento do recurso se dará por meio do Poder Executivo Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, sendo dispensado o procedimento licitatório, o que não gera nenhuma alteração significativa. Neste caso, continua da mesma forma, pois não possui estratégias territoriais. Como afirma Sack (2013), a territorialidade se apresenta como uma forma primária que o poder assume diante da multiplicidade de contextos históricos e sociais nos quais são definidas as estratégias e seus efeitos territoriais.

A territorialidade, entendida como uma construção social, resulta das múltiplas e dinâmicas relações de poder estabelecidas em diferentes escalas, individuais, coletivas, institucionais, configurando-se como um mecanismo estratégico de apropriação, controle e regulação de recursos, práticas sociais e fluxos territoriais. Nesse sentido, constitui um elemento central para a formulação de políticas públicas sensíveis às especificidades locais e comprometidas com o desenvolvimento sustentável.

No entanto, a análise do dispositivo normativo apresentado no Quadro 2 evidencia uma lacuna relevante: a ausência de diretrizes voltadas ao fortalecimento das relações sociais entre os agricultores familiares. Essa omissão compromete a capacidade do Programa de Aquisição

Retratos de Assentamentos

de Alimentos (PAA) de promover estratégias territoriais eficazes, baseadas na cooperação, na articulação coletiva e na construção de redes socioprodutivas locais. Ao negligenciar a dimensão relacional do território, a política pública limita seu alcance transformador e reduz sua eficácia na promoção de melhorias sustentáveis e integradas nas condições de vida dos sujeitos do campo.

Quadro 3 – Análise do art. 18 do Capítulo III - Do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Os alimentos adquiridos pelo PAA serão destinados a ações de promoção de segurança alimentar e nutricional ou à formação de estoques, podendo ser comercializados, conforme o regulamento.	
Parágrafo único	Excepcionalmente, será admitida a aquisição de produtos destinados à alimentação animal, para venda com deságio aos beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, nos Municípios em situação de emergência ou de calamidade pública, reconhecida nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. (Parágrafo único acrescido pela Medida Provisória nº 619, de 6/6/2013, convertida na Lei nº 12.873, de 24/10/2013)

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

De acordo com o Quadro 3 acima, o art. 18 da Lei nº 12.512/2011 explica que haverá a destinação de alimentos para ações de promoção e segurança alimentar e nutricional e até para estoques. Sob a perspectiva bourdieusiana, Santos et al. (2020) apresenta o capital social como conjunto de recursos reais e/ou potenciais, ligados a uma rede de relações sociais institucionalizadas, ou seja, com a participação de grupo, como um conjunto de agentes que não são apenas características comuns, mas que são redutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico ou mesmo no espaço econômico e social, sendo fundamentadas em trocas materiais e simbólicas.

A efetividade dessa dinâmica encontra-se profundamente condicionada a uma configuração territorial específica, concebida simultaneamente como expressão material e construção simbólica do espaço social. Conforme destacam Ferreira, Penteado e Silva Jr. (2013), trata-se de um território multidimensional, produzido por meio da interação entre diferentes atores sociais — em especial os agricultores familiares e o Estado — cujas práticas cotidianas, relações de trabalho e articulações políticas estão imbricadas em redes complexas de poder, reciprocidade e disputa.

Entretanto, uma limitação estrutural significativa compromete esse processo: a fragilidade do diálogo institucionalizado entre os principais sujeitos envolvidos. A ausência de mecanismos efetivos de interlocução entre o governo e os agricultores familiares resulta na formulação de políticas públicas dissociadas das realidades territoriais. O distanciamento, físico, político e epistemológico, entre esses agentes inviabiliza a construção de pactos territoriais que integrem demandas locais, saberes comunitários e estratégias de desenvolvimento endógeno, perpetuando, assim, modelos de intervenção centralizados e descontextualizados.

Quadro 4 – Análise do art. 19 do Capítulo III - Do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Os alimentos adquiridos no âmbito do PAA poderão ser doados a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, observado o disposto em regulamento.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

Retratos de Assentamentos

De acordo com o Quadro 4, o art. 19 da Lei nº 12.512/2011 descreve que os alimentos adquiridos pelo PAA poderão ser doados para as pessoas e famílias em condições de insegurança alimentar. A título de exemplo, de acordo com uma pesquisa realizada na cidade de Silvânia no estado de Goiás, foi observado que os pequenos agricultores já contavam com associações cooperativas de apoio, e desta feita, o PAA foi considerado pelos agricultores apenas como um apoio aos seus rendimentos, no entanto, sua aplicação limitada aos interesses (ou não) de comercialização, mostrou-se um empecilho ao processo de ampliação da doação massiva dos alimentos, o que poderia sanar parte das condições de insegurança alimentar de determinadas localidades (Santos; Ferreira; Almeida, 2016).

Quadro 5 – Análise dos artigos 20, 21 e 22 do Capítulo III - Do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

Art. 20 - Sem prejuízo das modalidades já instituídas, o PAA poderá ser executado mediante a celebração de Termo de Adesão firmado por órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, dispensada a celebração de convênio.
Art. 21- Para a execução das ações de implementação do PAA, fica a União autorizada a realizar pagamentos aos executores do Programa, nas condições específicas estabelecidas em regulamento, com a finalidade de contribuir com as despesas de operacionalização das metas acordadas.
Art. 22 - A Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, no âmbito das operações do PAA, poderá realizar ações de articulação com cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

De acordo com o Quadro 5, os artigos 20, 21 e 22 da Lei nº 12.512/2011 apontam as questões relacionadas com a necessidade de abertura de processo licitatório para que haja a execução da celebração de Termos, no entanto, enumera quais são os requisitos que devem ser cumpridos, como objeto, obrigação das partes, previsões de possíveis alterações, denúncia e rescisão e sanções que poderão ser aplicadas caso haja descumprimento de qualquer uma das partes, de acordo com o Decreto 11.802/2023. Assim, como descreve Antas Jr. (2005), o território normado é constituído pelo estabelecimento do acordo por meio da concepção de justiça fundamentada na verdade, ou seja, é a estruturação normativa sobre um território, onde não pode ser simples para uma resposta da própria evolução social. Então a norma é a forma que o homem determina o que é lícito e o que não é lícito, e o que é imposto a toda a sociedade, obrigando-a a obedecer, sob penalidades, serve para manter a ordem na sociedade, e o direito natural das coisas, pois preserva o fundamento e a honestidade do homem como ser humano (Brasil, 1988).

Quadro 6 – Análise do art. 23 do Capítulo III - Do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

O pagamento aos fornecedores descritos no art. 16 será realizado diretamente pela União ou por intermédio das instituições financeiras oficiais, admitido o convênio com cooperativas de crédito e bancos cooperativos para o repasse aos beneficiários.	
§ 1º	Para a efetivação do pagamento de que trata o caput, será admitido, como comprovação da entrega e da qualidade dos produtos, termo de recebimento e aceitabilidade, atestado por representante da entidade que receber os alimentos e referendado pela unidade executora, conforme o regulamento. (Primitivo parágrafo único transformado e com redação dada pela Lei nº 12.873, de 24/10/2013)
§ 2º	Para os fins do disposto no § 1º, o documento fiscal será atestado pela unidade executora, a quem caberá a responsabilidade pela guarda dos documentos, conforme o regulamento. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.873, de 24/10/2013)
Parágrafo único	Para a efetivação do pagamento de que trata o caput, será admitido, como comprovação da entrega e da qualidade dos produtos, termo de recebimento e aceitabilidade, emitido e atestado por representante da entidade que receber os alimentos e referendado pela entidade executora, conforme o regulamento.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

No art. 23 da Lei nº 12.512/2011 trata dos repasses feitos através da União ou de Órgãos/Bancos credenciados e que tenham tal habilitação, desde que haja a propositura de um convênio de cooperativas, que será realizado mediante apresentação de entrega da produção proposta. Mais ainda, é necessário que haja comprovante de recebimento e emissão de atestado através da entidade que receber os alimentos, de acordo com o regulamento de ambos.

Neste caso, a territorialidade surge como uma estratégia territorial para controlar fontes e pessoas, consequentemente controlar a área e o espaço onde as mesmas se territorializam. Portanto, a territorialidade está vinculada à forma como as pessoas se organizam e usam este espaço. Depende de quem está controlando e porque está controlando este território, uma vez que a territorialidade é socialmente construída, deste modo ela é o elemento geográfico chave para entender a inter-relação da sociedade e o seu espaço (Sack, 1986). Analisando as estratégias territoriais implementadas neste artigo, observa-se que o autor Sack (1986) explica perfeitamente como a forma de controle como o Poder Executivo Federal pode estabelecer critérios e condições de prioridade de atendimento pelo PAA, devido as regras e a organização do Estado para distribuir este benefício às regiões do país.

Quadro 7 – Análise do art. 24 do Capítulo III - Do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA são instâncias de controle e participação social do PAA.	
Parágrafo único	Na hipótese de inexistência de CONSEA na esfera administrativa de execução do programa, deverá ser indicada outra instância de controle social responsável pelo acompanhamento de sua execução, que será, preferencialmente, o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho de Assistência Social.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.



Retratos de Assentamentos

Conforme evidencia o Quadro 7, o artigo 24 da Lei nº 12.512/2011 atribui ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) a responsabilidade pelo controle social e pela participação popular no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). No entanto, o dispositivo normativo prevê instâncias substitutivas para os contextos territoriais em que o CONSEA ainda não se encontra instituído, indicando como preferenciais os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou de Assistência Social. Essa flexibilização institucional sugere um esforço normativo de garantir algum grau de acompanhamento e controle democrático na execução do programa, ainda que de forma desigual entre os territórios.

Essa assimetria institucional remete à dualidade constitutiva do território, compreendido sociologicamente como resultado de uma articulação dialética entre duas dimensões fundamentais. De um lado, a dimensão material-funcional, marcada por lógicas de planejamento técnico-administrativo, domínio político e apropriação econômica dos recursos locais; de outro, a dimensão simbólica-imaterial, constituída por valores, identidades e práticas culturais compartilhadas pelos sujeitos territoriais. Como argumenta Haesbaert (2004), essas dimensões não operam separadamente na realidade concreta: todo território é simultaneamente espaço de dominação e de significação, o que impõe uma abordagem política e culturalmente sensível às especificidades locais.

A análise dos dispositivos legais à luz da perspectiva territorial revela fragilidades estruturais que comprometem a efetividade das ações do PAA junto à agricultura familiar. A ausência de um aparato institucional robusto e sensível às realidades locais, como a inexistência do CONSEA em diversos municípios, limita o potencial emancipatório do programa, restringindo sua capacidade de promover sistemas alimentares sustentáveis, democráticos e socialmente enraizados. Essa lacuna evidencia a urgência de fortalecer as instâncias locais de governança e participação, de modo que o planejamento e a implementação das políticas públicas deixem de reproduzir padrões centralizadores e passem a reconhecer a diversidade socioterritorial como eixo estruturante da segurança alimentar.

Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo central investigar em que medida as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, com ênfase no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), incorporam estratégias territoriais em sua concepção normativa. Para alcançar esse propósito, foi realizada uma análise documental da Lei nº 12.512/2011, que constitui o principal marco legal do referido programa, à luz do referencial teórico sobre território e políticas públicas diferenciadas.

Os resultados da pesquisa indicam que o desenho institucional do PAA apresenta limitações relevantes no que se refere à territorialização das ações. Observou-se a ausência de estratégias voltadas à redução das desigualdades regionais e à valorização das especificidades socioprodutivas da agricultura familiar. Destacam-se, entre os principais entraves, a não consideração do modelo produtivo familiar, que mobiliza o tra-



Retratos de Assentamentos

balho doméstico de forma integrada, e a formulação centralizada das políticas públicas, dissociada das dinâmicas e capacidades locais.

Conclui-se, portanto, que a ausência de uma abordagem territorializada compromete a efetividade das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Essa lacuna estrutural reduz o alcance das intervenções estatais, dificulta a concretização da segurança alimentar em nível nacional e perpetua modelos homogêneos de desenvolvimento rural, que ignoram a complexa heterogeneidade social, econômica e ambiental dos territórios brasileiros. Nesse contexto, torna-se urgente repensar os marcos normativos e operacionais do PAA, incorporando estratégias que fortaleçam a equidade territorial e a participação dos sujeitos do campo na formulação das políticas que os afetam diretamente.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, L. M. de M. C.; SANTOS, L. de L.; DE OLIVEIRA, E. C.; MAIORANO, A. C.; DUVAL, H. C. Índice Ufscar de segurança alimentar: uma análise dos agricultores familiares de Angatuba e Campina do Monte Alegre - SP. **Retratos de Assentamentos**, v. 19, n. 2, p. 265-293, 2016. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/246>.
- ANTAS JR., R. M. **Território e Regulação: Espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanistas: FAPESP, p. 248, 2005.
- BOSETTI, C. J. A **Territorialização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Em Santa Catarina** (2009-2018). Revista Grifos – Unochapecó, v. 31, n.55, 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, p. 292, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 abr. 2024.
- _____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências**. Diário Oficial da União 2006; 18 set.
- _____. Palácio do Planalto. **Relatório Final: declarações e proposições da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos. Brasília, DF: CONSEA: 2011.
- FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. La seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: **protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía**. Roma, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2024.
- FERREIRA, S. M. I. L.; PENTEADO, M. S.; SILVA JÚNIOR, M. F. Território e territorialidade no contexto hospitalar: uma abordagem interdisciplinar. **Saúde Soc**. São Paulo, v.22, n.3, p.804-814, 2013.
- FUHR, S. **Segurança alimentar x segurança dos alimentos: você sabe a diferença?** Sesc. 2019. Disponível em: <https://www.sesc-sc.com.br/blog/saude/seguranca-alimentar-xseguranca-dos-alimentos-voce-sabe-a-diferenca>. Acesso em: 25 mai. 2024



Retratos de Assentamentos

- HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. **Revista Formadores: Vivências e Estudos**. Bahia: v. 7, n. 1, p. 74-77, jun., 2004.
- LEAL, S. C. T.; THOMAZ, A. J. **Os Desafios dos Assentados na Órbita das determinações do PAA e a Luta Pela/Na Terra no Pontal do Paranapanema**. In: Seminário Internacional – Questões do Trabalho, Ambientais e da Saúde do Trabalhador, Centro de Estudos do Trabalho, Ambiente e Saúde. Presidente Prudente, de 14 a 17 de maio de 2013.
- MALUF, R. **O Novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar**. In: Belik, W & Maluf, R. Abastecimento e Segurança Alimentar. Campinas: Unicamp, 2000.
- MALUF, R. S.; MENEZES, F. MARQUES, S. B. **Caderno 'segurança alimentar'**. Brasília: Embrapa, p. 52, 2000.
- OLIVEIRA, J. G. S.; SANTOS, L. L.; GRIGOLETTO, F.; DUVAL, H. C. Estoques Públicos e Abastecimento de Arroz na Pandemia da COVID-19: Responsabilidades e Atuação do Estado Brasileiro na Garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). **Perspectivas Rurales**. v.21, p.1 - 20, 2023. DOI: 10.15359/prne.21-42.8. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/19237>. Acesso em: 8 maio. 2025.
- PARANÁ. **Política e Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Paraná**. Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, Curitiba, 2009.
- PAULILLO, L. F.O.; PESSANHA, L. **Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização**. In: PAULILLO, L. F.O. et. al. Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional. São Carlos: Edufscar, 2002.
- PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RAFFESTIN, C. **A produção das estruturas territoriais**. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (orgs) Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo; UNESP, 2009.
- SACK, R. **Human Territoriality: is theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 272, 1986.
- SACK, R. D. **O significado de territorialidade**. In: DIAS, L.C; FERRARI, M. (Orgs). Territorialidades Humanas e Redes Sociais. Florianópolis: Insular, 2 ed.rev., 2013.
- SAMBUICHI, R. H. R.; POLICARPO, M. A.; PERIN, G.; ALMEIDA, A. F. C. S. Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como um instrumento da Política Nacional de Agroecologia da Produção Orgânica (PNAPO). **Vinte anos de compras da Agricultura Familiar: Um marco para as Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023, cap.10, p.311-326.
- SANTOS, L. L., FERREIRA, D. P., ALMEIDA, L. M. M. C., GRACIANO, M. C. Capital Social e Tipologia de Redes: análise comparativa entre duas cooperativas agrícolas em territórios rurais diferenciados no estado de Goiás. **Retratos de Assentamentos**, [S. I.], v. 23, n. 1, p.



293-315, 2020. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2020.v23i1.381. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/381>. Acesso em: 21 maio. 2025.

SANTOS, L. L.; FERREIRA, D. P.; ALMEIDA, L. M. M. C. Capital Social e Redes: uma análise dos efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar em municípios diferenciados no Estado de Goiás. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 253-272, 2016. DOI: 10.18764/2178-2865.v20n1p253-272. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5055>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Hucitec, v. 4, 1988.

SANTOS, O. T. M.; FAYH, A. P. T. Perfil de Segurança Alimentar e Nutricional em Beneficiários do Programa Bolsa Família em Santa Cruz – RN: Análise dos determinantes socioeconômicos. **Revista Interface**, v.17, n.º 1, Jan-Jul, 2020.

SANTOS, R.; SANTOS, L.L.; ALMEIDA, L.M.M.C.; DUVAL, H. C.. A (in) ação estatal na promoção da segurança alimentar: análise da PGPM sobre produtos da cesta básica de 2019 a 2022. **Retratos de Assentamentos**. v.26, p.23 - 52, 2023. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2023.v26i2.572. Disponível em: <https://www.retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/572>. Acesso em: 15 maio. 2025.

SAQUET, M. A.; BRISKIEVICZ, M. **Territorialidade e identidade: um patrimônio no desenvolvimento territorial**. Caderno Prudentino de Geografia, nº31, vol.1, p. 03-16, 2009.

SILVA, C. M.; ARCHANJO, D. R. Despindo preconceitos: (re)conhecendo os movimentos sociais no Brasil através de suas lutas pela reforma agrária. **Guaju, Matinhos**, v.5, n.1, p. 15-32, jan-jun. 2019.

SOUZA, G. C. de.; TEIXEIRA, A. R.; STEENBOCK, W. Dinâmicas territoriais no sul do Brasil: desmantelamento da política de desenvolvimento rural e a emergência de uma política territorial de conservação da biodiversidade. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 60, p. 67-95, jul-dez., 2022.

