

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO PROFISSIONAL**

**ALBINA GRACIÉLA AGUILAR MEUS**

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: PROPOSIÇÃO DE ARRANJO  
INSTITUCIONAL PARA UMA POLÍTICA MUNICIPAL**

**São Borja - RS  
2026**

**ALBINA GRACIELA AGUILAR MEUS**

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: PROPOSIÇÃO DE ARRANJO  
INSTITUCIONAL PARA UMA POLÍTICA MUNICIPAL**

Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Vinicius Piccin Dalbianco

**São Borja - RS  
2026**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

M599p Meus, Albina Graciéla Aguilar  
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: PROPOSIÇÃO DE ARRANJO  
INSTITUCIONAL PARA UMA POLÍTICA MUNICIPAL / Albina Graciéla  
Aguilar Meus.

79 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa,  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2026.

"Orientação: Vinícius Piccin Dalbianco".

1. Políticas públicas. 2. Compras locais. 3. Agricultura  
familiar. 4. Desenvolvimento rural/local. 5. Mercado  
institucional. I. Título.

**ALBINA GRACIELA AGUILAR MEUS**

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: PROPOSIÇÃO DE ARRANJO  
INSTITUCIONAL PARA UMA POLÍTICA MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 24 de abril de 2026

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Vinicius Piccin Dalbianco  
Orientador  
(UNIPAMPA - PPGPP)

---

Prof. Dr. Jose Carlos Severo Correa  
(UNIPAMPA )

---

Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero  
(UNIPAMPA - PPGPP)



---

Assinado eletronicamente por **JOSE CARLOS SEVERO CORREA, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 15/05/2026, às 10:56, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



Assinado eletronicamente por **VINICIUS PICCIN DALBIANCO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 18/05/2026, às 10:51, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



Assinado eletronicamente por **RONALDO BERNARDINO COLVERO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 19/05/2026, às 14:32, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2039996** e o código CRC **61D64630**.

---

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador do mestrado, Vinícius Piccin Dalbianco, pela orientação firme e consistente, pela disponibilidade ao longo de todo o processo e, sobretudo, pela confiança depositada no desenvolvimento desta pesquisa. Sua condução foi fundamental para a consolidação deste trabalho.

À minha família, pelo apoio constante ao longo desta trajetória. Aos meus pais, Jorge Meus e Regina Meus, pelo incentivo, pelos valores transmitidos e pelo suporte ao longo da minha formação.

Ao meu esposo, Juscelino, pela parceria e compreensão durante todo o percurso. Aos meus filhos, Joaquim e Ana Sofia, que constituem minha principal motivação.

À Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja, e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela formação acadêmica proporcionada e pelas condições institucionais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao professor da graduação, Paulo Roberto Silvera, pelo incentivo inicial à trajetória acadêmica.

Aos professores do Programa de Mestrado, pelas contribuições ao longo do curso.

Aos professores da banca examinadora, Prof. Dr. Ronaldo Bernadino Colvero Bernardino Severo Correa, Prof. Dr. José Carlos Severo Correa, pelas leituras atentas, pelas contribuições qualificadas e pelo rigor acadêmico que contribuíram para o aprimoramento deste trabalho.

“A efetividade das políticas públicas não se limita ao seu  
desenho, mas à sua viabilidade territorial.”  
— Autoria própria

## RESUMO

Esta dissertação analisa criticamente as políticas públicas de compras institucionais voltadas à agricultura familiar, tomando como referência empírica o Programa de Aquisição de Alimentos dos Servidores Públicos (PAASP), implementado no município de Chiapetta (RS), e, a partir dessa experiência, propõe a construção de uma Política de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) para o município de São Borja (RS). O estudo insere-se no campo das políticas públicas aplicadas ao desenvolvimento rural e à segurança alimentar, articulando análise teórica, investigação empírica e proposição institucional. Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e analítica, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e uso de dados secundários provenientes de bases oficiais, como IBGE, Ministério do Desenvolvimento Agrário, EMATER e documentos institucionais municipais. O referencial teórico mobiliza autores da análise de políticas públicas, como Arretche, Secchi e Lotta, e da sociologia do desenvolvimento rural e da agricultura familiar, como Schneider, Abramovay e Delgado, permitindo compreender as compras institucionais como instrumentos de ação estatal atravessados por relações de poder, disputas em torno do fundo público e construção política de mercados. A análise do PAASP evidencia que políticas municipais de compras institucionais podem contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar e para a dinamização econômica local, desde que sustentadas por capacidades estatais mínimas, governança intersetorial e estabilidade institucional. Ao mesmo tempo, o estudo revela limites estruturais, como a dependência de vontade política, fragilidades logísticas e a incapacidade de enfrentamento isolado das desigualdades do sistema agroalimentar brasileiro. Com base nesses achados, a dissertação apresenta o PAAM como uma proposta institucional formal, dotada de base legal consolidada, desenho claro de governança e fluxo operacional executável, adaptada à realidade produtiva, orçamentária e institucional de São Borja. Conclui-se que a institucionalização de políticas municipais de aquisição de alimentos constitui uma estratégia relevante ainda que limitada de ação estatal para o fortalecimento da agricultura familiar e do desenvolvimento rural/local, cuja efetividade depende, fundamentalmente, de escolhas políticas e da consolidação de capacidades estatais no âmbito municipal.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Compras locais. Agricultura familiar. Desenvolvimento rural/local. Mercado institucional.

## ABSTRACT

This dissertation critically analyzes public policies on institutional food procurement aimed at family farming, taking as its empirical reference the Public Servants' Food Acquisition Program (PAASP) implemented in the municipality of Chiapetta (RS), Brazil. Based on this experience, the study proposes the design of a formal Municipal Food Acquisition Policy (PAAM) for the municipality of São Borja (RS). The research is situated within the field of public policies applied to rural development and food security, articulating theoretical analysis, empirical investigation, and institutional policy design. Methodologically, the study adopts a qualitative and exploratory-analytical approach, grounded in a literature review, documentary analysis, and the use of secondary data from official sources such as the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the Ministry of Agrarian Development, EMATER, and municipal institutional documents. The theoretical framework draws on public policy analysis scholars, including Arretche, Secchi, and Lotta, as well as authors from rural sociology and development studies, such as Schneider, Abramovay, and Delgado. This framework enables the interpretation of institutional procurement policies as instruments of state action shaped by power relations, disputes over public funds, and the political construction of markets. The analysis of the PAASP demonstrates that municipal institutional procurement policies can contribute to strengthening family farming and fostering local economic development, provided they are supported by minimum state capacities, intersectoral governance arrangements, and institutional stability. At the same time, the case study reveals structural constraints, including dependence on political will, logistical limitations, and the inability of isolated municipal initiatives to address the structural inequalities of the Brazilian agri-food system. Building on these findings, the dissertation presents the PAAM as a formal institutional policy proposal, supported by a consolidated legal framework, a clearly defined governance structure, and an executable operational flow, tailored to the productive, fiscal, and institutional conditions of São Borja. The study concludes that the institutionalization of municipal food procurement policies represents a relevant though limited state strategy to strengthen family farming and promote rural and local development, whose effectiveness fundamentally depends on political choices and the consolidation of state capacities at the municipal level.

**Keywords:** Public policies. Local procurement. Family farming. Rural development/Local. Institutional markets.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Bases da Estrutura Política e Social Local. ....	14
<b>Figura 2</b> - Evolução do número de famílias inscritas no Cadastro Único, São Borja (2012–2025). ....	39
<b>Figura 3</b> - Agricultores fornecedores do PAA no período de 2011 a 2022. ....	41
<b>Figura 4</b> - Linha do tempo do procedimento para criação do PAASP em Chiapetta-RS. ....	46
<b>Figura 5</b> - Atores e organizações que participam do PAASP. ....	48
<b>Figura 6</b> - Servidores públicos escolhendo os produtos para compor a cesta básica. ....	49
<b>Figura 7</b> – Fluxograma dos procedimentos institucionais exigidos para a participação dos agricultores familiares no PAAM. ....	58

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - População urbana e rural de São Borja de 1970-2010.....	32
<b>Tabela 2</b> - Tipo de estabelecimento no meio rural.....	35
<b>Tabela 3</b> - Tipos de públicos rurais no município de São Borja (RS).....	36

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Síntese territorial socioeconômica e agrária do município de São Borja (RS).....	42
<b>Quadro 2</b> - Relação entre problemas territoriais identificados em São Borja e respostas institucionais do PAAM. ....	43
<b>Quadro 3</b> – Comparativo PAA (Federal), PAASP (Chiapetta) e PAAM (proposto a São Borja).....	50
<b>Quadro 4</b> - Cenários de destinação parcial do vale-alimentação ao PAAM considerando riscos climáticos.....	60
<b>Quadro 5</b> - Problemas territoriais diagnosticados no Capítulo 4 e respostas institucionais do PAAM (Capítulo 6). ....	61

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  
EMATER/RS-Ascar – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul / Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MEC – Ministério da Educação  
PAAM – Política de Aquisição de Alimentos Municipal  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAASP – Programa de Aquisição de Alimentos dos Servidores Públicos  
PNCF – Programa Nacional de Crédito  
RS – Rio Grande do Sul  
SAGICAD – Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único  
SEPERs – Sistematização de Práticas de Extensão Rural  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SNPA – Sistema Nacional de Políticas Agrícolas  
UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA .....	14
1.2 JUSTIFICATIVA .....	15
1.3 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA .....	15
1.4 OBJETIVOS .....	16
1.4.1 <i>Objetivo geral</i> .....	16
1.4.2 <i>Objetivos específicos</i> .....	16
<b>CAPÍTULO 2 - MARCO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL</b> .....	<b>17</b>
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, ABORDAGENS E INSTRUMENTOS .....	17
2.2 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL ..	20
2.3 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) .....	21
2.4 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE).....	22
2.5 LIMITES E POTENCIALIDADES DAS COMPRAS INSTITUCIONAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR .....	23
2.6 AGRICULTURA FAMILIAR, ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E SOBERANIA ALIMENTAR .....	24
<b>CAPÍTULO 3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>27</b>
3.1 TIPO E ABORDAGEM DA PESQUISA .....	27
3.2 DELIMITAÇÃO DO OBJETO E RECORTE TERRITORIAL .....	27
3.3 FONTES DE DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA .....	28
3.4 ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE .....	29
3.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO .....	29
3.6 ESTRUTURA DA OBRA .....	30
<b>CAPÍTULO 4 - CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E AGRÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA</b> .....	<b>31</b>
4.1 DINÂMICA DEMOGRÁFICA, ÊXODO RURAL E RECONFIGURAÇÃO DO TERRITÓRIO EM SÃO BORJA.....	31
4.2 ESTRUTURA FUNDIÁRIA E USO DO SOLO AGRÍCOLA .....	34
4.3 PERFIL DA AGRICULTURA FAMILIAR EM SÃO BORJA .....	36
4.4 VULNERABILIDADE SOCIAL E INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	38
4.5 SÍNTESE TERRITORIAL: IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRAS INSTITUCIONAIS.....	40
4.6 ANÁLISE CRÍTICA DO PAA: ALCANCES E LIMITES PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E LOCAL.....	42
<b>CAPÍTULO 5 – O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS (PAASP): O CASO DE CHIAPETTA/RS</b> .....	<b>45</b>
5.1 O PAASP COMO ESTUDO DE CASO ANALÍTICO DE POLÍTICA PÚBLICA LOCAL .....	45
5.2 CONTEXTO INSTITUCIONAL E BASE LEGAL DO PAASP .....	45
5.3 ARRANJOS DE GOVERNANÇA LOCAL E PAPEL DOS ATORES INSTITUCIONAIS .....	47

5.4 CAPACIDADES ESTATAIS, PRODUÇÃO AGRÍCOLA E MERCADO INSTITUCIONAL .....	48
5.5 DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA E RELACIONAL DO PAASP.....	49
5.6 CONTRIBUIÇÕES DO PAASP PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS MUNICIPAIS.....	50
<b>CAPÍTULO 6 - CONSTRUÇÃO E VIABILIDADE DA POLÍTICA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS MUNICIPAL (PAAM) .....</b>	<b>52</b>
6.1 O PAAM COMO POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL E DE BASE LEGAL .....	53
6.2 GOVERNANÇA INTERSETORIAL E ARRANJOS INSTITUCIONAIS .....	55
6.3 FLUXO OPERACIONAL DO PAAM.....	57
6.4 VIABILIDADE DO PAAM: DIMENSÕES PRODUTIVA, ORÇAMENTÁRIA E CLIMÁTICA.....	58
6.5 SÍNTESE ANALÍTICA E AMARRAÇÃO COM A CONCLUSÃO.....	60
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>
<b>APÊNDICE A - MINUTA DE PROJETO DE LEI E ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS MUNICIPAL (PAAM) .....</b>	<b>69</b>
<b>APÊNDICE B - ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO.....</b>	<b>71</b>
<b>APÊNDICE C - ETAPAS DETALHADAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAAM.....</b>	<b>72</b>

## **CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO**

As políticas públicas constituem um dos principais instrumentos de intervenção do Estado para o enfrentamento de problemas públicos e a promoção do desenvolvimento social, econômico e territorial. No âmbito das ciências sociais aplicadas, sua análise permite compreender como decisões governamentais se materializam em ações concretas, afetando diretamente as condições de vida da população e a organização dos territórios. Mais do que seu desenho normativo, a efetividade dessas políticas está relacionada às condições concretas de sua implementação, especialmente em contextos marcados por heterogeneidades territoriais, institucionais e produtivas.

No Brasil, a consolidação das políticas públicas como campo estruturado de ação estatal intensificou-se ao longo do século XX, especialmente a partir da formação do Estado desenvolvimentista e, posteriormente, com o processo de redemocratização. A Constituição Federal de 1988 representa um marco fundamental ao redefinir o papel do Estado, estabelecendo como objetivos centrais a promoção do desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais e regionais e a erradicação da pobreza e da marginalização (BRASIL, 1988). A partir desse marco, ampliam-se as políticas públicas de caráter social, econômico e territorial, incluindo aquelas direcionadas ao meio rural.

Nesse contexto, a agricultura familiar assume papel estratégico no desenvolvimento rural brasileiro, tanto por sua relevância econômica quanto por sua função social e territorial. Esse segmento é responsável por parcela expressiva da produção de alimentos destinados ao mercado interno, contribuindo para a segurança alimentar e nutricional, a geração de renda e a permanência das famílias no campo. Apesar de sua importância, a agricultura familiar enfrenta limitações estruturais persistentes, relacionadas ao acesso à terra, ao crédito, à assistência técnica, à informação e, sobretudo, aos mercados.

Entre as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído em 2003, como uma política inovadora de compras públicas que articula dois objetivos centrais: o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do acesso à alimentação adequada. Ao utilizar o poder de compra do Estado, o PAA contribuiu para a criação de mercados

institucionais, garantindo canais de comercialização para os agricultores familiares e abastecendo equipamentos públicos de segurança alimentar.

Contudo, apesar de seus avanços, a abrangência do PAA permanece limitada frente ao universo de agricultores familiares existentes no país. Dados recentes indicam que, embora o Brasil possua milhões de estabelecimentos da agricultura familiar, apenas uma parcela reduzida acessa regularmente o programa. Essa limitação revela desafios relacionados à escala nacional da política, à instabilidade orçamentária e à dificuldade de adaptação às especificidades territoriais e institucionais dos municípios.

A literatura sobre políticas públicas e desenvolvimento territorial aponta que políticas excessivamente centralizadas tendem a apresentar dificuldades de implementação em contextos locais marcados por heterogeneidades institucionais, produtivas e socioeconômicas. Nesse sentido, a efetividade das políticas públicas não se limita ao seu desenho, mas depende de sua capacidade de se adaptar às dinâmicas territoriais e às capacidades institucionais locais, o que reforça a importância de estratégias que considerem a escala municipal como espaço de ação pública.

No campo das compras públicas, experiências municipais têm demonstrado potencial para fortalecer circuitos curtos de comercialização<sup>1</sup>, promover a geração de renda local e ampliar a segurança alimentar. A experiência do município de Chiapetta (RS), com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos dos Servidores Públicos (PAASP), constitui um exemplo de política pública municipal que articula poder público e agricultura familiar, apresentando resultados relevantes na dinamização da economia rural local.

É nesse contexto que se insere a presente pesquisa, que propõe a formulação de uma política pública municipal denominada Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM), inspirada nos princípios do PAA nacional e em experiências locais exitosas, com foco no município de São Borja, localizado na região da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. Parte-se do pressuposto de que a

---

<sup>1</sup> O conceito de circuitos curtos de comercialização refere-se a arranjos nos quais se reduz o número de intermediários e se reforçam vínculos territoriais entre produção e consumo (RENTING; MARS DEN; BANKS, 2003). Para Schneider (2010), esses circuitos representam estratégias fundamentais de fortalecimento da agricultura familiar, pois ampliam a retenção de valor no território e estimulam redes socioeconômicas locais. No caso das compras institucionais, observa-se uma forma específica de circuito curto mediado pelo Estado, que combina política pública, dinamização territorial e garantia de mercado.

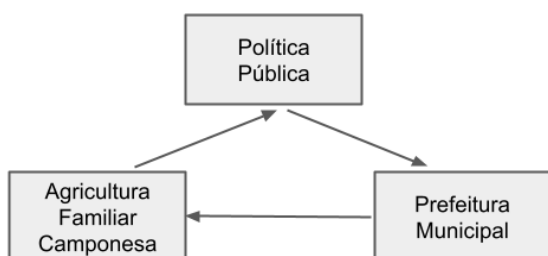
escala municipal possibilita maior proximidade entre os atores envolvidos, favorecendo a governança local, a adequação normativa e o fortalecimento das redes de produção e comercialização da agricultura familiar.

Além de sua relevância prática, o estudo contribui para o debate acadêmico ao analisar a adaptação de políticas públicas nacionais às realidades territoriais específicas, dialogando com os campos das políticas públicas, do desenvolvimento rural, do território e das compras institucionais. A pesquisa insere-se, assim, na linha de pesquisa Configurações Institucionais e Dinâmicas Sociais em Áreas de Fronteira, ao abordar a agricultura familiar em um município fronteiriço e propor uma política pública voltada ao desenvolvimento rural e local.

### 1.1 Delimitação do tema

O estudo delimita-se à análise e proposição de uma política pública municipal de aquisição de alimentos, articulando três dimensões centrais (FIGURA 1): (i) as políticas públicas enquanto instrumentos institucionais de intervenção estatal; (ii) a agricultura familiar camponesa como segmento produtivo estratégico para o desenvolvimento rural; e (iii) o poder público municipal, enquanto instância responsável pela formulação e implementação de políticas no âmbito local. O recorte territorial da pesquisa é o município de São Borja (RS), considerado como espaço de análise e de proposição do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM).

**Figura 1** – Bases da Estrutura Política e Social Local.



**Fonte:** Autoria própria, 2025.

Do ponto de vista conceitual, adota-se neste trabalho uma distinção analítica entre os termos agricultura familiar e agricultura familiar camponesa. A categoria “agricultura familiar” é utilizada em consonância com seu caráter jurídico-institucional, amplamente empregado nas políticas públicas brasileiras, conforme

definido pela Lei nº 11.326/2006. Já a noção de “agricultura familiar camponesa” insere-se em uma tradição teórica da sociologia rural e da economia política agrária, que compreende o campesinato como uma forma social específica de produção, marcada pela centralidade do trabalho familiar, pela reprodução social vinculada ao território e por estratégias econômicas que não se orientam exclusivamente pela lógica da acumulação capitalista (CHAYANOV, 1986; WANDERLEY, 2003; VAN DER PLOEG, 2008).

Portanto, o uso do termo agricultura familiar camponesa ao longo do estudo busca enfatizar dimensões sociais, territoriais e econômicas que extrapolam o enquadramento normativo das políticas públicas, sendo particularmente relevante para a análise das compras institucionais como instrumentos de fortalecimento da reprodução social das unidades familiares rurais.

## **1.2 Justificativa**

A pesquisa justifica-se por sua relevância econômica, social, territorial e acadêmica. Do ponto de vista econômico, a proposição de uma política municipal de aquisição de alimentos pode contribuir para a geração e estabilização da renda dos agricultores familiares, fortalecendo a economia local e ampliando o giro de recursos no município. Sob a ótica social, a política tende a promover a segurança alimentar, fortalecer redes de cooperação e valorizar os saberes e práticas produtivas locais.

Do ponto de vista acadêmico, o estudo contribui para a literatura sobre políticas públicas ao analisar processos de adaptação e ressignificação de políticas nacionais no nível municipal, abordando a interface entre governança local, dinâmicas território e compras institucionais, temática ainda pouco explorada em estudos aplicados, especialmente em contextos fronteiriços.

## **1.3 Formulação do problema**

A agricultura familiar camponesa caracteriza-se, em grande medida, por limitações estruturais relacionadas à escala produtiva, ao acesso ao capital, à terra e aos mercados. A ausência de garantias de comercialização compromete a sustentabilidade econômica das unidades familiares, reforçando ciclos de vulnerabilidade socioeconômica no meio rural.

Embora políticas públicas como o PAA tenham ampliado as possibilidades de inserção da agricultura familiar nos mercados institucionais, sua abrangência e

efetividade permanecem limitadas no nível local. Diante disso, coloca-se a seguinte questão central de pesquisa:

Quais capacidades estatais e arranjos institucionais são necessários para estruturar uma política municipal de aquisição de alimentos capaz de complementar e superar as limitações territoriais do PAA?

Como questões complementares, indaga-se: (i) quais atores institucionais e sociais devem ser envolvidos no processo de formulação e implementação da política; e (ii) quais instrumentos legais, administrativos e operacionais são necessários para sua viabilização no âmbito municipal.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo geral**

Elaborar um estudo técnico-analítico sobre as potencialidades de uma política municipal de aquisição de alimentos no município de São Borja, propondo um fluxo institucional para a formulação e implementação do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM).

### **1.4.2 Objetivos específicos**

1. Analisar o marco teórico e institucional das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e à agricultura familiar no Brasil;
2. Caracterizar a agricultura familiar camponesa no contexto brasileiro contemporâneo;
3. Analisar a trajetória histórica e institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
4. Examinar experiências municipais de políticas de aquisição de alimentos, com destaque para o PAASP;
5. Diagnosticar as demandas socioeconômicas da agricultura familiar no município de São Borja;
6. Propor um modelo técnico e institucional para a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM).

## **CAPÍTULO 2 - MARCO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

Este capítulo apresenta o marco institucional e analítico das políticas de compras públicas voltadas à agricultura familiar no Brasil, articulando a trajetória histórica das políticas de abastecimento alimentar, o reconhecimento institucional da agricultura familiar e a emergência dos mercados institucionais como instrumentos de desenvolvimento rural. Parte-se do entendimento de que tais políticas não constituem apenas mecanismos técnicos de aquisição de alimentos, mas expressam disputas políticas, arranjos institucionais e projetos de desenvolvimento em disputa no meio rural brasileiro.

A análise aqui desenvolvida cumpre uma função estruturante na dissertação: fornecer o referencial necessário para compreender os limites e as potencialidades de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como para sustentar, nos capítulos posteriores, a análise de experiências locais e municipais de compras públicas. Assim, o capítulo não antecipa o estudo empírico, mas constrói as bases teóricas e institucionais que explicam por que e como essas políticas se tornam estratégicas para a agricultura familiar, especialmente em contextos territoriais marcados por desigualdades estruturais.

### **2.1 Políticas públicas: conceitos, abordagens e instrumentos**

A análise das políticas públicas parte do reconhecimento de que estas constituem formas de intervenção do Estado orientadas à resolução de problemas socialmente reconhecidos. Mais do que ações pontuais, as políticas públicas configuram processos que envolvem formulação, implementação e avaliação, sendo atravessados por disputas, capacidades institucionais e condicionantes territoriais (Souza, 2006; Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Nesse sentido, a abordagem clássica de Lasswell (1936) contribui ao enfatizar que a análise de políticas públicas envolve a relação entre conhecimento, decisão e poder, sintetizada na formulação de “quem ganha o quê, quando e como”.

Nessa perspectiva, as políticas públicas podem ser compreendidas como o conjunto de ações por meio das quais o Estado mobiliza recursos, normas e instrumentos para intervir sobre determinadas realidades sociais. Conforme destaca

Secchi (2016), trata-se de um campo analítico que ultrapassa a dimensão normativa, exigindo a consideração das condições concretas de implementação e dos arranjos institucionais que sustentam a ação pública.

No âmbito do desenvolvimento rural, essa abordagem assume particular relevância, uma vez que as políticas públicas incidem sobre contextos marcados por heterogeneidade produtiva, desigualdades estruturais e diferentes formas de inserção econômica. Conforme destacam Abramovay (1998) e Schneider (2003), a intervenção estatal nesse campo não se limita ao estímulo à produção, abrangendo também a criação de condições para a reprodução social da agricultura familiar e sua inserção em dinâmicas econômicas mais amplas.

A análise das políticas públicas requer, ainda, atenção aos instrumentos mobilizados pelo Estado. Nesse sentido, as compras públicas configuram-se como instrumentos específicos de intervenção, ao articularem demanda institucional e produção, influenciando diretamente a organização dos mercados. Diferentemente de políticas baseadas exclusivamente em subsídios ou crédito, as compras institucionais operam por meio da criação de mercados mediados pelo Estado, nos quais a demanda pública atua como elemento estruturante (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Essa característica confere particular relevância às compras públicas no contexto da agricultura familiar, cuja inserção em mercados convencionais é frequentemente limitada por restrições de escala, regularidade e acesso a canais de comercialização. Ao estabelecer relações de compra baseadas em critérios definidos pelo poder público, essas políticas contribuem para reduzir incertezas, ampliar a previsibilidade de renda e fortalecer circuitos locais de comercialização (Grisa, 2012, 2019). Nessa direção, a articulação entre políticas públicas e dinâmicas territoriais pode induzir formas de coordenação econômica e institucional em escala regional, favorecendo processos de cooperação e aprendizado coletivo, conforme evidenciado nos estudos sobre arranjos produtivos locais (Silva; Bacic; Silveira, 2010).

Entretanto, a efetividade desses instrumentos está diretamente associada às capacidades estatais envolvidas em sua implementação. Isso inclui não apenas a existência de marcos legais, mas também a disponibilidade de estrutura administrativa, recursos humanos e mecanismos de coordenação entre diferentes

níveis de governo. Como argumenta Souza (2006), a capacidade de implementação é elemento central para compreender os resultados das políticas públicas, especialmente em contextos nos quais há limitações institucionais.

Além disso, a escala territorial das políticas públicas constitui dimensão relevante para sua análise. Políticas formuladas em nível nacional nem sempre conseguem responder de forma adequada às especificidades locais, o que pode comprometer sua efetividade. Nesse sentido, os arranjos federativos e a coordenação intergovernamental tornam-se decisivos para a adaptação das políticas às realidades territoriais, reforçando a importância da articulação entre União, estados e municípios. Essa discussão é aprofundada por Fernando Luiz Abrucio e Cláudio Gonçalves Couto (1996), ao evidenciarem que a redefinição do papel do Estado no âmbito local, impulsionada por processos de descentralização, amplia a centralidade dos governos subnacionais na implementação de políticas públicas e exige novos arranjos institucionais de coordenação.

Paralelamente, a análise das dinâmicas territoriais pode ser aprofundada a partir da abordagem dos arranjos produtivos locais, que evidenciam formas específicas de coordenação entre atores econômicos, institucionais e sociais em escala regional. Conforme argumentam Ana Lucia Gonçalves da Silva, Miguel Juan Bacic e Rodrigo Lanna Franco da Silveira (2010), a efetividade das políticas voltadas aos arranjos produtivos locais depende da capacidade de articulação entre instrumentos públicos, instituições e agentes locais, bem como do reconhecimento das especificidades produtivas e territoriais.

A partir dessa perspectiva, a análise das políticas públicas de compras institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), deve considerar não apenas seus objetivos formais, mas também suas condições concretas de operação, seus limites e seus efeitos sobre a organização dos mercados locais. Tal abordagem permite compreender essas políticas como instrumentos que, ao mesmo tempo em que ampliam o acesso a mercados, contribuem para a estruturação de circuitos de comercialização e para a dinamização das economias locais.

É nesse quadro que se insere a discussão desenvolvida ao longo desta dissertação. Ao considerar as políticas públicas como processos situados, dependentes de capacidades estatais e de condições territoriais específicas, torna-

se possível analisar seus limites e, a partir deles, fundamentar a proposição de arranjos institucionais complementares em escala municipal.

No entanto, a compreensão desses processos exige considerar de forma mais detida o sujeito central dessas políticas no contexto rural brasileiro: a agricultura familiar. É a partir de suas características produtivas, formas de organização e padrões de inserção econômica que se tornam mais evidentes tanto os alcances quanto os limites das políticas públicas voltadas ao meio rural.

A compreensão das políticas públicas adotada neste trabalho aproxima-se de uma perspectiva interpretativa, na qual a análise dos instrumentos e de seus efeitos não se limita ao plano normativo, mas considera os contextos institucionais e territoriais de sua implementação. Tal abordagem reconhece que o significado e a efetividade das políticas públicas são construídos na interação entre normas, instituições e práticas sociais, especialmente em contextos nos quais a ação estatal se materializa por meio de arranjos institucionais territorialmente situados.

## **2.2 Agricultura familiar e políticas de abastecimento alimentar no Brasil**

A agricultura familiar ocupa posição central na dinâmica do desenvolvimento rural brasileiro, não apenas por sua participação na produção de alimentos, mas pelas formas específicas de organização social e produtiva que a caracterizam. Conforme destaca Schneider (2003), trata-se de um segmento estruturado a partir do trabalho familiar, no qual as dimensões produtiva e reprodutiva se encontram profundamente articuladas.

Essa configuração confere à agricultura familiar características particulares em termos de uso dos recursos, diversificação produtiva e relação com o território. Diferentemente de modelos produtivos altamente especializados, as unidades familiares tendem a operar com maior diversidade de culturas e atividades, o que favorece tanto a resiliência econômica quanto a produção de alimentos voltados ao consumo interno (ABRAMOVAY, 1998).

Ao mesmo tempo, a inserção da agricultura familiar em mercados apresenta limitações estruturais, relacionadas à escala de produção, à irregularidade da oferta e às dificuldades de acesso a canais de comercialização. Tais condicionantes tornam a atuação das políticas públicas elemento central para a viabilização econômica dessas unidades produtivas, especialmente no que se refere à criação

de mecanismos que reduzam incertezas e ampliem as possibilidades de comercialização.

Nesse sentido, a análise da agricultura familiar não pode ser dissociada das políticas públicas que incidem sobre o setor, uma vez que estas desempenham papel fundamental na organização das condições de produção, na estruturação de mercados e na reprodução social dos agricultores.

A trajetória das políticas de abastecimento alimentar no Brasil evidencia a centralidade do Estado na regulação dos mercados agrícolas e na garantia do acesso da população aos alimentos. Historicamente, essas políticas foram orientadas prioritariamente à estabilização de preços, ao estímulo à produção em larga escala e à integração do setor agrícola aos mercados nacionais e internacionais, frequentemente em detrimento dos pequenos produtores.

Como demonstra Delgado (2012), desde o período colonial até a modernização conservadora do século XX, a ação estatal favoreceu predominantemente os grandes produtores, por meio de políticas de crédito, infraestrutura e apoio tecnológico. Nesse processo, a agricultura familiar permaneceu, em grande medida, marginalizada, sendo incorporada de forma residual às estratégias de abastecimento.

A partir das décadas de 1990 e 2000, observa-se uma inflexão importante, com a incorporação de temas como segurança alimentar, combate à pobreza e desenvolvimento rural na agenda pública. Nesse contexto, as políticas de abastecimento passam a incorporar objetivos sociais, territoriais e redistributivos, abrindo espaço para a construção de mercados institucionais voltados à agricultura familiar.

### **2.3 Programa de aquisição de alimentos (PAA)**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei nº 10.696/2003, no âmbito do então Ministério do Desenvolvimento Social, representa um marco na política de abastecimento alimentar brasileira ao articular, de forma direta, a produção da agricultura familiar com a demanda institucional do Estado. Seu desenho rompe, ainda que parcialmente, com o padrão tradicional de intervenção agrícola, ao priorizar agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais.

Conforme analisam Abramovay e Schneider (2014), o PAA contribui para reduzir a exposição dos agricultores à instabilidade dos mercados convencionais, ao garantir preços e canais de comercialização relativamente estáveis. Ao mesmo tempo, fortalece a segurança alimentar, ao destinar os alimentos adquiridos a redes socioassistenciais e equipamentos públicos.

Todavia, a literatura ressalta que os efeitos do PAA são fortemente condicionados pela capacidade de implementação em nível local. Arretche (2012) e Lotta (2019) demonstram que políticas públicas de alcance nacional tendem a produzir resultados desiguais quando implementadas em contextos territoriais heterogêneos, em função das capacidades administrativas, da coordenação intergovernamental e dos arranjos institucionais existentes nos municípios.

Nesse sentido, o potencial redistributivo do PAA não se esgota em seu desenho normativo, estando diretamente relacionado às condições concretas de sua operacionalização no território. Essa dimensão torna-se particularmente relevante em contextos nos quais a agricultura familiar enfrenta dificuldades de inserção em mercados e nos quais os circuitos locais de comercialização apresentam fragilidades estruturais.

## **2.4 Programa nacional de alimentação escolar (PNAE)**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui outro instrumento central das compras públicas no Brasil, especialmente após a promulgação da Lei nº 11.947/2009, que estabelece a aplicação mínima de 30% dos recursos repassados pelo FNDE na aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Diferentemente do PAA, o PNAE apresenta maior estabilidade orçamentária e institucional, o que amplia seu potencial como mercado estruturante para a agricultura familiar. Segundo Schneider (2016), a previsibilidade da demanda e a regularidade das compras permitem aos agricultores planejar a produção, diversificar cultivos e fortalecer circuitos curtos de comercialização.

Entretanto, a efetivação dessa política também enfrenta obstáculos, sobretudo relacionados à organização da oferta, à assistência técnica, à logística e à capacidade de gestão dos entes municipais. Como ressaltam Arretche (2012) e Lotta (2019), a implementação do PNAE é fortemente influenciada pela atuação dos gestores locais e pela articulação entre secretarias, conselhos e organizações de

agricultores, o que contribui para a heterogeneidade dos resultados observados entre municípios.

## **2.5 Limites e potencialidades das compras institucionais para a agricultura familiar**

As compras institucionais configuram-se como instrumentos relevantes para a redução das incertezas de mercado e para a criação de canais de comercialização mais estáveis para a agricultura familiar. Contudo, seus efeitos não são automáticos nem homogêneos, estando condicionados a fatores estruturais e institucionais.

A agricultura familiar brasileira caracteriza-se por elevada heterogeneidade interna, marcada por diferentes níveis de acesso à terra, ao capital, à tecnologia e à organização social (SCHNEIDER, 2010). Nesse contexto, agricultores com menor capitalização tendem a enfrentar maiores dificuldades de acesso às políticas públicas, incluindo os mercados institucionais.

Esses limites corroboram as análises de Arretche (2012) e Lotta (2019), segundo as quais políticas públicas de alcance nacional tendem a produzir resultados desiguais quando implementadas em contextos territoriais marcados por assimetrias institucionais e capacidades administrativas diferenciadas. No caso do PAA, agricultores com menor capital social, menor acesso à informação e menor capacidade organizativa enfrentam maiores obstáculos de inserção, o que contribui para a reprodução de desigualdades no interior da própria agricultura familiar.

Além disso, a persistência da concentração fundiária e das desigualdades territoriais limita o alcance dessas políticas. Dados do Censo Agropecuário de 2017 indicam que, embora a agricultura familiar represente cerca de 76,8% dos estabelecimentos, ocupa aproximadamente 23% da área total (IBGE, 2017), evidenciando a permanência de uma estrutura agrária concentrada.

Ainda assim, as compras públicas representam uma inflexão relevante no padrão histórico da política agrícola brasileira. Ao articularem produção, abastecimento e políticas sociais, programas como o PAA e o PNAE abrem espaço para iniciativas em escala local capazes de complementar as ações federais, desde que apoiadas por arranjos institucionais adequados, governança territorial e capacidade administrativa.

O marco institucional das políticas de compras públicas no Brasil evidencia avanços no reconhecimento da agricultura familiar como sujeito de políticas públicas, ao mesmo tempo em que revela limites associados à implementação e às desigualdades territoriais. A análise desenvolvida neste capítulo sustenta que os efeitos dessas políticas dependem menos de sua existência formal e mais da forma como são operacionalizadas nos territórios.

Essa constatação é fundamental para a compreensão das experiências analisadas nos capítulos seguintes, nos quais se discutem iniciativas de compras públicas em escala municipal. Ao deslocar o foco do desenho normativo para a implementação local, a dissertação busca evidenciar como políticas de aquisição de alimentos podem ser adaptadas às realidades territoriais, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento rural.

## **2.6 Agricultura familiar, alimentação saudável e soberania alimentar**

A articulação entre agricultura familiar, alimentação saudável e soberania alimentar constitui dimensão central para a compreensão das políticas públicas de compras institucionais, na medida em que integra produção, abastecimento e garantia de direitos no âmbito dos sistemas agroalimentares. Diante disso, tais políticas ultrapassam a função de regulação de mercados, configurando-se como instrumentos de intervenção com efeitos diretos sobre a organização da produção e do consumo de alimentos.

A agricultura familiar assume posição estratégica nesse contexto, não apenas por sua participação na produção de alimentos, mas por sua capacidade de articular produção, território e reprodução social. Conforme argumenta Schneider (2003), trata-se de um segmento estruturado a partir do trabalho familiar e de vínculos territoriais, o que lhe confere especificidades em termos de organização produtiva e inserção econômica. Nesse sentido, estudos como o de Meus e Ethur (2021) evidenciam que as dinâmicas sociais e organizativas no interior da agricultura familiar desempenham papel relevante na construção de processos de desenvolvimento local, influenciando tanto a reprodução das unidades produtivas quanto sua inserção em mercados e políticas públicas.

A diversificação produtiva característica da agricultura familiar assume relevância particular em contextos marcados pela especialização agrícola e pela

concentração fundiária. Nesses cenários, a agricultura familiar tende a ocupar nichos relacionados à produção de alimentos in natura e minimamente processados, contribuindo para a oferta de alimentos frescos e para a manutenção de circuitos locais de abastecimento (GRISA, 2012, 2019).

A noção de soberania alimentar amplia essa discussão ao incorporar uma dimensão política à análise dos sistemas alimentares. Para além da garantia de acesso, essa perspectiva enfatiza a capacidade dos territórios e dos sujeitos sociais de definirem seus próprios padrões de produção e consumo, destacando o controle sobre os recursos produtivos e a valorização da produção local.

No contexto brasileiro, a consolidação da segurança alimentar e nutricional como política pública reforça a compreensão da alimentação como direito social. Conforme destaca Maluf (2009), a segurança alimentar e nutricional deve ser compreendida como a garantia do direito humano à alimentação adequada, envolvendo não apenas o acesso aos alimentos, mas também sua qualidade, regularidade e adequação cultural. Nesse mesmo sentido, Belik (2012) enfatiza que a política brasileira de segurança alimentar se estrutura a partir da articulação entre produção, abastecimento e acesso, evidenciando o papel estratégico do Estado na organização dos sistemas alimentares. Contudo, como apontam Abramovay (1998) e Schneider (2003), a efetivação desse direito está condicionada à capacidade de inserção produtiva dos agricultores, especialmente no caso da agricultura familiar.

Nesse quadro, as políticas de compras institucionais assumem papel relevante ao articular demanda pública e produção. Ao operarem como mecanismos de construção de mercados institucionais, contribuem para reduzir a vulnerabilidade econômica dos produtores e ampliar a previsibilidade de renda, ao mesmo tempo em que favorecem o acesso a alimentos diversificados (GRISA, 2012, 2019).

Entretanto, a experiência recente evidencia que políticas de alcance nacional apresentam limitações em termos de continuidade e capacidade de estruturação dos mercados locais. Em contextos marcados por fragilidade dos circuitos de comercialização, tais limitações tornam-se ainda mais evidentes.

Diante disso, a articulação entre agricultura familiar, alimentação saudável e soberania alimentar aponta para a necessidade de arranjos institucionais mais aderentes às especificidades territoriais. A construção de mercados institucionais em

escala municipal emerge, assim, como estratégia relevante para fortalecer a agricultura familiar e integrar produção e consumo alimentar.

É a partir dessa compreensão que se fundamenta a proposição desenvolvida no Capítulo 6, no qual se apresenta o Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) como instrumento voltado à estruturação de mercados institucionais locais e ao fortalecimento da agricultura familiar.

## **CAPÍTULO 3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, explicitando o tipo e a abordagem do estudo, a delimitação do objeto e do recorte territorial, as fontes de dados e instrumentos de coleta, as estratégias de análise e as principais limitações do trabalho.

### **3.1 Tipo e abordagem da pesquisa**

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa na análise do problema<sup>2</sup>. A abordagem qualitativa é empregada na interpretação crítica dos marcos teóricos, normativos e institucionais das políticas públicas de compras institucionais, bem como na análise de experiências de implementação dessas políticas em escala nacional e municipal, permitindo compreender os sentidos, os limites e as disputas que atravessam a ação estatal no meio rural.

É utilizada na análise de dados secundários referentes à agricultura familiar, à produção agropecuária, aos indicadores socioeconômicos e ao funcionalismo público municipal, com ênfase no município de São Borja. O uso combinado dessas abordagens possibilita uma leitura integrada entre estrutura institucional, contexto territorial e viabilidade de políticas públicas.

Quanto à finalidade, a pesquisa classifica-se como exploratória, uma vez que busca aprofundar a compreensão de um problema ainda pouco sistematizado no âmbito municipal, contribuindo para a formulação de proposições de política pública (GIL, 2002). Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, complementada por levantamento e validação de informações em campo, realizado por meio de observação direta não participante.

### **3.2 Delimitação do objeto e recorte territorial**

O objeto da pesquisa consiste na análise das políticas públicas de compras institucionais voltadas à agricultura familiar, com ênfase na construção de uma política pública municipal de aquisição de alimentos. O estudo articula três escalas

---

<sup>2</sup> Trata-se de estudo de caso aplicado, de natureza qualitativa e finalidade propositiva, orientado pela análise institucional comparada, que busca examinar capacidades estatais locais e formular arranjos institucionais adequados ao contexto territorial analisado.

analíticas: (i) o plano nacional, no qual se situam políticas estruturantes como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); (ii) o plano municipal comparativo, representado pela experiência do Programa de Aquisição de Alimentos dos Servidores Públicos (PAASP) no município de Chiapetta (RS); e (iii) o plano local, centrado no município de São Borja, onde se propõe a construção do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM).

O recorte territorial em São Borja justifica-se por sua relevância econômica, social e institucional no contexto da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, bem como pela presença significativa da agricultura familiar e pela capacidade administrativa do município para a implementação de políticas públicas locais.

### **3.3 Fontes de dados e instrumentos de coleta**

As fontes de dados utilizadas na pesquisa são predominantemente secundárias, abrangendo materiais bibliográficos, documentos oficiais e bases de dados institucionais. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se na análise de livros, artigos científicos, teses e dissertações relacionados aos temas das políticas públicas, agricultura familiar, desenvolvimento rural e territorial, compras públicas, mercados institucionais e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com consultas realizadas em bases como Periódicos CAPES, SciELO e Google Acadêmico.

Destaca-se a utilização do manual Sistematização de Práticas de Extensão Rural (SEPERs), que documenta a experiência do município de Chiapetta (RS) na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos dos Servidores Públicos (PAASP), utilizado como referência empírica e metodológica.

A pesquisa documental compreendeu a análise de leis, decretos, portarias, relatórios técnicos e documentos administrativos relacionados às políticas de agricultura familiar e às compras institucionais, incluindo documentos e bases de dados do IBGE, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS), do Portal Cidadania e da Prefeitura Municipal de São Borja.

O levantamento em campo teve caráter qualitativo e consistiu em observação direta não participante do funcionamento do PAASP, com foco nos fluxos de

aquisição, fornecimento e distribuição dos alimentos, bem como nas rotinas administrativas e nos mecanismos institucionais envolvidos. Não foram realizadas entrevistas ou aplicação de questionários, uma vez que o objetivo do campo foi a validação empírica das informações documentais e normativas previamente sistematizadas.

Também foram utilizadas informações sobre estabelecimentos da agricultura familiar, produção agropecuária, população rural, indicadores socioeconômicos e dados do funcionalismo público municipal, os quais foram sistematizados por meio da elaboração de tabelas, gráficos e séries históricas. Para a representação gráfica e a modelagem dos fluxos operacionais, foram utilizados os softwares *Camunda* e *Google Looker Studio*, que possibilitaram a organização e visualização estruturada das informações analisadas.

### **3.4 Estratégias de análise**

A análise dos dados foi realizada por meio de procedimentos descritivos e analíticos, de forma integrada. Os dados quantitativos foram organizados em tabelas e gráficos, possibilitando a identificação de tendências, padrões e limitações relacionadas à agricultura familiar e à viabilidade das políticas públicas no município de São Borja.

A análise qualitativa baseou-se na interpretação crítica da literatura, dos documentos oficiais e das evidências empíricas observadas em campo, orientada pelo referencial teórico da economia política do desenvolvimento regional e das políticas públicas.

A validação da pesquisa foi assegurada por meio da triangulação entre fontes bibliográficas, documentais e evidências empíricas, bem como pela coerência entre os objetivos do estudo, os procedimentos metodológicos adotados e as análises desenvolvidas.

### **3.5 Limitações do estudo**

As limitações do estudo decorrem, principalmente, do uso predominante de dados secundários e da dependência de informações disponíveis em bases institucionais, que podem apresentar defasagens temporais ou restrições de

detalhamento em escala municipal. Além disso, a heterogeneidade da agricultura familiar impõe limites à generalização dos resultados.

Tais limitações, contudo, não comprometem os objetivos da pesquisa, uma vez que o foco do estudo reside na análise institucional e territorial das políticas públicas e na construção de uma proposta de política pública municipal tecnicamente fundamentada e ajustada à realidade local.

### **3.6 Estrutura da obra**

A dissertação está organizada da seguinte forma:

Capítulo 2: Analisa o marco institucional das políticas de compras públicas no Brasil, com foco no PAA e no PNAE, destacando seus fundamentos, arranjos institucionais e limites para a agricultura familiar.

Capítulo 4: Apresenta o diagnóstico socioeconômico e agrário de São Borja, identificando condicionantes territoriais para a implementação de políticas de compras institucionais.

Capítulo 5: Examina a experiência do PAASP em Chiapetta (RS), analisando seu desenho institucional, funcionamento e principais aprendizados para políticas municipais.

Capítulo 6: Propõe a Política de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) em São Borja, articulando diagnóstico territorial, marco institucional e experiência empírica comparada.

## **CAPÍTULO 4 - CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E AGRÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA**

A compreensão das potencialidades e dos limites das políticas públicas voltadas à agricultura familiar exige uma leitura territorializada das condições socioeconômicas, agrárias e institucionais em que essas políticas se inserem. Considerando esse contexto, o capítulo apresenta a caracterização do município de São Borja, tomando-o como território de referência para a análise e proposição do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM).

Localizado na região da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, o município de São Borja apresenta uma formação histórica marcada pela concentração fundiária, pela predominância da produção agropecuária extensiva e por dinâmicas demográficas que afetam diretamente a reprodução social da agricultura familiar. A análise aqui desenvolvida busca evidenciar como essas características estruturais condicionam o acesso aos mercados, a renda agrícola e a efetividade das políticas públicas de compras institucionais.

### **4.1 Dinâmica demográfica, êxodo rural e reconfiguração do território em São Borja**

De acordo com os dados dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de São Borja apresenta, ao longo das últimas décadas, uma predominância crescente da população urbana, configurando um padrão demográfico característico de municípios fortemente impactados pela modernização agrícola e pela reestruturação produtiva do meio rural. Esse processo está associado, sobretudo, à mecanização das atividades agropecuárias, à redução da absorção de mão de obra no campo, à concentração fundiária e à ampliação do perímetro urbano.

Conforme apresentado na Tabela 1, em 1970 o município ainda apresentava uma configuração relativamente equilibrada entre população urbana e rural, com 56,3% da população residindo em áreas urbanas e 43,7% no meio rural, refletindo a centralidade histórica da agropecuária na organização econômica e territorial de São Borja. A partir da década de 1980, observa-se uma inflexão demográfica significativa, marcada pela intensificação do êxodo rural e pela consolidação do espaço urbano como principal local de residência da população.

Entre 1970 e 1990, a população urbana praticamente dobrou em termos absolutos, passando de 29.392 para 55.562 habitantes, enquanto a população rural foi reduzida de 22.876 para 11.221 habitantes, representando uma queda superior a 50% no período. Esse movimento se expressa também na participação relativa da população rural, que diminuiu de 43,7% para 16,8%, consolidando o predomínio urbano na estrutura demográfica municipal. Nos censos de 2000 e 2010, o processo de urbanização se mantém, ainda que em ritmo mais moderado, indicando a consolidação de um padrão demográfico predominantemente urbano. Em 2010, 89,4% da população de São Borja residia em áreas urbanas, restando apenas 10,6% no meio rural.

**Tabela 1 - População urbana e rural de São Borja de 1970-2022.**

<b>População</b>	<b>Urbana</b>	<b>%</b>	<b>Rural</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
1970	29.392	56,3%	22.876	43,7%	53.396
1980	42.226	72,5%	15.991	27,5%	58.217
1990	55.562	83,2%	11.221	16,8%	66.783
2000	57.273	88,3%	7.596	11,7%	64.869
2010	55.138	89,4%	6.533	10,6%	61.671
2022	53.657	89,91%	6.019	10,08%	59.676

**Fonte:** IBGE – Censos Demográficos (1970–2022).

A redução da população total observada entre 1990 e 2010 sugere a combinação de fatores como migração intermunicipal, envelhecimento populacional e transformações estruturais no espaço rural, especialmente aquelas associadas à modernização agrícola e à diminuição das oportunidades de trabalho no campo. Embora demograficamente reduzida, a população rural mantém relevância econômica, social e territorial, sobretudo no que se refere à produção de alimentos, à ocupação extensiva do território municipal e à reprodução da agricultura familiar, ainda que em um contexto de baixa densidade populacional e dispersão espacial.

Os dados mais recentes do IBGE, referentes ao Censo Demográfico de 2022, evidenciam uma maior concentração da população nas faixas etárias economicamente ativas (20 a 59 anos) e o predomínio feminino nas idades mais avançadas, indicando tendências consistentes de envelhecimento populacional. No

meio rural, esse processo se apresenta de forma ainda mais acentuada, refletindo o êxodo seletivo de jovens e adultos jovens em direção ao meio urbano.

O envelhecimento da população rural em São Borja insere-se, assim, em uma tendência estrutural observada no meio rural brasileiro, marcada pela redução relativa das faixas etárias mais jovens e pelo aumento da participação de adultos maduros e idosos. Esse fenômeno resulta da combinação entre êxodo rural seletivo por idade, queda das taxas de fecundidade e aumento da longevidade, afetando de forma mais intensa municípios com forte base agropecuária extensiva, como os da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul (IBGE, 2010; IBGE, 2022).

Esse processo demográfico está diretamente associado à fragilização da sucessão geracional na agricultura familiar, uma vez que a saída dos jovens compromete a continuidade das unidades produtivas e favorece o abandono, o arrendamento ou a incorporação das pequenas propriedades por sistemas produtivos de maior escala. Conforme destacam Abramovay (1998) e Schneider (2003), a ausência de perspectivas econômicas, a instabilidade de renda e a insuficiência de políticas públicas estruturantes contribuem para a ruptura dos vínculos intergeracionais e para a redução da capacidade de reprodução social da agricultura familiar.

Nesse sentido, o êxodo rural em São Borja não pode ser compreendido apenas como resultado de decisões individuais, mas como expressão de condicionantes estruturais que moldam a ocupação do território e a organização produtiva. O envelhecimento da população rural emerge, portanto, como um indicador das transformações socioeconômicas do território, com impactos diretos sobre a produção de alimentos, a organização social do campo e a efetividade das políticas públicas de desenvolvimento rural, reforçando a necessidade de estratégias integradas voltadas à inclusão produtiva, ao fortalecimento de mercados institucionais e à permanência das famílias no campo.

Diante desse quadro, as transformações demográficas observadas em São Borja, marcadas pela urbanização acelerada, pelo êxodo rural seletivo e pelo envelhecimento da população do campo, evidenciam limites estruturais à reprodução social da agricultura familiar e à manutenção de uma base produtiva local diversificada. A redução da população rural jovem, associada à instabilidade de renda e à fragilização da sucessão geracional, compromete não apenas a

continuidade das unidades produtivas familiares, mas também a segurança alimentar e a dinamização econômica do território.

Nesse contexto, a intervenção do poder público torna-se elemento central para a mitigação dessas dinâmicas, especialmente por meio de políticas capazes de articular produção, comercialização e geração de renda no meio rural. É nesse cenário que se insere o Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM), concebido como um instrumento estratégico para o fortalecimento da agricultura familiar em São Borja, ao criar canais estáveis de comercialização, estimular a permanência das famílias no campo e contribuir para a reconfiguração das relações entre o espaço rural e as políticas públicas locais.

A análise da dinâmica demográfica e territorial apresentada neste capítulo constitui a base empírica e analítica para a discussão, no capítulo seguinte, da construção, viabilidade e potencialidades do PAAM enquanto política pública municipal voltada ao enfrentamento dos desafios estruturais do meio rural são-borjense.

## **4.2 Estrutura fundiária e uso do solo agrícola**

O meio rural de São Borja apresenta perfil heterogêneo, com predominância de agricultores familiares, além de pescadores, pecuaristas familiares e famílias assentadas, coexistindo com segmentos não familiares. A agricultura familiar caracteriza-se, majoritariamente, por baixa capitalização, forte dependência do trabalho familiar e inserção limitada nos mercados. A estrutura produtiva municipal é concentrada em commodities, com destaque para a soja (39,50%) e o arroz (39,0%) na arrecadação do ICMS agropecuário, seguidas pela bovinocultura (11,5%), trigo (6,28%) e milho (2,38%), configuração que reforça assimetrias econômicas e produtivas e condiciona a inserção da agricultura familiar nos mercados (FAMURS, 2025).

A estrutura fundiária de São Borja é marcada por elevada concentração da terra, com predomínio de grandes estabelecimentos voltados à produção agropecuária extensiva. Dados do Censo Agropecuário de 2017 indicam que, embora a agricultura familiar represente a maioria dos estabelecimentos rurais do município, sua participação na área total ocupada é significativamente reduzida, conforme apresentado na Tabela 2.

A agricultura familiar concentra 563 estabelecimentos, ocupando 12.552 hectares, enquanto a agricultura patronal, com 482 estabelecimentos, utiliza 295.646 hectares, o que corresponde a uma área aproximadamente 23 vezes superior. Essa assimetria evidencia o caráter estrutural da concentração fundiária e seus impactos sobre a organização produtiva e a ocupação do território municipal.

**Tabela 2** - Tipo de estabelecimento no meio rural.

<b>Tipo de Estabelecimento</b>	<b>Nº de estabelecimentos</b>	<b>Área (ha)</b>
Agricultura Familiar	563	12.552
Agricultura Patronal	482	295.646
Total	1045	308.198

**Fonte:** IBGE – Censo Agropecuário (2017).

Essa configuração fundiária limita o acesso da agricultura familiar aos recursos produtivos e condiciona sua inserção nos mercados, frequentemente subordinando os produtores familiares a cadeias longas de comercialização, pouco favoráveis à agregação de valor. A predominância de sistemas produtivos extensivos, associada à concentração da terra, constitui um dos principais condicionantes das vulnerabilidades socioeconômicas do meio rural de São Borja, ao mesmo tempo em que reforça os processos de êxodo rural e reconfiguração demográfica.

As transformações demográficas do município, marcadas pelo êxodo rural seletivo e pelo envelhecimento da população do campo, aprofundam essas limitações ao dificultar o acesso ao crédito, à assistência técnica e à incorporação de inovações produtivas, especialmente em função da fragilização da sucessão geracional (ABRAMOVAY, 1998; SCHNEIDER, 2003). No plano dos mercados, a inserção da agricultura familiar em circuitos convencionais é restringida por exigências de escala, regularidade e padronização, além de assimetrias de poder que reforçam a dependência de canais voláteis de comercialização (GRISA, 2012; 2019). Dados do IBGE corroboram esse diagnóstico ao evidenciar o envelhecimento da população rural e a redução da base economicamente ativa, especialmente em municípios da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul (IBGE, 2010; IBGE, 2022).

Nesse contexto, políticas públicas de compras institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM), assumem papel estratégico ao ampliar o acesso da agricultura familiar aos mercados, garantir previsibilidade de

demanda e contribuir para o fortalecimento da reprodução social das unidades produtivas familiares.

### 4.3 Perfil da agricultura familiar em São Borja

A agricultura familiar em São Borja caracteriza-se por um perfil heterogêneo, marcado pela coexistência de distintos segmentos rurais, com diferentes níveis de capitalização, formas de organização produtiva e inserção nos mercados. Essa diversidade expressa-se na presença de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, pecuaristas familiares e patronais, conformando um espaço rural social e economicamente complexo. A Tabela 3 apresenta a distribuição dos principais públicos rurais no município, segundo dados da Emater/RS.

**Tabela 3** - Tipos de públicos rurais no município de São Borja (RS).

<b>Categoria</b>	<b>Nº de famílias</b>
Assentados	93
Pecuarista familiar	120
Pescadores	180
Agricultores familiares	350
Pecuaristas patronais	180
Agricultores patronais	250

Fonte: Emater/RS (2024).

Os dados evidenciam a diversidade da estrutura social rural de São Borja, com destaque para a expressiva presença de agricultores familiares (350 famílias), além de pescadores (180), pecuaristas familiares (120) e assentados (93). Simultaneamente, observa-se a coexistência de segmentos não familiares, agricultores e pecuaristas patronais, o que reforça a complexidade da estrutura agrária local e a sobreposição de distintos modelos produtivos.

O processo de êxodo rural, intensificado no Brasil a partir da modernização agrícola das décadas de 1960 e 1970, esteve associado à mecanização, à difusão de insumos industriais e à crescente concentração fundiária. Tal dinâmica contribuiu para a marginalização relativa de segmentos menos capitalizados, aprofundando desigualdades estruturais que ainda se manifestam no território.

No que se refere à estrutura fundiária, os dados do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE) demonstram significativa assimetria entre agricultura familiar e não familiar. Embora a agricultura familiar possua maior número de estabelecimentos, a

área total por ela ocupada é substancialmente inferior àquela concentrada pela agricultura patronal, conforme expõe a Tabela 2.

Os dados revelam que, embora representem a maioria dos estabelecimentos, os agricultores familiares ocupam área aproximadamente 23 vezes menor que a agricultura patronal, evidenciando elevada concentração fundiária e forte desigualdade na apropriação dos meios de produção. Essa assimetria estrutural repercute diretamente na capacidade de investimento, na escala produtiva e na inserção mercantil desses agricultores.

No interior desse conjunto predominam unidades produtivas com forte dependência do trabalho familiar, baixa capitalização e inserção restrita nos mercados convencionais. Operam sistemas diversificados, voltados ao autoconsumo e à comercialização em circuitos curtos. Contudo, enfrentam limitações relacionadas ao acesso ao crédito, à assistência técnica continuada e, sobretudo, à comercialização regular e institucionalizada, o que compromete a estabilidade da renda e reduz os incentivos à diversificação produtiva.

É nesse contexto que se insere a proposta da Política de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM). Ao estruturar um mercado institucional local, com demanda pública previsível, preços de referência e chamadas públicas adaptadas à realidade produtiva do município, o PAAM configura-se como instrumento de intervenção estatal voltado à mitigação de falhas de mercado e à redução das assimetrias estruturais entre agricultura familiar e patronal.

Diferentemente da inserção em mercados privados concentrados e altamente competitivos, o mercado institucional permite:

- Estabilidade de demanda, reduzindo riscos comerciais;
- Formação de preços mais justos, baseados em referenciais públicos;
- Incentivo à diversificação produtiva, especialmente de hortaliças e alimentos frescos;
- Fortalecimento de agroindústrias familiares e circuitos curtos de comercialização;
- Retenção de renda no território, com efeitos multiplicadores sobre a economia local.

Além disso, frente aos conflitos territoriais associados à expansão da monocultura e aos impactos ambientais, como a deriva de agrotóxicos (TSAI et al.,

2005), o PAAM pode operar como mecanismo indutor de sistemas produtivos mais diversificados e sustentáveis, ao priorizar alimentos in natura, minimamente processados e oriundos da agricultura familiar.

Experiências locais, como as agroindústrias Keli Tutes e Santa Rita, a produção artesanal de lã e os sistemas diversificados de hortaliças e criação animal apresentados no documentário “Observando a Agricultura Familiar: Entender e valorizar o saber/fazer campestre” (2019), demonstram que existe capacidade produtiva instalada no município. O entrave central não reside na ausência de produção, mas na fragilidade dos canais de comercialização estáveis e institucionalizados.

Assim, a construção do PAAM não se limita a uma política de compras públicas, mas constitui instrumento de desenvolvimento territorial, ao articular produção, mercado e Estado em escala municipal. Trata-se de uma estratégia de política pública capaz de enfrentar, ainda que parcialmente, as desigualdades estruturais da formação agrária local, fortalecendo a agricultura familiar como sujeito econômico e político do desenvolvimento regional.

#### **4.4 Vulnerabilidade social e indicadores de desenvolvimento humano**

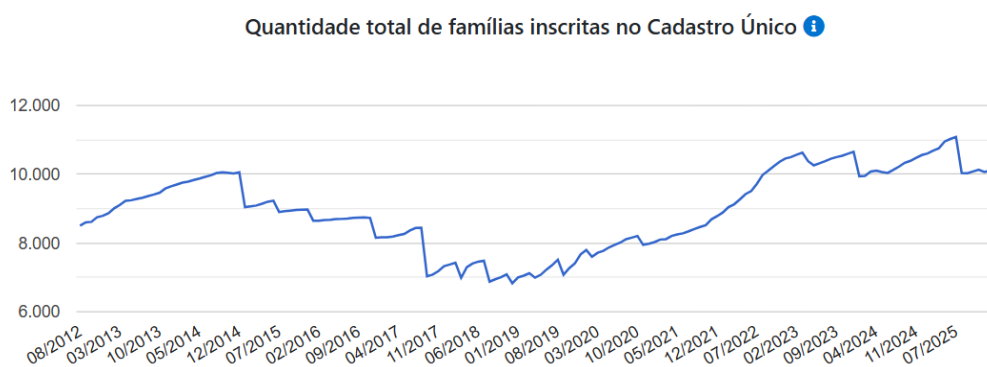
Os indicadores sociais reforçam o diagnóstico de vulnerabilidade no meio rural de São Borja. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), embora apresente avanços ao longo do tempo, revela desigualdades internas significativas, especialmente quando se considera a população rural e sua inserção subordinada na dinâmica econômica regional.

Nesse sentido, o IDH de 0,736, próximo à média nacional, posiciona o município em um patamar intermediário de desenvolvimento humano, mas deve ser interpretado com cautela. Como indicador agregado, o IDH tende a ocultar desigualdades estruturais e territoriais, particularmente aquelas associadas à concentração fundiária, à especialização produtiva e à distribuição assimétrica da renda. A análise do rendimento médio reforça esse quadro: Quando dividido pela população total, o valor médio mensal equivalente a R\$ 247,22, quando considerada a população total com inclusão de dependentes, e R\$ 526,89 mensais quando restrito à população economicamente ativa (São Borja. Plano Municipal de Saúde 2014–2017). Esses valores indicam baixa capacidade de internalização e difusão do

excedente econômico, característica recorrente em economias regionais especializadas em cadeias primárias intensivas em capital e pouco redistributivas.

Sob a ótica da economia política do desenvolvimento regional, tal configuração trata-se de um padrão de crescimento com baixa capacidade de encadeamento local e reduzidos efeitos multiplicadores territoriais, no qual a geração de valor não se converte automaticamente em melhoria das condições de vida da população, sobretudo no meio rural. A persistência de baixos níveis de renda, associada à concentração dos ativos produtivos e à fragilidade dos mercados locais, contribui para a reprodução de vulnerabilidades estruturais, expressas na elevada presença de famílias inscritas no Cadastro Único e em situações recorrentes de insegurança alimentar.

**Figura 2** - Evolução do número de famílias inscritas no Cadastro Único, São Borja (2012–2025).



**Fonte:** MDS – Cadastro Único.

A evolução do número de famílias inscritas no Cadastro Único (Figura 2) evidencia a amplitude social dessas vulnerabilidades e a coexistência, no território municipal, de uma base produtiva agropecuária relevante com condições limitadas de acesso regular à renda e à alimentação adequada. Esse quadro revela os limites dos mecanismos de mercado como instrumentos exclusivos de integração socioeconômica e reforça a centralidade de arranjos institucionais capazes de rearticular produção, renda e abastecimento alimentar no âmbito local, especialmente no que se refere à agricultura familiar.

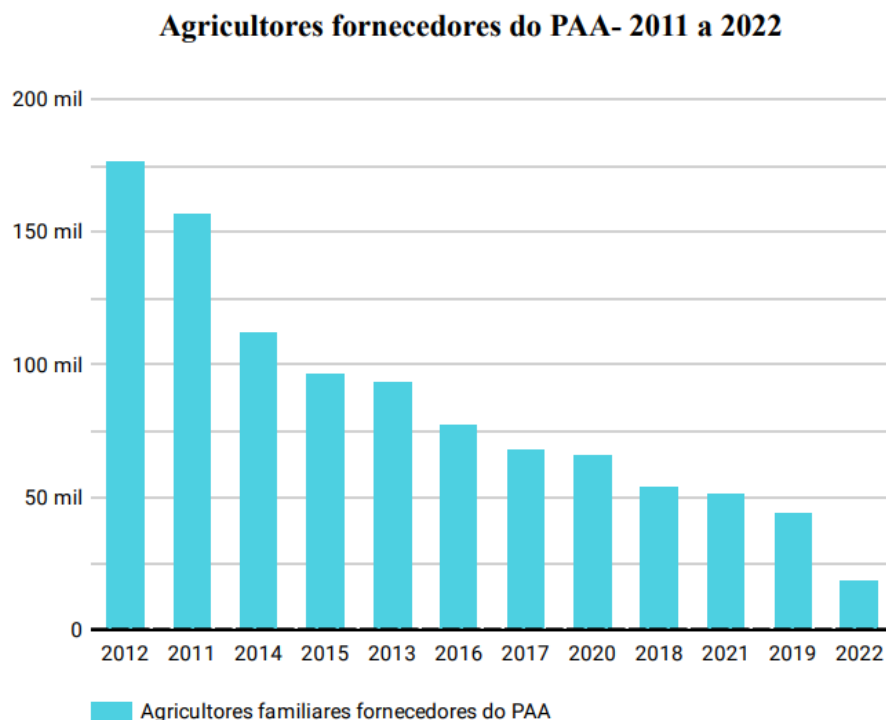
#### **4.5 Síntese territorial: implicações para políticas públicas de compras institucionais**

A caracterização socioeconômica e agrária de São Borja evidencia que a agricultura familiar local opera em um contexto marcado por concentração fundiária, êxodo rural, limitações de mercado e vulnerabilidade social. Esses fatores estruturais condicionam a efetividade das políticas públicas e explicam por que instrumentos nacionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), tendem a produzir efeitos pontuais e insuficientes no território.

Dados recentes do SAGICAD (2025), apresentados na Figura 3, demonstram redução expressiva tanto no número de agricultores participantes quanto nos recursos financeiros destinados ao PAA, especialmente a partir de 2019, configurando uma retração com efeitos diretos sobre a previsibilidade produtiva nos territórios. Em 2012, os recursos empenhados alcançaram aproximadamente R\$ 807 milhões, enquanto em 2022 esse montante foi reduzido para cerca de R\$ 90 milhões, evidenciando uma retração substancial da política.

Essa retração decorre de mudanças na orientação política federal, da redução da prioridade orçamentária atribuída ao programa e dos impactos operacionais da pandemia da COVID-19, que comprometeram a realização de chamadas públicas e o fluxo regular de recursos. Como resultado, o PAA passou a operar de forma intermitente em diversos territórios, reduzindo sua capacidade de garantir previsibilidade de renda aos agricultores familiares.

**Figura 3** - Agricultores fornecedores do PAA no período de 2011 a 2022.



**Fonte:** Adaptado pela autora a partir de dados do SAGICAD (2025).

A experiência recente do PAA em São Borja demonstra que, embora relevante, o programa opera de forma intermitente, competitiva e financeiramente restrita, o que compromete sua capacidade de garantir previsibilidade de renda e estabilidade de mercado aos agricultores familiares. Essa constatação não invalida o programa, mas evidencia seus limites enquanto instrumento isolado de desenvolvimento rural/local.

Em decorrência disso, o diagnóstico territorial apresentado neste capítulo fundamenta a necessidade de arranjos complementares em escala municipal, capazes de ampliar os efeitos das compras institucionais e de fortalecer de forma mais consistente a agricultura familiar em São Borja. Essa discussão será aprofundada nos capítulos seguintes, especialmente na análise da experiência do PAASP e na proposição do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM).

#### 4.6 Análise crítica do PAA: alcances e limites para o desenvolvimento rural e local

Embora o PAA constitua um marco relevante na política agrícola brasileira e desempenhe papel importante na promoção da segurança alimentar e no fortalecimento da agricultura familiar, seus limites operacionais, orçamentários e institucionais comprometem sua capacidade de induzir, de forma isolada, processos sustentáveis de desenvolvimento rural/local em contextos como o de São Borja. A intermitência da política, a seletividade territorial e a dependência de capacidades administrativas locais reduzem sua eficácia enquanto instrumento estruturante de mercados.

O Quadro 1 apresenta uma síntese territorial dos principais elementos socioeconômicos e agrários do município de São Borja, evidenciando como essas dimensões condicionam a reprodução da agricultura familiar e os limites das políticas públicas de alcance nacional no contexto local.

**Quadro 1** - Síntese territorial socioeconômica e agrária do município de São Borja (RS).

Dimensão de análise	Evidência empírica em São Borja	Implicações para a agricultura familiar
<b>Dinâmica demográfica</b>	Predominância da população urbana, com redução contínua da população rural ao longo das últimas décadas.	Indica dificuldades de permanência no meio rural e fragilidade dos mecanismos de reprodução social da agricultura familiar.
<b>Êxodo rural</b>	Migração associada à mecanização agrícola e à baixa absorção de mão de obra no setor agropecuário.	Reforça a necessidade de políticas públicas que promovam geração de renda agrícola estável.
<b>Estrutura fundiária</b>	Concentração fundiária expressiva, com predomínio de grandes estabelecimentos rurais.	Limita o acesso da agricultura familiar aos recursos produtivos e aos mercados.
<b>Perfil da agricultura familiar</b>	Predomínio de unidades familiares de pequena escala, com baixa capitalização e produção diversificada.	Exige políticas adaptadas à escala local e à diversidade produtiva.
<b>Inserção em mercados</b>	Acesso restrito a canais regulares e previsíveis de comercialização.	Aumenta a vulnerabilidade econômica e desestimula a diversificação produtiva.
<b>Vulnerabilidade social</b>	Presença significativa de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.	Evidencia a articulação necessária entre políticas agrícolas e de segurança alimentar.
<b>Capacidade institucional local</b>	Existência de capacidade administrativa mínima para adesão a políticas públicas.	Indica viabilidade institucional para políticas municipais complementares.
<b>Atuação do PAA</b>	Operação pontual, seletiva e financeiramente limitada no território.	Demonstra que o PAA é relevante, porém insuficiente como instrumento estruturante do desenvolvimento rural/local.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de IBGE (2017; 2023), PNUD (2010), documentos administrativos municipais e análise documental (2025).

Essa síntese reforça que os desafios enfrentados pela agricultura familiar em São Borja decorrem menos da ausência de políticas públicas e mais da inadequação entre sua escala nacional e as especificidades territoriais, o que fundamenta a necessidade de arranjos institucionais complementares em nível municipal.

A Quadro 2 sintetiza o encadeamento analítico entre os principais problemas territoriais identificados no município de São Borja e as respostas institucionais incorporadas no desenho do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM), evidenciando que a proposta não emerge de forma normativa, mas como decorrência direta do diagnóstico socioeconômico e agrário apresentado neste capítulo.

**Quadro 2** - Relação entre problemas territoriais identificados em São Borja e respostas institucionais do PAAM.

<b>Problemas territoriais (Cap. 4)</b>	<b>Evidência empírica em São Borja</b>	<b>Limites das políticas existentes (PAA)</b>	<b>Resposta institucional proposta no PAAM (Cap. 6)</b>
<b>Redução da população rural e enfraquecimento da reprodução social</b>	Queda contínua da população rural e envelhecimento dos agricultores familiares.	Atuação intermitente e sem continuidade temporal.	Compras institucionais municipais contínuas, ampliando previsibilidade de demanda e renda.
<b>Êxodo rural associado à instabilidade econômica</b>	Saída de jovens e redução da mão de obra agrícola familiar.	Ausência de garantia regular de mercado.	Geração de renda agrícola estável via mercado institucional local.
<b>Estrutura fundiária concentrada</b>	Predomínio de grandes propriedades e restrição de acesso aos mercados convencionais.	Políticas pouco sensíveis à escala produtiva local.	Foco em pequenos volumes, compatíveis com a escala da agricultura familiar camponesa.
<b>Baixa capitalização produtiva</b>	Unidades familiares com recursos produtivos limitados.	Exigências burocráticas e competitivas.	Simplificação dos critérios de acesso e adequação às capacidades locais.
<b>Inserção precária em mercados</b>	Dependência de atravessadores e mercados voláteis.	PAA não garante regularidade nem escala suficiente.	Estruturação de circuitos curtos de comercialização no âmbito municipal.
<b>Diversificação produtiva subaproveitada</b>	Produção heterogênea e pouco absorvida pelos mercados formais.	Padronização excessiva nas chamadas públicas.	Valorização da diversidade produtiva local nas compras institucionais.
<b>Vulnerabilidade social e insegurança alimentar</b>	Presença de famílias em situação de pobreza e insegurança alimentar.	Atuação pontual e limitada da política federal.	Articulação entre compras públicas e rede socioassistencial municipal.
<b>Capacidade institucional municipal subutilizada</b>	Existência de estrutura administrativa mínima.	Centralização decisória no nível federal.	Fortalecimento da governança local das compras públicas.
<b>Caráter competitivo e seletivo do PAA</b>	São Borja classificada, mas com recursos restritos.	Baixo impacto estrutural no território.	PAAM como política complementar, ampliando escala temporal e territorial.
<b>Fragilidade na organização dos circuitos locais</b>	Pouca integração entre produção e consumo institucional.	PAA não estrutura mercados permanentes.	Consolidação de mercados institucionais locais como instrumento de desenvolvimento.

**Fonte:** Elaboração da autora, com base nos dados do IBGE (2017; 2022), SAGICAD (2025), Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul (2025) e análise empírica do território de São Borja.

Nesse sentido, a experiência do município de São Borja ilustra que o PAA, embora necessário, não é suficiente para assegurar previsibilidade de demanda, estabilidade de renda e organização duradoura dos circuitos locais de comercialização. Essa constatação articula-se diretamente aos objetivos desta pesquisa, ao fundamentar a necessidade de arranjos complementares em escala municipal, capazes de ampliar os efeitos das compras institucionais e fortalecer de forma mais consistente a agricultura familiar camponesa, tema que será aprofundado nos capítulos seguintes.

## **CAPÍTULO 5 – O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS (PAASP): O CASO DE CHIAPETTA/RS**

Função do capítulo: estudo de caso externo, comparativo e analítico, utilizado como referência empírica para subsidiar a proposição do PAAM no Capítulo 6, sem transposição direta ou generalização automática para São Borja.

### **5.1 O PAASP como estudo de caso analítico de política pública local**

O Programa de Aquisição de Alimentos dos Servidores Públicos (PAASP), implementado no município de Chiapetta/RS, constitui-se em um estudo de caso analítico relevante para compreender os limites e as potencialidades da ação estatal em escala local no fortalecimento da agricultura familiar camponesa e na promoção do desenvolvimento rural/local. Sua análise permite examinar como capacidades institucionais municipais, arranjos organizacionais e relações de poder territoriais condicionam a materialização de políticas públicas de compras institucionais.

Diferentemente de uma descrição normativa ou operacional, o PAASP é tratado neste trabalho como um caso empírico externo, cujo objetivo é identificar mecanismos institucionais, escolhas políticas e resultados observáveis que possam informar, de forma crítica e contextualizada, a construção de políticas municipais em outros territórios. Essa abordagem dialoga com Arretche (2012) e Lotta (2019), ao reconhecer que a implementação de políticas públicas não se reduz à execução de diretrizes superiores, mas envolve processos decisórios locais marcados por disputas, aprendizados institucionais e capacidades administrativas diferenciadas.

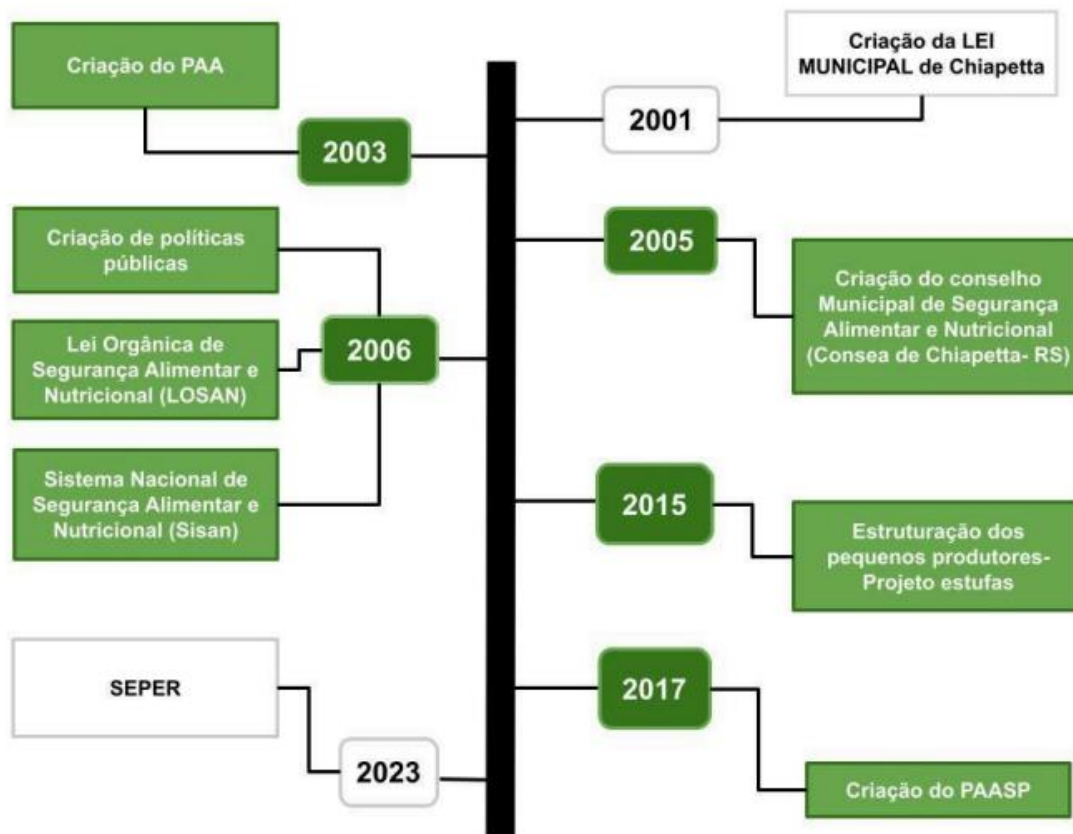
Inspirado nos princípios do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) federal, o PAASP emerge como uma inovação institucional municipal, construída a partir da adaptação de instrumentos legais preexistentes e da articulação entre atores públicos e da sociedade civil, sem perder de vista as especificidades do território em que foi implementado.

### **5.2 Contexto institucional e base legal do PAASP**

A institucionalização do PAASP foi viabilizada pela Lei Municipal nº 245, de 28 de agosto de 2001 (Figura 4), que autorizou a concessão mensal de cestas básicas de alimentos aos servidores públicos municipais ativos e inativos. Embora a referida legislação anteceda a criação do PAA federal, sua reinterpretação política e

administrativa, a partir de 2017, permitiu a transformação da cesta básica em um instrumento de compras institucionais voltado prioritariamente à agricultura familiar local.

**Figura 4** - Linha do tempo do procedimento para criação do PAASP em Chiapetta-RS.



**Fonte:** Tobias et al. (2023).

Essa reconfiguração institucional evidencia a capacidade do Estado local de reinterpretar marcos legais existentes para responder a problemas públicos emergentes, em especial a ausência de mercados estáveis para a produção da agricultura familiar. Conforme Secchi (2016), políticas públicas constituem respostas intencionais a problemas coletivos; no caso de Chiapetta, o problema central residia na dificuldade de escoamento da produção agrícola familiar e na conseqüente tendência ao abandono da atividade produtiva no meio rural.

A opção pela entrega da cesta básica em produtos, em substituição a mecanismos monetários como cartões-alimentação, revela uma escolha política orientada à promoção de circuitos curtos de comercialização. Essa decisão fortalece

a economia local, amplia o controle público sobre a origem e a qualidade dos alimentos e limita a transferência de recursos para grandes redes varejistas externas ao território.

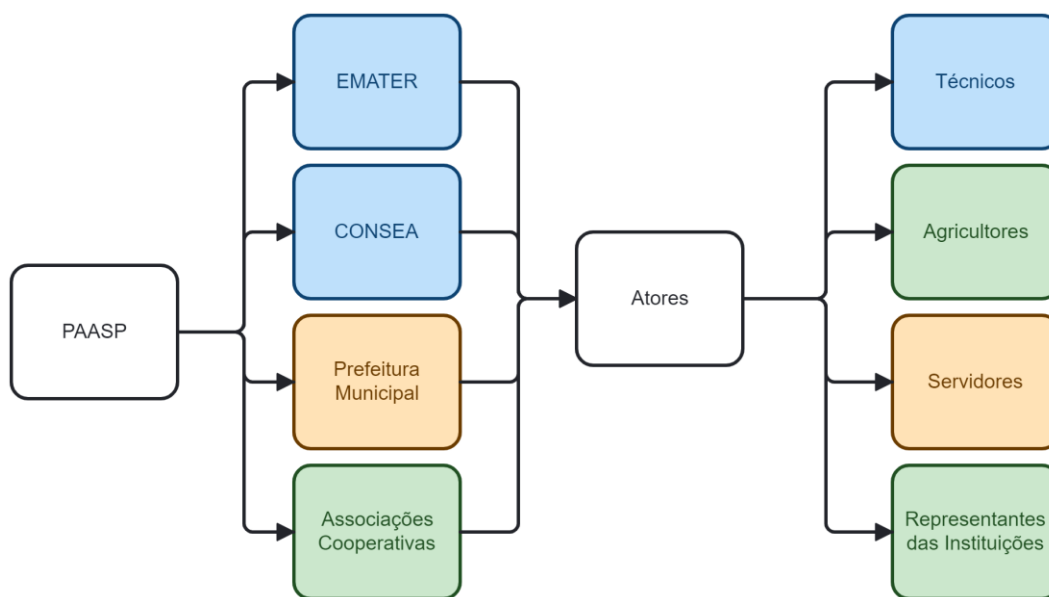
### **5.3 Arranjos de governança local e papel dos atores institucionais**

A implementação do PAASP resultou de um arranjo de governança local que envolveu múltiplos atores institucionais, com destaque para a prefeitura municipal, a EMATER/RS-Ascar, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) e os agricultores familiares. A criação do COMSEA, por meio da Lei Municipal nº 390, de 11 de março de 2005, estabeleceu um espaço institucionalizado de articulação entre governo e sociedade civil, contribuindo para a legitimidade social das ações voltadas à segurança alimentar.

A atuação da EMATER/RS-Ascar revelou-se central no processo de implementação do PAASP. Conforme Tobias et al. (2024), a assistência técnica e extensão rural (ATER) foi decisiva tanto na organização produtiva dos agricultores quanto na mediação entre demandas institucionais e capacidades produtivas locais. Essa constatação reforça a literatura que aponta a ATER como elemento estruturante das políticas de desenvolvimento rural em contextos de agricultura familiar com baixa capacidade de organização autônoma (SCHNEIDER, 2010; ABRAMOVAY, 2012).

A constituição de uma comissão de avaliação técnico-operacional, formada por nutricionista, extensionista da EMATER e servidores municipais, funcionou como instância de coordenação intersetorial.

**Figura 5** - Atores e organizações que participam do PAASP.



**Fonte:** Autoria própria, elaborado com *Camunda* (2025).

Essa instância foi responsável pela definição dos produtos, adequação das chamadas públicas e garantia da qualidade dos alimentos, reduzindo assimetrias de informação e riscos operacionais na implementação da política (LOTTA, 2019).

#### **5.4 Capacidades estatais, produção agrícola e mercado institucional**

Antes da implementação do PAASP, a produção agrícola familiar em Chiapetta encontrava-se predominantemente orientada ao autoconsumo, com baixa inserção em mercados formais. A dificuldade de comercialização e a ausência de demanda estável desestimulavam o investimento produtivo, reforçando trajetórias de estagnação econômica no meio rural.

A partir de 2015, a implantação do projeto de estufas, com apoio da EMATER, ampliou a capacidade produtiva dos agricultores, especialmente na olericultura. No entanto, somente com a criação do PAASP foi possível assegurar um mercado institucional regular, condição fundamental para a consolidação desses investimentos. Essa experiência confirma que políticas de fomento produtivo, quando dissociadas de políticas de comercialização, tendem a produzir efeitos limitados (DELGADO, 2012).

O PAASP passou a operar com compras mensais e pagamento aos agricultores em até 30 dias após a entrega dos produtos, alcançando

aproximadamente R\$ 1 milhão em aquisições diretas da agricultura familiar local, indicador expressivo para o porte do município.

### 5.5 Dimensão socioeconômica e relacional do PAASP

Para além de seus efeitos econômicos diretos, o PAASP produziu impactos relevantes nas relações sociais locais. A exigência de entrega direta dos produtos pelos agricultores aos servidores públicos (Figura 6) favoreceu a aproximação entre produtores e consumidores, fortalecendo vínculos de confiança e reconhecimento social.

**Figura 6** - Servidores públicos escolhendo os produtos para compor a cesta básica.



**Fonte:** Tobias et al. (2023).

Essa dinâmica dialoga com a noção de “virada para a qualidade” (GOODMAN; GOODMAN, 2009), ao valorizar atributos como proximidade, identidade territorial e confiança. Sob a perspectiva de Scherer-Warren (2006), o PAASP pode ser compreendido como uma rede sociotécnica local, na qual organizações públicas atuam como mediadoras entre agricultores familiares e os mecanismos institucionais de decisão.

Apesar dos avanços, o programa apresenta limites estruturais relevantes, como os desafios logísticos de transporte e distribuição e a dependência da vontade política da gestão municipal, característica recorrente de políticas públicas locais com baixo grau de institucionalização formal. Além disso, o PAASP não rompe com as desigualdades estruturais do sistema agroalimentar brasileiro, configurando-se como uma política focalizada<sup>3</sup> e de caráter complementar.

---

<sup>3</sup> Políticas focalizadas não são necessariamente inferiores, mas cumprem função específica.

## 5.6 Contribuições do PAASP para a construção de políticas municipais

Enquanto estudo de caso analítico externo, o PAASP de Chiapetta demonstra que políticas municipais de compras institucionais podem desempenhar papel estratégico no fortalecimento da agricultura familiar e no desenvolvimento rural/local, desde que sustentadas por capacidades estatais mínimas, arranjos de governança participativos e articulação intersetorial.

A experiência analisada fornece subsídios analíticos e não modelos replicáveis para a proposição de uma Política de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM), ao evidenciar tanto avanços quanto limites institucionais que devem ser considerados na formulação de políticas públicas locais. Apresenta-se um Quadro 3 comparativo entre PAA (Federal), PAASP (Chiapetta) e o PAAM (proposto para São Borja).

**Quadro 3** – Comparativo PAA (Federal), PAASP (Chiapetta) e PAAM (proposto a São Borja).

<b>Escala de atuação</b>	<b>Nacional</b>	<b>Municipal</b>	<b>Municipal</b>
<b>Ente formulador</b>	União	Prefeitura Municipal de Chiapetta	Prefeitura Municipal de São Borja
<b>Base legal</b>	Lei nº 10.696/2003 e normativas federais	Lei Municipal nº 245/2001 (articulação posterior ao PAA)	Projeto de Lei Municipal específico
<b>Público fornecedor</b>	Agricultores familiares	Agricultores e agroindústrias familiares locais	Agricultores e agroindústrias familiares de São Borja
<b>Público consumidor</b>	Instituições socioassistenciais	Servidores públicos municipais	Servidores públicos e programas sociais municipais
<b>Objetivo central</b>	Segurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar	Garantia de mercado e renda local	Fortalecimento da agricultura familiar e desenvolvimento rural/local
<b>Arranjos de governança</b>	Intergovernamental (União–Estados–Municípios)	Governança local articulada (Prefeitura, EMATER, COMSEA)	Governança municipal ampliada (Prefeitura, ATER, secretarias)
<b>Capacidade de adaptação territorial</b>	Limitada	Elevada	Elevada (planejada)
<b>Estabilidade do mercado</b>	Dependente de orçamento federal	Alta (demanda recorrente)	Alta (planejamento orçamentário municipal)
<b>Limites estruturais</b>	Burocracia, descontinuidade e desigualdade territorial	Dependência de capacidades locais e logística	Sustentabilidade fiscal e coordenação intersetorial

Fonte: Autoria própria, 2025.

A análise do PAASP em Chiapetta não possui caráter prescritivo nem pretende estabelecer um modelo de política pública a ser replicado automaticamente. Trata-se de um estudo de caso analítico externo, cujas lições institucionais subsidiam, de forma crítica e territorialmente situada, a construção da proposta de Política de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) para São Borja, desenvolvida no Capítulo 6.

## **CAPÍTULO 6 - CONSTRUÇÃO E VIABILIDADE DA POLÍTICA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS MUNICIPAL (PAAM)**

A proposição do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) decorre diretamente do diagnóstico territorial e da análise dos limites das políticas públicas de compras institucionais apresentados nos capítulos anteriores. Conforme discutido, embora relevantes, os programas de alcance nacional têm apresentado limitações em termos de continuidade, escala e capacidade de estruturar mercados locais de forma estável, o que repercute na inserção econômica da agricultura familiar.

Diante desse cenário, a construção de arranjos institucionais em escala municipal emerge como alternativa capaz de ampliar os efeitos das políticas existentes, ao permitir maior aderência às especificidades territoriais e às capacidades institucionais locais. A escala municipal, nesse sentido, não se reduz a um nível administrativo, mas se configura como espaço estratégico de articulação entre produção, abastecimento e ação pública.

O PAAM é concebido como instrumento de política pública voltado à organização de um mercado institucional local, estruturado a partir de demanda pública contínua e de critérios compatíveis com a realidade produtiva da agricultura familiar. Ao fomentar circuitos locais de comercialização, o programa busca reduzir a vulnerabilidade econômica dos produtores, ampliar a previsibilidade de renda e contribuir para a reprodução social das unidades produtivas familiares.

Para além de sua dimensão econômica, o PAAM insere-se no campo das políticas alimentares, ao promover a aquisição de alimentos diversificados e produzidos localmente, fortalecendo a articulação entre produção agrícola e abastecimento. Nessa perspectiva, a proposta dialoga com a construção de mercados institucionais locais como estratégia de desenvolvimento territorial.

O presente capítulo possui caráter analítico-propositivo e tem como objetivo examinar a viabilidade institucional, financeira e operacional do PAAM. A análise desenvolvida busca apreender as condições concretas de implementação da política, considerando os limites, os riscos e as possibilidades efetivas da ação pública em escala municipal, distanciando-se de abordagens estritamente normativas.

Parte-se do entendimento de que políticas públicas se materializam em contextos marcados por restrições institucionais, financeiras e produtivas. Assim, a viabilidade do PAAM é analisada de forma integrada, articulando o arcabouço legal, as capacidades estatais locais, o perfil do público envolvido com destaque para os servidores públicos municipais, bem como para as características estruturais da agricultura familiar, especialmente no que se refere à instabilidade produtiva associada a fatores sazonais e climáticos.

Destaca-se que o programa não implica a criação de novas despesas públicas obrigatórias, baseando-se, ao contrário, na reorganização parcial e voluntária de recursos já existentes, em particular aqueles vinculados ao vale-alimentação dos servidores públicos. Esse benefício, legalmente destinado à aquisição de gêneros alimentícios, constitui elemento central da proposta, conferindo-lhe maior segurança do ponto de vista jurídico e fiscal, além de favorecer sua viabilidade no plano político-administrativo.

O capítulo está estruturado de modo a apresentar, inicialmente, os fundamentos da proposta e sua justificativa institucional, seguidos da descrição do desenho do programa e da caracterização de seu público-alvo e base produtiva. Na sequência, são analisadas as condições de viabilidade institucional e financeira, bem como os principais limites e condicionantes de sua implementação, buscando oferecer uma avaliação abrangente das possibilidades de operacionalização do PAAM em escala municipal.

## **6.1 O PAAM como política pública municipal e de base legal**

O Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) configura-se como iniciativa institucional formal voltada à estruturação de um mercado institucional local permanente para a agricultura familiar. Diferentemente de ações pontuais ou iniciativas governamentais contingenciais, o PAAM é concebido como política pública municipal de médio e longo prazo, ancorada em base legal própria e orientada à promoção do desenvolvimento rural/local, da segurança alimentar e da dinamização econômica do território. A literatura especializada e as evidências empíricas locais indicam que a eficácia das políticas públicas voltadas à agricultura familiar depende de sua inserção em arranjos institucionais territorializados.

Nesse sentido, a experiência analisada por Severo (2020), no âmbito do PRONAF em São Borja, evidencia que políticas públicas direcionadas à agricultura familiar apresentam melhores resultados quando articuladas a estruturas locais de mediação, integrando crédito, assistência técnica e canais de comercialização. Tal constatação reforça a necessidade de que o PAAM não seja concebido como instrumento isolado, mas como mecanismo complementar inserido em estratégia municipal mais ampla de fortalecimento dos mercados institucionais e da base produtiva local.

A proposta encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente nos dispositivos constitucionais que atribuem aos municípios competência para promover políticas de desenvolvimento econômico e social em âmbito local. Em nível infraconstitucional, articula-se à Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar, e à Lei nº 14.620/2023, que atualiza o marco legal do Programa de Aquisição de Alimentos.

No plano municipal, o PAAM pressupõe a elaboração de lei específica, a ser encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores, definindo objetivos, princípios, público beneficiário, fontes de financiamento e instâncias de governança. Tal institucionalização reduz a dependência da política em relação a conjunturas político-administrativas e amplia sua estabilidade intergovernamental.

A base financeira e institucional do PAAM apoia-se no vale-alimentação concedido aos servidores públicos municipais, benefício regulamentado por legislação própria e destinado à aquisição de gêneros alimentícios. A proposta não altera a natureza jurídica do benefício nem impõe obrigação aos servidores, uma vez que a adesão ao programa é estritamente voluntária, preservando a autonomia individual dos beneficiários. Essa característica é central para a viabilidade política da iniciativa, ao minimizar potenciais resistências institucionais (ARRETCHE, 2012).

Desse modo, a política observa os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de resguardar a liberdade de adesão voluntária por parte dos servidores públicos.

## **6.2 Governança intersetorial e arranjos institucionais**

O desenho de governança do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) estrutura-se a partir de um arranjo intersetorial que articula diferentes órgãos da administração pública municipal e instâncias de participação social, reconhecendo que políticas de compras institucionais exigem coordenação horizontal, integração orçamentária e capacidade administrativa articulada. A coordenação geral da política é atribuída ao Poder Executivo Municipal, por meio de secretaria designada, com atuação integrada das Secretarias de Agricultura, Assistência Social, Educação, Saúde e Fazenda, configurando um arranjo institucional orientado à execução eficiente, ao alinhamento fiscal e à articulação entre política agrícola e política alimentar.

No plano jurídico, a operacionalização do benefício encontra respaldo na Lei nº 14.442/2022, que dispõe sobre o pagamento do auxílio-alimentação e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a Lei nº 6.321/1976. Nos termos do art. 2º da referida norma, as importâncias pagas a título de auxílio-alimentação devem ser utilizadas exclusivamente para o pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais. A legislação delimita, portanto, a finalidade vinculada do benefício, reforçando seu caráter alimentar e vedando expressamente seu desvirtuamento.

Além disso, a norma estabelece mecanismos de fiscalização e penalidades em caso de execução inadequada, desvio ou descaracterização das finalidades do auxílio, consolidando o entendimento de que o benefício não possui natureza salarial, mas constitui instrumento de promoção da saúde e da segurança alimentar do trabalhador. Tal enquadramento jurídico é fundamental para a proposta do PAAM, pois a política municipal não altera a natureza do auxílio-alimentação, limitando-se a reorganizar parte de sua operacionalização, preservando sua finalidade legal e assegurando que os recursos permaneçam integralmente vinculados à aquisição de gêneros alimentícios, conforme exigido pela legislação federal.

A Lei nº 14.442/2022 também promoveu relevante reordenamento institucional do mercado de benefícios alimentares ao vedar práticas como deságio contratual e imposição de descontos sobre o valor contratado, bem como ao

reafirmar a natureza pré-paga do instrumento. Ao restringir mecanismos financeiros que descaracterizavam a função alimentar do benefício, a norma reforça sua dimensão de política pública voltada à garantia do direito à alimentação adequada. Nesse sentido, o PAAM converge com o espírito da legislação federal ao fortalecer a destinação finalística dos recursos e ao ampliar sua capacidade de indução do desenvolvimento local.

No âmbito do controle social, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) desempenha papel estratégico como instância consultiva e de acompanhamento da política, especialmente na definição de diretrizes, no monitoramento da execução e na avaliação de resultados. A incorporação do COMSEA ao arranjo de governança reforça o princípio da participação social na gestão pública e amplia a legitimidade institucional do programa no território.

A EMATER/RS-Ascar assume função central na assistência técnica, na organização produtiva dos agricultores familiares e na mediação entre exigências institucionais e capacidades locais de produção, atuando como elo técnico-operacional entre Estado e produtores.

No município de São Borja, a equipe local da EMATER/RS-Ascar é composta por dois técnicos em agropecuária e dois extensionistas sociais rurais, responsáveis pelo acompanhamento produtivo, orientação técnica, apoio à gestão das unidades familiares e fortalecimento das organizações coletivas. Atualmente, a equipe presta atendimento a 563 propriedades familiares, o que evidencia a amplitude da demanda institucional e a elevada densidade de trabalho técnico no território.

Sua atuação é decisiva para assegurar a regularidade no fornecimento, a adequação sanitária e o planejamento produtivo compatível com a demanda institucional, contribuindo para a estabilidade da oferta, a qualificação dos processos produtivos e a conformidade com os requisitos legais das políticas públicas de aquisição de alimentos.

Esse arranjo institucional reconhece que a implementação de políticas descentralizadas depende das capacidades estatais municipais, entendidas como o conjunto de recursos administrativos, técnicos e políticos que permitem ao poder público formular, coordenar e executar políticas com eficácia (EVANS, 1995; GRINDLE, 1996). No contexto brasileiro, Lotta (2019) destaca que tais capacidades, em nível local, envolvem coordenação intersetorial, qualificação burocrática e

mecanismos formais de pactuação e resolução de conflitos. Assim, o desenho de governança do PAAM busca estruturar institucionalmente essas capacidades, reduzindo riscos de fragmentação administrativa, ampliando a previsibilidade operacional e fortalecendo a sustentabilidade institucional da política.

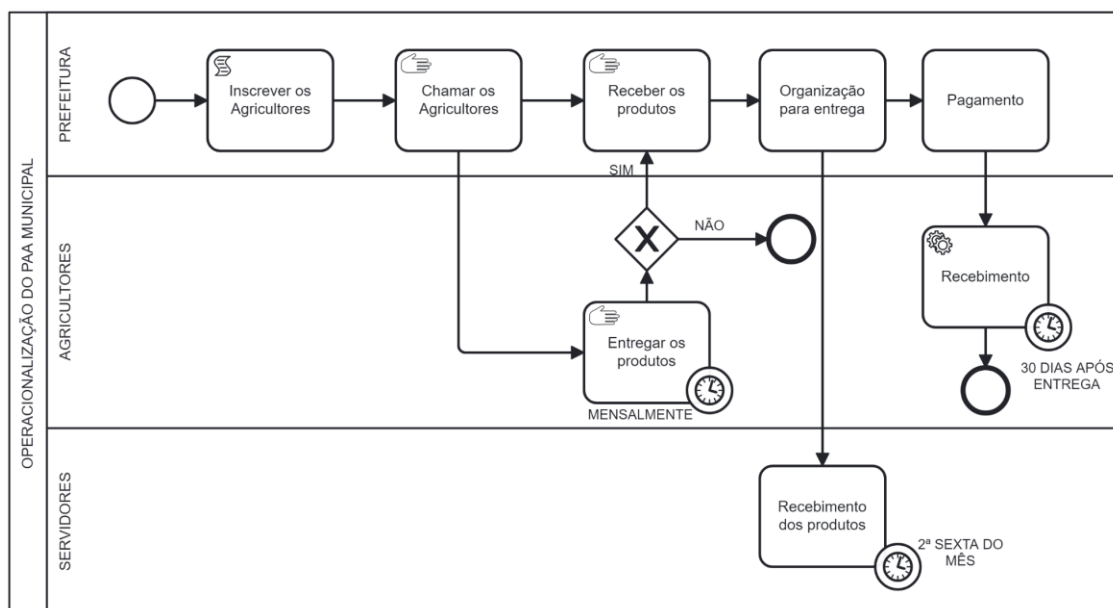
### **6.3 Fluxo operacional do PAAM**

O fluxo operacional do PAAM estrutura-se em etapas sequenciais e integradas. Inicialmente, o município realiza o cadastramento dos agricultores familiares e de suas organizações, observando os critérios legais de enquadramento. Em seguida, são elaboradas chamadas públicas municipais que definem produtos, quantidades, preços de referência e cronogramas de entrega, em consonância com as demandas institucionais previamente identificadas.

Os alimentos adquiridos destinam-se prioritariamente ao atendimento dos servidores públicos municipais, podendo também abastecer programas socioassistenciais e equipamentos públicos de alimentação, conforme diretrizes da política municipal de segurança alimentar e nutricional. A entrega ocorre segundo cronograma estabelecido, com logística organizada pelo município ou em regime de corresponsabilidade com os fornecedores.

O pagamento aos agricultores familiares é realizado em prazo definido em regulamento, mediante apresentação de nota fiscal, assegurando previsibilidade financeira e estimulando o planejamento produtivo. Esse fluxo operacional (Figura 7), busca reduzir incertezas, minimizar custos de transação e fortalecer a confiança dos agricultores familiares na política pública.

**Figura 7** – Fluxograma dos procedimentos institucionais exigidos para a participação dos agricultores familiares no PAAM.



**Fonte:** Autoria própria, elaborado no *Google Looker Studio* (2025).

Ao estruturar etapas claras de cadastramento, chamada pública, entrega e pagamento, o PAAM institucionaliza rotinas administrativas estáveis, elemento central para a consolidação de capacidades estatais municipais no âmbito da execução de políticas descentralizadas.

#### **6.4 Viabilidade do PAAM: dimensões produtiva, orçamentária e climática**

A viabilidade do PAAM apoia-se, primeiramente, na existência de uma base produtiva da agricultura familiar no município de São Borja. Conforme dados do IBGE (2017) e da EMATER/RS-Ascar, o município conta com 563 estabelecimentos classificados como agricultura familiar, caracterizados pela diversificação produtiva e pela inserção, ainda que limitada, em circuitos curtos de comercialização, como a Feira da Agroindústria Familiar.

Do ponto de vista orçamentário, a política não implica criação de nova despesa pública, mas a reorganização parcial de um gasto já existente no orçamento municipal: o vale-alimentação dos servidores públicos. Trata-se, portanto, de uma estratégia de reorientação do gasto público, fiscalmente sustentável, que internaliza recursos já previstos no orçamento municipal e os converte em

instrumento de desenvolvimento local, sem gerar novas obrigações fiscais estruturais.

No município, o vale-alimentação constitui elemento central para a viabilidade financeira da proposta. Conforme dados do Portal da Transparência (2025), o benefício possui valor individual de R\$ 849,86, sendo destinado a 2.221 servidores municipais, excluindo-se o prefeito, o vice-prefeito e 34 estagiários, que não fazem jus ao recebimento. Esse contingente representa um montante mensal aproximado de R\$ 1.887.539,06. Tal volume de recursos demonstra que, mesmo com percentuais reduzidos de destinação, a política possui capacidade concreta de gerar impactos econômicos relevantes no âmbito local, evidenciando o potencial de reorientação parcial desses recursos como instrumento de dinamização econômica e fortalecimento da agricultura familiar. Esse montante constitui a base de cálculo dos cenários apresentados no Quadro 4, permitindo estimar os efeitos potenciais da política em diferentes níveis de implementação.

A análise de viabilidade incorpora, de forma explícita, os riscos associados à instabilidade climática, como estiagens, enchentes e perdas de safra, recorrentes no Rio Grande do Sul. Nesse contexto, a destinação parcial, voluntária e progressiva dos recursos do vale-alimentação permite calibrar a política conforme a capacidade produtiva local em cada período agrícola. Em cenários adversos (Quadro 4), percentuais reduzidos preservam a continuidade do programa e evitam sobrecarga sobre a base produtiva local; em períodos de maior estabilidade, percentuais mais elevados ampliam seus efeitos multiplicadores no território. Tal flexibilidade reduz o risco de descompasso entre demanda institucional e capacidade produtiva local.

**Quadro 4** - Cenários de destinação parcial do vale-alimentação ao PAAM considerando riscos climáticos.<sup>4</sup>

Cenário	Percentual do vale-alimentação	Valor mensal estimado (R\$)	Valor anual estimado (R\$)	Condições produtivas esperadas	Estratégias de mitigação
<b>Cenário 1 Conservador</b>	5%	94.376,95	1.132.523,40	Safras reduzidas, estiagens ou enchentes localizadas	Ajuste de volumes; priorização de produtos disponíveis; ampliação do cadastro de fornecedores
<b>Cenário 2 Intermediário</b>	10%	188.753,91	2.265.046,92	Produção regular com oscilações sazonais	Diversificação produtiva; escalonamento de entregas; gestão logística flexível
<b>Cenário 3 Expansivo</b>	15%	283.130,86	3.397.570,32	Safras estáveis e maior previsibilidade climática	Ampliação gradual da participação; fortalecimento de circuitos curtos de comercialização.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados administrativos do município de São Borja (2025).

## 6.5 Síntese analítica e amarração com a conclusão

A relação entre os problemas estruturais diagnosticados no território de São Borja e os instrumentos propostos no desenho do PAAM encontra-se sistematizada no Quadro 5, evidenciando que a política não se configura como proposição abstrata, mas como resposta institucional direta às limitações empíricas identificadas no Capítulo 4.

<sup>4</sup> A recorrência de eventos climáticos extremos no Rio Grande do Sul tem sido registrada de forma contínua ao longo da última década, com destaque para os ciclos de estiagens severas ocorridos entre 2019–2020, 2021–2022 e 2022–2023, que afetaram significativamente a produção agrícola, especialmente da agricultura familiar, bem como episódios de enchentes com impactos localizados em diferentes regiões do estado. Esses eventos reforçam a necessidade de políticas públicas com desenho flexível e capacidade adaptativa, como o PAAM.

**Quadro 5 - Problemas territoriais diagnosticados no Capítulo 4 e respostas institucionais do PAAM (Capítulo 6).**

<b>Problemas estruturais diagnosticados em São Borja (Cap. 4)</b>	<b>Evidências empíricas (Cap. 4)</b>	<b>Instrumentos e respostas do PAAM (Cap. 6)</b>	<b>Efeito esperado da política</b>
<b>Fragilidade dos circuitos curtos de comercialização da agricultura familiar</b>	Predominância de canais informais e instáveis; dependência de feiras esporádicas	Criação de mercado institucional municipal permanente via compras públicas	Estabilidade de demanda e redução da incerteza de mercado
<b>Baixa previsibilidade de renda para agricultores familiares</b>	Sazonalidade produtiva e ausência de contratos regulares	Chamadas públicas com cronogramas e preços de referência	Planejamento produtivo e previsibilidade financeira
<b>Dependência excessiva de políticas federais e estaduais</b>	Limitações de acesso e descontinuidade de programas externos	Política municipal com base legal própria (PAAM)	Autonomia local e redução da vulnerabilidade institucional
<b>Subaproveitamento do gasto público municipal com alimentação</b>	Vale-alimentação dissociado da produção local	Reorientação parcial e voluntária do vale-alimentação	Internalização do gasto público no território
<b>Vulnerabilidade da agricultura familiar a eventos climáticos extremos</b>	Ocorrência recorrente de estiagens e perdas de safra	Implementação gradual e flexível (cenários de 5%, 10% e 15%)	Adaptação da política à capacidade produtiva local
<b>Fragmentação institucional na atuação sobre agricultura e alimentação</b>	Baixa coordenação entre secretarias e políticas setoriais	Governança intersetorial com COMSEA e EMATER/RS-Ascar (expressão concreta de capacidades estatais municipais voltadas à coordenação intersetorial)	Maior coerência e capacidade estatal local
<b>Limitações de escala produtiva dos agricultores familiares</b>	Pequenas áreas e produção diversificada	Compras institucionais compatíveis com pequena escala	Inclusão produtiva sem exigir expansão artificial
<b>Ausência de política municipal estruturada de segurança alimentar</b>	Atuação pontual e assistemática	Integração do PAAM à política municipal de SAN	Fortalecimento do direito humano à alimentação adequada

**Fonte:** Elaboração própria, com base no diagnóstico territorial (Cap. 4) e no desenho institucional do PAAM (Cap. 6).

A análise desenvolvida neste capítulo permite afirmar que o Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) apresenta viabilidade institucional, financeira e operacional, desde que concebido e implementado de forma gradual, flexível e aderente às condições estruturais do município de São Borja. A proposta articula base legal existente, público-alvo claramente definido e mecanismos voluntários de destinação parcial de recursos, evitando a criação de novas obrigações fiscais ou administrativas.

Ao incorporar explicitamente riscos climáticos e instabilidades produtivas, o PAAM afasta leituras idealizadas e reforça seu caráter realista e incremental. Do ponto de vista institucional, configura-se como instrumento de governança local e de fortalecimento das capacidades estatais municipais, no qual o Estado atua como mediador entre produção e consumo institucional, estruturando circuitos curtos de comercialização e reduzindo assimetrias de mercado.

O Capítulo 6 cumpre, assim, a função de síntese propositiva da dissertação, articulando referencial teórico, evidências empíricas e proposição institucional. A formulação do PAAM não se apresenta como exercício normativo abstrato, mas como desdobramento lógico do diagnóstico territorial de São Borja e do estudo de caso do PAASP em Chiapetta, fornecendo base consistente para as conclusões finais do trabalho.

Embora o PAAM represente avanço institucional relevante, sua sustentabilidade depende de condições políticas, administrativas e fiscais específicas. A disponibilidade orçamentária municipal, a capacidade de coordenação intersetorial e a continuidade do apoio técnico aos agricultores constituem fatores críticos para o êxito da política.

Além disso, o PAAM não deve ser compreendido como política isolada, mas como parte de um arranjo mais amplo de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, incluindo crédito, assistência técnica, infraestrutura produtiva e apoio à comercialização em outros circuitos. A ausência dessa articulação tende a limitar o alcance estrutural da política, restringindo seus efeitos e comprometendo sua capacidade de induzir transformações mais duradouras na dinâmica produtiva e econômica local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar as condições territoriais, institucionais e socioeconômicas que incidem sobre a agricultura familiar no município de São Borja/RS, bem como propor, de forma fundamentada e viável, um instrumento de política pública municipal voltado ao fortalecimento desse segmento produtivo. Parte-se do entendimento de que políticas públicas eficazes resultam da articulação entre diagnóstico empírico, capacidades estatais locais e uma leitura realista das restrições institucionais e produtivas do território.

O diagnóstico territorial desenvolvido no Capítulo 4 evidenciou que, embora São Borja apresente uma base significativa de estabelecimentos da agricultura familiar, sua inserção econômica permanece fragilizada pela instabilidade dos canais de comercialização, pela baixa previsibilidade de renda e pela dependência de mercados externos. Observou-se, ainda, a coexistência entre a relevância do setor agropecuário no município e a limitada internalização de seus efeitos positivos no desenvolvimento local, especialmente no âmbito da agricultura familiar.

Nesse contexto, o estudo de caso do Programa de Aquisição de Alimentos dos Servidores Públicos (PAASP), analisado no Capítulo 5, permitiu identificar capacidades estatais, arranjos institucionais e escolhas políticas que viabilizaram a construção de um mercado institucional local. A análise da experiência de Chiapetta/RS evidenciou tanto potencialidades quanto limites estruturais, evitando interpretações normativas ou idealizadas da política pública.

A proposição do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM), apresentada no Capítulo 6, constitui desdobramento direto desses achados. Longe de se configurar como formulação abstrata, o PAAM foi concebido como resposta institucional aos problemas diagnosticados em São Borja, conforme sistematizado na relação entre “Problema (Cap. 4) × Resposta (PAAM – Cap. 6)”. Essa correspondência reforça a coerência interna da dissertação e a consistência analítica da proposta.

Do ponto de vista institucional e jurídico, o PAAM apresenta elevada viabilidade, ao se ancorar em competências constitucionais municipais, articular-se ao marco legal da agricultura familiar e não implicar a criação de novas despesas públicas obrigatórias. A reorientação parcial e voluntária de recursos já existentes, especialmente do vale-alimentação dos servidores públicos, confere segurança

fiscal, reduz resistências políticas e amplia a sustentabilidade administrativa da política.

A análise de viabilidade incorporou, de forma explícita, as limitações produtivas e os riscos climáticos característicos do contexto regional. Ao prever cenários graduais de implementação, o PAAM assume caráter incremental e adaptativo, compatível com a capacidade produtiva local e com as restrições orçamentárias do município, reforçando o realismo da proposta.

Do ponto de vista teórico, a dissertação dialoga com a literatura sobre políticas públicas, capacidades estatais e desenvolvimento territorial, reafirmando que a efetividade das políticas de compras institucionais depende da articulação entre governança intersetorial, capacidade administrativa e leitura territorial dos problemas públicos. Nesse sentido, o PAAM não se apresenta como política isolada, mas como instrumento complementar a um conjunto mais amplo de políticas voltadas à agricultura familiar.

Como limitação do estudo, destaca-se que o PAAM ainda não foi implementado no município de São Borja, o que restringe a avaliação empírica de seus efeitos. Ainda assim, a construção analítica desenvolvida oferece base consistente para subsidiar o debate público e orientar a formulação de políticas municipais de segurança alimentar e desenvolvimento local.

Nesse quadro, a análise desenvolvida permite afirmar que as compras públicas constituem instrumentos estratégicos para o desenvolvimento rural, ao articularem produção, abastecimento e políticas sociais. Evidencia-se, contudo, que políticas de alcance nacional apresentam limites em sua capacidade de responder às especificidades territoriais, o que condiciona seus resultados. A atuação em escala municipal, por sua vez, amplia o potencial de efetividade dessas políticas ao possibilitar a construção de arranjos institucionais mais aderentes às dinâmicas locais. Por fim, reafirma-se que a efetividade das políticas públicas depende fundamentalmente das capacidades estatais existentes nos territórios e das escolhas políticas que orientam sua implementação. Em outros termos, políticas públicas eficazes não se definem apenas pela qualidade de seu desenho, mas por sua viabilidade territorial e pelas condições concretas de sua operacionalização.

Conclui-se que o Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) representa uma alternativa institucional viável, juridicamente consistente e

territorialmente aderente para o fortalecimento da agricultura familiar em São Borja. Mais do que uma inovação normativa, o PAAM expressa uma forma de atuação estatal incremental e territorialmente situada, na qual o poder público municipal atua como mediador entre produção local e consumo institucional, contribuindo para a construção de estratégias de desenvolvimento mais integradas e sustentáveis.

Nesse contexto, destaca-se que a contribuição desta dissertação apresenta caráter inovador ao propor a construção de um arranjo institucional em escala municipal voltado à organização de mercados institucionais locais, a partir da reorientação de instrumentos já existentes. A inovação não reside na criação de novos dispositivos normativos, mas na forma como articula políticas públicas, capacidades estatais e recursos previamente instituídos, conferindo maior aderência territorial e viabilidade de implementação à proposta.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.

ABRAMOVAY, Ricardo. Muito além da economia verde: contribuições para uma agenda pública socioambiental. São Paulo: **Abril Cultural**, 2012.

ABRAMOVAY, Ricardo; SCHNEIDER, Sergio. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: avanços e limites. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 63–104.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. São Paulo **Perspect**, p. 40-47, 1996.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 5–17, 2012.

BRASIL. Constituição (1988) da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022. Dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado e altera a Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 set. 2022.

DA SILVA, Ana Lucia Gonçalves; BACIC, Miguel Juan; DA SILVEIRA, Rodrigo Lanna Franco. **Análise das políticas para arranjos produtivos locais no Estado de São Paulo**. 2010.

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

EMATER/RS-ASCAR. **Dados sobre públicos rurais do município de São Borja**. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2024.

FAMURS. **Indicadores econômicos do ICMS agropecuário municipal**. Porto Alegre: FAMURS, 2025.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: **Atlas**, 2002.

GRISA, Catia. **As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

GRISA, Catia. Políticas públicas, mercados institucionais e agricultura familiar. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 18, n. 43, p. 98–126, 2019.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LASSWELL, Harold. D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: implementação e análise de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: **Editora FGV**, 2019.

MALUF, Renato S. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: **Vozes**, 2009.

MDS. **Cadastro Único: séries históricas municipais**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024.

MEUS, Albina Graciéla Aguiar; ETHUR, Luciana Zago. O protagonismo da mulher e sua representatividade no desenvolvimento local da agricultura familiar. **Revista Conexão UEPG**, Ponta Grossa, v. 17, p. 1–15, 2021.

OBSERVANDO a agricultura familiar: entender e valorizar o saber/fazer campestre. Direção: Sáryon Azevedo. São Borja: Unipampa, 2019. 1 vídeo (38 min). Disponível em: <https://unipampa.edu.br/portal/documentario-observando-agricultura-familiar-entender-e-valorizar-o-saberfazer-campesino-e-lancado>. Acesso em: 22 fev. 2026.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília, DF: PNUD, 2010.

RENTING, H.; MARSDEN, T.; BANKS, J. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. **Environment and Planning A**, v. 35, n. 3, p. 393–411, 2003.

SAGICAD. **Dados do Programa de Aquisição de Alimentos (2011–2022)**. Brasília, DF, 2025.

SÃO BORJA (RS). **Plano Municipal de Saúde 2014–2017**. São Borja: Prefeitura Municipal, 2017.

SÃO BORJA (RS). Portal da Transparência. Dados do vale-alimentação dos servidores públicos municipais, 2025.

SCHNEIDER, Sergio. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

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

SCHNEIDER, Sergio. **A agricultura familiar no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEVERO, Marconi. Políticas públicas e agricultura familiar na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul: o PRONAF em São Borja (2014–2017). 2020. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) — Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, 2006.

TOBIAS, Ademir et al. **Sistematização de práticas de extensão rural**: o Programa de Aquisição de Alimentos dos Servidores Públicos de Chiapetta/RS. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2023.

TOBIAS, Ademir et al. **Assistência técnica, governança local e mercados institucionais**: lições do PAASP. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2024.

VIA CAMPESINA. **Declaração de Nyéléni**. 2007.

---

**APÊNDICE A - MINUTA DE PROJETO DE LEI E ESTUDO DE  
IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DO PROGRAMA DE  
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS MUNICIPAL (PAAM)**

---

Projeto de Lei nº \_\_\_\_/2026

Institui o Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM) no âmbito do Município de São Borja/RS.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BORJA decreta:

**CAPÍTULO I**

Disposições Gerais

Art. 1º Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM), com a finalidade de adquirir gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para abastecimento de equipamentos públicos municipais.

Art. 2º O PAAM tem por objetivos:

- I – fortalecer a agricultura familiar local;
- II – promover o direito social à alimentação adequada;
- III – fomentar circuitos curtos de comercialização;
- IV – ampliar a internalização de renda no território;
- V – contribuir para o desenvolvimento territorial sustentável.

**CAPÍTULO II**

Dos Beneficiários

Art. 3º Poderão participar do programa:

- I – agricultores familiares;
- II – cooperativas e associações da agricultura familiar;
- III – assentados da reforma agrária;
- IV – povos e comunidades tradicionais.

Parágrafo único. O enquadramento observará a legislação federal vigente.

**CAPÍTULO III**

Da Execução

Art. 4º As aquisições serão realizadas mediante chamadas públicas.

Art. 5º Os produtos adquiridos serão destinados prioritariamente:

- I – à rede municipal de ensino;
- II – às unidades de saúde;
- III – aos equipamentos da assistência social;
- IV – a programas municipais de segurança alimentar.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará critérios operacionais, limites financeiros e mecanismos de controle.

**CAPÍTULO IV**

Da Base Jurídica e Orçamentária

Art. 7º O PAAM fundamenta-se:

I – no art. 6º e art. 23 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

II – na Lei nº 11.346/2006 (LOSAN);

III – na Lei nº 14.133/2021;

IV – na Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 8º As despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 9º A execução observará estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos dos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

---

## APÊNDICE B - ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

---

### **A.1 Fundamentação Legal**

O presente estudo atende às exigências da Lei Complementar nº 101/2000, especialmente:

Art. 15 – criação de despesa condicionada à estimativa de impacto;

Art. 16 – exigência de adequação orçamentária;

Art. 17 – despesa obrigatória de caráter continuado.

#### **A.1.1 Premissas Orçamentárias (Simulação)**

Orçamento municipal estimado: R\$ 420.000.000

Despesa anual com alimentação institucional: R\$ 6.500.000

Percentual destinado ao PAAM: 20%

Valor anual estimado do PAAM: R\$ 1.300.000

Percentual sobre orçamento total: 0,31%

#### **A.1.2 Projeção Trienal (Compatibilidade com PPA)**

Ano 1: R\$ 1.300.000

Ano 2: R\$ 1.350.000 (correção inflacionária estimada)

Ano 3: R\$ 1.410.000

Impacto fiscal considerado baixo e absorvível dentro das metas fiscais.

#### **A.1.3 Natureza da Despesa**

Não configura despesa obrigatória continuada autônoma;

Trata-se de reorientação estratégica de despesa já existente;

Não implica aumento de despesa com pessoal;

Não compromete resultado primário;

Não gera renúncia de receita.

#### **A.1.4 Estimativa de Impacto Econômico Local**

Agricultores beneficiados: 80

Média anual por agricultor: R\$ 16.250

Aplicando multiplicador local estimado (1,6):

Impacto indireto na economia municipal: R\$ 2.080.000

Indicação de aumento da circulação de renda e fortalecimento de cadeias curtas.

### **A.2 Conclusão Técnica**

O Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAAM):

Possui base constitucional e infraconstitucional sólida;

É compatível com o regime jurídico das contratações públicas;

Observa os limites da responsabilidade fiscal;

Apresenta impacto orçamentário reduzido;

Demonstra potencial de fortalecimento da economia territorial.

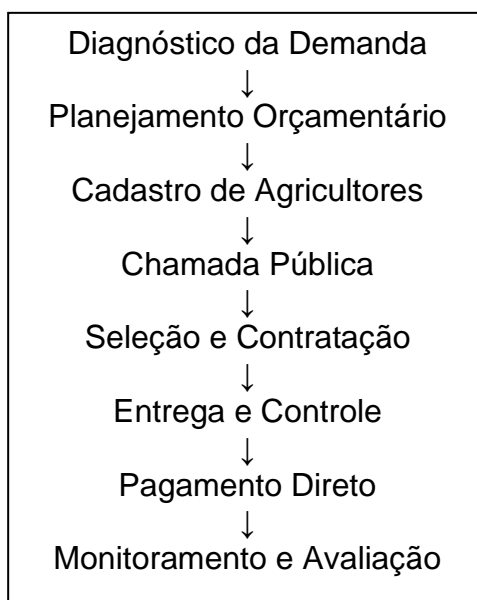
Conclui-se pela viabilidade jurídica, fiscal e administrativa da implementação do PAAM.

---

## APÊNDICE C - ETAPAS DETALHADAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAAM

---

Fluxograma técnico do PAAM



### 1 DIAGNÓSTICO DA DEMANDA

O diagnóstico constitui a etapa inaugural e estratégica do PAAM, pois fundamenta a estimativa quantitativa e qualitativa da demanda institucional por gêneros alimentícios.

#### 1.1 Levantamento Anual das Necessidades Alimentares

O Município deverá realizar, anualmente, levantamento técnico junto aos órgãos demandantes, especialmente:

Escolas da rede municipal (observando parâmetros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE);

Unidades básicas de saúde e demais equipamentos vinculados à Secretaria de Saúde;

Equipamentos da assistência social (CRAS, CREAS, abrigos institucionais);

Demais Secretarias que mantenham fornecimento alimentar institucional.

O levantamento deverá identificar:

- Tipo de produto (in natura, processado, minimamente processado);
- Quantidade mensal estimada;
- Sazonalidade da demanda;
- Especificações nutricionais;
- Restrições sanitárias.

## **1.2 Consolidação Técnica**

Os dados coletados serão consolidados em um Plano Anual de Aquisições do PAAM, compatível com:

Planejamento orçamentário municipal (PPA, LDO, LOA);

Diretrizes da Lei nº 11.346/2006 (Segurança Alimentar e Nutricional);

Normas sanitárias estaduais e federais.

## **2 CADASTRO DE AGRICULTORES**

Esta etapa estrutura a base produtiva apta a fornecer ao programa.

### **2.1 Critérios de Habilitação**

Poderão participar agricultores familiares que apresentem:

I – Documento equivalente à antiga Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF);

II – Comprovação de produção compatível com os itens demandados;

III – Regularidade sanitária (quando aplicável);

IV – Inscrição estadual e demais exigências fiscais simplificadas;

V – Comprovação de enquadramento na Lei nº 11.326/2006.

### **2.2 Cadastro Municipal**

Será instituído Cadastro Municipal de Fornecedores da Agricultura Familiar, contendo:

- Dados produtivos;
- Capacidade mensal de fornecimento;
- Histórico de entregas;
- Certificações (orgânico, agroecológico, inspeção municipal).
- Esse cadastro deverá ser atualizado anualmente.

## **3 CHAMADA PÚBLICA**

A aquisição será realizada por meio de chamada pública, instrumento jurídico compatível com compras da agricultura familiar.

### **3.1 Base Legal**

Lei nº 14.133/2021

Lei nº 11.326/2006

Normativas federais aplicáveis às compras institucionais

Regulamentação municipal própria

A chamada pública deverá conter:

Objeto da aquisição;

Quantidades;

Especificações técnicas;

Preços de referência;

Critérios de seleção;  
Cronograma de entrega.

### **3.2 Critérios de Prioridade**

Poderão ser adotados critérios como:

- Prioridade para produção local;
- Produtos agroecológicos;
- Organização coletiva (cooperativas e associações);
- Mulheres e jovens rurais.

## **4 FORMAÇÃO DE PREÇOS**

A definição de preços deve assegurar equilíbrio entre sustentabilidade produtiva e economicidade pública.

### **4.1 Metodologia de Formação**

A precificação poderá considerar:

- Preço médio regional apurado em mercados atacadistas;
- Tabela referencial da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB);
- Levantamento de custos locais de produção;
- Índices oficiais de inflação de alimentos.

### **4.2 Critério Técnico**

O preço final deverá:

- Não ultrapassar valores praticados no mercado regional;
- Garantir remuneração compatível com custos produtivos;
- Observar princípios da eficiência e economicidade (art. 37 da CF/88).

## **5 LOGÍSTICA**

A logística é elemento crítico para a execução eficiente do programa.

### **5.1 Modalidades de Entrega**

Poderão ser adotados dois modelos:

a) Entrega centralizada

Os agricultores entregam em ponto único municipal, com posterior distribuição.

b) Entrega descentralizada

Entrega direta nas unidades consumidoras (escolas, unidades de saúde).

A escolha dependerá de:

Volume contratado;

Estrutura de armazenamento municipal;

Capacidade logística dos agricultores.

## **5.2 Sistema de Controle**

Deverá ser implementado:

- Controle por lote;
- Registro de entrada e conferência;
- Termo de recebimento;
- Relatório mensal de execução.

## **6 GOVERNANÇA**

A governança assegura coordenação intersetorial e controle institucional.

### **6.1 Comitê Gestor do PAAM**

Será instituído Comitê Gestor com composição mínima:

- Secretaria de Agricultura (coordenação técnica);
- Secretaria de Educação;
- Secretaria de Saúde;
- Secretaria de Assistência Social;
- Representantes da agricultura familiar;
- Controle Interno Municipal.

### **6.2 Competências do Comitê**

- Aprovar Plano Anual de Aquisições;
- Monitorar execução orçamentária;
- Avaliar indicadores;
- Propor ajustes normativos.

## **7 INDICADORES DE AVALIAÇÃO**

A avaliação periódica garantirá transparência e mensuração de resultados.

### **7.1 Indicadores Econômicos**

- Número de agricultores participantes;
- Volume financeiro executado;
- Percentual do orçamento alimentar municipal internalizado;
- Variação da renda média dos fornecedores.

### **7.2 Indicadores Produtivos**

- Diversificação produtiva;
- Ampliação de área cultivada;
- Redução da dependência de atravessadores.

### **7.3 Indicadores Sociais**

- Número de beneficiários indiretos (estudantes, usuários da assistência);
- Melhoria da qualidade nutricional;
- Integração territorial campo–cidade.

### **Consideração Técnica Final**

A implementação estruturada nessas etapas transforma o PAAM em instrumento de:

- Política agrícola municipal;
- Estratégia de desenvolvimento territorial;
- Política de segurança alimentar;
- Mecanismo de dinamização econômica local.