CÁTEDRA ITINERANTE
INCLUSÃO
PRODUTIVA RURAL



POLICY BRIEF
Edição 07

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NAS MODALIDADES COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA E LEITE

MENSAGENS-CHAVE

- **O PAA apresenta relevância nacional e ampla presença territorial**. Em 2024, considerando PAA CDS e PAA-Leite, o Programa esteve presente em 3.334 municípios, alcançando 76.727 agricultores familiares no PAA CDS, 5.295 produtores no PAA-Leite e 9.310 entidades recebedoras de alimentos.
- **A retomada do PAA veio acompanhada de avanços na focalização de públicos prioritários.** Entre 2022 e 2024, cresceu em especial a participação de povos indígenas e quilombolas entre os beneficiários do PAA CDS via Termo de Adesão.
- **A execução do Programa também fortalece capacidades institucionais nos seus entes executores.** Estados e municípios ampliaram a busca ativa de beneficiários, processos gerenciais foram qualificados, estimulou-se articulação intersetorial e interfederativa, e instâncias de participação e controle social foram fortalecidas.
- **A avaliação de impacto identificou efeitos positivos sobre a renda dos agricultores familiares.** O PAA CDS gerou aumento médio de cerca de R$ 50,00 na renda familiar *per capita* (+30%), e o PAA-Leite, de cerca de R$ 32,00 (+19%).
- **Para além da renda, foi identificada uma redução significativa da presença dos agricultores beneficiários no CadÚnico**, tanto no PAA CDS via Termo de Adesão (-57%) como no PAA-Leite (-25%). A redução aponta a capacidade do Programa de contribuir para a inclusão produtiva e a superação da pobreza, e reforça a percepção do papel do PAA como porta de entrada para outras políticas.

INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 pelo Governo Federal e é reconhecido como uma inovação em política pública por simultaneamente criar mercados para a agricultura familiar e levar a produção para a população em situação de insegurança alimentar. O Programa é executado por meio de diferentes modalidades, podendo envolver entidades de governo, cooperativas e equipamentos de segurança alimentar e nutricional (SAN).

Este *policy brief* apresenta os principais resultados da avaliação do Programa conduzida entre julho de 2025 e maio de 2026 para as modalidades Compra com Doação Simultânea (PAA CDS) e PAA-Leite. A avaliação foi conduzida por uma equipe de pesquisa da Universidade Federal do ABC em parceria com a Cátedra Itinerante de Inclusão Produtiva Rural por meio de Termo de Execução Descentralizada com a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

METODOLOGIA

A avaliação do PAA empregou uma abordagem de métodos mistos, integrando análises quantitativas e qualitativas para examinar sua implementação e impactos.

A **análise quantitativa** inicialmente focou na análise da implementação do Programa, incluindo volume de recursos mobilizados, a sua presença territorial, o perfil dos agricultores participantes e os equipamentos de segurança alimentar e nutricional atendidos. Em seguida, foi dada atenção à avaliação de impacto, tendo como foco a análise do impacto na renda dos agricultores familiares participantes do Programa e suas famílias. Foi utilizada a base de dados administrativa do Programa e o CadÚnico. Aproveitando as características do PAA, foi utilizado o método de Diferenças-em-Diferenças escalonada (Callaway e Sant'Anna, 2021), seguindo a literatura econométrica mais recente, para avaliar o impacto. Devido às limitações dos dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), na avaliação de impacto da modalidade de compra com doação simultânea foi possível analisar apenas a execução via Termo de Adesão.

Já em termos da **análise qualitativa**, a avaliação analisou em que medida o PAA contribuiu para o desenvolvimento de capacidades de políticas públicas nos entes executores, favorecendo mudanças mais duradouras. Com base no referencial teórico de *policy capacity* (Wu, Ramesh & Howlett, 2015; Capano e Oliveira, 2025), foi desenvolvido um quadro analítico reunindo cinco dimensões dessas capacidades. Foram, então, realizadas 11 entrevistas semiestruturadas com coordenadores estaduais do Programa e aplicado um questionário eletrônico a coordenadores municipais (com 455 respostas válidas), permitindo analisar o desenvolvimento das cinco dimensões de capacidades identificadas pela pesquisa na execução via Termo de Adesão.



Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

PRESENÇA DO PROGRAMA NO PAÍS

A execução do PAA CDS se dá de duas formas: via Termo de Adesão, em que estados e municípios estabelecem a conexão entre agricultores familiares individuais e equipamentos que atendem a população em situação de insegurança alimentar; e via Conab, por meio da qual as cooperativas da agricultura familiar estabelecem relações com os equipamentos.

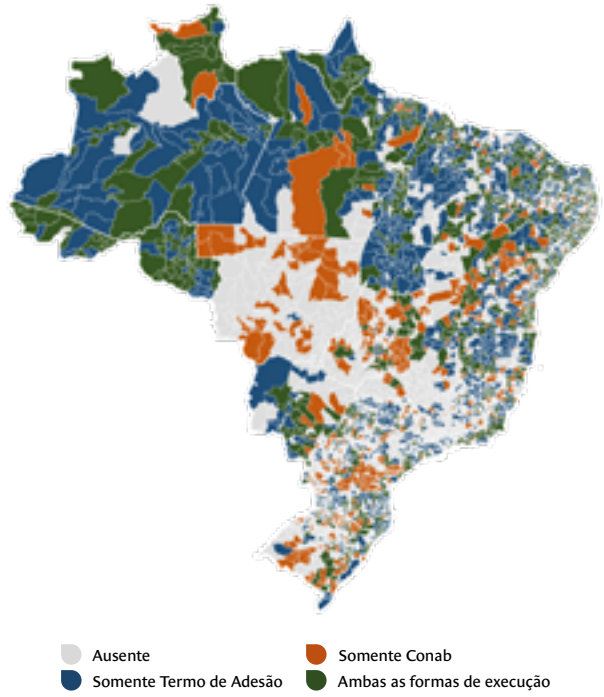
Em 2024, o Programa alcançou:

Gráfico 1: Presença do PAA CDS por município (2024) – incluindo beneficiários e fornecedores

76.727 agricultores únicos

- 40.538 recebendo apenas via Termo de Adesão,
- 32.517, apenas via Conab,
- 3.672 nas duas formas de execução.

No total, o Programa chegou a **3.162 municípios que fornecem alimentos.** O equivalente a 56,8% dos municípios brasileiros.



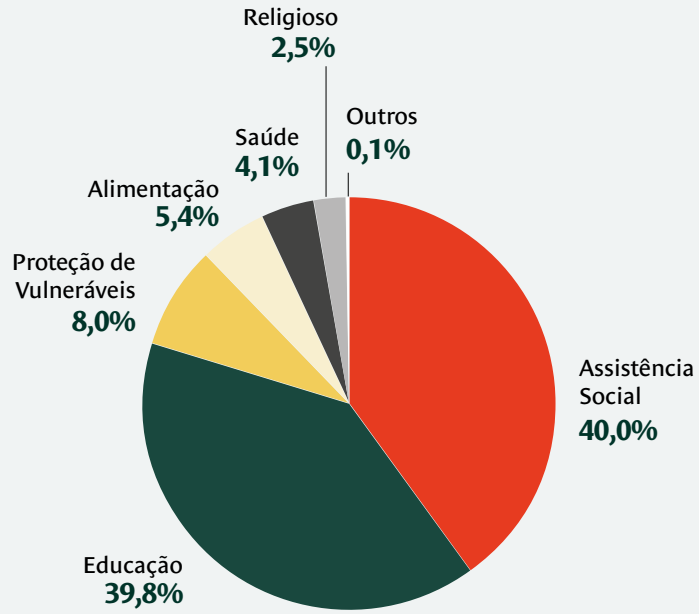
Os produtos chegaram a **9.310 entidades recebedoras**

- 7.356 na execução via Termo de Adesão,
- 1.858 apenas via Conab,
- 97 das duas formas de execução

No total, o Programa chegou a **2.441 municípios receptores,** o equivalente a 43,8% dos municípios.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SisPAA.

Gráfico 2: Entidades recebedoras dos alimentos do PAA CDS por tipo (2024)



Em termos do perfil das entidades recebedoras, há o predomínio da rede de assistência social (incluindo CRAS, CREAS, CAPS e organizações beneficentes) e da rede educacional (com escolas, pré-escolas e creches), ainda que com relevâncias diferentes para cada forma de execução. O gráfico apresenta o número de entidades recebedoras por perfil para o ano de 2024. A partir de 2023, também passaram a fazer parte desse grupo as Cozinhas Solidárias.

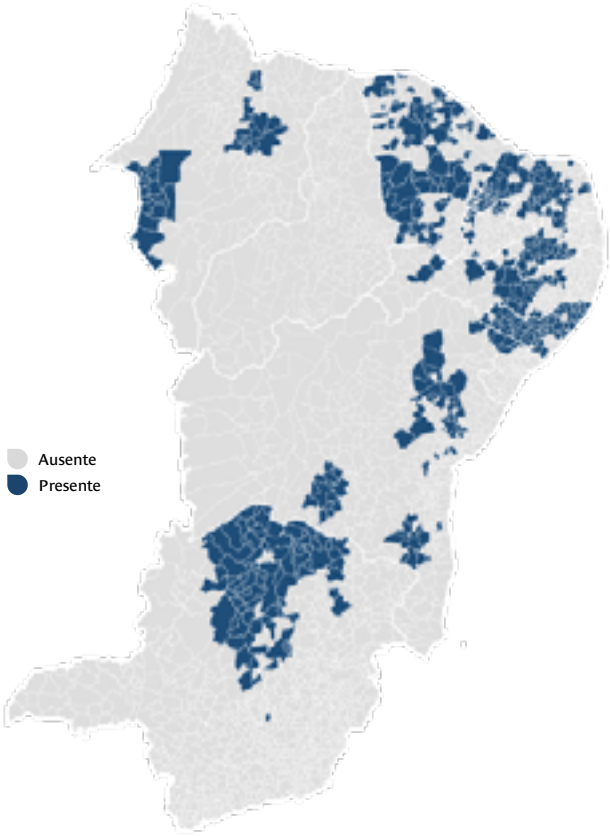
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SisPAA.



Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Gráfico 3: Presença do PAA-Leite (aquisição e doação) por município (2024)

O **PAA-Leite**, por sua vez, é executado via convênio com as unidades da federação que se encontram principalmente no Semiárido brasileiro.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SisPAA

Em 2024, o Programa alcançou **5.295 produtores de leite bovino ou caprino em 254 municípios e esteve presente – entre produção e doação – em 530 municípios.**

Considerando as duas modalidades e suas formas de execução, **em 2024, o Programa esteve presente em 3.334 municípios (60% do total)** em todas as regiões do país, seja comprando ou doando alimentos.



Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

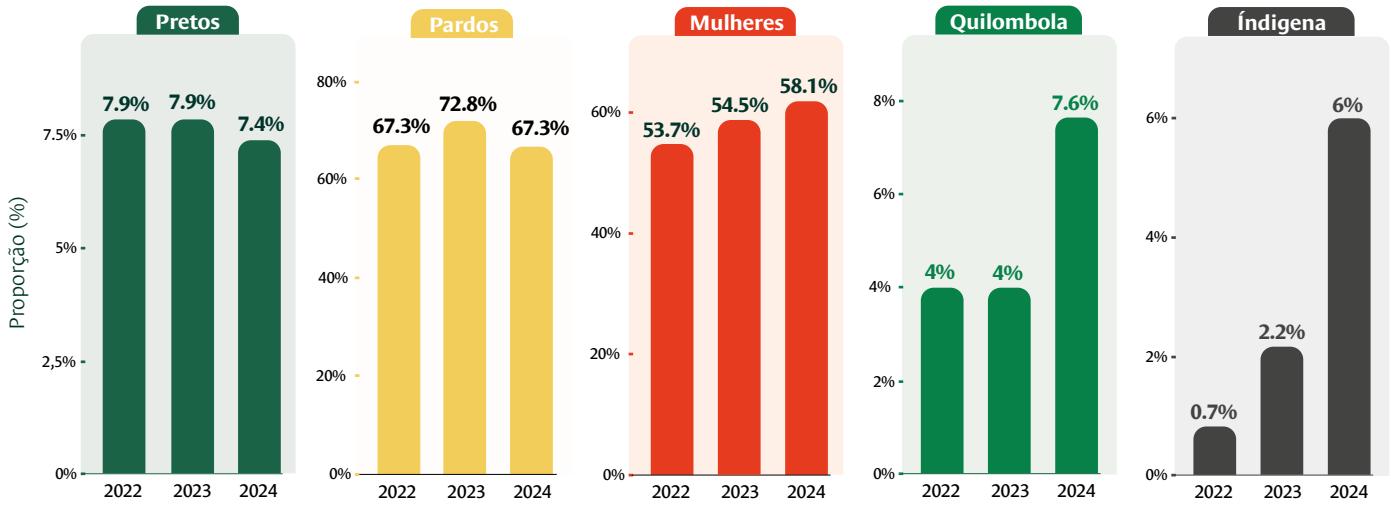
AVANÇO NA FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA

Desde a retomada do Programa em 2023, é possível observar um avanço na focalização do Programa nos diferentes grupos prioritários definidos entre os agricultores familiares. Para realizar essa análise, fez-se uso da base de dados resultante do cruzamento dos dados administrativos do PAA com os **dados do CadÚnico**, pois essa permite um melhor detalhamento dos grupos prioritários.

No caso do **PAA CDS executado via Termo de Adesão, 75% dos agricultores** se encontram no **CadÚnico** em 2024. No caso do **PAA-Leite são 76%**.

O gráfico abaixo apresenta a evolução, ao longo do período de 2022 a 2024, dos diversos grupos atendidos pelo Programa para a execução via Termo de Adesão. É evidente o crescimento pronunciado das populações Indígenas e Quilombolas entre beneficiários diretos do Programa – definidos como públicos prioritários do Programa, conforme a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.

Gráfico 5: Participação de agricultores no PAA CDS via Termo de Adesão por grupos prioritários (2022-2024)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SisPAA e do CadÚnico.

FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EXECUÇÃO VIA TERMO DE ADESÃO

Na execução do PAA CDS via Termo de Adesão, uma das características distintivas observadas durante a pesquisa qualitativa é a sua flexibilidade para operar por meio de diferentes tipos de arranjos institucionais. Embora o desenho nacional estabeleça diretrizes comuns para a execução do PAA CDS, estados e municípios criam arranjos adaptados aos seus contextos, incorporando estratégias, parcerias e inovações próprias.

As entrevistas com gestores estaduais permitiram identificar três padrões principais de arranjos institucionais, apresentados na Figura 1, atribuindo diferentes papéis para estados e municípios. Essas diferentes configurações influenciam a mobilização de recursos, a coordenação entre atores e, consequentemente, o desenvolvimento de capacidades institucionais nos territórios.

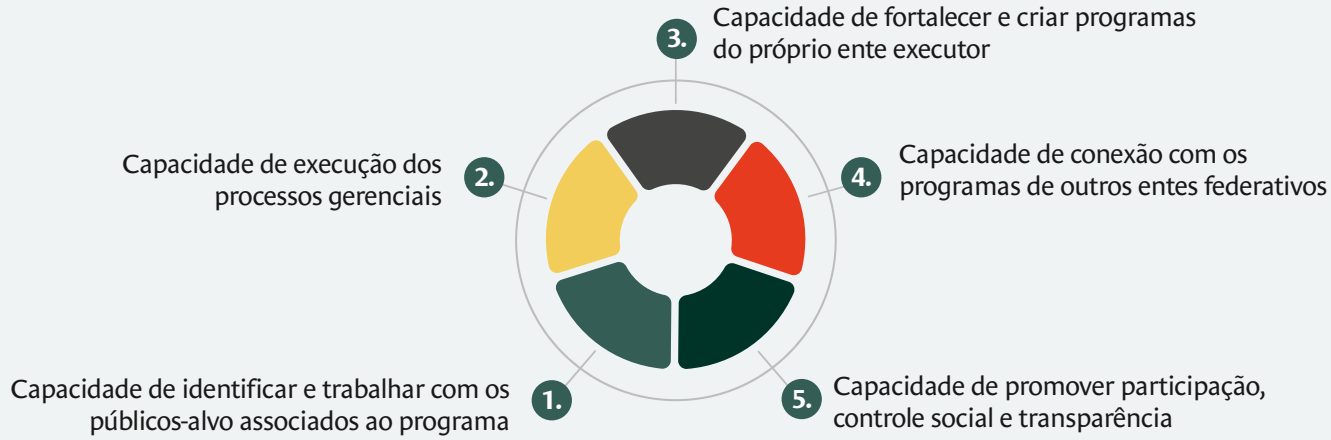
Figura 1: Principais arranjos institucionais identificados na execução do PAA CDS via Termo de Adesão



Fonte: Elaboração própria.

Para explorar **as capacidades que a execução do PAA CDS via Termo de Adesão têm fomentado nos seus entes executores** – governos estaduais e municipais –, foram identificadas a partir do *framework* de *policy capacity* e da discussão com gestores do MDS **cinco dimensões relevantes** (Figura 2).

Figura 2: Cinco dimensões de capacidade desenvolvidas por meio da execução do PAA CDS via Termo de Adesão



Fonte: Elaboração própria.



A partir da aplicação de um questionário estruturado com resposta de 455 coordenadores municipais do Programa – incluindo municípios de portes pequeno (até 50 mil habitantes), médio (até 300 mil habitantes) e grande (mais de 300 mil habitantes) – e 11 entrevistas com gestores estaduais, foram levantadas evidências de avanços e desafios no desenvolvimento dessas capacidades (Quadro 1).

Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Quadro 1: O desenvolvimento de capacidades de políticas públicas no nível municipal por meio da execução do PAA CDS via Termo de Adesão e desafios identificados

Capacidades	Percepção de impacto positivo nos estados e municípios	Desafios identificados
Identificação de públicos-alvo	✸ A busca ativa de agricultores familiares foi ampliada. 84% dos municípios indicam aumento da capacidade nesse sentido. ✸ Já há experiências exitosas junto a Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) 29% dos municípios indicaram ter realizado levantamentos junto a esses grupos. ✸ 76% dos municípios relatam avanços na identificação de pessoas em insegurança alimentar.	✸ Na execução por secretarias de agricultura, há menos ênfase na identificação de populações em insegurança alimentar e concentração da doação para CRAS e escolas. ✸ Já as secretarias de assistência social encontram mais desafios em identificar e cadastrar agricultores familiares. ✸ Persistem resistências locais em trabalhar com populações indígenas.
Execução de processos gerenciais	✸ 82% dos municípios reconhecem amadurecimento significativo dos processos gerenciais. ✸ Gestores estaduais negociaram regimes especiais junto às secretarias da fazenda para reduzir fardos administrativos.	✸ Estados e municípios têm identificado a necessidade de desenvolver sistemas administrativos complementares para lidar com a complexidade do Programa. ✸ Em áreas isoladas, a exigência da nota fiscal eletrônica persiste como gargalo operacional.
Fortalecimento de estruturas e programas próprios	✸ O PAA é percebido como "porta de entrada" para outras políticas e para a sua integração, incluindo PNAE, ATER e feiras livres. ✸ Criação de programas estaduais próprios de aquisição de alimentos, ainda que distribuídos de maneira desigual. ✸ Entre os municípios que possuem programa de compras públicas próprio, 77% reconhecem influência positiva do PAA em sua criação.	✸ Manutenção da dependência de recursos federais. 82% dos municípios não possuem iniciativas locais de compras da agricultura familiar. ✸ Persistem lacunas de infraestrutura e intersetorialidade, com centrais de recebimento e bancos de alimentos insuficientes ou desatualizados. ✸ Potencial para intersetorialidade com outras pastas (saúde, educação, meio ambiente, trabalho e renda).

Capacidades	Percepção de impacto positivo nos estados e municípios	Desafios identificados
Articulação interfederativa	✸ Gestores estaduais atuam como capacitadores dos municípios, que recorrem frequentemente às equipes estaduais para treinamento. ✸ O apoio técnico do MDS é considerado decisivo por 86% dos municípios (94% nos de grande porte). ✸ A base de dados do PAA também é utilizada para subsidiar diferentes iniciativas de governos estaduais.	✸ Sobreposição de esforços: ocorrência de municípios que recebem recursos via adesão estadual e também via adesão municipal direta. ✸ Necessidade de aprimorar cruzamento de bases de dados entre União, estados e municípios. ✸ Faltam mecanismos para melhor acompanhamento da execução municipal, garantindo eficiência e continuidade dos recursos.
Participação e controle social	✸ O PAA é reconhecido como indutor do funcionamento de conselhos de segurança alimentar e nutricional (CONSEAs) e da realização de conferências de SAN. ✸ A exigência de adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) impulsionou a institucionalização da participação social e a articulação federativa, sobretudo em municípios pequenos e médios. ✸ Há experiências de órgãos de controle que têm adotado uma abordagem de cooperação, em vez da fiscalização punitiva tradicional.	✸ Embora todos os estados já tenham câmaras intersetoriais de segurança alimentar e nutricional (CAISANs) e CONSEAs, há heterogeneidade na efetividade operacional. ✸ CAISANs apresentam menor consolidação institucional nos municípios, com funcionamento regular em apenas 51%. ✸ Persistem limitações de recursos e capacitação para conselheiros, reduzindo a efetividade do controle social e da participação.

Fonte: Elaboração própria.



Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Os resultados dos questionários junto aos municípios indicaram diferenças importantes conforme o porte municipal. Nos municípios pequenos, o PAA CDS fortalece redes de governança e arranjos locais; nos de médio porte, gera os efeitos mais expressivos sobre o desenvolvimento de capacidades; e, nos grandes municípios, atua principalmente como complemento a estruturas e políticas de segurança alimentar já consolidadas.

Diferenças também foram observadas conforme o órgão executor. Secretarias de agricultura tendem a fortalecer capacidades ligadas à inclusão produtiva e à mobilização de agricultores familiares, enquanto secretarias de assistência social apresentam resultados mais expressivos na identificação e no atendimento de públicos em situação de insegurança alimentar.

IMPACTOS DO PAA NA RENDA DOS AGRICULTORES

Para compreendermos os impactos do Programa sobre a renda dos agricultores, acompanhamos os agricultores e suas famílias no CadÚnico ao longo de dez anos (2014 – 2024). Foram utilizadas duas variáveis para entender como a participação no Programa pode impactar os beneficiários: a presença no CadÚnico e a renda familiar *per capita*.

COMO LER OS GRÁFICOS DE IMPACTO

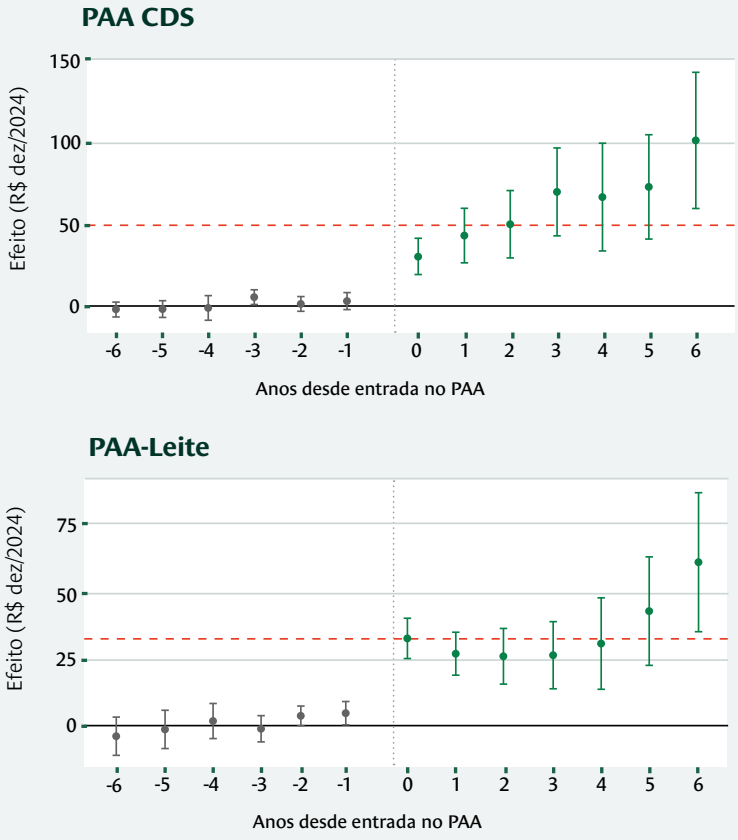
O painel de figuras abaixo apresenta o resultado para essas duas variáveis. Os pontos cinzas representam os efeitos para os anos anteriores à primeira venda dos agricultores ao Programa. Ambas as figuras não apresentam efeitos positivos para esse período, conforme esperado, revelando que antes do Programa, nossos grupos de tratamento e controle são comparáveis. Os pontos verdes representam os efeitos após a entrada no Programa e revelam o impacto do PAA ao longo dos anos. Por fim, a linha vermelha tracejada representa o efeito agregado para os 6 anos após a entrada no Programa.

RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* DOS AGRICULTORES

No caso do PAA CDS via Termo de Adesão, alguns padrões se revelam. Primeiro, há um aumento relevante: aumento de cerca de R$50,00 na renda *per capita* (linha vermelha tracejada), representando um aumento de aproximadamente 30% em relação à renda familiar de R$170,00 dos controles. Segundo, o efeito é crescente ao longo do tempo, chegando próximo de R$100,00 no sexto ano após a primeira venda ao Programa.

No caso do PAA-Leite, é possível observar um aumento logo no primeiro ano, seguido de um período de estabilidade, e um aumento contínuo a partir do terceiro ano após a entrada no Programa. No período todo, identificou-se um aumento de cerca de R$32,00 na renda *per capita* (linha vermelha tracejada), representando um aumento de aproximadamente 19% em relação à renda familiar de R$173,00 dos controles.

Gráfico 6: Impacto do PAA CDS via Termo de Adesão e PAA-Leite na renda dos agricultores beneficiários



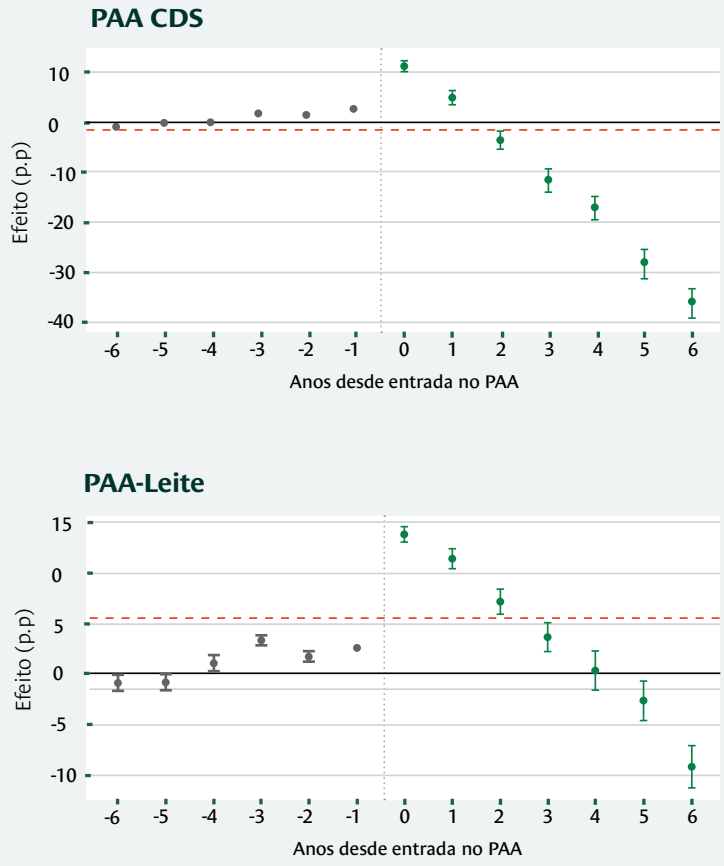
Fonte: Elaboração própria.



Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Presença no CadÚnico

Gráfico 7: Impacto do PAA CDS via Termo de Adesão e PAA-Leite na presença no CadÚnico dos agricultores beneficiários



Apesar de nos primeiros anos a presença do cadastro aumentar, possivelmente associado à função do PAA como porta de entrada para outras políticas sociais, esse efeito é decrescente ao longo do tempo.

Após 6 anos, a probabilidade desses agricultores estarem no cadastro é 36 pontos percentuais menor no caso do PAA CDS via Termo de Adesão, representando uma redução de 57% na probabilidade de estarem no CadÚnico quando comparamos ao grupo de controle.

No caso do PAA-Leite, os efeitos são semelhantes, porém de magnitude um pouco menor. A redução após 6 anos é de 9 pontos percentuais, representando uma redução de 25%.

Esse efeito sugere que uma porção relevante de agricultores deixa de necessitar das políticas sociais ofertadas por meio do CadÚnico.

Fonte: Elaboração própria.

Os dados da execução do PAA CDS via Termo de Adesão e do PAA-Leite também permitem identificar que a participação dos agricultores não se estende ao longo dos anos. No período 2014–2024, 41,4% dos produtores venderam ao PAA CDS em apenas um ano, e 63,8% em no máximo dois. Além disso, quase metade dos agricultores (48,2%) nunca acessou o Programa em dois anos consecutivos. No caso do PAA-Leite, a participação parece mais duradoura, 27,1% venderam ao Programa em apenas um ano e 54,9% em no máximo dois anos.

Levando em conta esses fatores e os impactos descritos, a evidência sugere que a compra garantida que o PAA oferta aos seus beneficiários permite que esses acumulem ativos, acessem novos mercados e aumentem suas rendas sem depender do Programa, superando a armadilha da pobreza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da avaliação reforçam a relevância do PAA como uma política capaz de combinar geração de renda para agricultores familiares e ampliação do acesso a alimentos para populações em situação de insegurança alimentar. Sua presença territorial, a diversidade de públicos atendidos e os impactos positivos sobre a renda indicam que o Programa segue cumprindo um papel estratégico na agenda de inclusão produtiva rural e segurança alimentar e nutricional.

A avaliação também mostra que o PAA não opera apenas como mecanismo de compra pública. Especialmente na execução via Termo de Adesão, o Programa contribui para fortalecer capacidades institucionais em estados e municípios, estimulando busca ativa, articulação entre políticas, aprimoramento da gestão e participação social.

Por fim, os achados evidenciam a importância de avaliações que combinem métodos quantitativos e qualitativos. Esse tipo de análise permite compreender não apenas os impactos do Programa, mas também os mecanismos institucionais que ajudam a produzi-los, oferecendo subsídios para seu aprimoramento e para a continuidade de políticas públicas voltadas à agricultura familiar e à segurança alimentar.



Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)



Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

REFERÊNCIAS

CAPANO, G.; OLIVEIRA, V. E. Do policy capacities matter for federal policy design? Evidence from the implementation of three social policies in Brazil. **Public Administration and Development**, v. 46, n. 2, p. 179-196, 2026. DOI: 10.1002/pad.2104.

CALLAWAY, B.; SANT'ANNA, P. H. C. Difference-in-differences with multiple time periods. **Journal of Econometrics**, v. 225, n. 2, p. 200-230, 2021. DOI: 10.1016/j.jeconom.2020.12.001.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

"Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nas modalidades Compra com Doação Simultânea e Leite", de Vahdat, V. S.; Szklo, M; Santos, A. F.; Ferreira, T. S. V.; Duarte, R. M.; Silva, C. S. R.; Mariano, L. C.; Galvanese, C. S., está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional.

Material livre para distribuição, citação e adaptação desde que seja atribuído os créditos aos autores.

Como citar esta publicação:
VAHDAT, V. S.; SZKLO, M; SANTOS, A. F.; FERREIRA, T. S. V.; DUARTE, R. M.; SILVA, C. S. R.; MARIANO, L. C.; GALVANESE, C. S. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nas modalidades Compra com Doação Simultânea e Leite**. Policy Brief, n. 07. Brasília: Cebrap, UFABC, MDS. 2026.

CÁTEDRA ITINERANTE
INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL

O QUE É A CÁTEDRA

Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva Rural é uma iniciativa do Cebrap Sustentabilidade – Núcleo de Pesquisas e Análises sobre Meio Ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade – em parceria com a Fundação Arymax, Instituto Itaúsa e Porticus. O objetivo da Cátedra é produzir e sistematizar conhecimentos e fortalecer capacidades institucionais que melhorem os processos de tomada de decisão sobre inclusão produtiva rural.

https://inclusaoprodutivarural.cebrap.org.br/