



## 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 receptoras 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.



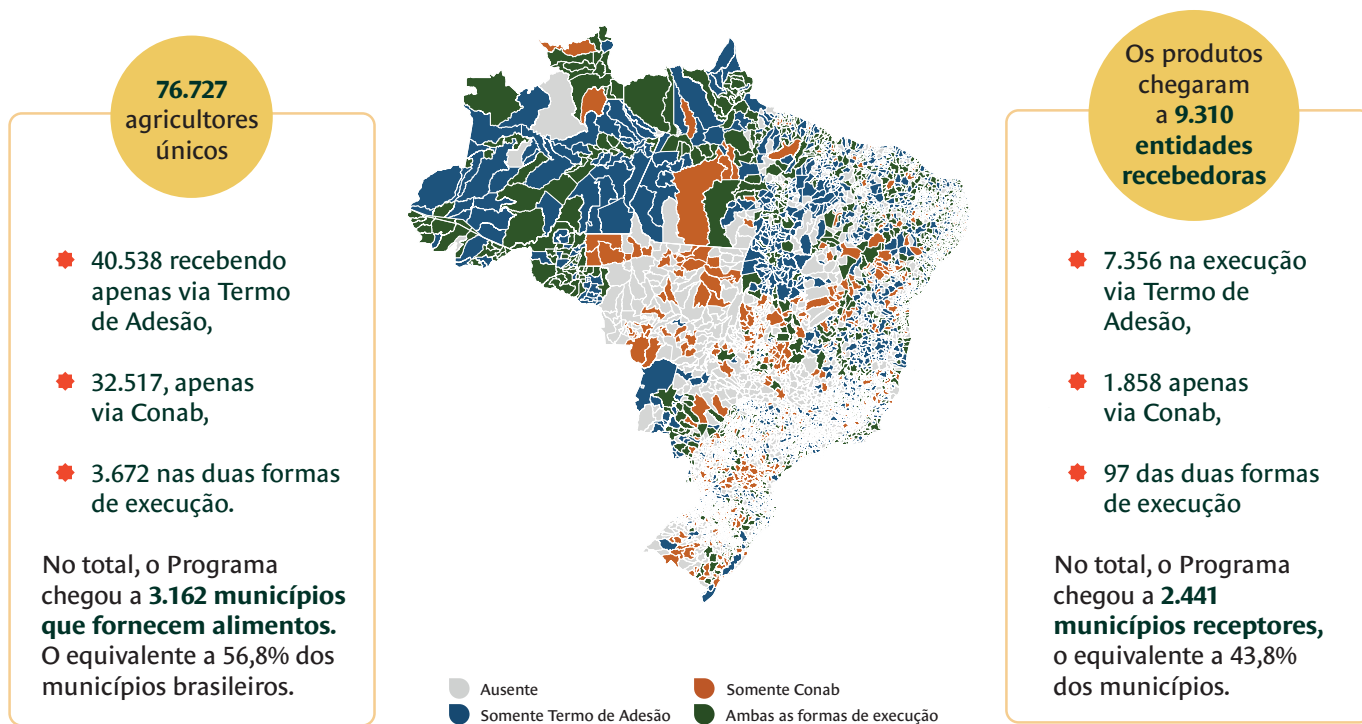
Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

## 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.

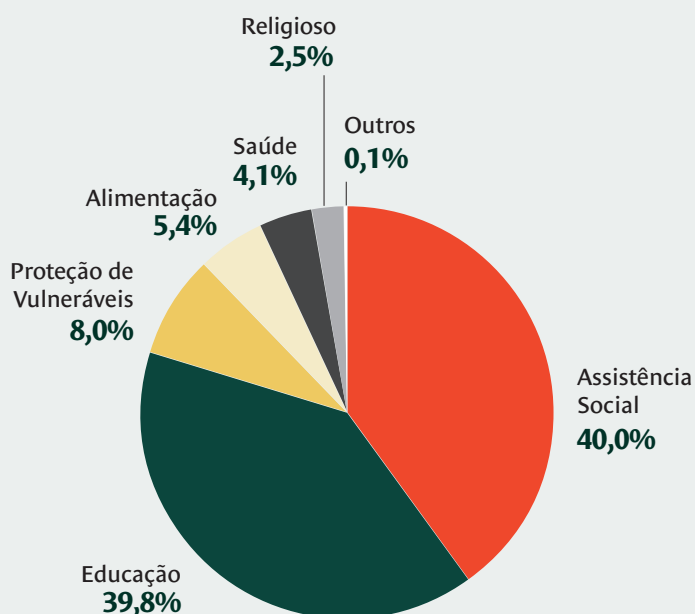
Em 2024, o Programa alcançou:

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



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SisPAA.

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



Em termos do perfil das entidades receptoras, 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 receptoras por perfil para o ano de 2024. A partir de 2023, também passaram a fazer parte desse grupo as Cozinhas Solidárias.

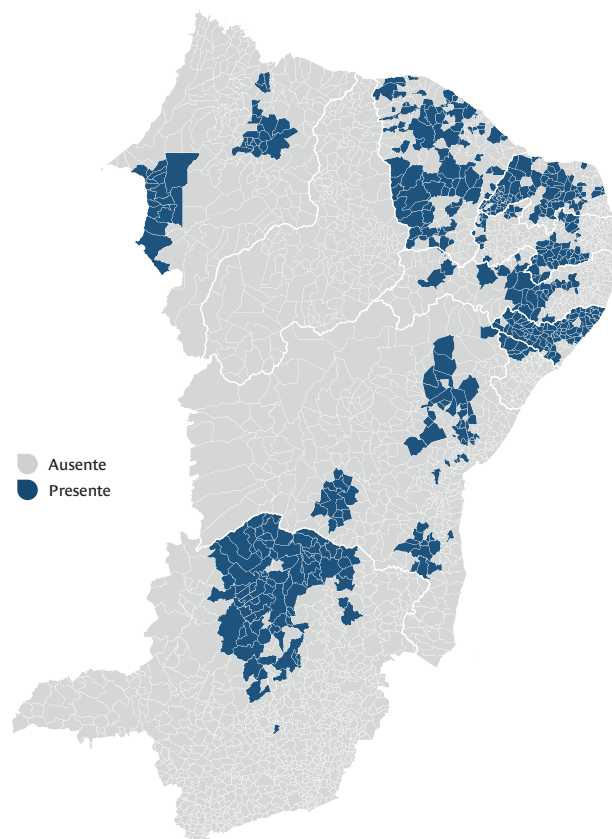
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SisPAA.



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)

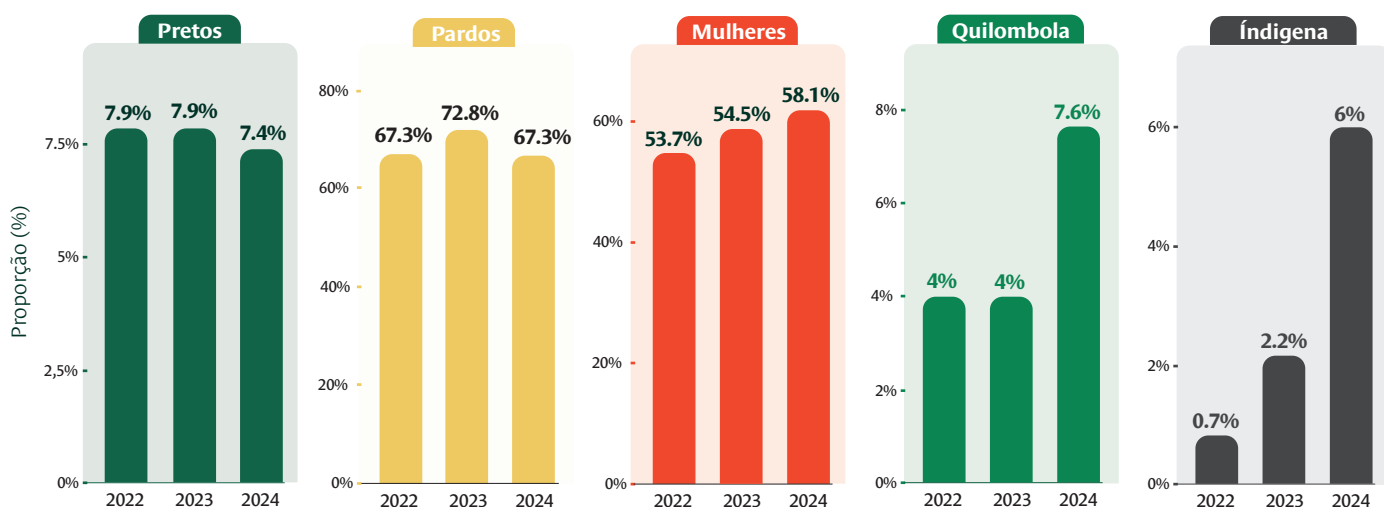
## AVANÇO NA FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA

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, conseqüentemente, o desenvolvimento de capacidades institucionais nos territórios.

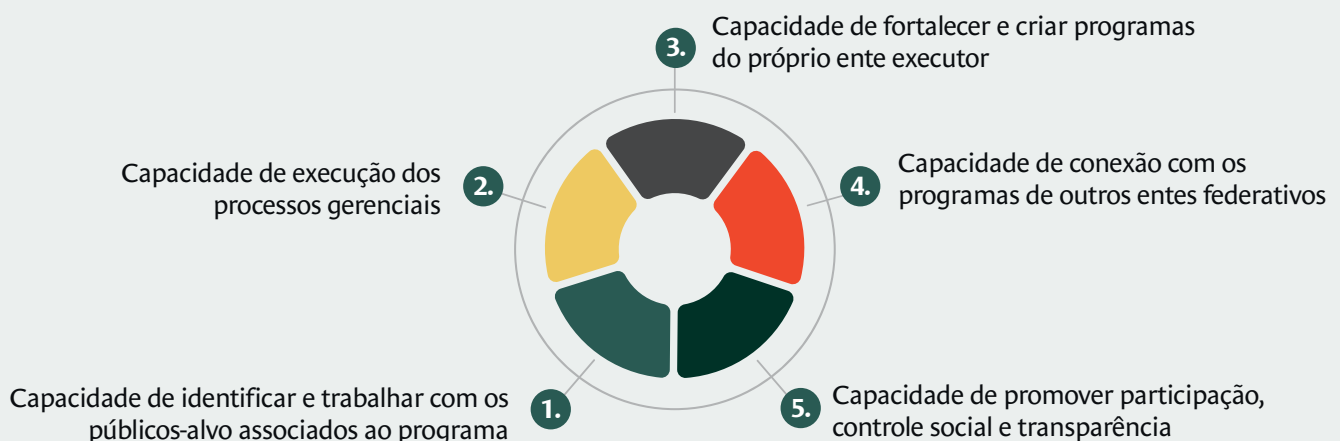
**Figura 1: Principais arranjos institucionais identificados na execução do PAA CDS via Termo de Adesão**



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.



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

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).

**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
<b>Identificação de públicos-alvo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A busca ativa de agricultores familiares foi ampliada. 84% dos municípios indicam aumento da capacidade nesse sentido.</li> <li>• Já há experiências exitosas junto a Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) 29% dos municípios indicaram ter realizado levantamentos junto a esses grupos.</li> <li>• 76% dos municípios relatam avanços na identificação de pessoas em insegurança alimentar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na execução por secretarias de agricultura, há menos ênfase na identificação de populações em insegurança alimentar e concentração da doação para CRAS e escolas.</li> <li>• Já as secretarias de assistência social encontram mais desafios em identificar e cadastrar agricultores familiares.</li> <li>• Persistem resistências locais em trabalhar com populações indígenas.</li> </ul>
<b>Execução de processos gerenciais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 82% dos municípios reconhecem amadurecimento significativo dos processos gerenciais.</li> <li>• Gestores estaduais negociaram regimes especiais junto às secretarias da fazenda para reduzir fardos administrativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados e municípios têm identificado a necessidade de desenvolver sistemas administrativos complementares para lidar com a complexidade do Programa.</li> <li>• Em áreas isoladas, a exigência da nota fiscal eletrônica persiste como gargalo operacional.</li> </ul>
<b>Fortalecimento de estruturas e programas próprios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O PAA é percebido como “porta de entrada” para outras políticas e para a sua integração, incluindo PNAE, ATER e feiras livres.</li> <li>• Criação de programas estaduais próprios de aquisição de alimentos, ainda que distribuídos de maneira desigual.</li> <li>• Entre os municípios que possuem programa de compras públicas próprio, 77% reconhecem influência positiva do PAA em sua criação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção da dependência de recursos federais. 82% dos municípios não possuem iniciativas locais de compras da agricultura familiar.</li> <li>• Persistem lacunas de infraestrutura e intersectorialidade, com centrais de recebimento e bancos de alimentos insuficientes ou desatualizados.</li> <li>• Potencial para intersectorialidade com outras pastas (saúde, educação, meio ambiente, trabalho e renda).</li> </ul>



Capacidades	Percepção de impacto positivo nos estados e municípios	Desafios identificados
<b>Articulação interfederativa</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestores estaduais atuam como capacitadores dos municípios, que recorrem frequentemente às equipes estaduais para treinamento.</li><li>• O apoio técnico do MDS é considerado decisivo por 86% dos municípios (94% nos de grande porte).</li><li>• A base de dados do PAA também é utilizada para subsidiar diferentes iniciativas de governos estaduais.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sobreposição de esforços: ocorrência de municípios que recebem recursos via adesão estadual e também via adesão municipal direta.</li><li>• Necessidade de aprimorar cruzamento de bases de dados entre União, estados e municípios.</li><li>• Faltam mecanismos para melhor acompanhamento da execução municipal, garantindo eficiência e continuidade dos recursos.</li></ul>
<b>Participação e controle social</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• O PAA é reconhecido como indutor do funcionamento de conselhos de segurança alimentar e nutricional (CONSEAs) e da realização de conferências de SAN.</li><li>• 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.</li><li>• Há experiências de órgãos de controle que têm adotado uma abordagem de cooperação, em vez da fiscalização punitiva tradicional.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Embora todos os estados já tenham câmaras intersetoriais de segurança alimentar e nutricional (CAISANs) e CONSEAs, há heterogeneidade na efetividade operacional.</li><li>• CAISANs apresentam menor consolidação institucional nos municípios, com funcionamento regular em apenas 51%.</li><li>• Persistem limitações de recursos e capacitação para conselheiros, reduzindo a efetividade do controle social e da participação.</li></ul>

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

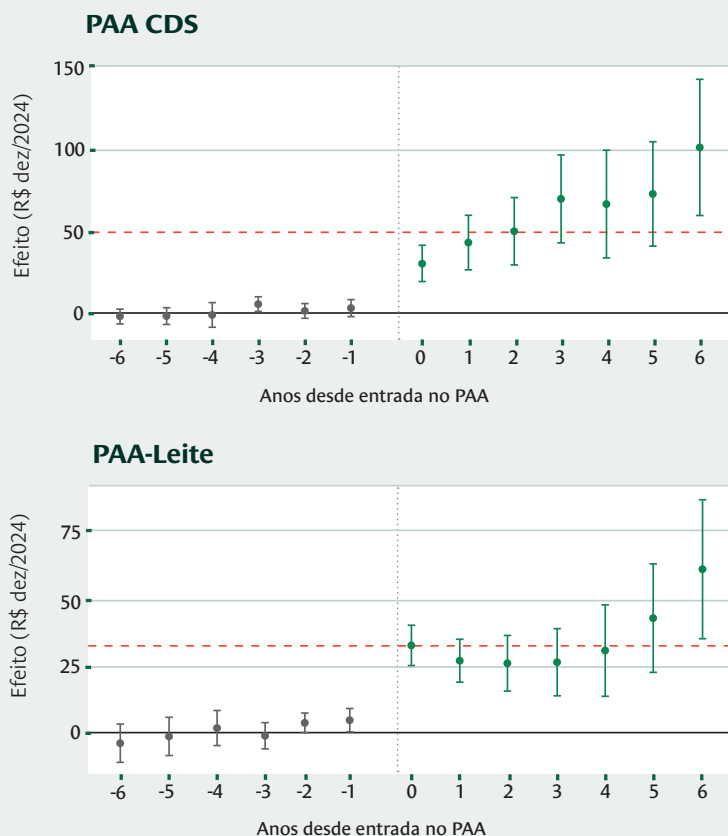
O painel de figuras abaixo apresenta o resultado para essas duas variáveis. Os pontos cinzas representam os efeitos para os anos anteriores à primeira venda dos agricultores ao Programa. Ambas as figuras não apresentam efeitos positivos para esse período, conforme esperado, revelando que antes do Programa, 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**



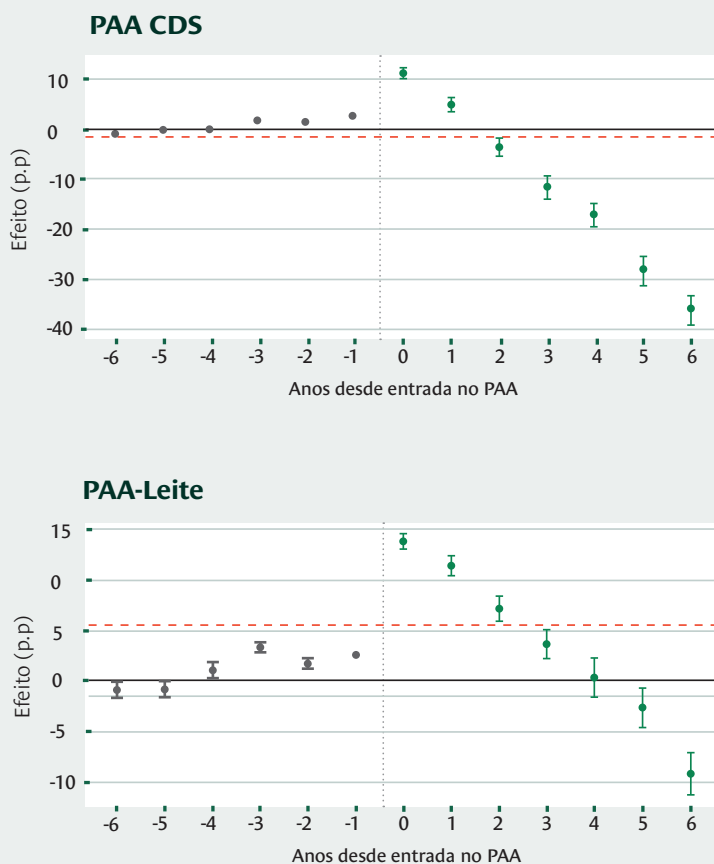
Fonte: Elaboração própria.



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**



Fonte: Elaboração própria.

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.

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)





## 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/>

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