

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E PAGAMENTOS POR  
SERVIÇOS AMBIENTAIS: UMA NOVA PROPOSTA DE  
SUSTENTABILIDADE QUANTO AO USO DOS RECURSOS  
NATURAIS E SEGURANÇA ALIMENTAR**

**ACQUISITION OF FOOD AND PAYMENTS FOR ENVIRONMENTAL  
SERVICES PROGRAM: A NEW SUSTAINABILITY PROPOSAL  
REGARDING THE USE OF NATURAL RESOURCES AND FOOD  
SAFETY**

Lucas de Souza Lehfeld<sup>1</sup>  
Marina Ribeiro Guimarães Mendonça<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo principal demonstrar o desenvolvimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que busca a construção de uma proposta de segurança alimentar e nutricional centrada na comercialização da produção, nas pessoas, e principalmente, os mais vulneráveis. Trata-se de um instrumento por serviços ambientais, uma vez que se consubstancia no uso sustentável dos recursos naturais para alimentação da população. A finalidade é<sup>3</sup> analisar os documentos oficiais do PAA, na modalidade Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, como um programa de segurança alimentar na perspectiva de referenciais dos direitos fundamentais e do papel do Estado na desenvoltura da política pública sob o enfoque do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, apresenta o programa de Pagamento por Serviços Ambientais como estratégia de equilíbrio socioambiental ao inserir premiações nas políticas agrícolas para os produtores que conservarem mata nativa, rios, nascentes, terra, e todo bem constitucionalmente protegido utilizado na produção agrícola. Une-se à política pública do PAA uma alternativa, não só para a segurança alimentar e integração social, mas para garantir o equilíbrio socioambiental através de pagamentos por serviços ambientais. Busca-se, portanto, reverter o processo atual de degradação ambiental ao meio rural por meio de instrumentos de incentivo à conservação dos recursos em conjunto com o aperfeiçoamento de mecanismo de comando. Essa é a proposta de

---

<sup>1</sup> Professor Doutor do Programa de Mestrado pela Universidade de Ribeirão Preto- direitos coletivos e cidadania-UNAERP . lehfeld@gmail.com

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de mestrado pela Universidade de Ribeirão Preto em direitos coletivos e cidadania-UNAERP. advmarinamendonca@hotmail.com

acoplar ao Programa de aquisição de alimentos o Pagamento por Serviços Ambientais.

Palavras-chave: Programa de aquisição de alimentos. Direitos fundamentais. Pagamentos por serviços ambientais.

### ABSTRACT

This article aims to demonstrate the development of the Food Acquisition Program (PAA), which seeks to build a proposed food and nutrition security focused on commercialization of production, the people, and especially the most vulnerable. It is an instrument for environmental services, since it embodies the sustainable use of natural resources to supply the population. The purpose is to analyze the official documents of the PAA, the modality Purchase Family Farming with Simultaneous Donation as a food security program in the perspective of reference of fundamental rights and the state's role in the ease of public policy from the standpoint of the environment ecologically balanced. It presents the program of Payment for Environmental Services as environmental equilibrium strategy when entering awards in agricultural policies for producers who conserve native forest, rivers, springs, land, and all constitutionally protected and used in agricultural production. Joins the public policy of the PAA an alternative, not only for food security and social integration, but to ensure environmental balance through payments for environmental services. Search is, therefore, reverse the current environmental degradation of the rural environment through instruments to encourage conservation of resources together with the improvement of the control mechanism.

Keywords: Program of procurement of food. Fundamental rights. Payments for environmental services.

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável é princípio informador dos instrumentos de tutela ambiental previstos no complexo normativo brasileiro. No entanto, em razão da diversidade de normas relacionadas ao meio ambiente e sua proteção e conservação, por vezes a ineficácia de sua aplicação se dá pela falta de interação dos referidos instrumentos, que em conjunto proporcionam possibilidades, ou mesmo mudança de paradigmas, na condução do uso dos recursos naturais, e da necessidade do desenvolvimento socioeconômico na produção de bens e serviços.

A cooperação instrumental é fundamental para a busca do verdadeiro desenvolvimento sustentável, sem detrimento do avanço da tecnologia e da imprescindível recuperação do passivo ambiental existente, especialmente no meio

**II CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

---

rural. Incentivar o protetor do meio ambiente, por meio de remuneração dos serviços prestados à coletividade, quais sejam, conservação e uso racional dos recursos naturais, imprime um novo cenário quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A proposta do presente artigo, portanto, é esclarecer de como isso é possível.

## **2 DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL**

A questão alimentar é tema relevante na sociedade pós-moderna, complexa, de riscos imprevisíveis e ecologicamente instáveis. Porém, desde a antiguidade os alimentos desempenham função vital no seio das sociedades seja externando preocupações no que concerne a autossuficiência, seja no que diz respeito à proteção mínima de comercialização, principalmente no quesito sanidade, até chamar a atenção dos governantes que nem sempre esteve voltada para o bem-estar e a saúde nutricional dos súditos, como bem coloca Roberto Grassi Neto<sup>4</sup>.

Segurança alimentar é termo complexo.

Executadas as acepções que não guardam qualquer relação com o direito à alimentação adequada, o vocábulo “segurança” pode traduzir a ideia de garantia como de preservação, proteção ou reserva. Segurança, com efeito, consiste na ação ou efeito de garantir-se a satisfação de determinadas necessidades; corresponde, ainda, ao estado, qualidade ou condição de estar-se livre de perigos e incertezas. Ao abordar-se o tema de segurança alimentar, a primeira questão suscitada no interprete concerne, pois a própria terminologia empregada.<sup>5</sup>

Em contextualização jurídica, não é possível dissociar-se a expressão “segurança alimentar” de soberania e, portanto, de direitos fundamentais, uma vez que se refere tradicionalmente à existência de garantias para provisão ou abastecimento de alimentos para o povo de determinada região ou país.

Segurança alimentar está inserida no ideário dos direitos de titularidade coletiva, intitulado pela doutrina de direitos fundamentais de terceira dimensão. Notadamente, são direitos que transcendem o individual e o coletivo, na medida em

---

<sup>4</sup> NETO, Roberto Grassi. Segurança Alimentar. Da produção agrária à proteção do consumidor-São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>5</sup> NETO, Roberto Grassi. Segurança Alimentar. Da produção agrária à proteção do consumidor-São Paulo: Saraiva, 2013.

**II CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

---

que os interesses individuais ou privados se subordinam a interesses na maioria das em prol do bem-estar social. Têm como característica a sua titularidade coletiva, sendo, muitas vezes, indefinida ou indeterminável.<sup>6</sup>

A consagração normativa dos direitos humanos fundamentais, porém, coube à França, quando, em 26 de agosto de 1789, a Assembleia Nacional promulgou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, com 17 artigos. Dentre as inúmeras e importantíssimas previsões, podemos destacar os seguintes direitos humanos fundamentais: princípio da igualdade, liberdade, propriedade, segurança, resistência à opressão, associação política, princípio da legalidade, princípio da reserva legal e anterioridade em matéria penal, princípio da presunção de inocência, liberdade religiosa, livre manifestação.

A partir desse marco, a evolução dos direitos humanos na história das constituições mundiais é constante. Na brasileira, observa-se que o constituinte se inspirou principalmente nas constituições ocidentais sociais democratas do século anterior quando determinou como um dos postulados da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988). Trata-se, pois, de um verdadeiro constitucionalismo das comunidades humanas, mais orgânico e voltado mais para a sociedade do que para o Estado.

Ainda, em nosso sistema constitucional, podem ser destacados inúmeros princípios fundamentais expressos, cinco dos quais têm especial relevância no que diz com a “segurança alimentar”: o princípio que garante acesso à alimentação; o princípio que assegura e estimula a livre concorrência; o que prevê o escopo de proteção ao consumidor e os concernentes à proteção ao meio ambiente e à função social da propriedade.<sup>7</sup>

Há uma íntima relação entre meio ambiente como direito fundamental, constitucionalmente tutelado (art. 225 da Constituição Federal de 1988), e a segurança alimentar. Para que haja um desenvolvimento sustentável, por meio do uso racional dos recursos ambientais, deve-se levar em consideração, quando se trata da aplicação dos instrumentos de tutela ambiental previstos na legislação pátria, a

---

<sup>6</sup> SACHS, I. Rumo à segunda Revolução verde? IN: VIEIRA, PF & GUERRA, M.P (eds) Biodiversidade, biotecnologia & desenvolvimento. Florianópolis, UFSC, p.21-25.1995

<sup>7</sup> NETO, Roberto Grassi. Segurança Alimentar. Da produção agrária à proteção do consumidor-São Paulo: Saraiva, 2013.

**II CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

---

segurança alimentar como condição de observância obrigatória pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente na formulação e execução da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81).

A produção agrícola, portanto, não pode ser desenvolvida sem atenção aos princípios relacionados à segurança alimentar, tampouco quanto aos institutos de tutela ambiental garantidos constitucionalmente. Esse é o grande desafio do Estado Socioambiental de Direito, em que deverá estabelecer um equilíbrio entre direitos econômicos, sociais e ambientais. Nesse sentido, faz-se imprescindível a integração entre programas, como o de Aquisição de Alimentos e de Pagamentos por Serviços Ambientais.

### **3 DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E SUA RELAÇÃO COM O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS**

Em 2003, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) por meio da Lei n. 10.696/ANO. Atualmente é regido também pela Lei n. 12.512/2011 e pelo Decreto n.7.775/2012. De acordo com Delgado *et al*<sup>8</sup>, há duas funções autônomas subjacentes à criação desse programa: garantir a comercialização da produção familiar e disponibilizar alimentos para as populações em situação de insegurança alimentar.

O caráter estruturante do PAA está diretamente relacionado à sua importância. Ainda, segundo Delgado<sup>9</sup> ressalta que políticas estruturais têm o poder de modificar as bases sociais e culturais das populações às quais se destinam. Por meio do desenvolvimento de mecanismos que permitam o acesso aos ativos de produção e educação, é possível garantir a melhoria de renda, em bases permanentes, para as populações excluídas.

---

<sup>8</sup> DELGADO, Guilherme C. CONCEIÇÃO. Avaliação do Programa de Aquisição de alimentos da agricultura familiar. Texto para Discussão. Brasília. disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em 14 de outubro de 2014.

<sup>9</sup> DELGADO, Guilherme C. CONCEIÇÃO. Avaliação do Programa de Aquisição de alimentos da agricultura familiar. Texto para Discussão. Brasília. disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em 14 de outubro de 2014.

**II CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

---

Sendo assim, a política pública para segurança alimentar externada pelo PAA possui condão de assegurar os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Brasileira no que tange ao bem-estar da coletividade por meio do acesso à alimentação. De que forma poderia dialogar as políticas agrícolas com as políticas ambientais?

Inserir incentivos na política agrícola para a conservação ambiental é uma forma de sinalizar a importância econômica de uma preservação. Com esse pensamento, visualiza-se uma forma de integrar os princípios constitucionais que asseguram a alimentação e protegem o meio ambiente através do PAA como instrumento de pagamentos por serviços ambientais.

Assim, não seria apenas uma forma de compensar os agricultores pela não utilização de determinadas áreas na produção agrícola, mas é também uma forma de valorizar as áreas preservadas e de reconhecer merecidamente aqueles agricultores que sabem produzir alimentos e preservar o meio ambiente.

#### **4 CONCLUSÃO**

O grande desafio para a agricultura sustentável é a produção de alta qualidade biológica e segurança alimentar em contraposição ao uso reduzido de agrotóxicos e preservação dos recursos naturais utilizados pela prática agrícola. A proposta apresentada pretende induzir a uma nova forma de pensar a política agrícola para que dialogue com a política ambiental.

Assim, o PAA em suas três modalidades: compra com doação simultânea; apoio a formação de estoques pela agricultura familiar; compra direta da agricultura familiar, possui o condão de induzir o desenvolvimento da agricultura familiar no tocante à segurança alimentar e função socioambiental ao tratar de viabilidade de mercado para o setor e objetivos ambientais.

O PAA tem portanto, finalidade de “incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento a produção com sustentabilidade” (artigo 19, I, Lei Federal 10.696 de 2003). A partir do enfoque sustentável, percebe-se a o grandes serviços ambientais prestados pelos produtores para a produção agrícola,

**II CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

---

tais como controle de erosão, manutenção de qualidade e qualbtidade da agua, polinização da espécies, entre outros tratados pelo PAA.

Dessa forma, não basta que a sociedade urbana reconheça os importantes serviços ambientais prestados pelos agricultores, é fundamental que os produtores reconheçam que essa preservação é vital para o bom funcionamento do sistema agrícola e não uma área sem utilização. Cabe, no intuito do trabalho, o destaque ao pagamento por serviços ambientais como instrumento viabilizador e incentivador para uma produção ecologicamente sustentável.

### **REFERÊNCIAS**

DELGADO, Guilherme C. CONCEIÇÃO. Avaliação do Programa de Aquisição de alimentos da agricultura familiar. Texto para Discussão. Brasília. disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em 14 de outubro de 2014.

NETO, Roberto Grassi. Segurança Alimentar. Da produção agraria à proteção do consumidor-São Paulo: Saraiva, 2013.

SACHS, I. Rumo à segunda Revolução verde? IN: VIEIRA, PF & GUERRA, M.P (eds) Biodiversidade, biotecnologia & desenvolvimento. Florianopolis, UFSC,p.21-25.1995