

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

Tatiana Silva de Almeida

DESAFIOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS PARA A EXECUÇÃO  
DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) DA  
AGRICULTURA FAMILIAR: O CASO DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ-RS

Porto Alegre

2014

**Tatiana Silva de Almeida**

DESAFIOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS PARA A EXECUÇÃO  
DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) DA  
AGRICULTURA FAMILIAR: O CASO DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ-RS

Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentado à Universidade Federal  
do Rio Grande do Sul, do curso de  
Políticas Públicas, como requisito  
para obtenção do Diploma de  
Graduação.

Orientador: Prof. Paulo André Niederle

Porto Alegre

2014

Tatiana Silva de Almeida

DESAFIOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS PARA A EXECUÇÃO  
DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) DA  
AGRICULTURA FAMILIAR: O caso do município de Gravataí-RS

Aprovado em 18 de dezembro de 2014

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Guilherme Francisco Waterloo Radomsky – UFRGS

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marcelo Antonio Conterato – UFRGS

\_\_\_\_\_  
Orientador – Prof. Dr. Paulo André Niederle – UFRGS

## Resumo

O PAA foi criado em 2003 como forma de valorizar os produtos da agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, fortalecer os circuitos locais e regionais e, também, as redes de comercialização, incentivar os hábitos alimentares saudáveis e estimular o associativismo. Apesar do sucesso do PAA, o programa apresenta problemas de implementação. No município de Gravataí, o PAA foi executado uma única vez, em 2011. Esta particularidade é um indicativo da existência de entraves que dificultam a execução do programa no município, fato que torna viável um trabalho de pesquisa local. A ideia central desta proposta foi identificar os fatores determinantes para a inefetividade do PAA, em Gravataí, através da análise da execução ocorrida em 2011 e dos problemas observados por pesquisadores, em outros municípios. A ideia inicial era observar e analisar também o processo de implementação do programa em 2014, mas devido a vários problemas, que serão abordados ao longo deste estudo, isso não foi possível. Para este estudo foram feitas pesquisas bibliográficas que abordaram os temas referentes ao programa: histórico nacional e municipal, mudanças na legislação, efeitos da municipalização e problemas de execução. Os dados para o estudo de caso foram obtidos através de entrevistas com atores locais envolvidos no PAA e de pesquisa documental (atas do CONSAGRA e notas fiscais dos produtores rurais). Ao final deste estudo percebeu-se que a maioria dos problemas resulta da falta de organização dos atores, tanto na esfera pública, quanto na Sociedade Civil.

Palavras chave: políticas públicas, segurança alimentar, agricultores familiares.

## Abstract

The PAA was created in 2003 as form of to improve the familiar agriculture products, to promote the alimentary supplying through governmental procurements, fortify the locals and regionals circuits, and, also, the commercialization of networks, to encourage healthy eating habits and stimulate associations. In spite of success of PAA, the program presents implementation problems. In the city of Gravataí, the PAA was executed a single time, in 2011. This particularity is an indicative of the existence of obstacles that hamper the execution of the program in the city, fact that turn viable a work of local research. The central idea this proposal was to identify the determining factors for the ineffectiveness of the PAA, in Gravataí in 2011 and the problems observed by researcher, in others cities. The initial idea was observe and investigate also the process of implementation of the program in 2014, but due several problems, that will be approached along this study, that was not possible. For this study were made bibliographic researches that approached the themes referring to the program: historic national and municipal, changes in the legislation, effects of decentralization and problems of execution. The data for the case study were obtained through of interviews with locals actors involved in the PAA and of documentary research (records of the CONSAGRA and bill of sale of the rurals producers). To the end this study was perceived that the majority of the problems result of the absence o organization of the actors, both public sphere, as in civil society.

Keywords: public policy, alimentary security, family farmers.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 HISTÓRICO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	8
2.1 Histórico Nacional do PAA .....	8
2.2 Histórico Municipal do PAA.....	14
3 MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO/ORGANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA.....	18
4 MUNICIPALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E SEUS EFEITOS.....	26
5 PROBLEMAS DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	31
5.1 Necessidade de aprendizagem institucional para implementação do PAA.....	31
5.2 Infraestrutura do PAA .....	32
5.3 Organização do PAA .....	34
5.4 Estudo de caso do município de Gravataí-RS.....	38
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
7 REFERÊNCIAS.....	54

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente a ausência de políticas públicas para a comercialização da produção agrícola familiar sempre gerou frustração e desestímulo para os pequenos agricultores. Seus produtos eram entregues a intermediários que adquiriam suas colheitas por preços muito baixos. (Senado Federal, 2011)

Como forma de valorização dos produtos da agricultura familiar, a partir de 2003, o Estado passou a adquirir alimentos através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O regimento deste programa é definido pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), órgão colegiado de caráter deliberativo e formado por representantes dos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF); e Ministério da Educação (MEC). O GGPAA tem como objetivo principal orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando o por meio de suas Resoluções (MDA, 2013). O PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

O programa consiste na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar com as seguintes finalidades: doação simultânea a entidades da rede socioassistencial e à rede pública e filantrópica de ensino; sustentação de preços; formação de estoques para comercialização em organizações da agricultura familiar; atendimento de demandas de consumo de alimentos dos órgãos compradores. Recentemente, o programa passou por modificações que serão discutidas no terceiro capítulo deste estudo.

O PAA promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece os circuitos locais e regionais e também as redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva os hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo.

O orçamento do PAA é composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais. Os beneficiários consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional. Os beneficiários fornecedores devem possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), instrumento que qualifica a família como da agricultura familiar. Já as organizações de agricultores devem deter a DAP Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do PAA (GPAA). Em relação às famílias beneficiadas com os alimentos, evidenciou-se que o PAA atende um número elevado de pessoas em condições de insegurança alimentar, melhorando a qualidade e a quantidade da alimentação e, conseqüentemente, a frequência e o desempenho das crianças nas escolas. Para as famílias rurais o programa tem contribuído na garantia de comercialização, na alteração da matriz de produção e consumo e no fortalecimento de suas organizações. O programa visa, ainda, a valorização das produções locais, proporcionando aos produtores: instalações adequadas, contato com o público consumidor e acesso à tecnologia.

Medeiros (2011), em estudo realizado na área rural do município de Gravataí-RS, verificou que um quarto das famílias pesquisadas apresentou dificuldades para a obtenção de alimentos. A autora percebeu que a relação com os hábitos e a segurança alimentar e nutricional fica evidente na prevalência de doenças auto-referidas, podendo ser reflexo de desequilíbrios nutricionais. A produção para autoconsumo contribui para a segurança alimentar das famílias, porém de forma complementar, pois não supre todas as necessidades básicas, sendo necessárias outras formas de obtenção de renda para aquisição de alimentos e de outros bens. Para algumas destas famílias, a implementação do PAA seria uma forma de obtenção de renda, mesmo aquelas que são beneficiárias de outros programas e que recebem doação de alimentos poderiam comercializar, desde que atendessem às exigências do programa.

No município de Gravataí, o PAA foi executado uma única vez, no ano 2011. Esta particularidade é um indicativo da existência de entraves que dificultam a execução do programa no município, fato que torna viável um trabalho de pesquisa local. A ideia central desta proposta foi identificar os fatores determinantes para a inefetividade do PAA, em Gravataí, através da análise da execução ocorrida em

2011 e dos problemas observados por pesquisadores, em outros municípios. A ideia inicial era observar e analisar também o processo de implementação do programa em 2014, mas devido a vários problemas, que serão abordados ao longo deste estudo, isso não foi possível.

Neste contexto, foram tomadas como base as seguintes hipóteses: existe uma grande necessidade de aprendizagem institucional para que a implementação do PAA seja bem sucedida no âmbito municipal; há uma carência de infraestrutura local que influencia diretamente na logística do PAA; a falta de organização dos atores, tanto na esfera pública, quanto na Sociedade Civil contribui para a inefetividade do PAA.

O PAA é composto por várias modalidades de implementação, mas em Gravataí a única modalidade implementada em 2011 foi a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, esta modalidade é executada através de convênios estabelecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com Governos estaduais e municipais (Adesão Mista). Assim, este estudo limita-se exclusivamente a esta modalidade de implementação.

O texto foi dividido em capítulos para melhor compreensão. Na introdução foi feita a apresentação do programa. No segundo capítulo é apresentado um histórico do PAA nacional e municipal ao longo dos dez anos de existência do programa. No terceiro capítulo é apresentado um estudo da legislação referente ao PAA, onde são discutidas as mudanças ocorridas recentemente e seus efeitos no programa. No quarto capítulo é abordada a municipalização do PAA e seus efeitos. No quinto capítulo são abordados os problemas de execução do PAA, também é apresentado o estudo de caso do município de Gravataí-RS.

Para este estudo foram feitas pesquisas bibliográficas que abordaram os temas apresentados nos capítulos, descritos acima. Os dados para o estudo de caso foram obtidos através de entrevistas com atores locais, envolvidos no PAA, e de pesquisa documental (atas do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí e notas fiscais dos produtores rurais). No item 5.4 são discutidos os resultados obtidos no estudo de caso.

## 2 HISTÓRICO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

### 2.1 Histórico Nacional do PAA

Em meados da década de 1990 aconteceu uma inflexão na trajetória do reconhecimento oficial pelo Estado brasileiro da diversidade do meio rural e da legitimidade das demandas da agricultura familiar. Até então, a política agrícola estava voltada quase que exclusivamente para a agricultura patronal, deixando de lado 4,4 milhões de estabelecimentos rurais familiares, dos quais 2,2 milhões de famílias pobres (IBGE, acesso jun. 2014). Neste contexto, foi criada a primeira política pública destinada aos agricultores familiares, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

A criação PRONAF em 1995-1996, após o processo de redemocratização, atendeu a demanda dos movimentos sociais ligados aos pequenos agricultores e ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) que começaram a exigir ampliação e adaptação dos instrumentos de política agrícola como crédito, garantia de preços e acesso ao mercado, atenção às necessidades dos pequenos agricultores. O programa tem foco intencional sobre crédito subsidiado, crédito para capital de giro e investimentos sob medida para os pequenos agricultores. Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, o Governo Federal comprometeu-se mais com o desenvolvimento agrário centrado na agricultura familiar. (SOARES, 2013)

O PRONAF é um programa de crédito para agricultores familiares, o qual beneficia aqueles agricultores que possuem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

Seguindo a cronologia temos o lançamento do Programa Fome Zero na posse do presidente Lula. A estratégia deste programa viabilizou um conjunto de iniciativas para garantir outro compromisso de campanha: o combate à fome e a promoção da segurança alimentar. A meta do presidente Lula eram três refeições diárias, no mínimo. O direito humano à alimentação saudável e adequada foi introduzido na Constituição, e uma lei de Segurança Alimentar foi aprovada no Congresso, prevendo, entre outras coisas, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O Conselho Nacional de Segurança Alimentar

e Nutricional (CONSEA) foi recriado e fortalecido, ligando-se diretamente à Presidência da República. Houve a unificação dos programas de transferência de renda que deram origem ao Programa Bolsa Família, que passou a garantir renda mínima para milhões de famílias brasileiras pobres. A maior parte dos recursos alocados pelo Programa Bolsa Família foi destinada, principalmente, para a aquisição de alimentos. Na sequência, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) através da unificação de vários programas e ações na área social e da assistência social. O Estado brasileiro passou por transformações, que alteraram prioridades e redirecionamento dos recursos públicos, houve um maior reconhecimento da agricultura familiar e da importância da segurança alimentar. A partir destas ideias, em conjunto com as políticas públicas do Programa Fome Zero, foi criado e desenvolvido o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Programa que parte de uma ação conjunta e está conectado com outras iniciativas, que serão abordadas ao longo deste estudo. O PAA é definido como um programa intersetorial, que foi acompanhado ao longo das suas etapas de formulação e implementação pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e por diferentes organizações da Sociedade Civil. Parte do sucesso do PAA é resultado da inserção dos agricultores familiares em outros programas sociais, através deste apoio, eles conseguem produzir, organizar-se e comercializar sua produção com o Governo. (CAMPOS; BIANCHINI, 2013)

O PAA foi um dos primeiros programas do novo Governo, lançado em julho de 2003. Sua construção começou logo nos primeiros dias após a posse. A elaboração do PAA foi liderada pelo Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); contou com apoio decisivo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), além de outros técnicos e organismos do Governo Federal e da sociedade. (CAMPOS; BIANCHINI, 2013).

O PAA foi criado como um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, desde então ocorreram algumas alterações na legislação do PAA, mas estas serão discutidas no capítulo 3 deste estudo.

O Grupo Gestor do PAA (GGPAA) é responsável por definir as medidas necessárias à operacionalização do programa. O GGPAA é responsável por definir:

a forma de funcionamento das modalidades do programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores e consumidores; as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares; e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA.

Participam da execução do PAA gestores executores, representantes dos Estados, dos municípios e da CONAB; gestores locais, formados pelas organizações de agricultores (cooperativas, associações, etc.) e entidades socioassistenciais que administram seus respectivos projetos. O controle social é realizado pela Sociedade Civil através de suas representações no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e nos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. (GRISA, 2010)

De 2003 a 2005 o programa foi operacionalizado exclusivamente com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). A partir de 2006 passou a contar com a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (VOGT; SOUZA, 2009)

Os valores atualizados e de cada modalidade serão apresentados no terceiro capítulo deste estudo.

Segundo Vogt e Souza (2009) essa perspectiva de política pública contribuiu também para ampliar e diversificar as linhas de crédito para a produção via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Os autores salientam que o PAA tem como perspectiva conectar a demanda por alimentos com a produção da agricultura familiar, já que esta conexão também é impulsionada por outros programas públicos, não esquecendo que aqui se enquadram também os assentamentos do programa de reforma agrária.

Segundo Takagi et al. (2013), o êxito do programa, que em 2013 destinava R\$ 1 bilhão à compra de produtos gerados por 400 mil famílias de pequenos agricultores, apoia-se em vários fatores, dos quais eles destacaram cinco, que podem ser multiplicados.

Primeiramente, o fato de ter partido de uma ideia simples como a de canalizar o poder de compra do Estado para o elo mais fraco da corrente rural, os agricultores familiares e de subsistência. O reconhecimento do trabalho destas pessoas que têm um papel muito importante no abastecimento alimentar e, que mesmo assim fazem parte do grupo dos mais vulneráveis à insegurança alimentar, foi um grande avanço. É difícil acreditar, mas mais de 70% das pessoas que vivem em insegurança alimentar residem em zonas rurais de países em desenvolvimento. O segundo fator a ser destacado é que o PAA está vinculado a outras políticas e é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Por estar vinculado ao Fome Zero beneficiou-se do apelo político que garantiu os recursos para sua execução. O programa foi entrelaçado a outras iniciativas, sob o mesmo guarda-chuva do Fome Zero que asseguraram o lastro de consistência e sua legitimidade. O terceiro ponto a destacar é o ao sistema de monitoramento permanente das aquisições que foi implantado. As aquisições de alimentos e a distribuição dos mesmos são controladas pelos conselhos locais e pelo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). O quarto ponto positivo do programa foi a recuperação e a ampliação de uma rede de órgãos públicos para garantir a operacionalidade das aquisições junto ao produtor. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) teve como atribuição colocar o programa em ação em todo Brasil. O quinto ponto destacado é o reconhecimento da capilaridade difusa da pequena produção num país com 8,5 milhões de km. Este fato teria inviabilizado a implantação do PAA se ele não tivesse sido implementado em parceria com estados e municípios. Além disso, trata-se de um programa de duplo interesse: o apoio ao pequeno produtor local e a comercialização de seus produtos para o atendimento de programas alimentares do município (TAKAGI et al.,2013).

Em dez anos de PAA, o Governo Federal adquiriu mais de 4 milhões de toneladas de alimentos produzidos exclusivamente pela agricultura familiar (MDA, 2013) e beneficiou mais de 20 mil entidades socioassistenciais que receberam alimentos por meio do PAA (MDS, 2013). Em dez anos, o Governo investiu R\$ 5 bilhões no programa. “O volume anual de recursos aplicados no PAA saltou de R\$ 143 milhões, em 2003, para R\$ 839 milhões em 2012, um aumento de quase 600%”. (Anuário Brasileiro da Agricultura Familiar, 2014)

O Gráfico 1 mostra a evolução da execução financeira do PAA por região, nota-se que houve um aumento considerável na alocação de recursos para a Região

Sul. Ao longo destes dez anos de PAA as regiões Sul e Nordeste foram as que mais receberam recursos do programa.



Gráfico 1. Evolução da execução financeira do PAA por Região Geográfica. Elaborado por Campos e Bianchini (2013). Fonte: MDS, 2013

No Gráfico 2 são apresentados os dados de participação dos agricultores no PAA, por Região Geográfica, onde se observa que a Região Nordeste foi a que apresentou o maior número de agricultores familiares participantes do PAA, fato atribuído a esta região concentrar o maior número de pequenos agricultores no Brasil.

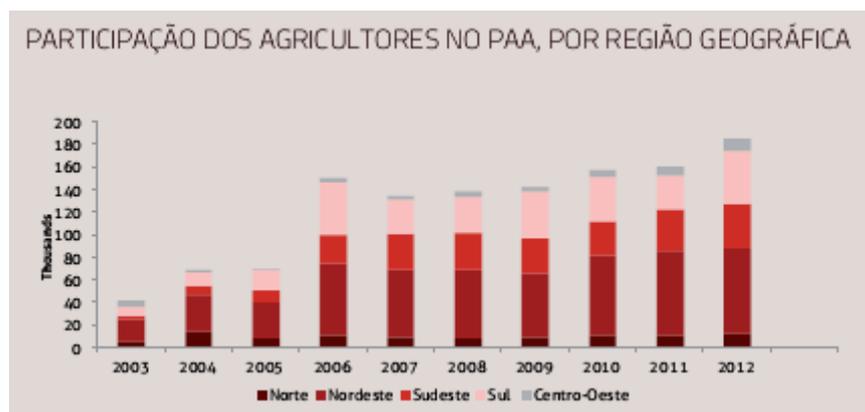


Gráfico 2. Participação dos agricultores no PAA por Região Geográfica. Elaborado por Campos e Bianchini (2013). Fonte: MDS, 2013

As primeiras aquisições de alimentos do PAA foram realizadas no Mato Grosso do Sul. Desde então, o PAA tem avançado muito, principalmente com relação à garantia do acesso aos alimentos, à promoção da segurança alimentar e nutricional da população e ao apoio à agricultura familiar. O PAA é um programa único que se desdobra em diferentes modalidades executadas por vários agentes operadores. Isso lhe dá capacidade de atingir seus objetivos de atender a agricultura familiar e as populações tradicionais com menor grau de inserção no mercado, assim como, promover a segurança alimentar e nutricional da população mais pobre de forma ajustada à realidade local. O PAA é, portanto, um instrumento flexível de garantia do direito humano à alimentação com soberania alimentar. (Caderno Balanço PAA 2003/2010)

O Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, Arnaldo de Campos, explica por que o PAA deu certo:

O PAA deu certo porque tem uma metodologia que permite que, com o mesmo recurso, haja o fortalecimento da agricultura, a dinamização das economias locais, a promoção da segurança alimentar e a valorização de hábitos alimentares regionais, além de apoiar a rede pública de alimentação e nutrição. Ganha o agricultor familiar e ganha quem recebe os produtos. (Anuário Brasileiro da Agricultura Familiar 2014)

O oficial de Políticas da FAO Adoniram Sanches Peraci explica que o programa brasileiro tem duas grandes diferenças se comparado às políticas públicas existentes em outros países:

Um vínculo com a política de compras públicas, na qual o Estado pode apoiar os mais excluídos neste importante momento de aprendizado de como se relacionar com o mercado e a outra é o foco nas pessoas que estão superando a linha de pobreza (Anuário Brasileiro da Agricultura Familiar 2014).

A experiência brasileira chegou a África e tem sido replicada em países africanos, como: Etiópia, Malauí, Senegal, Moçambique e Niger, onde participam do PAA, 1.600, 1587, 1000, 600 e 400 agricultores, respectivamente. O PAA África beneficiou cerca de 125 mil estudantes de escolas primárias. O projeto recebe apoio do MDS, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e do Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (Nota Técnica, 2014).

O representante da FAO conta que, por meio de cooperação internacional, 10 países da América Latina e Caribe – Antígua e Bermuda, Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru – também estão se aproximando da experiência brasileira do PAA para implementar políticas semelhantes (Anuário Brasileiro da Agricultura Familiar, 2014).

## 2.2 Histórico Municipal do PAA

Gravataí já se destacou como uma das principais bacias leiteiras no estado do RS. Na primeira metade do século XX, a cultura do aipim também teve destaque na agricultura do município, quando a farinha de mandioca garantiu desenvolvimento econômico. Na década de 1930, entre as suas principais realizações municipais estão: a implantação do sistema de energia elétrica na cidade, o alargamento e calçamento das primeiras ruas, a construção da faixa ligando Gravataí a Porto Alegre e o projeto urbanístico atual do centro da cidade.

Novo marco na história municipal viria nas décadas de 60 e 70 com a instalação das primeiras indústrias e a criação do Distrito Industrial e construção da FREE-WAY, com acesso à Gravataí.

Outra grande conquista para o município, foi a instalação do Complexo Industrial da General Motors, uma das indústrias mais bem estruturadas do mundo. O anúncio da sua instalação foi feito dia 17.03.1997, data que ficará como marco de desenvolvimento do município, visto que esta grande empresa veio juntar-se ao Parque Industrial de grande porte e ao comércio bastante desenvolvido da cidade. Gravataí já se encontra numa situação privilegiada como um dos maiores e mais importantes municípios da Região Metropolitana. A vinda da GM consolidou o perfil industrial da cidade e tornou Gravataí um dos maiores pólos da indústria metal - mecânica do Brasil. (Prefeitura Municipal de Gravataí, 2014)

Com a industrialização houve também um aumento das atividades de comércio e serviços e aumento da demanda habitacional. A concentração populacional aumentou a área de expansão urbana e o espaço rural tende a se reduzir cada vez mais para atender às exigências da população. Atividades agropecuárias familiares historicamente presentes na região como o cultivo da mandioca e a bovinocultura leiteira tem reduzido sua produção consideravelmente. Neste contexto, o PAA apresenta se como uma alternativa de renda para que estas

famílias não abandonem sua atividade, transmitindo, a estas, uma ideia de valorização de sua atividade e sinalizando para a existência de outras formas de comércio, dada a proximidade de um grande mercado consumidor.

No município de Gravataí, o PAA ocorreu pela primeira e única vez em 2011, dos 32 agricultores familiares que participaram do programa, teve-se acesso às notas de 30 deles, os totais comercializados por estes foi 40.538,75 kg de alimentos (Tabela 1).

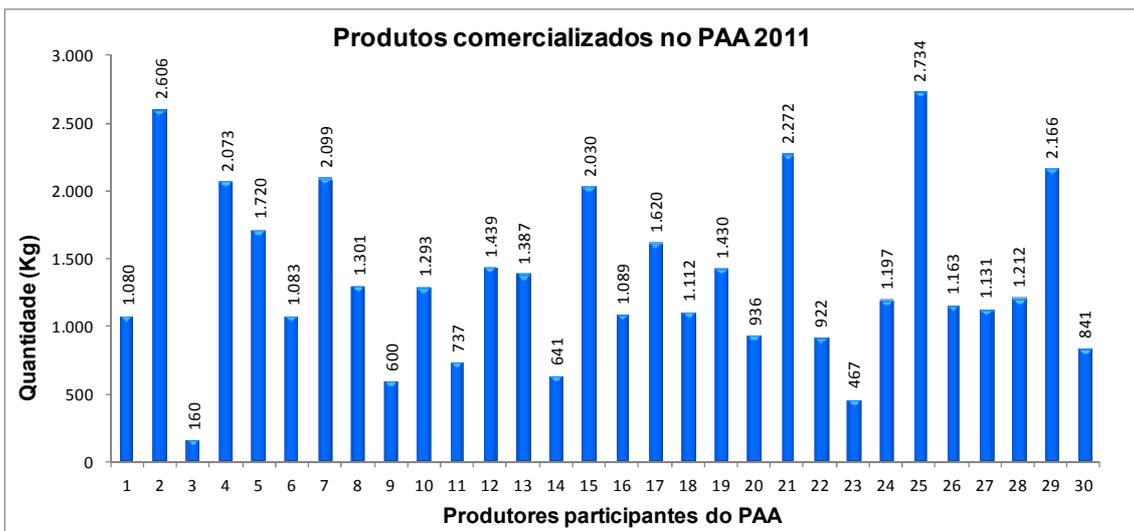


Gráfico 3. Produtos comercializados pelos 30 produtores participantes do PAA 2011, município de Gravataí, RS. Elaborado pela autora a partir de dados das notas fiscais dos produtores.

No Gráfico 3 são apresentados os totais comercializados, em kg, pelos 30 produtores participantes do PAA 2011, município de Gravataí-RS, as colunas representam os totais individuais. Observa-se que o produtor nº 25 foi que entregou o maior volume de produto (2.734 kg) e que o produtor nº 3 foi que entregou o menor volume de produto (160 kg), sendo estes o máximo e mínimo de volume comercializado no PAA 2011, em Gravataí.

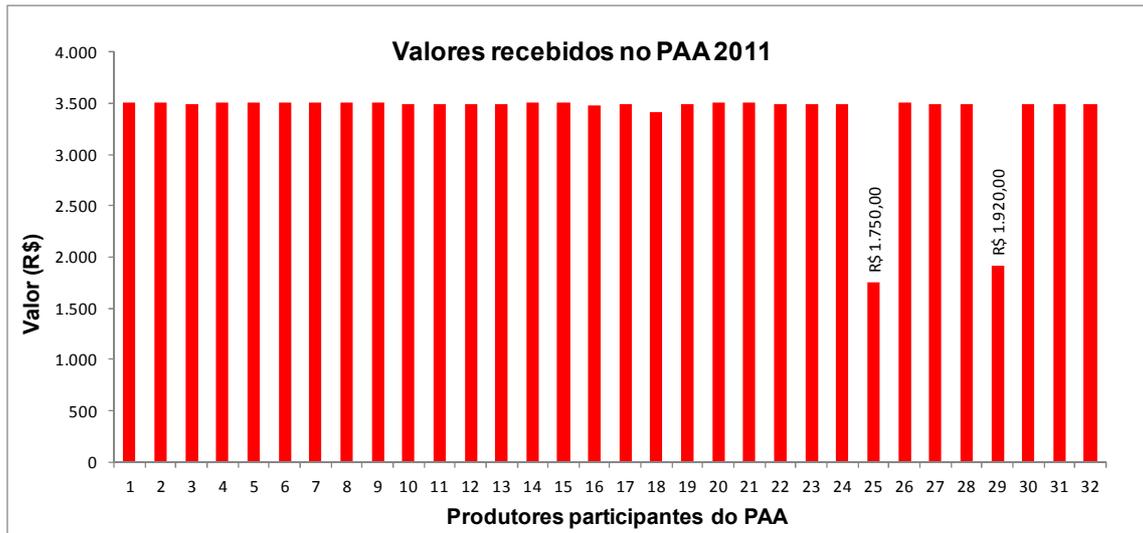


Gráfico 4. Valores recebidos em reais pelos 32 produtores participantes do PAA 2011, município de Gravataí, RS. Elaborado pela autora a partir de dados das notas fiscais dos produtores.

No Gráfico 4, estão representados os totais comercializados individualmente pelos 32 produtores participantes do PAA 2011, município de Gravataí-RS (representado pelas colunas), onde observa-se que a maioria dos produtores, à exceção dos produtores nº 25 e nº 29, comercializou os valores máximos (R\$ 3.500,00) pagos pelo PAA.

Como se observa na tabela 1, o produto mais vendido foi o aipim que representou mais de 50% do total comercializado enquanto o milho verde foi o menos vendido.

Tabela 1. Produtos comercializados pelos agricultores de Gravataí durante o PAA 2011. Elaborada pela autora.

<b>Produto</b>	<b>Quantidade (kg)</b>
abóbora	224,70
aipim	21.691,10
alface	4.762,40
batata doce	1.531,50
bergamota	205,00
beterraba	257,00
brócolis	111,00
chicória	175,00
chuchu	151,50
couve	3.157,20
couve chinesa	2.565,30
espinafre	354,00
feijão	795,00
laranja	1.071,50
mel	160,00
milho verde	32,00
moranga cabotiá	717,60
mostarda	902,50
repolho	570,00
rúcula	403,70
tempero verde	700,75
<b>Total</b>	<b>40.538,75</b>

Durante a execução do PAA 2011, 755 famílias em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar foram beneficiadas com doações de alimentos. No item 5.4 deste estudo encontra-se um estudo de caso do PAA 2011 no município de Gravataí, onde estas questões serão discutidas de maneira mais detalhada.

Neste ano, 2014, Gravataí fez a adesão ao programa, mas sua implementação ainda não foi iniciada. Nesta etapa, observa-se muitos entraves, entre eles, a falta de estrutura física e de pessoal para a realização das coletas dos produtos agropecuários; e a falta de entrosamento entre os atores envolvidos tanto no âmbito institucional quanto na Sociedade Civil.

### 3 MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO/ORGANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Desde a criação do PAA em 2003 a legislação que regulamenta o programa passou por algumas alterações, assim este item limita-se, exclusivamente, à discussão das alterações mais recentes na legislação, e, portanto, não será abordada a legislação de forma detalhada a cerca do PAA.

Recentemente o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, foi alterado pelo Decreto nº 8.293, de 2014, passando a vigorar com as seguintes alterações:

No capítulo I que trata das finalidades do programa de aquisição de alimentos, foram incluídos os incisos IV, V e VI no art. 4. O inciso IV caracteriza unidade recebedora como organização formalmente constituída, contemplada na proposta de participação da unidade executora, que recebe os alimentos e os fornece aos beneficiários consumidores, conforme definido em resolução do GGPA, com a inclusão deste inciso ficam mais claras as exigências e as funções destas organizações, o que pode ser considerado positivo já que uma das funções do PAA é fortalecer as instituições e organizações para que estas possam participar desta e de outras políticas públicas. Vogt e Souza (2009) relataram que no município de Tenente Portela, a Cooperfamiliar, gestora do PAA, mobilizou os movimentos sociais, pastorais da Igreja Católica, entidades locais e poder público para a implementação do PAA. Segundo Silva e Schmitt (2012), várias organizações tiveram de se regularizar, quitando dívidas ou atualizando sua documentação, para tornarem-se formalmente aptas a participar do PAA. Enquanto que outras entidades legalizadas que estavam praticamente inativas voltaram à atividade em função de seu envolvimento na execução do programa; o inciso V caracteriza o órgão comprador como órgão, entidade ou instituição da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que utiliza a modalidade Compra Institucional para aquisição de produtos da agricultura familiar; e o inciso VI caracteriza chamada pública como procedimento administrativo voltado à seleção da melhor proposta para aquisição de produtos de beneficiários fornecedores e organizações fornecedoras. Para a chamada pública, a definição de preços dos

produtos se dará da mesma maneira, pelo preço de referência de aquisição dos alimentos, que será definido pela média de 3 (três) pesquisas de preços praticados no mercado atacadista local ou regional, porém, as quantidades de produtos a serem entregues pelos agricultores familiares serão estipuladas previamente. Se, por um lado, isso parece ser um entrave para o pequeno produtor fornecer de maneira individual, por outro, pode ser um estímulo para que este se associe, ou para que as organizações (associações e cooperativas de produtores) se fortaleçam ainda mais. Não esquecendo que a chamada pública dá transparência e visibilidade ao processo de aquisição de alimentos.

Na Seção III que trata do pagamento aos fornecedores, no parágrafo 4º do art. 13 foi alterado o prazo mínimo de arquivamento dos comprovantes de pagamentos aos beneficiários fornecedores de cinco para dez anos, estes ficarão sob a responsabilidade da organização fornecedora. Esta ampliação de prazo traz uma maior transparência ao processo, já que amplia o prazo de fiscalização documental, por vezes muito demorado, dificultando possíveis fraudes e desvios. Delgado et al. (2005) já sinalizavam para a correção dos mecanismos de fiscalização, segundo estes autores os métodos de controle eram aparentemente frouxos no primeiro ano de implementação do PAA. Atualmente, o controle e a fiscalização das doações são realizados pelos conselhos municipais ou estaduais, que atuam como mecanismo de controle social dos projetos, conferindo maior confiabilidade à sua fiscalização e execução. Nesta modalidade, os produtos são entregues, pelo produtor, à entidade que distribui os mesmos, fato que demanda uma grande organização em todo o processo. (VOGT; SOUZA, 2009)

O art. 16, também sofreu alteração, o termo de recebimento e aceitabilidade que deveria ser emitido e assinado, deverá ser atestado. Com a alteração do inciso II os órgãos ou entidades das redes socioassistencial, de equipamentos de alimentação e nutrição, e de ensino, não poderão emitir o atestado, que deverá ser emitido por representante da unidade recebedora e referendado por representante da unidade executora, caso os alimentos sejam entregues diretamente pelo beneficiário ou organização fornecedora à unidade recebedora (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). A mudança no modelo de controle e no tipo de documento comprobatório da aquisição dá mais credibilidade, já que quem recebe os alimentos (unidade recebedora) emite o atestado, mas precisa ser referendado pela unidade executora, isso torna o processo mais transparente. A exigência de um

acompanhamento mais intensivo condiciona os atores a um maior envolvimento durante a execução do programa, o que resulta em maior entrosamento entre as organizações que estes representam, e, que permite a troca de informações entre Governo e Sociedade Civil.

O capítulo IV que trata das modalidades de execução do programa de aquisição de alimentos teve alteração no art. 17 nos incisos II, IV, V e VI. O inciso II define a modalidade Compra Direta como compra de produtos definidos pelo GGPA, com o objetivo de sustentar preços, não tendo mais como objetivo atender demandas de programas de acesso à alimentação e das redes socioassistenciais e constituir estoques públicos; (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). As alterações deste inciso deixam claro que a partir de agora a modalidade Compra Direta tem como objetivo sustentar preços, embora seja uma política de grande importância, ela não é foco deste estudo, portanto esta modalidade não será discutida.

Do inciso IV também foi retirada a destinação aos estoques públicos, passando a valer o seguinte texto: Apoio à Formação de Estoques - apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público; (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). A partir de agora o PAA apoia a formação de estoques nas organizações fornecedoras não mais a formação de estoques públicos. Isso significa dizer que o PAA passa a fomentar indiretamente as organizações de agricultores familiares. Para tanto, os agricultores precisam estar organizados tanto para as compras quanto para as vendas dos produtos da agricultura familiar e também para a prestação de contas ao Governo e aos associados.

O inciso V que se refere à Compra Institucional já foi alterado duas vezes, na primeira versão havia apenas o termo compra que foi alterado por compra da agricultura familiar (Decreto 8.026, de 2013). Esta alteração limita este tipo compra apenas à agricultura familiar. A alteração mais recente (Decreto nº 8.293, de 2014) determina que a compra institucional da agricultura familiar seja realizada por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos. No comentário anterior referente ao inciso VI do art. 4, o tema chamada pública, já foi discutido. Outra alteração no inciso foi a inclusão de sementes e de outros materiais propagativos, que também poderão ser adquiridas por parte de órgão

comprador. Mudança importante que possibilita a diversificação da produção e o estímulo a pequenos empreendimentos, como viveiros de mudas, por exemplo. Há, também, a garantia da biodiversidade através da comercialização de sementes criolas.

O inciso VI foi reescrito e inclui na compra institucional a aquisição de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). A alteração deste inciso possibilita que sementes, mudas e materiais propagativos sejam doados, fomentando o cultivo de plantas e a criação de animais como forma de gerar renda. Assim, abre-se a possibilidade de fomentar a produção agroecológica já que os produtores poderão comercializar suas próprias sementes. Segundo Silva e Schmitt (2012), o fórum agroecológico influenciou na conformação de alguns mecanismos do programa, como a compra e doação de sementes crioulas ou localmente adaptadas.

O novo decreto incluiu um parágrafo único que determina como exigências mínimas para a chamada pública: objeto contratado, quantidade e especificação dos produtos, local da entrega, critérios de seleção dos beneficiários ou organizações fornecedoras, condições contratuais e relação de documentos necessários para habilitação. Este parágrafo regulamenta todos os procedimentos que serão adotados na chamada pública, devendo ficar tudo acordado e documentado anteriormente, como forma de minimizar falhas e contratemplos no decorrer do processo.

O art. 19 que determina os valores máximos fornecidos também foi alterado pelo Decreto nº 8.293, de 2014. Na modalidade Compra com Doação Simultânea o valor passa de R\$ 5.500,00 para R\$ 6.500,00 por unidade familiar. Na modalidade Compra Institucional passa de R\$ 8.000,00 para R\$ 20.000,00, por ano, por órgão comprador por unidade familiar. Na modalidade Aquisição de Sementes o valor é de R\$ 16.000,00 por unidade familiar. O aumento mais significativo foi para a modalidade Compra Institucional, R\$12.000,00, por ano, por órgão comprador por unidade familiar, como forma de garantir maior volume de vendas ao produtor através de maior investimento. Na modalidade Aquisição de Sementes o valor máximo determinado foi bem significativo, também. Atualmente o valor para fornecimento individual é de R\$ 6.500,00, ao longo do período de existência do PAA, observa-se um incremento de 260% com relação ao valor inicial comercializado por produtor/ano.

Segundo Vogt e Souza (2009), após o aumento do valor do salário mínimo, a pressão pelo aumento do limite fornecido pelo PAA aumentou. Até o ano de 2006, o limite era de apenas R\$ 2.500,00/família/ano. Em 2013, o limite anual já era de R\$ 5.500 na modalidade com o limite superior mais baixo (Compra Direta com Doação Simultânea), que é o foco deste estudo. (SOARES, 2013)

O decreto também alterou valores por organização fornecedora, por ano, respeitados os limites por unidade familiar. Na modalidade Compra com Doação Simultânea o valor é de R\$ 2.000.000,00, na modalidade Apoio à Formação de Estoque o valor é de R\$ 1.500.000,00, sendo a primeira operação limitada à R\$ 300.000,00. Foram incluídos incisos que definiram valores para a modalidade Compra Direta (R\$500.000,00), para a modalidade Compra Institucional (R\$ 6.000.000,00), por órgão comprador e para a modalidade Aquisição de Sementes (R\$ 6.000.000,00), nesta modalidade compras com valores acima de R\$ 500.000,00 deverão ser realizadas por meio de chamada pública. O novo decreto determina que a modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite terá seu limite definido em resolução do GGPA. Na modalidade Apoio à Formação de Estoques, a organização fornecedora não poderá acumular mais de uma participação e os pagamentos aos beneficiários fornecedores deverão ser feitos mediante entrega dos produtos objeto do projeto. Esta forma de pagamento torna-se segura para os dois lados, por um lado evita pagamentos de produtos não recebidos e por outro garante o pagamento dos produtos na entrega destes. Na modalidade Compra com Doação Simultânea, o beneficiário fornecedor deverá optar por participar individualmente ou por meio de organização formalmente constituída, podendo estar vinculado a apenas uma unidade executora. O limite anual de participação por unidade familiar nas aquisições realizadas por meio de organizações fornecedoras será de R\$ 8.000,00, podendo o beneficiário fornecedor participar de mais de uma modalidade, e os limites serão independentes entre si. (Incluído pelo Decreto nº 8.293, de 2014). Ao optar por comercializar seus produtos por meio de organizações fornecedoras, o produtor tem um incremento de R\$ 1.500,00 ou 18,75%. Se levarmos em consideração que o valor inicial pago aos beneficiários fornecedores era de R\$ 2.500,00, constataremos um aumento muito significativo de 320%.

O Decreto nº 8.293, de 2014 regulamenta que o período de execução do PAA será de 1º de janeiro a 31 de dezembro e que é competência do GGPA de

estabelecer normas complementares para operacionalização das modalidades (art. 17).

O capítulo VI que trata da execução do PAA por meio de termo de adesão determina em seu art. 30 que após a adesão ao programa, a unidade gestora proporá aos órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, ou aos consórcios públicos os montantes financeiros a serem disponibilizados pela União para pagamento aos beneficiários fornecedores e as metas de execução, com os respectivos prazos, estabelecidas entre as partes em planos operacionais. (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). Ao art. 30 foram incluídos alguns parágrafos, onde fica determinado que: planos operacionais poderão, por iniciativa da unidade gestora, ser alterados pelas partes em função do desempenho do órgão aderente, o que exige mais organização e estrutura dos executores do PAA; o início da operação de aquisição de alimentos ocorrerá após a aprovação da proposta de participação da unidade executora pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mediante a análise da conformidade da proposta com as metas e os recursos financeiros previstos nos planos operacionais; a proposta de participação, elaborada pelas unidades executoras, deverá apresentar, no mínimo: relação dos beneficiários fornecedores, das unidades receptoras, do quantitativo de alimentos e dos preços dos produtos a serem adquiridos e identificação da instância de controle social à qual a proposta foi apresentada. (Incluído pelo Decreto nº 8.293, de 2014). A coleta de todos estes dados e a aprovação da proposta tem por finalidade garantir a execução do PAA, visto que muitos municípios aderiram ao programa, mas não conseguiram executá-lo por vários motivos, entre eles, a falta de pessoal e de transporte.

Na Seção II que trata das Responsabilidades das Partes e das Penalidades no Âmbito do Termo de Adesão o art. 31 teve alterações conforme segue: As unidades executoras deverão cumprir as metas pactuadas periodicamente nos planos operacionais ao realizar as atividades previstas no termo de adesão. (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). Anteriormente estas metas deveriam ser cumpridas anualmente, a fixação de prazos mais curtos pode ser uma maneira de evitar o acúmulo de demandas, e com isso, dar mais agilidade ao trabalho burocrático que se acumula em certos períodos, final de ano, por exemplo, e que ocasiona a perda de prazo de muitos projetos.

O art. 32 que determina que as ações relativas à aquisição e à distribuição de alimentos são de responsabilidade exclusiva da unidade executora sofreu alterações, nos incisos que deverá zelar: pela aquisição de produtos exclusivamente do público definido nos incisos II e III do caput do art. 4º; pela qualidade dos produtos adquiridos e distribuídos; pelo registro correto e tempestivo das aquisições e das doações no sistema de informação previsto no art. 50; pela adequada emissão e guarda da documentação fiscal referente às operações de compra de produtos; pelo acompanhamento do limite de participação anual ou semestral individual do beneficiário fornecedor e da organização fornecedora, quando for o caso, nas operações sob sua supervisão; pelo não comprometimento de recursos financeiros acima do pactuado no plano operacional e na proposta de participação; pelo acompanhamento das ações de destinação de alimentos às entidades participantes; e pela fiscalização das atividades do programa no seu âmbito de execução. (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). A substituição do termo alimentos por produtos deu mais abrangência, incluindo sementes e material propagativo ao PAA. Para maior controle de operação do programa, passou a ser exigido o registro das doações, também o acompanhamento dos limites fornecidos de forma individual ou por meio de organização fornecedora. Caberá ainda à unidade executora fiscalizar o programa e acompanhar a destinação dos alimentos, estando mais comprometida com sua execução, além disso, a unidade executora não deve comprometer mais recursos do que o previsto no plano operacional do PAA.

O inciso I do art. 33 da mesma seção foi alterado conforme segue: Cabe à União disponibilizar recursos, observadas as dotações orçamentárias, por meio de instituição financeira oficial, para realização dos pagamentos aos beneficiários fornecedores envolvidos nas aquisições realizadas pelas unidades executoras, nos limites definidos no plano operacional (antes anual); (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). Anteriormente o plano operacional era anual, a mesma observação vale para a Seção III que se refere ao Apoio Financeiro da União, o art. 35 teve alteração conforme segue: O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) transferirá, na forma de apoio financeiro, conforme o art. 21 da Lei nº 12.512, de 2011, recursos às unidades executoras que tenham aderido ao PAA, com a finalidade de contribuir, durante a vigência do termo de adesão, com a operacionalização das metas acordadas em seus planos operacionais (antes planos operacionais anuais). (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014)

No capítulo VIII que trata das disposições finais e transitórias o art. 50 determina que o Poder Executivo Federal forneça informações sobre o PAA, garantindo não apenas o acompanhamento na fase de destinação dos produtos, mas também da fase aquisição destes. (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014)

A partir do decreto 8.293, de 2014 não há mais limites diferenciados entre os produtos orgânicos, antes o limite era de R\$ 8.000,00. Também não há mais diferenciação entre os beneficiários fornecedores cadastrados no Cadastro Único para benefícios sociais.

A produção agroecológica e orgânica passou a ser incentivada pelo PAA a partir da Resolução nº 12 do Grupo Gestor, de 21 de maio de 2004, segundo a qual os produtos agroecológicos ou orgânicos receberiam um de acréscimo de até 30% sobre os preços de referência com relação aos demais produtos, estas aquisições passaram a ser informadas em separado das convencionais, para que pudessem ser analisadas e avaliadas pelo Grupo Gestor (art. 2º do parágrafo único da Resolução do Grupo Gestor do PAA nº 12). Segundo Galindo et al. (2013), essa permissão de acréscimo de preço para os produtos agroecológicos e orgânicos foi mantida em resoluções posteriores e incluída na nova lei que regulamentou o PAA (parágrafo único do art. 17 da lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011). Mais recentemente, o incentivo a esse tipo de produção passou a constar formalmente como um dos objetivos do PAA. Segundo o art. 2º do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, era finalidade do PAA: “promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional.” O autor, em estudo realizado na Região Norte do país, constatou a baixa oferta de produtos orgânicos, já que existe muita dificuldade de obter certificação por parte dos produtores. Além disso, os produtos oriundos do extrativismo, apesar de fazer parte sociobiodiversidade não eram considerados orgânicos pelo PAA.

#### 4 MUNICIPALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E SEUS EFEITOS

A municipalização da compra de alimentos é anterior ao PAA. Ainda na década de 1990, uma série de medidas provisórias (MP) foram editadas neste sentido. Entre elas, a MP nº 1.784 de dezembro de 1998, reeditada como MP nº 2.178-36 de agosto de 2001, determinava que 70% dos recursos transferidos da união para os municípios e estados deveria ser destinado à aquisição de produtos básicos, respeitando os hábitos alimentares locais e a vocação agrícola do município, como o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico local (AVILA et al., 2013).

Mas antes de entrarmos no tema da aquisição municipalizada propriamente dito, cabe caracterizar o papel das instituições governamentais, o comportamento dos seus atores e a relação destes com a Sociedade Civil. Também faz-se necessária a contextualização do processo de descentralização ocorrido no Brasil na década de 1990, que delegou mais atribuições aos municípios e com isso proporcionou uma maior participação da Sociedade Civil.

Segundo Niederle e Grisa (2013), o processo de descentralização, no Brasil, iniciou na década de 1990 como uma alternativa para reduzir a intervenção do Estado e tornar a Sociedade Civil mais atuante. A ausência do poder estatal resultou na criação de novos mecanismos de governança participativa onde a Sociedade Civil tem papel importante. Com a retomada da capacidade do Estado, estes mecanismos além de se manterem, se ampliaram. Os mecanismos de “ação pública” se contrapõem ao modelo clássico de políticas públicas concebidas a partir do Estado centralizado. O modelo novo permite a participação de vários atores nas diferentes fases das políticas públicas: implementação, monitoramento e avaliação, sem reduzir o papel do Estado.

Almeida e Carneiro (2003) abordam a política local após a descentralização ocorrida no Brasil. Atualmente, a federação brasileira mantém um sistema bem descentralizado, embora as atribuições ainda não tenham sido totalmente transferidas aos municípios, é no âmbito municipal que ocorrem a participação popular e as inovações governamentais e, onde, é exercida a gestão pública. Durante muito tempo o município foi visto como local de poder oligárquico de

patrimonialismo e de clientelismo, onde os projetos democráticos eram frustrados. A desigualdade de propriedade e de oportunidades eram evidentes.

O município foi descrito por alguns escritores como projeção do poder privado do domínio rural (coronelismo), onde o eleitorado rural ficava subordinado ao proprietário de terras. A partir da Constituição Federal de 1988, o município passou a ser valorizado e se transformou em ente federativo, tendo autonomia política plena. Este foi um momento de transição do autoritarismo para a democracia, foi uma maneira de aproximar o povo do governo, os municípios eram compostos de lideranças com habilidades políticas e diversos interesses, conhecedores das realidades locais e métodos de implementação de políticas, principalmente na área social.

Com o processo de redemocratização do país, ocorrido na década de 1980, observa-se o início de uma tendência à descentralização. Pela primeira vez houve uma tentativa de descentralizar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), através da municipalização da gestão da alimentação escolar nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Entre os anos de 1986 e 1988, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), estimulou a descentralização do PNAE através de sua municipalização. Os municípios se responsabilizavam pelo gerenciamento e pela operacionalização do programa e pela aquisição de alimentos básicos *in natura*. Apesar dos benefícios da descentralização do PNAE, o programa apresentou lentidão na liberação de recursos e dificuldade na prestação de contas por parte dos municípios. Além destes problemas, o Governo Federal sofria pressão da indústria alimentícia de produtos formulados. (AVILA et al., 2013)

O PAA foi criado em 2003 e faz parte das políticas sociais atreladas à segurança alimentar. A modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, que é o foco deste estudo, pode ser executada também no âmbito municipal, o que é considerado um aspecto inovador do programa. Na esfera municipal atuam os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (CONSEA), nas reuniões destes ocorre o debate entre a Sociedade Civil e o estado, onde são discutidas as políticas públicas referentes à agricultura, entre elas o PAA.

Atualmente, mais da metade dos municípios brasileiros abastece seus equipamentos de alimentação e nutrição com produtos adquiridos da agricultura familiar. A maior parte dos recursos destinados ao PAA é utilizada na compra de

frutas, verduras, legumes, feijão, arroz, carnes, leite e farinhas, e já chega a três mil o número de tipos diferentes de alimentos adquiridos pelo programa, a qualidade e a variedade de alimentos proporcionam uma alimentação mais saudável para os seus beneficiários consumidores. A dieta com alimentos variados, regionalizados, de alta qualidade nutricional resulta em uma melhor condição nutricional da população atendida. (CAMPOS; BIANCHIN, 2013)

Segundo Delgado (2005), o PAA possui dois modelos operacionais e de gestão: o modelo centralizado na CONAB, que pode operar inteiramente o programa, pode apenas geri-lo ou pode trabalhar em parceria com cooperativas, associações de produtores e, eventualmente, apoiar órgãos estaduais e municipais; e o modelo descentralizado operacionalmente nos estados (e municípios) que é gerido de forma compartilhada, tema deste estudo. Os operadores estaduais ou municipais têm desenvolvido sistemas de informações gerenciais específicas para o PAA. Até o momento, nestes bancos de dados encontram-se disponíveis apenas o total de recursos aplicados, o número de produtores beneficiados, a estimativa de famílias beneficiadas com alimentos e a distribuição dos recursos por região. Porém, esses dados ainda são insuficientes para uma avaliação de implementação. Esta constatação do autor evidencia que os estados e municípios ainda não estão organizados, ao contrário, estes, estão em processo de estruturação para atender uma demanda muito recente em suas agendas.

O processo de comercialização é um dos principais problemas da agricultura familiar, atualmente o acesso aos mercados institucionais representa uma alternativa economicamente interessante, apesar de ser um fenômeno recente no país, alguns estados e municípios já adotaram esta prática.

As compras públicas anteriores ao PAA já eram executadas através de preços de referência, porém, eram considerados os preços mínimos, que estavam sempre defasados em relação aos do mercado. Com o PAA, os preços de referência considerados estão mais próximos da realidade dos mercados locais e as compras garantem a remuneração do agricultor familiar. (VOGT; SOUZA, 2009)

Mielitz (2013) destaca um efeito indireto importante do PAA que é a elevação dos preços recebidos pelos produtos dos agricultores familiares, se considerarmos que, na maioria dos pequenos municípios, os pequenos varejistas e atravessadores exercem pressão para que os produtores entreguem seus produtos a preços muito baixos, a implementação do PAA foi positiva para este tipo de mercado também.

Segundo Delgado et al. (2005), em muitos casos, bastava anunciar a implementação do PAA no município para que os preços recebidos pelos agricultores se elevassem automaticamente. Assim, os produtos passaram a ser mais valorizados e os varejistas e atravessadores tiveram de pagar um preço semelhante ou maior do que o do programa, um dos motivos do aumento dos preços foi a melhoria da qualidade dos produtos agropecuários.

Mielitz (2013) citando Sparovek et al.(2007) afirma que os agricultores beneficiários fornecedores do PAA possuem receitas de comercialização da produção superiores as dos não beneficiários, esses tem renda aproximada três vezes superior a estes, essa diferença é atribuída à participação no programa, que por sua vez propicia a valorização dos produtos da agricultura familiar, conforme foi discutido anteriormente.

A valorização dos produtos traz mais segurança aos produtores que podem competir nos mercados locais, assim não dependem unicamente do PAA. O pensamento de que o programa pode acabar, limita os investimentos necessários para maior produção e melhor qualidade dos produtos, mas se os produtores têm outra opção de mercado não terão dúvidas em investir no seu negócio.

Vogt e Souza (2009) analisaram a influência do PAA nos mercados e canais de comercialização para os agricultores locais em dois municípios da região Ceileiro, do Estado do Rio Grande do Sul. Segundo os autores, se não fosse o programa, os agricultores não teriam acesso a muitos recursos. Os autores verificaram que o incentivo a uma produção mais diversificada, ajudou a ampliar os canais de comercialização para os agricultores, seja por meio de outras políticas públicas ou pela revitalização dos mercados agrícolas locais e que isso foi influenciado pelo PAA.

Apesar de não ser o foco deste estudo é importante discutirmos a Compra Institucional que foi introduzida como modalidade nova e importante no sistema do PAA em 2011 (Lei Nº. 12.512). Esta modalidade autoriza a expansão do processo de aquisição do PAA para outros níveis de governo sem vincular recursos financeiros adicionais do orçamento federal do PAA. Com a dispensa de algumas das barreiras legais que dificultavam a competição dos pequenos agricultores com as grandes empresas, o mercado institucional passou a ser uma alternativa de complementação de renda do PAA. Através da modalidade de Compra Institucional, as instituições públicas como hospitais, prisões e bases militares podem adquirir

produtos de pequenos agricultores. Outra possibilidade para os municípios e os estados é a complementação do programa de alimentação escolar com recursos próprios, estes também podem adquirir alimentos usando esta modalidade, até o limite de R\$ 8.000,00 por DAP, por ano. (SOARES, 2013)

Froehlich e Schneider (2013), em estudo realizado em Tapes–RS, verificaram que inicialmente o município não tinha condições de implementar a compra da agricultura familiar via PNAE. A ideia então foi adquirir os produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar através do PAA na modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea. A intenção dos autores deste estudo foi demonstrar que o PAA é uma política pública capaz de viabilizar a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Segundo eles, o programa tem se moldado conforme as estratégias adotadas nos municípios. Neste contexto, a participação dos atores sociais, gestores, produtores e consumidores com interesses comuns, tem sido decisiva no momento da criação, da modificação da e superação das dificuldades e das restrições dos modelos pré-estabelecidos.

Assim, como Tapes, muitos outros municípios têm se utilizado do PAA modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea para suprir as necessidades nutricionais dos seus estudantes. Conforme já foi abordado anteriormente, hoje a modalidade de Compra Institucional apresenta se também como uma ótima alternativa para atender esta demanda.

Silva e Schmitt (2012) analisaram a interdependência entre o PAA e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia e perceberam que o PAA fomentou a emergência e a difusão das relações de cooperação entre Estado e organizações da Sociedade Civil. Do ponto de vista da participação, esta observação é relevante, já que as organizações sociais são os proponentes destas políticas públicas.

Os autores observaram que nos casos de projetos propostos por organizações sociais, ocorre uma significativa transferência de responsabilidades para entidades associativas (associações e cooperativas), como as de coordenar a execução do programa. Enquanto que no caso do PAA municipal, as ações da Prefeitura suprem as capacidades que poderiam ser desenvolvidas pela Sociedade Civil dentro das próprias organizações, desde que o Governo Municipal desse suporte a estas organizações.

## 5 PROBLEMAS DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

### 5.1 Necessidade de aprendizagem institucional para implementação do PAA

O PAA Compra Direta Local Municipal é dependente da sensibilidade dos gestores públicos locais, que devem estimular a participação de grupos organizados, em vez de famílias individualmente, mais isso geralmente não ocorre, visto que existem muitos conflitos que acabam por contaminar os órgãos públicos e os espaços de participação da Sociedade Civil, como é o caso dos conselhos. Isto é um tanto contraditório, pois as Prefeituras são as responsáveis pelos contratos e pela prestação de contas, também são responsáveis pelo estabelecimento de mecanismos que garantam a organização formal do PAA, assim deveriam manter um diálogo aberto com a Sociedade Civil para que fosse possível a implementação deste e de outros tantos programas que deixam de ser executados devido a conflitos político-partidários.

Dada à precariedade em que muitas Prefeituras trabalham e, que em muitos municípios as Secretarias Municipais de Agricultura estão entre aquelas que têm os menores orçamentos, são evidentes as dificuldades enfrentadas para que se atendam demandas rotineiras. Então, unir forças com a Sociedade Civil, através de suas associações, seria uma forma de captar mais recursos para um setor tão importante como a agricultura.

Nos últimos governos foram muitos os recursos federais destinadas à agricultura, porém muitas Prefeituras não têm encaminhado projetos ou quando encaminham, acabam perdendo prazos ou desistindo destes por falta de contrapartida, isso quando tem pessoal com capacidade técnica e tempo disponível para elaboração destes projetos. Outro ponto a destacar aqui é a falta de iniciativa dos gestores, pois não basta ter um projeto tecnicamente viável se não houver interesse do gestor para executá-lo.

As leis de responsabilidade fiscal e de transparência econômica do setor público impactaram diretamente nos gastos públicos. Atualmente, os gestores têm sido muito cuidadosos com relação ao orçamento público, temendo ter de responder por qualquer falha que venham a cometer. Se por um lado isso representou um avanço, por outro, trouxe muita desconfiança no momento da assinatura de qualquer

documento, mesmo os mais simples, este fato se agrava, ainda mais, quando a pessoa que assina desconhece o assunto por completo. É o caso dos Prefeitos, que não têm obrigação de dominar todos os assuntos (que não são poucos). O problema é que, às vezes, eles estão muito mal assessorados e a informação que chega é confusa, e, até que haja compreensão, prazos já foram perdidos. Isso quando o documento sai em tempo hábil do órgão de origem.

Todos os pontos abordados influenciam diretamente quando se quer implementar um programa como o PAA. Neste caso, os problemas mais graves são a falta de pessoal capacitado (número reduzido de servidores, principalmente técnicos) e a falta de infraestrutura dos órgãos municipais que deveriam dar suporte às políticas públicas.

Martins (2013) destacou em seu estudo que em Minas Gerais o controle social do PAA leite era realizado de forma precária e assistemática. Praticamente não havia conselhos municipais e, por isso, foram criados comitês municipais responsáveis pelo cadastramento dos beneficiários, orientação e fiscalização da distribuição. Os conselhos estaduais apenas cumpriam exigências burocráticas formais. Também foram detectados problemas relacionados à transparência nos processos de substituição dos beneficiários. O autor concluiu, ainda, que não havia a integração do PAA leite com outros programas sociais.

## 5.2 Infraestrutura do PAA

Apesar de apresentar tantos pontos positivos o PAA apresenta muitos problemas de infraestrutura que interferem na sua implementação e execução.

Um dos problemas apontado por alguns autores como entrave para o sucesso deste programa é a dificuldade para transportar os produtos do local de produção até o de consumo. A falta de transporte adequado para entregar os produtos, principalmente os mais perecíveis, é um obstáculo para a execução do PAA. Segundo Soares (2013), citando Chmielewska e Souza, 2010; Nehring e Mckay, 2013, o problema se agrava em regiões mais pobres do Brasil, onde não há transporte adequado para os produtos e a infraestrutura é precária. Segundo os autores citados, este é um problema complexo, mas hoje existe recurso do orçamento do PAA destinado ao transporte, este é da ordem de 1 a 5 por cento do

custo total do projeto. Os recursos são destinados às agências de implementação do PAA: CONAB, cooperativas ou Secretarias Municipais de Agricultura.

As péssimas condições das estradas, por onde deveria escoar a produção, a falta de veículos adequados para o transporte de perecíveis somados às grandes distâncias existentes na área rural e ao custo elevado para manutenção dos veículos e das estradas, limitam a participação dos agricultores e a operacionalização do PAA. Segundo Grisa et al. (2009), a logística do programa apesar ser muito variada, na maioria dos casos apresenta problemas de transporte. Quando existem parcerias, os agricultores transportam seus produtos até um local de coleta, onde a instituição responsável ou a Prefeitura fará a distribuição destes às entidades beneficiadas; há casos em que os agricultores entregam os alimentos diretamente às entidades beneficiadas; em outros, a instituição responsável recolhe os alimentos nas propriedades dos agricultores e distribui às entidades beneficiadas.

Grisa et al. (2011) atenta para a necessidade de uma participação mais ativa do poder público municipal, principalmente na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea (foco deste estudo), que deve atuar diretamente na estruturação de uma logística adequada para a implementação do programa.

Froehlich e Schneider (2013) realizaram um estudo no município de Tapas- RS e observaram que outro problema enfrentado pelos agricultores é a dificuldade em atender às exigências sanitárias e os padrões de qualidade de produtos processados (bolachas, bolos, pães, schmiers, queijos) e de origem animal. Para estes produtos são necessários os registros de inspeção e os registros nos ministérios, além de cadastros e alvarás do estabelecimento. Alguns entrevistados apontaram como sendo estas exigências os fatores limitantes. No que diz respeito às agroindústrias familiares ainda há muito a se fazer, este é um campo muito técnico que exige do poder público uma boa estrutura para atender todos os que precisam. À equipe técnica também cabe fomentar as agroindústrias e orientar os agricultores a investirem na infraestrutura correta, a fim de evitar gastos desnecessários. No caso das agroindústrias o que pesa para os agricultores são os investimentos que demoram para dar retorno, por isso muitos ficam receosos de investir suas economias ou de tomar empréstimos bancários.

Siliprandi e Cintrão (2013) pesquisaram sobre inclusão feminina no Maranhão e afirmaram que a inclusão dos produtos de mulheres no PAA também depende das exigências da vigilância sanitária municipal, seus produtos são os de maior valor

agregado, os processados e os produtos de origem animal, conforme discutido anteriormente. Os autores destacam como atividade feminina a criação de aves nos quintais, produção bastante comum na agricultura familiar. A produção caseira de ovos e frangos “caipiras”, além de complementar a alimentação das famílias, produz excedentes que são muito apreciados e bem valorizados pelos consumidores devido a sua qualidade e sabor diferenciados. Além de chegarem mais frescos ao consumidor, dada a proximidade da produção. Novamente temos como entrave a infraestrutura exigida pela legislação que é voltada para produção e abate industrial, sendo uma estrutura inviável para agricultores familiares.

Outras deficiências estruturais, como as de armazenamento e de conservação dos alimentos até o consumo, limitam a inclusão de produtos de origem animal. A falta de rede de energia e de equipamentos de refrigeração limita a aquisição de produtos muito perecíveis pelo PAA, como é o caso do pescado. A estocagem destes produtos limita inclusive as doações para instituições, caso elas não possuam câmaras frigoríficas adequadas para receber estes alimentos.

### 5.3 Organização do PAA

Avila et al. (2013) discutem sinergia e complementaridade entre os diversos setores responsáveis pelas políticas públicas. Segundo os autores, da preocupação pela “racionalidade administrativa fiscal” surgiu recentemente a intersectorialidade (década de 1990), como alternativa para conter a equivocada e caótica expansão de ações estatais fragmentadas e sem coerência sistêmica que existia no país. A sinergia e a coordenação das políticas resultam da ação pública que deve abrir espaço à participação. Assim, as autoridades dialogam com um número cada vez maior de atores sociais para definir e ofertar bens públicos. O processo de formulação e de implementação de políticas públicas, seguiria uma racionalidade limitada e não se limitaria à uma lógica racional absoluta *top-down*, já que os vários atores estariam influenciando nas decisões. O PAA é um exemplo de política pública que depende muito da sinergia entre os atores envolvidos, problemas de sinergia podem gerar grandes dificuldades na sua implementação.

O PAA oportuniza e viabiliza a produção da agricultura familiar para atender a demanda local, porém requer a participação de organizações governamentais e não

governamentais, que devem estar ajustadas devendo haver um entrosamento entre os atores do Governo e da Sociedade Civil.

Problemas de organização são comuns ao Governo e à Sociedade Civil, porém, é atribuição do órgão público incentivar a organização da Sociedade Civil. Neste item abordaremos os impactos dos problemas de organização no funcionamento do PAA.

Um dos primeiros problemas que o órgão público enfrenta na implementação de um programa é providenciar toda a documentação necessária. No caso do PAA, que é um programa intersetorial, a maior dificuldade é conseguir reunir todos os gestores e, a seguir, além dos documentos do Governo municipal, recolher a documentação pessoal de todos os atores, incluindo também a dos dois representantes do Conselho Municipal de Segurança Alimentar ou outro conselho fiscalizador do programa. A recepção destes documentos pode demorar meses, dependendo do nível de organização e interesse dos atores envolvidos. Feita a adesão ao programa todos os envolvidos recebem uma senha individual. Se uma das pessoas do grupo não acessar o sistema, essa expira e todos os documentos têm de ser entregues novamente. Para minimizar este tipo de problema deve haver entendimento, profissionalismo e comprometimento dos gestores.

Anteriormente abordamos a falta de transporte adequado para as coletas dos produtos, a falta de quem organize e se comprometa com questões como esta, que envolve iniciativa, parece ser um dos maiores entres. Neste caso, o maior problema é quem vai fornecer o transporte, ou seja, que secretaria vai arcar com as despesas de combustível, manutenção, aquisição ou locação de veículo. E nesse jogo de “empurra-empurra” o tempo vai passando e o programa não é executado.

A falta de organização no setor público é uma realidade que afeta diretamente as políticas públicas. Como também já foi abordado anteriormente, o reduzido número de pessoas capacitadas a atender demandas, como a legalização das agroindústrias, resulta em um trabalho desorganizado, já que os profissionais têm de atuar em vários projetos ao mesmo tempo. A mesma tendência é observada quando o assunto é orientação técnica ao produtor, embora a maioria dos municípios tenha convênios com a EMATER, o número reduzido de técnicos permite atender uma pequena parte das demandas.

O contato com os agricultores através da assistência técnica representa um canal de comunicação, pois além da orientação técnica são transmitidas outras

orientações a respeito do bloco do produtor, dos programas e de créditos disponíveis para a agricultura familiar, dos cursos de capacitação para agricultores, dos prazos a serem cumprido junto aos órgãos públicos, além dos serviços oferecidos aos agricultores, muitas vezes desconhecidos por eles. Sem orientação os agricultores têm dificuldades para se organizar, planejar a produção e atender aos padrões de qualidade exigidos pelo PAA. Aqui, novamente aparece o problema de transporte, que vinculado à falta de pessoal, é o maior obstáculo para se acessar estes usuários.

Se, por um lado, os beneficiários fornecedores confundem o PAA com um crédito de custeio financiado pela CONAB e fornecem seus produtos para associações ou cooperativas sem conhecer os objetivos e as modalidades do programa, por outro, os beneficiários em insegurança alimentar ignoram existência do programa e a origem dos alimentos e o confundem com o Fome Zero.

Há também muito desconhecimento entre os mediadores do PAA, que além de desconhecerem seus papéis, têm pouca familiaridade com o tema segurança alimentar relacionada com a qualidade do alimento e não somente com a quantidade. Para grande parte deles, a valorização dos pequenos agricultores é um fato muito recente. Outro mecanismo ainda desconhecido é o de controle social, ele é essencial para a execução do PAA e deve ser difundido a toda sociedade como forma de garantir o bom funcionamento das políticas públicas, através da participação e da fiscalização da Sociedade Civil.

O PAA exige também a organização dos produtores, mas nem todas as organizações de agricultores estão em conformidade com as exigências do programa.

Quanto à questão documental, que é outra limitação observada, tanto a CONAB quanto as Prefeituras têm buscado soluções para resolver alguns problemas de documentação dos beneficiários fornecedores. A falta de um documento de posse da terra inviabiliza a obtenção da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), sem ela o produtor não tem acesso ao PAA.

Siliprandi e Cintrão (2013), em estudo realizado no Maranhão, relatam que os gestores observaram que os agricultores e agricultoras não tinham nota fiscal de seus produtos, que as associações locais não podiam emitir notas fiscais e que praticamente não existiam cooperativas. Grisa et al. (2011) observaram que as instituições proponentes têm problemas estruturais que causam débitos, isso

dificulta a obtenção de certidões negativas, impedindo elas de participarem do PAA. Para as instituições beneficiárias o que inviabiliza a participação de muitas é o problema da informalidade, estas não possuem o cadastro de pessoa jurídica (CNPJ), documento que impede a participação no PAA.

Schmitt et al. (2013) observaram a implantação do PAA nos assentamentos e afirmam que as dificuldades que afetaram o acesso dos assentados ao PAA foram: o atendimento das exigências burocráticas e documentais (registro legal de estatuto, emissão de notas fiscais, certidões negativas, etc). Nos casos estudados os autores constataram que quando as organizações conseguem acessar o programa, elas tendem a estruturar-se melhor e crescer em número de associados e agricultores atendidos. Contrariando outras pesquisas a falta da DAP não foi apontada pelos entrevistados, como um problema importante.

Siliprandi e Cintrão (2013) verificaram que em se tratando de documentação, as mulheres tendem a trabalhar informalmente não sendo titulares dos contratos, elas trabalham no anonimato e apesar de estarem envolvidas na produção e entrega de produtos para o PAA, seu trabalho é considerado como ajuda. Elas não são consideradas como agentes econômicos e produtivos na agricultura familiar e continuam subordinadas ao espaço doméstico. A causa principal delas não possuírem contrato é a falta da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), o problema é a existência de discriminação de gênero dentro das instituições, onde parte dos agentes públicos e técnicos de organizações não governamentais admitem que somente homens devem ser titulares dos contratos. Isto explica o fato das organizações femininas serem, na maior parte, informais. Outro ponto enfatizado pelos autores é a falta de experiências das próprias mulheres e de suas organizações para lidar com a comercialização de seus produtos. Eles observaram que apesar de trabalharem intensamente na produção de produtos fornecidos ao PAA, os recursos obtidos com a venda não ficavam nas mãos das mulheres, eram administrados pelos maridos e acabavam sendo utilizados nas despesas da família. Neste caso, como em tantos outros referentes à documentação, cabe ao órgão público orientar estes usuários para que possam acessar seus direitos que, muitas vezes, eles desconhecem.

Quando o tema abordado foi o pagamento, as organizações sociais e os agricultores que participam do programa tiveram problemas de atraso na liberação dos recursos. Os produtores reclamam dos atrasos e da dificuldade financeira que,

além de desestimular a participação deles, acaba desagregando as organizações devido aos conflitos internos. Esse é um problema que ocorre desde o começo do PAA e que causa um descrédito em relação ao programa e às ações do Estado.

Mielitz (2013) observou que existe muita dificuldade dos agricultores familiares e de suas organizações em conseguir manter uma regularidade de fornecimento de produtos em qualidade e em quantidade adequadas. Deste modo, compradores que necessitam de grandes volumes de produtos temem pela falta destes via programa, e, por isso, preferem adquirir os mesmos em mercados tradicionais.

Outros problemas do PAA são: a falta de divulgação e o desconhecimento dos beneficiários em relação ao funcionamento programa; a falta de profissionalização, o baixo volume de oferta de produtos, a falta de selos de inspeção sanitária (apontadas pelos gestores).

Além dos problemas citados anteriormente, principalmente os de logística, apontados por vários autores, outros problemas merecem destaque, como: a inexistência de associações e cooperativas ou a ineficiência de gestão destas. Isto interfere negativamente em municípios com grande extensão rural, como é o caso de Gravataí.

#### 5.4 Estudo de caso do município de Gravataí- RS

O município de Gravataí tem população de 255.660 habitantes (IBGE, 2010), área total de 497,82 km<sup>2</sup>, 121,37 km<sup>2</sup> em área urbana e 376,45 km<sup>2</sup> em área rural. Está dividido em 5 distritos: Gravataí, Barro Vermelho, Costa do Ipiranga, Itacolomi e Morungava (BRASIL, 2012), onde estão localizadas algumas associações de produtores, e onde outras associações e cooperativas estão em processo de formação. Gravataí possui 639 estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2006). Suas principais atividades são: bovinocultura de leite e de corte e suinocultura. As culturas temporárias com maior produção são: a cana-de-açúcar, a mandioca e o milho (BRASIL, 2012).

Apesar de possuir uma área rural de aproximadamente 75% do seu território, a atividade agrícola de Gravataí responde por um pequeno percentual da economia do município, tendo em vista a rápida transformação na matriz produtiva e a industrialização ocorridas nas últimas décadas.

O desenvolvimento industrial gerou muitas expectativas de melhorias no município, já que a proximidade do mercado consumidor é uma potencial vantagem para os produtores rurais. Porém, a agricultura familiar, precisa se adequar e responder às novas exigências de quantidade, qualidade e gestão do produto agrícola ou agroindustrial ao mercado. Para que o agricultor familiar possa alcançar, além deste mercado, também o mercado institucional através de programas como PAA, faz-se necessário o acompanhamento técnico incentivando as atividades conjuntas, como associações e cooperativas; a produção sustentável e o uso de técnicas agroecológicas, diminuindo os impactos ambientais e melhorando a qualidade de vida dos produtores e dos consumidores. Além disso, cabe, ainda, ao poder público, o estímulo à comercialização. Através da adesão a programas como o PAA, as Prefeituras podem fomentar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar a preços justos e com pagamento garantido, para tanto necessitam de projeto logístico para coleta e distribuição dos produtos e de técnicos para o acompanhamento das compras e a garantia da qualidade.

Assim, devido às características do município de Gravataí, já citadas anteriormente, a implementação de programas como o PAA apresenta-se como uma boa alternativa, se levarmos em consideração o estudo que Medeiros (2011) realizou em comunidades rurais de Gravataí. Neste, a autora observou que: há predominância da população masculina e um importante percentual de idosos; da totalidade de indivíduos que compõe as famílias, a maior parte cursou apenas o ensino fundamental; a prevalência de indivíduos que não trabalham foi significativa; a faixa de renda predominante está situada entre 1 e 2 salários mínimos; a renda proveniente da agricultura tem uma participação relativa muito pequena e entre as rendas não agrícolas, foram mais prevalentes as aposentadorias; a incidência de auxílio do governo, em diferentes esferas, foi pequena, e mais prevalente em famílias que apresentarem menor contribuição da agricultura para a renda e para o consumo; as doenças mais prevalentes nas famílias foram hipertensão, diabetes, excesso de peso e anemia; a forma de obtenção de alimentos das famílias apresenta forte participação da produção de alimentos para autoconsumo.

Com o intuito de incentivar as atividades agropecuárias, gerar maior lucratividade e, conseqüentemente, manter os produtores no campo, a ideia central desta proposta foi identificar os fatores que foram determinantes para a inefetividade do PAA em Gravataí, através da análise da execução ocorrida no ano de 2011. Com

este estudo pretendia-se identificar os problemas de implementação ocorridos durante a execução do programa em 2011, no município de Gravataí/RS.

Foram objetivos específicos deste estudo: identificar os problemas ocorridos no PAA 2011 (único ano de execução); analisar as formas de comunicação, divulgação e incentivo à participação no PAA para produtores e implementadores; analisar a relação entre os entes públicos e a Sociedade Civil.

Neste ano, 2014, Gravataí fez a adesão ao programa, mas sua implementação ainda não foi iniciada, a ideia inicial seria observar e analisar também todo o processo implementação do programa no município, mas por vários motivos isso não foi possível, provavelmente ainda no ano de 2015 o PAA possa ser executado em Gravataí.

No local de estudo foram feitas as observações no âmbito institucional, através de acompanhamento das atividades da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA), responsável pelo PAA-2014 que seria implementado no segundo semestre deste ano. Este estudo, também contou com informações do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí (CONSAGRA) através da participação em reuniões, onde se obteve informações com os demais envolvidos no PAA, como Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social (SMFCAS), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e entidades beneficiadas com os alimentos representantes da Sociedade Civil. Com o intuito de buscar informações a respeito do PAA ao longo do tempo de existência do CONSAGRA, foi feita uma pesquisa documental às atas do conselho. Foram realizadas entrevistas telefônicas com os produtores participantes do PAA 2011 e com os beneficiários recebedores dos produtos do PAA.

Para a identificação dos problemas ocorridos no PAA 2011 foram entrevistados, além dos produtores participantes do PAA, também o coordenador do PAA 2011 e os conselheiros do Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Gravataí. Nestas entrevistas foram abordados temas referentes à execução do PAA 2011 no município de Gravataí, como: coleta de produtos, perdas no transporte ou no armazenamento, pagamento aos produtores, aumento de receita, satisfação do produtor rural com relação ao programa, entre outros.

A partir dos dados do talão do produtor, armazenados em papel na SMAA, foram confeccionados gráficos comparativos dos produtores e dos produtos

comercializados em 2011, ano em que o PAA foi executado no município, estes já foram apresentados no segundo capítulo deste estudo.

Os produtores entrevistados descreveram o PAA - 2011, como positivo, pois representou uma renda extra no orçamento deles. Nenhum dos entrevistados relatou ter tido perdas de produtos ocasionados por problemas de transporte. Quanto ao pagamento, os entrevistados disseram não ter tido problemas, embora tenham ouvido comentários de que alguns produtores demoraram para receber do PAA. Quando perguntada a sua opinião a respeito do PAA 2011, as respostas foram positivas. Alguns veem o PAA como uma alternativa para aqueles que não têm como colocar seu produto ou o excesso da sua produção no mercado. Quando a pergunta foi se eles participariam novamente do PAA a resposta foi unânime, sim. Os entrevistados conceituaram o PAA como muito bom ou ótimo. As duas únicas reclamações recebidas foram a respeito do teto máximo de comercialização ser baixo (de R\$ 3.500,00 em 2011) e da falta de continuidade do programa em Gravataí.

Verificou-se que apesar de todas as dificuldades enfrentadas no PAA 2011, os produtores elogiaram o programa e o trabalho executado pela SMAA. Assim, podemos inferir que os produtores aprovaram, realmente, o programa ou podem estar com receio de reclamar temendo não serem aceitos em um próximo PAA.

Durante a Semana da Alimentação, em oficinas realizadas na Diaconia Nossa Senhora dos Anjos (Morada do Vale I-Gravataí) em 17 de outubro de 2014, onde alguns beneficiários do PAA 2011 participaram, ficou muito claro que o programa foi positivo para estes. Muitos se mostraram receptivos deixando contatos para entrevistas e querendo contribuir para este estudo como forma de “pressão” para que o programa seja implementado novamente. Estas pessoas tem contato direto com o CONSAGRA e solicitam o reinício do PAA.

Segundo o Técnico em Agropecuária, hoje coordenador do PAA de Gravataí, apesar do programa ter sido positivo no município, no seu único ano de execução, vários foram os problemas de logística.

Um dos maiores problemas citados pelo Técnico era o fato do caminhão para recolhimento dos produtos agropecuários não ser o mais adequado, “ele era aberto e foi contratado por quilomentragem, quando o ideal seria um utilitário com baú isotérmico”.

O Técnico relatou que os produtos agropecuários ficavam expostos às intempéries climáticas e que, com isso, podiam perder sua qualidade, também salientou que o fato do contrato ser por quilomentragem limitava as coletas de alimento, que estavam condicionadas ao saldo de quilomentragem disponível, visto que as distâncias na área rural de Gravataí são grandes.

Outro problema apontado, ainda com relação caminhão, era a demora da chegada ao ponto de partida, fato que atrasava o trabalho. O contrato previa um caminhão reserva em caso de problemas mecânicos, mas quando surgia a demanda havia muita demora em atender ao pedido.

Segundo o Técnico, havia outros problemas de operacionalização, como: a falta de balança digital, a utilizada era de peso e sem aferição; as caixas para acondicionamento e transporte dos produtos agropecuários eram de madeira (hoje não é permitida), de tamanhos diferentes, fornecidas pelos próprios produtores e não havia caixa para troca.

Outro entrave era o pagamento para o produtor, o repasse era feito pela Prefeitura e os pagamentos atrasavam por questões burocráticas, com razão, os produtores reclamavam para o Técnico.

Os produtores eram contatados com dois dias de antecedência e informados da coleta de seus produtos, mesmo assim ocorriam alguns atrasos na entrega destes à SMAA.

As coletas dos produtos nas propriedades rurais eram realizadas às terças-feiras e às quintas-feiras pela manhã, a entrega às entidades ocorria nestes dias à tarde ou no dia seguinte. Quando o caminhão estragava as coletas eram realizadas no dia seguinte, com isso ocorreram algumas perdas de produtos muito perecíveis.

Ao final do contrato do caminhão, a SMAA passou a utilizar um caminhão da Secretaria Municipal de Educação (SMED), a partir daí passou a depender de datas estipuladas por esta secretaria, que avisava com antecedência quando não havia possibilidade de emprestar.

O Técnico relatou também que um produtor teve problemas de saúde e desistiu de fornecer seus produtos depois de iniciado o PAA, por não conseguir cumprir as exigências do programa. Vários produtores desistiram devido às perdas que tiveram com a produção devido à demora em iniciar o programa.

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí (CONSAGRA) foi criado no ano de 2003 pela lei ordinária 1903/03, alterada pela lei ordinária 2538/06 e, posteriormente, pela lei ordinária 2638/07.

Durante o período de observação um dos assuntos mais debatidos no CONSAGRA foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que consiste na compra de alimentos diretamente de produtores familiares, como forma de garantir uma dieta mais equilibrada aos beneficiários e mais renda aos produtores agropecuários do município.

Nas reuniões do CONSAGRA, que tiveram o PAA como principal pauta, foram apresentados os depoimentos, que seguem:

Segundo a conselheira 1 (era conselheira em 2011, representante da Sociedade Civil), o PAA 2011 foi executado com muita eficiência, atendendo às famílias em situação de insegurança alimentar e aos produtores de forma sustentável e financeiramente viável, também destacou o incentivo a auto sustentabilidade. A conselheira caracterizou os alimentos distribuídos como saudáveis e livres de agrotóxicos.

Para a conselheira 2 (era conselheira em 2011, representante da Sociedade Civil) os alimentos do PAA eram entregues em boas condições, sempre fresquinhos. Ela relatou que estes eram entregues à instituição e distribuídos diretamente para as famílias e que eram recebidos com grande alegria pelas mesmas, pois complementavam sua alimentação. Os produtos recebidos eram: aipim, alface, tempero verde, repolho, couve, couve chinesa, entre outros. Segundo ela, tudo era bem aproveitado, nada era perdido. Os alimentos eram entregues para 11 Igrejas que distribuíam para as famílias acompanhadas pela caridade e pela Pastoral da Criança. Todas as famílias com necessidades eram contempladas, recebiam os alimentos principalmente aquelas com muitas crianças, gestantes e idosos. Hoje algumas pessoas ainda perguntam pelas verduras que recebiam e questionam os motivos do programa não ter tido continuidade. A quantidade de alimentos enviada era bem satisfatória e contemplava cento e oitenta famílias mais as das demais igrejas que eram beneficiadas com vegetais que complementavam sua alimentação diária. As famílias eram selecionadas por carência, primeiramente elas se inscreviam e logo após recebiam uma visita para avaliar a real necessidade, não era exigido o Número de Identificação Social (NIS), atualmente a instituição incentiva este

cadastro e a inclusão destas famílias nos programas sociais governamentais. A instituição agradece a contribuição e espera que se consiga retomar o PAA.

Segundo a conselheira 3 (não era conselheira em 2011, representante da Sociedade Civil) o PAA, conforme relato dos agricultores e entidades que receberam os alimentos foi muito positivo, pois permitiu aos agricultores a comercialização dos produtos nesse mercado institucional e o recebimento dos alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar. Para que o programa seja executado é fundamental que as secretarias envolvidas façam o transporte e recolhimento dos alimentos da propriedade até a entidade recebedora. No PAA de 2011 a logística de transporte dos alimentos funcionou muito bem, pois a SMFCAS colocou a disposição um caminhão para as entregas. A conselheira salienta que, além disso, deve haver acompanhamento nas entregas e no recolhimento dos alimentos para um bom andamento do programa e planejamento sobre o pagamento aos agricultores e a prestação de contas. Os mercados institucionais como o PAA e o PNAE devem ser fortificados para a geração de renda aos agricultores, para o fortalecimento da agricultura familiar do município, para o desenvolvimento rural sustentável e para a promoção da segurança alimentar e nutricional. É importante que haja reuniões com agricultores e entidades para entendimento do funcionamento do programa.

Segundo o conselheiro 4 (era conselheiro em 2011, representante da Sociedade Civil), os alimentos recebidos do PAA 2011 eram preparados na instituição, o trabalho era realizado em mutirão de 40 pessoas que lavavam, descascavam e colocavam em sacolas para a distribuição. Os alimentos eram entregues a 100 famílias cadastradas pela entidade. O conselheiro relatou que os alimentos chegavam em bom estado, dando a impressão de terem sido recém colhidos e por isso eram muito elogiados pelas famílias beneficiadas. O conselheiro destacou ainda que as doações do PAA eram em grande quantidade, em média 500 kg de aipim/mês, por exemplo, o que possibilitava uma farta distribuição. Também relatou que em uma ocasião, além dos produtos de origem vegetal a instituição recebeu mel. Hoje a instituição recebe os alimentos *in natura* de um “sacolão”, mas a qualidade não é a mesma e a quantidade é insuficiente para distribuição, por isso cozinham e servem às pessoas. Com os tomates são feitos molhos para evitar o desperdício. A instituição não exigia o NIS dos beneficiários. As famílias eram cadastradas em visitas em vilas carentes para entrega de donativos, feitas aos sábados, por membros da instituição.

No município, o PAA ocorreu pela primeira e única vez em 2011, neste ano, 2014, Gravataí fez a adesão ao programa, mas sua implementação ainda não foi iniciada. Para analisar todas as manifestações do CONSAGRA em relação ao PAA, na pesquisa documental, o critério adotado foi o de organizar de forma cronológica os registros feitos, que dissessem respeito ao PAA, ao longo dos anos de existência do mesmo, conforme segue:

O PAA foi apresentado ao CONSAGRA no dia 22 de agosto de 2007, sendo este seu primeiro registro no livro atas deste conselho. Nesta data a assistente social relatou que o programa beneficiaria 30 produtores rurais que poderiam vender até 3.500 reais por ano ao PAA, os produtos adquiridos através do programa seriam distribuídos a 755 famílias do município de Gravataí cadastradas no Programa Fome Zero. A implementação do PAA, em Gravataí, seria possível através de parceria entre EMATER, SMTCAS e SMAA. Nesta ocasião, o programa foi aprovado pelo conselho. Nesta ata encontram-se, ainda, registros de entidades que não poderiam receber os alimentos por não estarem com sua documentação em dia.

Na Ata de setembro de 2007 consta que não houve o envio do projeto PAA para o MDS em tempo hábil. Na Ata de dezembro de 2007 novamente o PAA foi citado, desta vez como exemplo de projeto que criou falsas expectativas, a discussão era sobre os cuidados que se deve ter na elaboração de projetos. Na Ata de março de 2008 foi feito o seguinte relato a respeito do PAA:

O projeto foi entregue em mãos pelo secretário em sua ida a Brasília. No dia 08/04 estará disponível o resultado no site do MDS. Informou também que o processo está tranquilo e que já está sendo realizada a fase de habilitação, após a seleção só tem o prazo de 1 mês.

Na Ata do mês de abril de 2008 está registrada a solicitação de documentos para habilitar Gravataí ao PAA com data limite 05/05 daquele ano. A Ata 07/2008 registrou a reunião em que foi informado que os alimentos não poderiam ser entregues diretamente as famílias e sim a entidades que preparem o alimento no local e, também que as pastorais seriam incluídas no programa. Também foram discutidos o salário do Técnico Agrícola e o preço do frete para transportar os alimentos. Na Ata 11/2008, o PAA volta à pauta, desta vez a informação é que o recurso do programa seria repassado após o período eleitoral e que o financeiro encaminhou a locação do caminhão e o profissional técnico. A Ata 09/2009 registrou

que houve uma reunião com todas as entidades para a construção do cronograma de entregas. Também está registrado, nesta ata, que o convênio PAA foi assinado e que aguarda publicação no diário oficial da união para recebimento do recurso. Na Ata 07/2010, passados vários meses sem nenhum registro a respeito do PAA, o programa foi mencionado: “foi encaminhado um ofício da SMAA para a SMTCAS sobre o PAA”. Ata 09/2010 registrou que SMTCAS, SMAA e EMATER organizariam os produtores para atender a demanda do PAA:

Este programa foi criado em 2006/2007 e não conseguimos colocá-lo em prática. O grande objetivo do PAA é beneficiar o pequeno produtor e distribuir para o pessoal mais carente, este é um estímulo à permanência dos produtores no campo. Entraves do projeto: no começo de abril houve correria para reorganizá-lo, pois em 2007 já haviam se organizado, se movimentaram e o PAA não vingou. O produtor ficou meio desacreditado, pois o programa não aconteceu. O nosso desafio é muito maior agora, viemos de uma tentativa frustrada, recuperar a credibilidade dos produtores rurais é bem mais difícil. [...] a equipe contactou 30 produtores que estão aptos a fornecer, os alimentos, nossa dificuldade é a locação do caminhão, nossa área rural é muito extensa, segundo informações da SMF apenas uma empresa respondeu ao convite num valor muito alto. Com relação à prorrogação do PAA segundo informações somente podemos solicitá-lo após termos colocado alguma ação em prática. [...] vários projetos foram perdidos por não conseguirem resolver problemas. Foi sugerida a intervenção política com alguém do MDS. Questiona-se qual a participação do conselho já que o PAA é coordenado pela SMTCAS em parceria com a SMAA. As tarefas foram divididas SMAA e EMATER ficaram responsáveis pela organização dos produtores e a SMTCAS pelas famílias beneficiadas. Sugerem a criação de uma comissão dentro do CONSAGRA para acompanhar mais de perto o programa, contribuir e ajudar no desafio. Estamos tentando todas as alternativas para darmos andamento ao programa, estamos buscando um caminhão menor. Nosso compromisso é com o programa temos a preocupação de cair em descrédito com a população. O PAA é de suma importância para nós, pois a partir desse programa queremos organizar a merenda escolar.

Na Ata 10/2010 consta que o PAA foi prorrogado e que alguns agricultores já estavam com o produto para comercializar, enquanto outros continuam esperando a implementação do programa para plantar. A Ata 02/2011 registrou que “no próximo dia 16 de março, às 8h e 30min será a inauguração do PAA, precisamos confirmar local”. Na Ata 03/2011: “O PAA entregou 2,7 toneladas de alimentos para as entidades”. Na Ata 05/2011 há registros do projeto de modernização do banco de alimentos. Este projeto prevê a aquisição de equipamentos, materiais para adequação do espaço para melhoria da ventilação, acondicionamento de alimentos

e previsão de um espaço maior que deve adequar à nova demanda (PAA), garantindo a distribuição gratuita de alimentos para famílias cadastradas nas entidades deste conselho, principalmente de perecíveis. A Ata 08/2011 registrou que a produção do PAA era de boa qualidade e que seriam oferecidos onze cursos de formação de agricultores no ano. A Ata 14/2011 apresenta como proposta garantir a continuidade e ampliação do PAA. Na Ata 18/2011 está registrada a preocupação com o PAA que se encerra no final do mês (novembro). A Ata 19/2011 registrou: “O convênio do PAA que está se encerrando no dia trinta e um de dezembro e para 2012, os municípios têm que se habilitarem novamente, depois de abrir o edital”. Na Ata 02/2012 há um registro de solicitação para que os conselheiros fiquem atentos ao projeto do PAA, para que se alterem os prazos. Na Ata 04/2012 consta a aprovação do projeto do PAA com distribuição simultânea a Diaconia. Ata 07/2013 registrou o recebimento de ofício da SMTCAS sobre a adesão ao do PAA, que será coordenado pela SMAA e que no primeiro momento o município tem que fazer a adesão para depois apresentar o projeto, os conselheiros aprovaram por unanimidade. A Ata 03/2014 registrou questionamentos sobre o PAA: “Informa-se que no sistema o município já aderiu, necessita agora de uma senha. Encaminharemos um ofício para agricultura para termos conhecimento do andamento do PAA”. Na Ata 07/2014: “Questiona-se sobre o andamento do PAA, em função dos prazos e da documentação que devem ser encaminhados, decidiu-se por uma nova reunião com as entidades”.

A Ata 08/2014 informa a necessidade da documentação completa dos membros que compõem a coordenação do programa no município para a formalização do PAA em Gravataí:

Questiona sobre a utilização de caminhão, que no último PAA foi locado pela SMTCAS para realizar as entregas dos produtos, e pergunta sobre a possibilidade de uso do caminhão do peixe para este fim, já que não está em uso. Será encaminhado ofício ao Secretário da Agricultura para resposta a esse questionamento.

Como pode se observar ao longo do período de existência do Conselho por várias vezes o programa foi citado, e mesmo havendo várias cobranças ao Governo Municipal, nem sempre se obteve a resposta esperada. Nota-se que para a execução do PAA 2011 a pressão exercida pelo Conselho foi decisiva, visto que se tratava de um programa novo no município e que as pessoas tinham pouco

conhecimento sobre o mesmo, provavelmente este não teria sido executado se não houvesse envolvimento do CONSAGRA.

Não há nenhum registro em ata que explique o distanciamento do Conselho em relação ao programa, visto que, em três anos (2012, 2013 e 2014), houve registros apenas em nove atas, sendo que destes, cinco ocorreram em 2014, ano em que foi feita a adesão ao PAA, mas que por motivos operacionais ainda não se conseguiu executá-lo. Isso nos permite inferir que a maior participação dos conselheiros, principalmente os que representam a Sociedade Civil teria influenciado positivamente na adesão ao programa em 2014, e que, provavelmente, a falta de participação dos conselheiros nos anos anteriores teria contribuído negativamente para a implementação do programa no Município de Gravataí.

A criação dos conselhos representou um grande avanço democrático da participação, todavia ainda há muito a evoluir, como ponto positivo podemos destacar o fato de dois terços dos conselheiros do CONSAGRA representar a Sociedade Civil. Entretanto, quando analisamos as listas de presenças das reuniões notamos a presença constante dos conselheiros que representam o Governo, enquanto que as presenças da Sociedade Civil são proporcionalmente inferiores. Fato negativo se levarmos em consideração que este é o local próprio para que a população crie demandas ao Governo.

Outro ponto positivo a destacar é o fato de que os conselheiros representantes da Sociedade Civil, mais atuantes, são aqueles que estão diretamente ligados às entidades que fazem a distribuição dos alimentos arrecadados através de iniciativas do CONSAGRA e, que, portanto, tem contato direto com os beneficiários das políticas públicas que tem por objetivo a segurança alimentar e nutricional. Assim, estes conselheiros conseguem trazer demandas destes usuários para a discussão nas reuniões do Conselho. Esta interação positiva entre estes conselheiros e os beneficiários atendidos ficou muito clara nas oficinas realizadas durante a Semana da Alimentação de Gravataí (de 10 a 17 de outubro de 2014). Observou-se, também, que estes conselheiros se mostram sempre dispostos a contribuir para o bom andamento das políticas de segurança alimentar e nutricional, como já foi apresentado anteriormente, dando depoimentos e frisando a importância do PAA para produtores e beneficiários do programa.

Por outro lado, os representantes de entidades da Sociedade Civil, que não atendem beneficiários, não manifestam grande interesse em participar das reuniões,

estas entidades poderiam ser parceiras na realização de campanhas ou mesmo com contribuições através de recursos humanos ou materiais.

Alguns fatores limitam a participação, como a falta de conhecimento dos gestores e da população em geral que, na maioria das vezes, desconhece a função do Conselho e/ou o direito de assistir as reuniões, por exemplo. No caso dos representantes do Governo a troca constante de conselheiros faz com que as informações sejam perdidas, isso pode ser agravado quando a pessoa indicada para a função não tem familiaridade com o tema nem interesse pelo mesmo.

Em uma das reuniões esta questão foi discutida, na oportunidade foi proposta uma reflexão sobre a baixa participação da Sociedade Civil nas reuniões do CONSAGRA, visto que, se não fosse a presença constante dos conselheiros, representantes do Governo, não haveria quórum para a realização das mesmas, a primeira medida adotada foi reforçar o convite a estas entidades faltosas e, em caso de não comparecimento, a segunda atitude seria substituí-las conforme determina a lei.

Como o PAA não foi implementando em Gravataí no ano de 2014, por vários motivos, entre eles a falta de sinergia e a falta de organização entre os atores, alguns objetivos propostos neste estudo não foram alcançados. Na sequência comentaremos sobre cada um deles.

A análise das formas de comunicação, divulgação e incentivo à participação no PAA para produtores e implementadores não pode ser realizada, por motivos óbvios, o programa não iniciou. Assim não houve como fazer o acompanhamento desta fase, por opção o PAA não foi divulgado sem a certeza de que realmente a implementação começaria. Pela experiência do ano de 2011, quando muitos investiram, colheram e o PAA não iniciou, conforme está registrado em Ata, foi tomada a decisão de não divulgar antecipadamente para não desmotivá-los novamente.

Quanto às informações prestadas pelas demais secretarias houve dificuldade de comunicação, visto que os atores do Governo realizam muitas tarefas, alguns deles em área rural onde a comunicação telefônica é precária. Por este motivo a comunicação com os agricultores também ficou prejudicada, já que é difícil visitá-los devido à grande extensão da área rural de Gravataí.

Durante o ano de 2014, os técnicos trabalharam para que o PAA fosse implementado, mas alguns entraves atrasaram seu início. Primeiramente foi feita

uma reunião onde foi dito que caberia a SMAA coordenação do programa. Neste momento, já foi mencionado o problema de transporte que ficou sem resposta. Partiu-se então para a organização da documentação da equipe responsável pelo PAA. Após esta primeira etapa, foram preenchidas as fichas e confeccionado o ofício que foi assinado pelo Prefeito, então os documentos foram entregues a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado (SDR). A equipe foi comunicada que deveria aguardar um e-mail da Rede SUAS no qual viria uma senha de acesso ao SISPA, porém o tempo passou e o coordenador não recebeu este e-mail, foram muitos contatos telefônicos até que se descobriu que o e-mail deste havia sido cadastrado errado. Como este problema demorou a ser detectado, o cadastro expirou e teve de ser refeito. Então, foi solicitado que se encaminhasse a documentação novamente, incluindo as fichas e o ofício que tiveram de ser refeitos.

Durante o período a SDR em evento na EMATER/Porto Alegre informou da existência de um projeto do Governo Federal para garantir à Prefeitura a estrutura mínima para viabilizar o PAA, este seria cadastrado pelo Governo Estadual. Para serem contempladas, as Prefeituras interessadas deveriam encaminhar ao Estado seus projetos. A SMAA elaborou o projeto solicitando todo o kit, incluindo o caminhão frigorífico. Novamente tiveram de ser confeccionados documentos que necessitavam da assinatura do Prefeito. Isso causou um transtorno, pois as pessoas custaram a entender do que se tratava, afinal os documentos do PAA já haviam sido assinados e entregues a SDR. Passada esta etapa, o projeto foi aprovado. Após a senha da adesão ao PAA ter expirado muito tempo passou e os documentos dos integrantes da equipe não chegavam para que o cadastro fosse refeito. Quando finalmente chegaram, novamente foram feitas as fichas e o ofício que foi novamente para a assinatura do Prefeito. Já era a terceira vez que se fazia uma documentação para o PAA, ninguém entendia. Após cerca de quinze dias, os documentos foram assinados, com a colaboração de um Secretário interventor. Entregues os documentos e recebidas as senhas, todos deveriam acessar o site do PAA para ativarem seus cadastros. Os computadores da SMAA têm alguns bloqueios que não permitem o acesso a alguns sites entre eles o link de acesso à senha do PAA. Este estudo de caso se encerrou neste período. Apesar de contemplada com projeto do Governo Federal, Gravataí ainda não foi informada da continuidade deste projeto, nem da documentação necessária para receber os bens previstos. Parte dos atrasos ocorridos durante a tentativa de implementação do PAA, se deve ao fato da Copa do

Mundo ter sido no Brasil e parte se deve ao período eleitoral quando muitas tarefas não puderam ser executadas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças na legislação do PAA foram positivas, pois trouxeram mais clareza ao processo de execução, principalmente quando se refere à definição do papel dos atores. Estas alterações exigem um maior envolvimento dos atores durante a execução do programa, este maior entrosamento aproxima as organizações e favorece a troca de informações entre Governo e Sociedade Civil. O aumento dos limites para aquisição de alimentos foi muito positivo, já que o produtor pode participar de mais de uma modalidade do PAA, a soma dos valores potencializa o aumento real da sua renda. Com a mudança na legislação do PAA os limites para comercialização dos produtos orgânicos e agroecológicos passaram a ser iguais aos dos demais produtos, mas o incentivo de trinta por cento a mais sobre o valor pago por estes produtos, foi mantido.

A municipalização do PAA pode ser considerada positiva visto que as políticas públicas acontecem no âmbito municipal, onde a participação se dá de maneira mais direta. Porém, a prática clientelista pode representar um entrave para o programa se a escolha dos beneficiários (fornecedores e recebedores) não for feita com o uso de critérios apropriados, para tanto deve haver fiscalização da sociedade civil, na maioria das vezes representadas pelos conselhos de segurança alimentar.

Muitos têm sido os problemas observados durante a execução do PAA, do ponto de vista governamental destacam-se: a falta de iniciativa dos gestores e o receio de que o comprometimento com o PAA possa resultar em problemas futuros; a escassa mão de obra especializada também compromete o programa, principalmente, a falta de assistência técnica e de serviço inspeção para produtos de origem animal e/ou processados. Outro problema bem comum são as dificuldades dos pequenos produtores obterem a documentação exigida para a participação no PAA, principalmente a referente às agroindústrias, por que esta documentação depende do alvará da vigilância em saúde e do serviço de inspeção municipal, isso inviabiliza a venda de muitos produtos.

Um dos obstáculos mais citados pelos atores do PAA foi o transporte dos produtos da propriedade até seu destino final, além das Prefeituras não terem veículos apropriados, as condições das estradas atrapalham bastante as coletas e as entregas dos alimentos. Ainda com relação, aos problemas de infraestrutura, os

beneficiários fornecedores apontam a falta de refrigeração como limitante para a comercialização de perecíveis, como pescado.

No estudo de caso de Gravataí, o observado seguiu este mesmo padrão, os problemas são semelhantes aos observados por vários autores em outros municípios. Podemos inferir que a maioria das limitações apresentadas resulta da falta de organização e de entrosamento entre os atores de Governo e da Sociedade Civil. Estudos demonstraram que o PAA funcionou melhor em municípios onde os produtores familiares estão organizados e têm condições de participar e fiscalizar as ações governamentais. Estes, ao tomarem conhecimento da possibilidade de vender seus produtos ao município, por exemplo, passam a procurar os órgãos competentes e demandar melhores condições para participar do PAA, seja por serviços (técnico e mecânico), condições de transporte, armazenamento e, principalmente, na comercialização. Conseqüentemente, isso exige mais organização e agilidade dos Governos municipais.

## 7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria. Herminia Tavares. CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, **democracia e políticas públicas no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, Vol.IX,n.1,2003, PP.124-147.

AQUINO, Joacir Rufino; SCHNEIDER, Sergio. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais** (Viçosa/MG), v. 1, p. 309-347, 2011.

AVILA, Mario Lucio; CALDAS, Eduardo Lima; AVILA, Silvia Regina. Coordenação e Efeitos Sinérgicos em Políticas Públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *In*: **PAA 10 Anos de Aquisição de Alimentos**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 96 – 113, Brasília, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Anais do Senado Federal Atas das Sessões 103 a 105 da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura, Volume 35, nº 42, 20 e 21 de Junho Brasília – Brasil (2011)

Disponível em:

[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/2011/2011%20Livro%2042.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/2011/2011%20Livro%2042.pdf). Acesso em: 12 nov. 2014

\_\_\_\_\_.Decreto Nº 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20112014/2014/Decreto/D8293.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2014/Decreto/D8293.htm).

Acesso em: 30 de agosto de 2014

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos,

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm).

Acesso em: 30 de agosto de 2014

\_\_\_\_\_.CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. -- Brasília, DF: CAISAN, 2011. 132 p. ; 27 cm.

\_\_\_\_\_. CARTILHA PAA :

Disponível em: <http://www.sda.ce.gov.br/index.php/editais-e-licitacoes-novo/category/28-material-selecao-agente-rural?download=542%3Acartilha-paa>.

Acesso em : 05 de mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Nota Técnica 2014. PAA África: Parcerias Globais para Compras Locais. Ministério das Relações Exteriores. 2014.

CADERNO BALANÇO PAA 2003/2010 :

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/saiba-mais/publicacoes/caderno-balanco-paa-2003-2010.pdf>.

Acesso em: 05 de mai. 2014.

CAMPOS, Adroaldo; BIANCHINI, Valter. A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado. *In: PAA 10 Anos de Aquisição de Alimentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 11 – 25, Brasília, 2013.

CORREA, Hélio. **Anuário brasileiro da agricultura familiar**. Ed. Bota Amarela, 2014.

DELGADO, Guilherme C. et al. Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão 1145).

FROEHLICH, Elisângela; SCHNEIDER, Sergio. Condicionantes Legais e Estratégias de Governança para a Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar via o Programa de Aquisição de Alimentos: o caso de Tapes, no Rio Grande do Sul. *In: PAA 10 Anos de Aquisição de Alimentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 208 – 231, Brasília, 2013.

GALINDO, Ernesto Pereira. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. *In: PAA 10 Anos de Aquisição de Alimentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 208 – 231, Brasília, 2013.

GRISA, Catia *et al.* (2010) O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de assentamentos**, n.13, p.137-170.

GRISA, CÁTIA *et al.* (Pesquisa\_AABR-OPPA\_Texto\_PAA\_versao\_livro) :

Disponível em :

[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa\\_AABROPPA\\_Texto\\_PAA\\_versao\\_livro.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABROPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf).

Acesso em: 05 de mai. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo agropecuário 2006: resultados preliminares.

Disponível

em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Sistema IBGE de recuperação automática SIDRA

Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/agric/default.asp?z=t&o=11&i=P>>.

Acesso em: 12 jun. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Agropecuário de 2006 - Resultados Preliminares.

Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/tabela1\\_1.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/tabela1_1.pdf).

Acesso em: 10 set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades. Disponível em

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

Acesso em: 20 dez. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ.

Disponível em: <https://gravatai.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/1>.

Acesso em: 12 jun. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ.

Disponível em: <https://gravatai.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/2>.

Acesso em: 12 jun. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ. Livro de Atas do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí.

MIELITZ, Carlos. Dez Anos de PAA e a Constituição de uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar. *In: PAA 10 Anos de Aquisição de Alimentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 59 – 73, Brasília, 2013.

MULLER, Ana Luiza et al. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. **Sociedade e desenvolvimento rural**, v. 1, n. 1, 2007.

MÜLLER, Ana Luiza; SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sérgio. A Construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. **Trabalho apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, 2007**.

NIEDERLE, Paulo André, GRISA, Catia. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. **Política & Sociedade** - Florianópolis - Vol. 12 - Nº 23 - Jan./Abr. de 2013

NUNES, Edson. **Gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático**. Ed. 3, Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 1997.

SCHMITT, Claudia Job et al. O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. *In: PAA*

**10 Anos de Aquisição de Alimentos.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 152 – 183, Brasília, 2013.

SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosângela. As Mulheres Rurais e a Diversidade de Produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. *In: PAA 10 Anos de Aquisição de Alimentos.* Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 114 – 151, Brasília, 2013.

SILVA, Marcelo Kunrath; SCHMITT, Claudia Job. Políticas em Rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e redes associativas na Bahia e no Rio Grande do Sul. *In: 36 Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, 2012, Águas de Lindóia - SP. Anais do 36 Encontro Nacional da ANPOCS, 2012.

SOARES, Fábio Veras. (Coord.) **Demanda estrutura e pequenos agricultores no Brasil: o Caso do PAA e PNAE.** Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2013.

TAKAGI, Maya; SANCHES, Adoniram; SILVA, José Graziano. Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome *In: PAA 10 Anos de Aquisição de Alimentos.* Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 26 – 33, Brasília, 2013.

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade** (USP. Impresso), v. 19, p. 933-945, 2010.

VOGT, Samara Patricia Cassol; Souza, Renato Santos Mercados institucionais locais como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Celeiro – RS. *In: xLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.* 2009. Porto Alegre. Anais... Porto Alegre, SOBER, 2009.