



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
ESCOLA DE AGRONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO**

**RODOLFO PRADO BARRETO**

**ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS *STAKEHOLDERS* VOLTADOS AO  
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA), POR MEIO DO  
ESTUDO DE MULTICASOS NO TERRITÓRIO RURAL  
DE SERRA DA MESA EM GOIÁS.**

**GOIÂNIA  
2015**

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**      ☒ **Dissertação**      ☐ **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação**

|                                                |                                                                                                                                                                                    |                              |    |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----|
| Autor (a):                                     | Rodolfo Prado Barreto                                                                                                                                                              |                              |    |
| E-mail:                                        | rodolfo_goiias@hotmail.com                                                                                                                                                         |                              |    |
| Seu e-mail pode ser disponibilizado na página? | <input checked="" type="checkbox"/> Sim                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Não |    |
| Vínculo empregatício do autor                  |                                                                                                                                                                                    |                              |    |
| Agência de fomento:                            | Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior                                                                                                                        | Sigla: CAPES                 |    |
| País:                                          | Brasil                                                                                                                                                                             | UF:                          | GO |
|                                                |                                                                                                                                                                                    | CNPJ:                        |    |
| Título:                                        | Análise de desempenho dos <i>stakeholders</i> voltados ao programa de aquisição de alimentos (PAA), por meio do estudo de multicase no território rural de Serra da mesa em Goiás. |                              |    |
| Palavras-chave:                                | Análise de desempenho, <i>stakeholders</i> , PAA, território rural.                                                                                                                |                              |    |
| Título em outra língua:                        | Performance analysis of stakeholders to food purchase program (PAA), the multicase study in rural territory of Serra da Mesa in Goiás.                                             |                              |    |
| Palavras-chave em outra língua:                | Performance analysis, stakeholders, PAA, rural territory.                                                                                                                          |                              |    |
| Área de concentração:                          | Sustentabilidade e competitividade dos sistemas agroindustriais                                                                                                                    |                              |    |
| Data defesa: (dd/mm/aaaa)                      | 15/09/2015                                                                                                                                                                         |                              |    |
| Programa de Pós-Graduação:                     | Programa de Pós-graduação em Agronegócio                                                                                                                                           |                              |    |
| Orientador (a):                                | Eliane Moreira Sá de Souza                                                                                                                                                         |                              |    |
| E-mail:                                        | eliane.mss@hotmail.com                                                                                                                                                             |                              |    |
| Co-orientador (a):*                            |                                                                                                                                                                                    |                              |    |
| E-mail:                                        |                                                                                                                                                                                    |                              |    |

\*Necessita do CPF quando não constar no SisPG

**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM      ☐ NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.

Rodolfo Prado Barreto  
Assinatura do (a) autor (a)

Data: 14 / 10 / 2015

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

RODOLFO PRADO BARRETO

**ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS *STAKEHOLDERS* VOLTADOS AO  
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA), POR MEIO DO  
ESTUDO DE MULTICASOS NO TERRITÓRIO RURAL  
DE SERRA DA MESA EM GOIÁS.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Agronegócio, da Universidade Federal de Goiás - UFG, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Agronegócio.

**Área de concentração:** Sustentabilidade e competitividade dos sistemas agroindustriais.

**Orientador (a):** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliane Moreira Sá de Souza

GOIÂNIA  
2015

Ficha catalográfica elaborada automaticamente  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob orientação do Sibi/UFG.

Prado Barreto, Rodolfo

Análise de desempenho dos stakeholders voltados ao Programa de  
Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do estudo de multicasos no  
Território rural de Serra da Mesa em Goiás [manuscrito] / Rodolfo  
Prado Barreto. - 2015.

133 f.

Orientador: Profa. Dra. Eliane Moreira Sá de Souza.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Escola de  
Agronomia (EA), Programa de Pós-Graduação em Agronegócio, Goiânia,  
2015.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, mapas, abreviaturas, gráfico, lista de figuras.

1. Análise de desempenho. 2. Stakeholders. 3. PAA. 4. Território  
rural. I. Moreira Sá de Souza, Eliane, orient. II. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO**  
**PPAGRO**

Dissertação de Mestrado

**"Análise de Desempenho dos *Stakeholders* voltados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do estudo de multicase no Território Rural de Serra da Mesa em Goiás"**

**RODOLFO PRADO BARRETO**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócio.

Aprovada por:

Profª. Dra. Eliane Moreira Sá de Souza  
Presidente-Orientadora/PPAGRO/EA/UFG

Profª. Dra. Cláudia Regina Rosal Carvalho  
Membro Externo/Profiap/UFG

Prof. Dr. Eliseu Vieira Machado Júnior  
Membro Interno/PPAGRO/EA/UFG

Goiânia, 15 de setembro de 2015.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela força e perseverança dada principalmente nos momentos mais difíceis desta empreita.

Aos meus pais Aluizio e Meire e meu irmão Lucas pelo apoio e carinho.

A Ruth, minha namorada, pelo apoio e motivação em todas as etapas.

A professora Eliane Moreira Sá de Souza pela orientação e presteza na reta final do trabalho.

A CAPES pelo auxílio financeiro, que foi muito importante para que esta pesquisa se tornasse realidade.

Ao professor Eliseu Vieira Machado Júnior que se dispôs em auxiliar na condução da pesquisa.

A professora Claudia Regina Rosal Carvalho, membro da banca de qualificação que muito colaborou para o andamento dos trabalhos posteriores.

A professora Lairy Silva Coutinho, pela disponibilidade e orientação no estágio de docência, onde adquiri conhecimentos importantes sobre a realidade em sala de aula.

Ao Luiz Carlos do Nascimento, o “Luizinho”, da CONAB/SUREG-GO, grande profissional e parceiro que auxiliou em todas as etapas deste estudo, sempre pronto a ajudar no que precisasse!

Ao Tiago Moreira Damasceno, grande amigo e assessor territorial do NEDET/CNPQ, pelo auxílio na etapa de entrevistas e apoio no deslocamento às áreas de estudo no Território Rural de Serra da Mesa.

Ao Jerônimo e o Pedro da COOAPRAÇU, de Minaçu, que foram muito solícitos e colaboraram com informações valiosas para esta pesquisa.

A Maísa da Secretária Municipal de Educação de Minaçu, que muito nos ajudou nas entrevistas junto às escolas locais.

Ao Seu Cirino e a Maria Anália da COOPERAGROFAMILIAR, de Niquelândia, que foram muito gentis e hospitaleiros ajudando-me quando estive ali.

A Associação dos Amigos da Cultura de São Luiz do Norte pela presteza durante nossa pesquisa no município,

E por fim a todos os entrevistados da pesquisa de campo.

## RESUMO

Esse estudo foi desenvolvido por meio da identificação dos *stakeholders* envolvidos ao Programa de aquisição de alimentos (PAA), no Território Rural de Serra da Mesa em Goiás. Sendo pesquisados: a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), os agricultores familiares, as organizações sociais rurais, as escolas públicas e entidades socioassistenciais de São Luiz do Norte, Minaçu e Niquelândia que participam do PAA na modalidade de aquisição de Compra com doação simultânea (CDS). Considera-se como objetivo principal analisar o desempenho dos *stakeholders* voltados ao programa no Território Rural de Serra da Mesa, tendo como objetivos específicos: o mapeamento da cadeia de acesso ao PAA; identificação dos *stakeholders*; o estabelecimento do perfil dos agricultores familiares e das escolas e entidades receptoras dos alimentos; e, a análise de desempenho do programa. O estudo justifica-se como fonte de informações a comunidade acadêmica, sugestão metodológica de levantamento situacional do PAA e viés complementar aos estudos sobre o desempenho de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e de incentivo à agricultura familiar. A estrutura metodológica foi elaborada e executada em duas etapas, na primeira, a busca por referencial teórico adequado, sobre a teoria dos *stakeholders*, a agricultura familiar brasileira, as políticas públicas ligadas ao meio rural e o PAA. Na segunda parte, por meio de estudo de caso, foram escolhidas três localidades no território rural para análise. A pesquisa é exploratória, com uso de multicasos, atendendo aos objetivos enumerados do trabalho, pelo uso das seguintes fontes de evidência: a documentação oficial, os registros em arquivo público, os relatórios de campo e as entrevistas por meio de questionário semiestruturado. A cadeia de acesso ao programa consiste em informação, envio de documentação a CONAB, parte técnica do projeto, acesso propriamente dito e manutenção de participação. Os principais *stakeholders* identificados foram agrupados em: instâncias governamentais (órgãos públicos federais, estaduais e municipais) e público alvo (agricultores e suas cooperativas/associações, as escolas públicas e entidades assistenciais). O perfil dos agricultores apontou para faixa etária de 50 a 54 anos, residentes na área rural, com utilização de mão de obra familiar, tendo de 41 a 60% da produção destinado ao PAA, não acessam outra política pública e são membros participantes de uma ou mais organizações sociais. Quanto às escolas e entidades, de 51 a 60% dos alimentos utilizados na merenda escolar advém do PAA, os diretores são os responsáveis pela fiscalização interna dos alimentos entregues, tendo em média 3 anos de experiência com o programa. Na avaliação de desempenho, as instâncias públicas federais ligadas ao PAA obtiveram as melhores notas, com destaque para a CONAB. As notas mais baixas foram observadas para o governo estadual e as prefeituras.

**Palavras-chave:** Análise de desempenho, *stakeholders*, PAA, território rural.

# **PERFORMANCE ANALYSIS OF STAKEHOLDERS TO PURCHASE FOOD PROGRAM (PAA), THE MULTICASES STUDY IN RURAL TERRITORY OF SERRA DA MESA IN GOIAS**

## **ABSTRACT**

This study was developed by identifying stakeholder wrapped the Food Purchase Program (PAA), the Rural Territory of Serra da Mesa in Goiás, Brazil. Were searched: The National Supply Company (CONAB), family farmers, social organizations rural, public schools and social assistance entities in São Luiz do Norte, Minaçu and Niquelândia participating in the PAA in the purchase acquisition mode with simultaneous donation (CDS). It is considered as main objective to analyze the performance of stakeholders focused the program on Rural Territory of Serra da Mesa, with specific objectives, mapping the chain access to PAA; identification of stakeholders; establishment of the profile of family farmers and schools and receiving entities of food; and program performance analysis. The study is justified as a source of information academic community, methodological suggestion situational survey of PAA and complementary studies on the performance of public policies for food security and nutrition and to encourage family farming. The methodological framework was developed and implemented in two stages, the first, the search for adequate theoretical framework, on the theory of stakeholders, the Brazilian family farming, public policies related to rural areas and the PAA. In the second part, through case study, three sites were chosen in the rural area for analysis. The research is exploratory, using multicases, used the following sources of evidence: official documentation, records in public archives, field reports and interviews with semi-structured questionnaire. The chain of access to the program consists of information, documentation sent to CONAB, technical part of the project, access itself and maintaining participation. The main stakeholders identified were grouped as: government agencies (federal, state and local) and target groups (farmers and their cooperatives / associations and public schools and charities). The profile of the farmers pointed to age group 50-54 years, living in rural areas, with hand use of family labor, with 41-60% of production destined for the PAA, do not access other public policy and are participating members of one or more social organizations. As for schools and entities, 51-60% of the food used in school meals comes from the PAA, the directors are responsible for the internal supervision of food delivered, averaging three years of experience with the program. In performance evaluation, the federal public authorities linked to the PAA obtained top scores, especially the CONAB. The lowest scores were observed for the state government and local governments

**Key words:** Performance analysis, stakeholders, PAA, rural territory.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 - Exemplo de modelo de aplicação da teoria.....                     | 16 |
| Figura 2 - Tipologia de classificação de <i>stakeholders</i> .....           | 17 |
| Figura 3 - Modalidade de aquisição: Compra direta da A. familiar (CDAF)..... | 52 |
| Figura 4 - Modalidade de aquisição: Compra com doação simultânea (CDS).....  | 53 |
| Figura 5 - Modalidade de aquisição: Formação de estoque.....                 | 55 |
| Figura 6 - Modalidade de aquisição: Compra Institucional .....               | 56 |
| Figura 7 - Modalidade: Aquisição de Sementes.....                            | 58 |
| Figura 8 - Modalidade de aquisição: PAA Leite.....                           | 59 |
| Figura 9 - Cadeia de acesso ao PAA.....                                      | 80 |
| Figura 10 - Modelo restrito do PAA.....                                      | 82 |
| Figura 11 - Modelo amplo do PAA.....                                         | 83 |

## **LISTA DE GRÁFICOS**

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1 - Recursos empregados no PAA (2011 a 2014): Dados nacionais.....    | 73 |
| Gráfico 2 - Números do PAA no Brasil por unidade executora (2011 a 2014)..... | 74 |
| Gráfico 3 - Execução via CONAB: Dados nacionais.....                          | 75 |
| Gráfico 4 - PAA em Goiás.....                                                 | 75 |

## **LISTA DE MAPAS**

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| Mapa 1 - Localização geográfica das áreas de estudo..... | 66 |
| Mapa 2 - Territórios rurais e da cidadania em Goiás..... | 77 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 - Tipos de políticas públicas.....                                      | 22 |
| Quadro 2 - Quadro legislativo do PAA em vigência.....                            | 45 |
| Quadro 3 - Redação do Art. 2º do decreto federal nº 7.775/12.....                | 46 |
| Quadro 4 - Representantes do GGPA.....                                           | 47 |
| Quadro 5 - Representantes do Comitê consultivo do PAA .....                      | 47 |
| Quadro 6 - Instâncias governamentais do PAA.....                                 | 48 |
| Quadro 7 - Classificação do público alvo do PAA .....                            | 49 |
| Quadro 8 - Limites anuais de compra do PAA.....                                  | 50 |
| Quadro 9 - Limites de compra: CDAF.....                                          | 52 |
| Quadro 10 - Limites de compra: CDS.....                                          | 53 |
| Quadro 11 - Limites de compra: Formação de estoque .....                         | 54 |
| Quadro 12 - Limites de compra: Compra institucional.....                         | 56 |
| Quadro 13 - Limites de compra: Aquisição de sementes.....                        | 57 |
| Quadro 14 - Limite de compra: PAA Leite.....                                     | 59 |
| Quadro 15 - <i>Stakeholders</i> envolvidos no PAA .....                          | 63 |
| Quadro 16 - Critérios de seleção do território rural.....                        | 64 |
| Quadro 17 - Universo de análise.....                                             | 68 |
| Quadro 18 - Definição da amostragem nas áreas de estudo de caso.....             | 69 |
| Quadro 19 - Resultado de aplicação dos questionários em S. Luiz do Norte/GO..... | 70 |
| Quadro 20 - Resultado de aplicação dos questionários em Minaçu/GO.....           | 71 |
| Quadro 21 - Resultado de aplicação dos questionários em Niquelândia/GO .....     | 71 |
| Quadro 22 - Resultado final de aplicação.....                                    | 72 |
| Quadro 23 - Números de atendidos no Brasil.....                                  | 74 |
| Quadro 24 - Número de beneficiários do PAA em Goiás via modalidade (CDS).....    | 76 |
| Quadro 25 - Dados gerais do território .....                                     | 77 |
| Quadro 26 - Localidades rastreadas com acesso no PAA.....                        | 79 |
| Quadro 27 - Demonstrativo do PAA no Território Rural de Serra da Mesa.....       | 79 |
| Quadro 28 - Faixa etária dos agricultores entrevistados.....                     | 85 |
| Quadro 29 - Tempo de serviço com atividades agrícolas.....                       | 86 |
| Quadro 30 - Produção voltada ao PAA.....                                         | 88 |
| Quadro 31 - PAA no faturamento anual .....                                       | 88 |
| Quadro 32 - Locais de comercialização.....                                       | 89 |

### **(Continuação) LISTA DE QUADROS**

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 33 - Renda alternativa dos agricultores.....                         | 89  |
| Quadro 34 - Estratégias alternativas.....                                   | 90  |
| Quadro 35 - Perfil do agricultor familiar.....                              | 91  |
| Quadro 36 - Porcentagem do PAA na alimentação escolar.....                  | 92  |
| Quadro 37 - Perfil do entrevistado: Unidade recebedora.....                 | 93  |
| Quadro 38 - Efetividade do PAA para os agricultores.....                    | 96  |
| Quadro 39 - Atuação no PAA segundo os agricultores .....                    | 97  |
| Quadro 40 - Avaliações comparadas: Governo e Agricultores.....              | 98  |
| Quadro 41 - Avaliações comparadas: Organizações e Agricultores.....         | 100 |
| Quadro 42 - Efetividade no PAA segundo as unidades recebedoras.....         | 102 |
| Quadro 43 - Atuação no PAA segundo as unidades recebedoras.....             | 103 |
| Quadro 44 - Avaliações comparadas: Governo e unidades recebedoras.....      | 104 |
| Quadro 45 - Avaliações comparadas: Organizações e unidades recebedoras..... | 105 |
| Quadro 46 - Quadro geral de notas.....                                      | 106 |
| Quadro 47 - Entraves identificados.....                                     | 108 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento.

**COOAPRAÇU** – Cooperativa Mista Agropecuária dos Produtores Rurais de Minaçu/GO.

**COOPERAGROFAMILIAR** – Cooperativa Agropecuária dos Produtores familiares de Niquelândia/GO.

**DAP** – Declaração de Aptidão ao PRONAF.

**EMATER/GO** – Agência Goiana de Assistência técnica, Extensão rural e Pesquisa agropecuária.

**EMBRAPA** – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

**EMBRATER** - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural.

**FAO** - *Food and Agriculture Organization*.

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

**MDS** – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome.

**PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos.

**PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

**PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar.

**SUREG/GO** – Superintendência Regional da CONAB em Goiás.

## SUMÁRIO

|       |                                                                          |    |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | INTRODUÇÃO.....                                                          | 13 |
| 2     | TEORIA DO <i>STAKEHOLDER</i> .....                                       | 16 |
| 3     | POLÍTICAS PÚBLICAS.....                                                  | 21 |
| 3.1   | Conceito de política pública.....                                        | 21 |
| 3.2   | Política Agrícola.....                                                   | 23 |
| 3.2.1 | Historicidade – pós 1960.....                                            | 23 |
| 3.2.2 | Sistema Nacional de crédito rural (SNCR).....                            | 27 |
| 3.3   | Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) .....     | 32 |
| 3.4   | Política Territorial.....                                                | 33 |
| 3.4.1 | Territórios rurais.....                                                  | 33 |
| 3.4.2 | Territórios da cidadania e territórios rurais.....                       | 36 |
| 4     | AGRICULTURA FAMILIAR.....                                                | 38 |
| 4.1   | Contextualizações do ator social .....                                   | 38 |
| 5     | PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA).....                            | 43 |
| 5.1   | Marco legal.....                                                         | 44 |
| 5.2   | Atores sociais envolvidos.....                                           | 46 |
| 5.3   | Formas de participação (proposta de participação e chamada pública)..... | 49 |
| 5.4   | Modalidades de aquisição .....                                           | 50 |
| 5.4.1 | Compra Direta da Agricultura familiar (CDAF).....                        | 51 |
| 5.4.2 | Compra com Doação Simultânea (CDS).....                                  | 52 |
| 5.4.3 | Apoio a Formação de Estoque.....                                         | 53 |
| 5.4.4 | Compra institucional .....                                               | 55 |
| 5.4.5 | Aquisição de sementes.....                                               | 56 |
| 5.4.6 | Incentivo à produção e consumo de Leite (PAA Leite).....                 | 58 |
| 5.5   | Sobre o PAA estadual e municipal.....                                    | 59 |
| 5.6   | Críticas operacionais ao PAA.....                                        | 60 |
| 6     | METODOLOGIA.....                                                         | 62 |
| 6.1   | Sobre o referencial teórico.....                                         | 62 |
| 6.2   | Sujeitos de análise.....                                                 | 63 |
| 6.3   | Análise via estudo de caso.....                                          | 63 |
| 6.4   | Delimitação do universo de análise.....                                  | 63 |
| 6.5   | Escolha do território rural.....                                         | 64 |
| 6.6   | Escolha da modalidade de aquisição.....                                  | 66 |
| 6.7   | Sobre o período de análise.....                                          | 66 |
| 6.8   | Construção do instrumento de coleta de dados.....                        | 67 |
| 6.9   | Trabalho de campo: Coleta de dados.....                                  | 69 |
| 6.9.1 | Na CONAB.....                                                            | 69 |
| 6.9.2 | Em São Luiz do Norte – Associação dos Amigos da Cultura.....             | 70 |
| 6.9.3 | Em Minaçu – COOAPRAÇU .....                                              | 70 |
| 6.9.4 | Em Niquelândia – COOPERAGROFAMILIAR .....                                | 71 |
| 6.10  | Apuração da aplicação de questionários.....                              | 72 |
| 6.11  | Diários de campo.....                                                    | 72 |

## (Continuação) SUMÁRIO

|       |                                                                      |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 7     | DESENVOLVIMENTO .....                                                | 73  |
| 7.1   | Números do PAA.....                                                  | 73  |
| 7.2   | Território Rural de Serra da Mesa.....                               | 77  |
| 7.3   | Caracterização dos locais de estudo.....                             | 78  |
|       | a) São Luiz do Norte/GO.....                                         | 78  |
|       | b) Minaçu/GO .....                                                   | 78  |
|       | c) Niquelândia/GO.....                                               | 78  |
| 7.4   | PAA no território.....                                               | 79  |
| 7.5   | Mapeamento da cadeia de acesso ao PAA.....                           | 80  |
| 7.6   | Modelos de identificação de <i>stakeholders</i> no PAA.....          | 82  |
| 7.7   | Perfil dos <i>stakeholders</i> entrevistados.....                    | 84  |
| 7.7.1 | Percepções sobre os agricultores familiares.....                     | 84  |
| 7.7.2 | Percepções sobre as unidades receptoras.....                         | 92  |
| 7.8   | Análise de desempenho.....                                           | 94  |
| 7.8.1 | Agricultores familiares.....                                         | 95  |
|       | a) Quanto à efetividade.....                                         | 95  |
|       | b) Quanto à atuação.....                                             | 97  |
|       | c) Comparações: Governo (CONAB) e Agricultores Familiares.....       | 98  |
|       | d) Comparações: Org. de Agricultores e Agricultores Familiares ..... | 99  |
| 7.8.2 | Unidades receptoras.....                                             | 101 |
|       | a) Quanto à efetividade .....                                        | 102 |
|       | b) Quanto à atuação.....                                             | 103 |
|       | c) Comparações: Governo (CONAB) e unidades receptoras .....          | 104 |
|       | d) Comparações: Org. de agricultores e unidades receptoras.....      | 105 |
| 7.8.3 | Quadro geral de notas .....                                          | 106 |
| 7.9   | Benefícios e entraves.....                                           | 107 |
| 8     | CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                                            | 112 |
|       | REFERÊNCIAS.....                                                     | 114 |
|       | ANEXOS .....                                                         | 124 |
|       | ANEXO I Mensagem de pesquisa.....                                    | 125 |
|       | ANEXO II Análise (Unidade receptora) .....                           | 126 |
|       | ANEXO III Análise (Agricultor familiar) .....                        | 127 |
|       | ANEXO IV Análise (Governo) .....                                     | 130 |
|       | ANEXO V Análise (Org. de Agricultores).....                          | 132 |

## 1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar brasileira concentra em suas origens, um emaranhado de situações políticas, econômicas e culturais, que formaram e consolidaram seu modo de vida. As relações sociais resultantes disto evidenciam a existência de diversos grupos e/ou indivíduos - às vezes mais próximas, ou esporádicas outras vezes mais turbulentas - influentes nas suas estratégias de sobrevivência.

O que tem se mostrado nas últimas décadas, é o papel do Estado, como principal influente na agricultura, via políticas econômicas. Tanto é que diversos trabalhos acadêmicos sobre o meio rural, citam como principal ato intervencionista, as medidas no pacote tecnológico, em meados da década de 1960, onde se constataram grandes propriedades rurais como beneficiárias dos planos de desenvolvimento e paralelamente indícios de desaparecimento do pequeno agricultor ou agricultor de baixa renda (NAVARRO, 2010).

Com a tensão social no campo, observada por Medeiros (1996), na década de 1980, a reorganização dos movimentos sociais, enfraquecimento do modelo econômico imposto, aos poucos, questões fundiárias e sociais no campo, passam a ser mais divulgadas e discutidas no espaço político brasileiro (NETO, 2007).

A agricultura familiar, a partir de então, fortalece-se politicamente ao ponto de demonstrar sua potencialidade e capacidade de assumir pautas importantes da economia, que na prática, resultaram em políticas públicas específicas, como exemplo, o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996 (FLORES, 2002).

Já no início da década de 2000, ocorreram diversas reorganizações institucionais, para atender ao público da agricultura familiar. Em 2003, o governo federal institucionalizou por meio do Programa Fome Zero, um conjunto de ações interministeriais de combate à fome. Dentre suas ações de caráter estrutural, é criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que objetivou à compra institucional de alimentos oriundos da agricultura familiar, algo inédito até então, numa proposta de produção e posterior distribuição as populações em risco de segurança alimentar.

Porém, para entender melhor as relações que o agricultor possui atualmente, principalmente com o mercado e com o Estado, como determinantes na sua renda, deduz do exposto até aqui, que existem indivíduos, ou grupos, que sempre se relacionam direta ou indiretamente com o agricultor familiar, e que influenciam justamente na tomada de decisão deste ator social. Essas pessoas são estudadas neste trabalho por meio da Teoria dos

*Stakeholders*, que na literatura acadêmica, traz a sua conceituação em nível corporativo, por meio de importante trabalho de Freeman (1984) que definiu um *stakeholder* como “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela corporação” (p. 46). Como exemplos práticos, citam-se: os clientes, empregados, fornecedores, investidores, instituições parceiras, o governo, dentre outras.

Como problema de pesquisa, seria possível estabelecer um perfil de agricultores e escolas/entidades e analisar o desempenho do PAA no Território Rural de Serra da Mesa, em Goiás? Este estudo situa-se na linha de pesquisa em Agricultura familiar e Agronegócio, com tema principal a agricultura familiar, subtemas: a teoria de *stakeholders* e PAA, sendo objeto de pesquisa: a CONAB, os agricultores familiares e suas organizações sociais, as escolas públicas e entidades socioassistenciais de Minaçu, São Luiz do Norte e Niquelândia, situados no Território Rural de Serra da Mesa em Goiás.

O objetivo principal do estudo foi:

- Analisar o desempenho dos *stakeholders* voltados ao programa no Território Rural de Serra da Mesa.

Tendo como objetivos específicos:

- Mapear a cadeia de acesso ao PAA;
- Identificar os *stakeholders*;
- Estabelecer o perfil dos agricultores familiares e das escolas e entidades receptoras dos alimentos; e,
- Analisar o desempenho do programa.

A estrutura metodológica foi elaborada e executada em duas etapas, na primeira, a busca por referencial teórico adequado, sobre a teoria de *stakeholders*, a agricultura familiar brasileira, as políticas públicas ligadas ao meio rural e o PAA. Na segunda parte, por meio de estudo de caso, foram escolhidas três localidades no território rural para análise. A pesquisa é exploratória, com uso de multicasos, atendendo aos objetivos enumerados do trabalho, pelo uso das seguintes fontes de evidência: a documentação oficial, os registros em arquivo público, os relatórios de campo e as entrevistas por meio de questionário semiestruturado.

O estudo justifica-se como fonte de informações a comunidade acadêmica, sugestão metodológica de levantamento situacional do PAA e viés complementar aos estudos sobre o desempenho de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e de incentivo a agricultura familiar.

Com essa abertura, o trabalho está dividido em: introdução, referencial teórico além de metodologia, desenvolvimento e considerações finais. Na introdução são tratados os aspectos gerais da pesquisa, no referencial teórico: a conceituação dos *stakeholders*, onde se delimitou os sujeitos de análise do estudo; a agricultura familiar, importância das lutas sociais e o amparo estatal dos últimos 20 anos; as políticas públicas e o papel do estado na agricultura; e o PAA, sua historicidade e operação. Na metodologia, são apresentados os principais estágios de pesquisa, no desenvolvimento, as percepções e discussão dos dados coletados e nas considerações, um agregado de observações junto aos *stakeholders* e o programa.

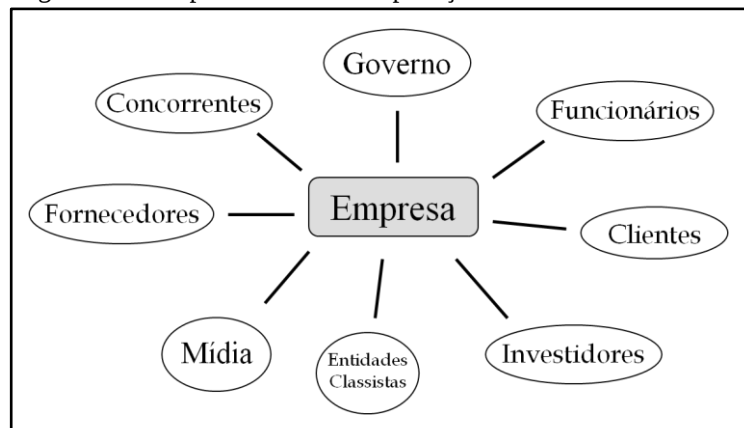
## 2 TEORIA DO STAKEHOLDER

Neste capítulo é apresentada a Teoria do *Stakeholder*, suas principais abordagens e críticas na identificação de indivíduos e/ou grupos sociais na dinâmica corporativa, colaborando no rastreamento e sistematização dos atores sociais ligados ao contexto estudado.

Segundo Torres (2013) a etimologia da palavra de origem inglesa *stakeholder*, surge no fracionamento de “[...] ‘*stake*’ (pedaço, fatia) e ‘*holder*’ (aquele que segura, possui), definindo que um *stakeholder* é um indivíduo que, metaforicamente (em alguns casos também literalmente), possui uma parte do negócio [...]” (TORRES, 2013, p. 23). Na literatura acadêmica, a conceituação em nível corporativo, acontece por meio do trabalho de Freeman (1984) na elaboração da teoria dos *stakeholders*, resultado da análise de um contexto organizacional de dependência do ambiente no qual está a organização (Pfeffer; Salancik, 1978), definindo um *stakeholder* como: “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela corporação (por meio de seus objetivos)” (FREEMAN, 1984, p. 46).

Pode-se apresentar como exemplos práticos de *stakeholders*: os clientes, empregados, fornecedores, investidores, instituições parceiras, o governo, dentre outros. Na figura 1 segue um exemplo de modelo.

Figura 1 - Exemplo de modelo de aplicação da teoria



Fonte: Adaptado de Freeman (1984)

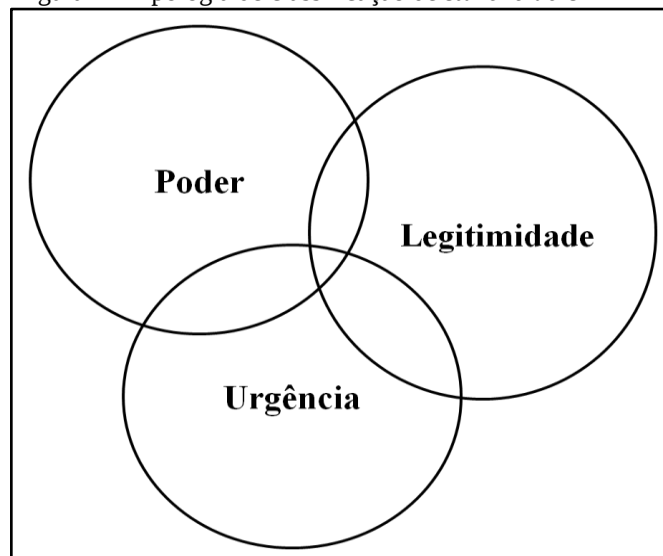
Apesar dos exemplos da figura 1, observa-se pouca clareza quanto à distinção de quais e quantos são *stakeholders* na abordagem estratégica das organizações. Na definição inicial de Freeman (1984), qualquer tipo de ator social poderia de algum modo influenciar a empresa, em sua natureza de relações, como tentativa de melhor explanação e compreensão da teoria, o autor busca classificar os *stakeholders* em sentido amplo e sentido restrito.

A definição do sentido amplo é caracterizada como clássica, tendo conceito próximo às definições de Freeman e Reed (1983), sendo atores sociais identificáveis que afetam ou são afetados de alguma maneira pelos objetivos da organização, já o sentido restrito, significa identificar atores nos quais a organização possui dependência para sua sobrevivência.

Ainda na caracterização, Carroll (1979) evidência uma discrepância nas pressões de importância exercidas pelos *stakeholders*. Essa importância nas relações de valor tem sido uma das principais motivações, para classificações de *stakeholders*, quanto a graus de influência na organização (FROOMAN, 1999).

No estudo de Mitchell, Agle e Wood (1997), ao tentar delimitar este enorme universo de atores sociais abstraídos da teoria inicial, os autores propõem graus de relevância dos *stakeholders* para melhor identificação, na prática de uso por parte dos gestores. Sua principal proposta reside na saliência de *stakeholders*, que em livre tradução seria “o grau em que os gestores dão prioridade as reivindicações dos *stakeholders*” (p. 869). Na divisão apresentada no estudo, os *stakeholders*, são separados em classes, conforme sua importância, confeccionando uma tipologia em sete categorias, a partir de premissas ligadas a três fatores principais: poder, legitimidade e urgência, a seguir na figura 2, é exposto a tipologia empregada pelos autores. Segundo Mascena (2013) “a saliência do *stakeholder* está positivamente relacionada com a percepção gerencial da presença desses três atributos.” (p. 29).

Figura 2 - Tipologia de classificação de *stakeholders*



Fonte: Adaptado de Mitchell, Agle e Wood (1997), p. 872.

Sendo definido cada um destes fatores:

- Poder - em tradução livre seria “uma relação entre atores sociais, onde um ator pode fazer algo que não teria feito de outra forma, sem ser incentivado” (p. 869). As bases de poder sobre a organização podem ser: coercivo (uso de força ou ameaça), utilitário (via recursos materiais, incentivos) e/ou normativo (influências simbólicas como: Mídia e legislações);
- Legitimidade - é uma “percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis e apropriadas ou adequadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”. Sendo subclassificadas nas classes: individual, organizacional ou via relacionamento social;
- Urgência – que seria o grau de atenção necessária a cada *stakeholder*. Com variações de necessidade imediata de ação, conforme o tempo de resposta da organização às reivindicações dos *stakeholders*. Como subclasse considera-se: o tempo (a “velocidade” de resposta da organização) e a criticidade: importância do relacionamento da empresa com o *stakeholder*.

Na definição de Clarkson (1995) *stakeholder* é descrito como indivíduos ou grupos que “têm ou reivindicam propriedades, direitos ou interesses em uma organização e suas atividades” (p. 106). O estudo propõe uma solução para a questão de identificação, no sentido restrito, por meio da estratificação em principais e secundários, a partir daqueles indivíduos classificados pelo risco junto à organização.

O autor define como principais: aqueles que participam continuamente na empresa para sua sobrevivência, como o caso de consumidores, empregados e o governo. Os *stakeholders* secundários são aqueles atores que influenciam ou são influenciados pela empresa, mas não são essenciais a sua sobrevivência, resultando em prejuízo ou vantagem, via *stakeholder* principal, como a mídia e ou grupos de interesse.

Para Donaldson e Preston (1995) *stakeholders* são definidos como: “pessoas ou grupos com interesses legítimos nos processos de decisão da corporação” (p. 85), e na concepção da teoria é necessário descrever as situações existentes e buscar estratégias de alcance de resultados positivos.

Sua abordagem contribui e complementa para o todo da teoria, ao trazer uma concepção normativa na gestão dos *stakeholders*, no dizer, um *modus operandi* ao gestor, na adequada identificação e tratamento dos grupos de influência junto à organização.

A partir daí trabalha-se em três abordagens complementares: A descritiva – que diagnostica a organização como um conjunto de interesses cooperativos e competitivos de valores intrínsecos; Instrumental – na análise entre as conexões da gestão dos *stakeholders* e o alcance dos objetivos da empresa e a Normativa – utilizada na interpretação da função da organização, ou seja, suas diretrizes operacionais.

Até aqui, tudo se confirma teoricamente, mas por que se desenvolveu a teoria? Num ambiente corporativo, de incertezas econômicas e constantes crises, principalmente em meados da década de 1970 e ao longo dos anos 1980, nos países desenvolvidos, como estratégia empresarial, os *stakeholders*, foram incorporados à gestão da empresa, sendo uma válvula de escape, em suas relações, que agora estudadas com maior afinco, demonstram que a confiabilidade e laços comerciais mais fortes, tendem a trazer vantagens, frente a possíveis novos revezes da economia (ANDRADE; ROSSETI, 2006; CORADINI et al, 2010)

Ao evidenciar seu caráter de envolvimento de diversos atores sociais, conforme o universo de análise, a teoria do *stakeholder*, apresenta variados aspectos empíricos que procuram melhorar a sistematização de identificação e graus de influência na organização. O que a literatura acadêmica nos mostra, é que cada gestor deve ter bom senso e exigir qualidade nos processos de gestão dos *stakeholders* (LYRA et al, 2009)

As críticas à teoria existem e são parte integrante da discussão, em Silveira *et al* (2005) ao fazer uma breve confrontação entre a teoria de maximização dos lucros e a teoria do *stakeholder*, os autores expõem fragilidades inerentes ao conceito, ao afirmarem por se tratar de uma abordagem administrativa, com diversas funções-objetivo, o gestor acaba por confundir ou até privilegiar atores que podem não ser realmente o foco da empresa, prejudicando ações e a rentabilidade da organização.

Segundo Friedman (1998), em estudo sobre a prioridade de atendimento aos acionistas, quanto à aplicação de ações que priorizem indivíduos e/ou grupos ao invés do desempenho, creditam duas situações resultantes: um custo adicional à organização nestas relações e o livre arbítrio do gestor no estabelecimento de graus de prioridades nos relacionamentos.

Em Heinzen et al (2013) o objetivo das organizações deve atender as reivindicações de um *stakeholder* apenas, os acionistas (*shareholders*), a contribuição dos demais se dá pela sua importância na geração de lucro a empresa. Ao revelar que a abordagem tradicional fundamenta-se sua importância nos acionistas primordialmente, cria-se um paradigma, pois o valor criado é construído graças também à existência de outros *stakeholders*, como: funcionários, fornecedores e consumidores (CHARAN; FREEMAN, 1979).

Na análise de estudos que desenvolvem a teoria de *stakeholder*, a visão sobre a maximização dos lucros falha ao identificar apenas um ator social, o acionista, nisso aponta-se para trabalhos acadêmicos que pontuam a gestão eficiente dos *stakeholders* para busca de valor a empresa (CHARREAUX; DESBRIÈRES, 1998).

Alguns autores, como Donaldson e Preston (1995), Freeman (1984) e Moore (2000), centram no atendimento de todas as partes interessadas, sem distinção de importância, Joffre e Simon (2012), ao estudar as relações empresariais de cooperativas agrícolas francesas, o sentido amplo da teoria, apontam possíveis complicações, pois a identificação de um número elevado de atores sociais gera uma complexidade de relações entre a organização e seus *stakeholders*, tornando às vezes imensurável e dispendiosa a gestão da organização.

Em Coradini et al (2010) foi considerado que a teoria tem evoluído nos estudos da administração estratégica, no Brasil esteve principalmente relacionada à governança corporativa e responsabilidade social, tendo conceitos e abordagens tratadas como ferramentas, que utilizadas pelo gestor, construam e intensifiquem as relações mais vantajosas a empresa. Ao passo que auxiliam na identificação e na mensuração de graus de importância de indivíduos e grupos específicos, podem construir procedimentos para a análise de relações existentes, por exemplo, em algum tipo de política pública, estabelecendo como valor, a tentativa de inclusão de classes econômicas.

Ao se utilizar de mecanismos propostos pela teoria, na identificação de quem, quais e quantos seriam os atores envolvidos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi construída uma análise que realçasse as relações entre os *stakeholders* identificados, qualificando-os a partir daí, como interdependentes para o sucesso dos objetivos propostos pelo programa em lei e reforçando o discurso da abrangência social, econômico e político que possui o setor da agricultura familiar no país. Para tanto, “a teoria deve ajudar um observador a decifrar quem são os *stakeholders* chave presentes no contexto analisado.” (MACHADO Jr, 2009, p. 131).

A aplicação da teoria neste trabalho fez uso da abordagem de Donaldson e Preston (1995), associados aos conceitos de Freeman (1984) e Freeman e Reed (1983), na identificação dos indivíduos e grupos no sentido restrito da teoria, fornecendo subsídios para o atendimento dos objetivos e direcionamento na metodologia utilizada.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Investigar as políticas públicas para o meio rural, pós 1960, têm resultante, o atual quadro situacional da agricultura brasileira. O aparato institucional criado, o empurrão internacional, as questões políticas e lutas sociais promovidas pelo setor da agricultura familiar, fomentaram de alguma forma o consequente surgimento dentre outras ações governamentais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), qualificado como um dos principais programas de fortalecimento da produção agrícola familiar no Brasil.

Indo além, o entendimento do PAA é trazido pelo conceito transversal de duas políticas públicas: a política agrícola e a política de segurança alimentar e nutricional, com isso, serão sintetizados a seguir cada assunto, fortalecendo o discurso multifacetado que o programa adquiriu desde o início de operação.

#### 3.1 Conceito de política pública

Segundo Teixeira (2002) as políticas públicas são “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público” (p. 02), atuando por meio de um conjunto de procedimentos para o ganho de algum tipo de valor. Em geral, as políticas públicas tendem, no dispêndio recursos públicos, na fase de implementação, ajustar alguma disparidade que não se resolvem por si, ou pelo mercado (TEIXEIRA, 2002).

Os estudos de Lowi (1964, 1972) são considerados os mais conhecidos quanto se trata da tipologia de políticas públicas, com classificação estruturada nas arenas políticas e nas estruturas de poder, sendo distributiva, regulatória, redistributiva ou constitutiva, a partir da expectativa dos atores sociais, onde “cada política deve encontrar uma força de apoio ou rejeição” conforme os interesses envolvidos (SOUZA, 2006, p. 24).

Para Wilson (1973) se utiliza de uma tipologia a partir da distribuição dos benefícios e de custos, Ripley e Franklin (1982), analisam o impacto de implementação de políticas públicas. No estudo de Frey (1999), ao tratar a abordagem de “*policy analysis*” ou a análise de políticas públicas, conclui que os conceitos aplicáveis, necessitam ser adaptados, às condições políticas e sociais vigentes no país, ou seja, ao pesquisador que queira tratar de algum tipo de análise, não só as estruturas institucionais devem ter destaque, o público envolvido, as condições econômicas, as desigualdades onde se insere a política devem ser consideradas no resultado (FREY, 1999).

As políticas são estruturadas em documentos oficiais como leis principais, decretos, manuais de operação, que orientam as ações de cada órgão responsável nas aplicações de recursos públicos. O foco principal de qualquer política pública é responder efetivamente as demandas de setores vulneráveis, ou excluídos de direitos constitucionais, por meio de um documento elaborado pela sociedade civil, via mobilização e discussão, que influirão na tomada de decisão das camadas governamentais que ocupam o poder, atendendo a demanda inicial discutida. (TEIXEIRA, 2000).

As políticas públicas atingem uma infinidade de setores econômicos e sua complexidade é variável conforme seu impacto, abrangência, intenções políticas e volume de recursos alocados para tal fim (Ver quadro 1). Para tanto, na sua análise, é importante ressaltar o Estado e no caso do PAA, a política social envolvida na sua operacionalização, onde ao mesmo passo, auxilia o estudo, restringindo e reforçando o assunto pesquisado (HÖFLING, 2001).

Quadro 1 - Tipos de políticas públicas

| 1) Quanto à natureza ou grau de intervenção                                                                                                                                                                             | 2) Quanto à abrangência dos possíveis benefícios                                                                                                                                                                                                               | 3) Quanto aos impactos resultantes aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade dentre outros.</p> <p>b) conjuntural ou emergencial – objetivam amenizar algum tipo de situação temporária, imediata.</p> | <p>a) universais – para todos os cidadãos</p> <p>b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (ex.: idade, condição física, gênero)</p> <p>c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.</p> | <p>a) distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;</p> <p>b) redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade.</p> <p>c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem o comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.</p> |

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de TEIXEIRA (2000)

Na aproximação aos temas de pesquisa, na relação governo-agricultura familiar, têm-se diversas análises na conjuntura econômica, quanto social e/ou cultural das comunidades agrícolas familiares. Em Delgado e Theodoro (2005), além de buscarem algum entendimento sobre os problemas sociais atuais, argumentam sobre “as condições teóricas de possibilidade para o desenvolvimento com equidade” (p. 428), ou seja, estratégias que visam a diminuir, o degrau socioeconômico existente no país, para isso, enfatizam-se a prática de políticas

públicas adequadas, sendo trabalhados diversos fatores, na busca por delinear um desenvolvimento justo, socialmente.

O PAA tem como público alvo especificado em lei, dois grupos: os agricultores familiares e as famílias/comunidades em risco de segurança alimentar principalmente. Na classificação de Teixeira (2000) o programa adquire diferentes classificações conforme o grupo focal, na conceituação tem-se: estruturante, segmentado e redistributivo, ao focar os agricultores familiares, pois são beneficiados pela compra institucional de alimentos principalmente, este procedimento é exclusivo para agricultores familiares com estímulo a inclusão produtiva e busca equalizar a renda entre agricultores participantes do programa e demais agricultores não enquadrados como familiares.

Partindo do ponto de vista das famílias/comunidades em risco de segurança alimentar, o programa adquire um caráter conjuntural, universal e distributivo, ao promover a distribuição imediata de bens alimentícios no combate direto à fome, atendendo a população de maior risco com distribuição gratuita de alimentos.

Neste trabalho, o PAA, como um programa governamental, é caracterizado pela junção de duas políticas públicas importantes: a política agrícola visto seu foco de comercialização e inclusão produtiva e a política de segurança alimentar e nutricional, ao promover a distribuição de alimentos a populações de risco.

Suas origens estão nas bases do Programa Fome Zero, que ao focar o agricultor familiar como ator social importante, criou-se um meio de comercialização da produção agrícola familiar, adquirindo um caráter estruturante, segmentado e redistributivo.

## **3.2 Política Agrícola**

### **3.2.1 Historicidade – pós 1960**

Em síntese, a política agrícola é definida por meio do planejamento de processos para promoção, estímulo, melhoria e prestação de serviços voltados às atividades agrícolas - cultivo, comércio, abastecimento, crédito, dentre outras (BRASIL, 1991).

Em Coelho (2001) investigou-se a política agrícola, por meio de sua historicidade, ao longo de setenta anos de 1931 a 2001, subdividido em períodos de análise, ressaltando aspectos relevantes e contraditórios em cada etapa. Ao longo do trabalho, o autor constata um extenso período: 1931 a 1964, onde a agricultura não tinha ações prioritárias do governo, pois o modelo econômico adotado girava em torno da industrialização, numa estratégia de

substituição, ou seja, o país deveria produzir os insumos necessários à indústria, adotando medidas principalmente ao barramento alfandegário de importações e a sobrevalorização do câmbio (GARCIA; VIEIRA FILHO, 2014).

O cenário do setor agropecuário, no período, era caracterizado pelos cultivos de subsistência, baixo nível tecnológico, economia baseada em bens primários como o café, um número elevado contingente populacional no meio rural, concentração fundiária paralela a extensas áreas de terras devolutas e uma estrutura institucional precária, graças principalmente a uma legislação restrita e pouco clara na definição do papel do estado no conjunto do setor (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2008).

Para Coelho (2001) evidencia que este abandono impediu a diversificação e a expansão das exportações, aumentou a dependência do café e gerou a grande crise de abastecimento, na chamada crise de alimentos de 1962, que obrigou o governo a reformular toda a política existente para o setor.

A crise de alimentos de 1962 cabe destaque neste estudo, por evidenciar como ações governamentais precipitadas e mal articuladas, provocaram um colapso no abastecimento alimentar no Brasil. Na época, a Comissão Federal de Abastecimento e Preço (COFAP) criado em 1951, era o órgão estatal que intervia na economia com a finalidade de assegurar a distribuição de produtos necessários ao consumo popular, ou seja, regulando preços de produtos básicos.

Estudos acadêmicos na década de 1960 apontavam em suas publicações, a concentração da atividade econômica em torno de algum gênero essencial de grande valor comercial, que deixava em segundo plano os gêneros necessários à subsistência da população local (MATA, 1980).

Com a crise econômica no início dos anos 1960, no governo João Goulart (1961-1964), caracterizada pela aceleração das taxas inflacionárias e redução de exportações, fez com que o governo, intensificasse a intervenção direta nos preços dos produtos. A insatisfação dos comerciantes dos centros urbanos com a regulação institucional, fez com que reagissem para forçar o aumento dos preços, não distribuindo seus produtos a maioria da população pobre e na contramão vendendo a preços mais altos no mercado paralelo (MATA, 1980).

A escassez de alimentos nas classes mais baixas se acumulou á greve geral promovida por sindicalistas, a favor do presidencialismo no Brasil, nos meses de junho e julho de 1962, no Rio de Janeiro. A crise se instala na forma de saques e quebra-quebras promovidos pelas classes populares, em regiões inteiras da então capital federal e por toda a baixada fluminense, em alguns locais sendo necessária a intervenção do exército para contenção dos protestos

(Ramos; Martha Jr, 2010). Como resultado, o governo extingue a COFAP e institui a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), que operou até 1997, quase com os mesmos mecanismos que o antigo órgão e tendo seu auge, na década de 80 com os planos: Cruzado e Bresser.

A crise de alimentos se tornou posteriormente mais um fator avesso ao setor agropecuário e ao próprio governo, quando convergida a outras situações do período, como: a implantação do equivocado plano trienal de Celso Furtado, a agitação política interna (parlamentarismo x presidencialismo) e o modelo de industrialização adotado.

As ações econômicas promovidas pelo governo João Goulart, se tornaram um fiasco, o que obrigou o uso de estratégias desesperadas, como a nacionalização de empresas e a tomada de terras públicas para venda como forma de capitalização estatal. Isto gerou rumores de uma possível reforma agrária no país, algo que deteriorou ainda mais o relacionamento político do governo e nada agradou a elite conservadora. Daí em diante politicamente, a queda da administração em vigor e o golpe militar de 64, como nova forma de governança no Brasil.

Com o governo militar, tem-se a arquitetura de todo o plano agrícola nacional, com apoio sistemático de organizações norte americanas, via o pacote tecnológico, com clara adoção de empréstimos financeiros pelo governo com instituições estrangeiras para financiamento de todo o aparato a ser implantado na agricultura.

No período definido por Coelho (2001) como modernização da agricultura (1965-1984), inicia-se a fase de políticas ativas para o setor agropecuário. Torna-se claro que o processo de modernização da agricultura orientou para a produção de *commodities* sendo que esse processo não só favoreceu aos produtores com grandes propriedades, mas também impôs a atividade produtiva certo grau de especialização, onde provavelmente as culturas de subsistência foram perdendo espaço para a produção de interesse do mercado mundial.

Segundo Denardi (2001) as próprias pesquisas acadêmicas sobre as políticas públicas para a agricultura tratam as décadas de 1960 e 1970, como período de vitalidade econômica das grandes propriedades, apoiadas na política agrícola, tendo como principal objetivo do governo tirá-la do atraso e inseri-la no todo da economia, assim sendo peça importante no desenvolvimento nacional.

Conforme evidencia Oliveira e Araújo (2008) surgem as principais leis de regulamentação do setor e a institucionalização de ações para o incentivo a agricultura, notadamente: o Estatuto da Terra, em 1964, com determinações acerca da reforma agrária e das bases da exploração técnica agropecuária; a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965; o estabelecimento de normas regulatórias e de fiscalização da

produção, comércio e importação de sementes e mudas; rações para animais; produtos fitossanitários; e fertilizantes.

Ademais, nesse período a nova legislação contemplou, também, a instituição da classificação de produtos de origem vegetal; a ampliação da Política de Garantia de Preços Mínimos; a criação da Empresa Brasileira de pesquisa agropecuária (EMBRAPA) em 1973, como órgão de pesquisa e tecnologia; da Empresa Brasileira de Assistência técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em 1974 como órgão de difusão de técnicas produtivas aos agricultores; a regulação da produção e comércio de trigo; a política específica para a borracha e para o açúcar e álcool, bem como para o emprego da aviação agrícola; a instituição de incentivos fiscais na Amazônia e no Nordeste e para o reflorestamento; a instituição do Código Florestal; a inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal; a obrigatoriedade de conservação de solos; a regulação do cooperativismo (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2008).

A seguir, a nível econômico, a agricultura respondeu aos estímulos, houve aumento expressivo na exportação de *commodities*, abertura de novas áreas de plantio e ampliação do parque industrial ligado à agricultura (MULLER, 2007).

No mérito da estrutura agrária, a desigualdade permaneceu inalterada e se acentua, apesar da mudança da base técnica da agricultura. No trabalho de Carneiro e Maluf (2005), mostram bem essa dinâmica no Brasil, onde rebatem as políticas voltadas para a agricultura, no priorizar aos grandes empreendimentos rurais, considerando como padrões de medidas de sucesso a quantidade produzida, desprezando os efeitos negativos do modelo (CARNEIRO; MALUF, 2005)

Neste período de modernização, abre-se um recorte para destacar que a análise detalhada da política agrícola brasileira é cabível seja implantação, execução e/ou resultados, quando alinhados a historicidade da estrutura de crédito agrícola no Brasil. Coelho (2001), trata as tentativas de estabelecimento da política agrícola em meados do século XIX, centradas na criação de mecanismos de financiamento (PEREIRA, 2013).

No estudo de Gonçalves Neto (1997), a política agrícola é sintetizada na farta oferta de crédito, aliada ao aparelhamento estatal, Ramos e Martha Jr (2010), reforçam a situação ao afirmarem que a política de crédito agrícola, com condições diferenciadas dos demais setores econômicos, resultou nos principais elementos de política agrícola.

### 3.2.2 Sistema Nacional de crédito rural (SNCR)

A instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), por meio da Lei federal nº 4.829/65, se torna um marco legislativo da política agrícola, pois conforme evidenciado nas décadas seguintes a sua implantação, se tornou a principal ação do governo de intervenção na agricultura.

Na redação da referida lei, são definidos diversos parâmetros de operacionalização do crédito, como a discriminação dos membros do sistema - entidades públicas e particulares – ligadas a produtores rurais até obrigatoriedade de exclusiva aplicação nas atividades agroindustriais (BRASIL, 1965). Quanto ao arranjo governamental do SNCR, coube ao Banco Central, à normatização e regulação, cabendo à operação ao Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste.

A lei objetiva estimular o correto investimento rural, favorecer o custeio e uso de métodos racionais de produção e a consequente melhoria de vida da população rural além de, por mais contraditório que foi na prática, fortalecer economicamente os produtores rurais, notadamente pequenos e médios (BRASIL, 1965)

O aporte financeiro do governo federal foi extremamente elevado desde o início até a década de 1970, os financiamentos concedidos na agricultura cresceram 323% no período de 10 anos. A origem de grande parte dos recursos alocados para crédito veio diretamente do tesouro nacional de fontes sem custos como aqueles de emissão de moeda, dos depósitos a vista e a transferência de recursos do orçamento federal. (RAMOS; MARTHA Jr, 2010)

Com isso, segundo Bacha (1997), a concessão de empréstimos foi realizada a taxa de juros nominais inferiores a taxa de inflação, que resultava em taxa de juros real negativa, o que caracterizava um subsídio ao agricultor, ocorrendo uma transferência de renda do agente ao tomador.

Como não poderia deixar de acontecer em algum momento, esse modo de operação creditícia precisou ser restringido quando as conjunturas internacionais em meados da década de 1970 geraram uma crise fiscal causada por desequilíbrios nas contas públicas e uma pressão inflacionária sobre a economia, já que faltavam recursos e o crédito barato se mantinha em larga oferta, visto sua emissão de base monetária (ALMEIDA; ZYLBERSZTAJN, 2008; RAMOS; MARTHA Jr, 2010).

Com o aumento da inflação, as operações bancárias migraram dos depósitos a vista, para outras operações, que geravam maior liquidez ao operador. Ou seja, uma das principais fontes de recursos do crédito sofria com a escassez, então a estratégia do governo, foi a

adoção da chamada conta movimento, junto ao Banco do Brasil, na tentativa de evitar a irregularidade na oferta de recursos e a necessidade de financiamento dos programas governamentais (GARCIA; VIEIRA FILHO, 2014)

A conta movimento equilibrava diariamente os ativos e passivos do Banco do Brasil, por exemplo, se o banco realizasse um empréstimo de 1.000 reais, e não captasse nem um real, no fim do dia teria um saldo credor no mesmo valor registrado no balancete (GARCIA; VIEIRA FILHO, 2014).

Apesar da conta movimento, ser um artifício que tinha respaldo numa interpretação equivocada de um dos artigos da lei federal nº 4.829/65, foi conduzido por mais de 20 anos, e se tornou a principal fonte de recursos do Banco do Brasil, no final da década de 1970, fazendo com que o governo fosse ainda a principal origem do crédito. A fonte de dinheiro quase infinita tornou-se fonte de expansão da oferta monetária e, portanto de pressão inflacionária fato que levou sua extinção em 1986 (COELHO, 2001; GARCIA; VIEIRA FILHO, 2014).

Na década de 1980, com a crise fiscal e agravamento do processo inflacionário, o sistema de crédito torna-se cada vez mais dependente da complementação do governo. A estratégia governamental foi reduzir a participação direta em financiamentos com a busca de novas fontes não inflacionárias de recursos e a retirada progressiva dos subsídios ao crédito, como aumento da taxa de juros e adoção de limites de crédito para custeio (Ramos e Martha Júnior, 2010), outra medida importante foi a criação da poupança rural para captar recursos para crédito, que surtiu efeito, visto os expressivos 37% de aumento, nos dois primeiros anos de operação (COELHO, 2001).

Com a promulgação da nova constituição federal em 1988, são instituídos os fundos constitucionais, com objetivos de financiamento de setores produtivos como a agropecuária nas regiões norte, nordeste e centro oeste, tendo como fonte de recursos, o produto da arrecadação do imposto de renda, e de produtos industrializados (RAMOS; MARTHA Jr, 2010)

Em meados de 80, o SNCR é inserido no sistema financeiro geral, ao qual se torna atrativo e passa a ser disputado por capitais de outros setores (industrial e o bancário). Os reflexos contraditórios da inserção da agricultura nesse novo padrão de acumulação manifestaram-se rapidamente e, conseqüentemente agravando a crise agrária e afetando diretamente na crise urbana (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

Com os processos de abertura econômica, privatizações e a estabilização da moeda, na década de 1990, a política agrícola foi submetida a intervenções de outras políticas de controle econômico (DEFANTE et al, 1999). O governo propõe reforçar as medidas da

década anterior e busca se desvincular como fonte principal de recursos visto também a necessidade de controle de gastos públicos e melhoria nos processos administrativos (BELIK, 1994).

Em 1991, o BNDES promove linhas de financiamentos agropecuárias por meio de programas específicos, como o Finame rural, programa de operações conjuntas (POC), além daqueles de incentivo ao uso de corretivos de solos e produção leiteira (RAMOS; MARTHA Jr, 2010).

A criação da cédula de produto rural (CPR) em 1994, por meio da Lei federal nº 8.929/94 facilitou a entrada de financiamentos privados na agricultura, já que permitia a venda antecipada da produção agrícola trazendo maior liquidez nos processos produtivos e segurança aos credores, devido à facilidade de execução de garantias, como o uso de hipotecas, penhoras e alienação fiduciária (ALMEIDA; ZYLBERSZTAJN, 2008; BRASIL, 1994).

A cédula de produto rural é um título emitido por agricultores e/ou cooperativas para adiantamento de recursos, principalmente para uso como capital de giro. A garantia dada seria a promessa de entrega de produtos rurais, simplificando as relações comerciais no agronegócio, sendo utilizado, inclusive pelo sistema financeiro (BRASIL, 1994; ZYLBERSZTAJN et al, 2005)

A maior abertura econômica e política não significou a perda de espaço da agricultura patronal, mas evidencia-se o espaço aberto à agricultura familiar, principalmente, no período de 1994 em diante, realçando a criação do **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar** (PRONAF), em 1996 (SCHNEIDER et al, 2004)

O crédito para a agricultura familiar tem marco inicial em 1994, quando é instituído o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), operado pelo Banco Nacional de desenvolvimento econômico e social (BNDES), fruto das lutas sociais de movimentos ligados à questão agrária e de valorização do pequeno agricultor (SCHNEIDER et al, 2004).

A partir de 1995, o PROVAP sofreu uma ampla reformulação que resultaram em baixos resultados até a extinção. Como ponto positivo, auxiliou na estruturação em níveis socioeconômicos, os produtores aptos ao acesso de crédito, algo central na estruturação posterior do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF), em 1996, por meio do Decreto Presidencial nº 1.946/96.

Este programa se torna o marco principal do governo federal no estímulo aos agricultores familiares, se baseando na oferta de crédito a taxa de juros reduzida, atendendo exclusivamente a este público (SCHNEIDER et al, 2004).

A estrutura de operação ocorre principalmente pelo Banco do Brasil, auxiliado por órgãos da administração pública relacionada ao setor. A identificação dos agricultores familiares que podem acessar o crédito é por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), emitida principalmente pelas empresas estaduais de assistência técnica e sindicatos de trabalhadores rurais. Este documento é emitido após a constatação pelo órgão emissor do preenchimento por parte do agricultor dos critérios enumerados na legislação, basicamente: 50% da renda advir da propriedade, possuir área entre 1 e 4 módulos fiscais de sua localidade.

A estrutura de identificação por meio da DAP serviu posteriormente para o governo, como requisito principal deste público no acesso a outras políticas e programas de estímulo à produção agrícola familiar como a participação no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e no PAA.

Destaca-se ainda na década de 1990, a crise do endividamento rural, ocasionado principalmente pelas regras de financiamento exigidas desde o final da década de 1980 e as altas taxas de juros no início do plano real que combinaram preços baixos e custos altos aos produtores rurais. A inadimplência do setor cresceu 32% no período de 1994 a 1997 isso abriu as discussões para renegociação da dívida com clara intervenção política (TOSCHI, 2006).

Por meio da lei federal nº 9.138/95, foi iniciado o programa de securitização, beneficiando primeiramente os produtores com dívidas de até 200 mil reais, e autorizava os agentes integrantes do SNCR a proceder, o alongamento de dívidas, contraídas até 20/06/1995 (BRASIL, 1995). Todo o pacote foi dividido em três momentos: a instituição do programa propriamente dito, o programa especial de saneamento de ativos (PESA) e o programa de revitalização de cooperativas de produção agropecuária (Recoop) (RAMOS; MARTHA Jr, 2010).

Em tese, o programa visava maior liquidez no setor e restabelecer a capacidade de novos empréstimos, na prática, Coelho (2001) constata ao analisar os mutuários que apenas 2% deles eram responsáveis por mais de 58% da dívida em 1999, caracterizando o excesso de interferência política na concessão de empréstimos e na administração do sistema. Ramos e Martha Jr. (2010) observam um maior rigor das instituições financeiras a novos financiamentos e garantias reais durante o processo de securitização, mas a todos os produtores rurais.

Por fim, neste período as questões relacionadas à inclusão econômica, social e de práticas ambientais sustentáveis, são melhores debatidas pelo governo e impactam diretamente na política agrícola, como: a revisão da legislação sanitária, relativa a defensivos agrícolas e cultivares modificadas geneticamente; reformulação do Programa de garantia de preços mínimos (PGPM), com a inclusão de produtos agrícolas típicos do consumo interno; da inclusão de novas atividades produtivas passíveis de crédito e dos parâmetros do seguro agrícola.

Na década de 2000, houve um aumento nas fontes de crédito, visto tanto a participação do setor privado, quanto nas formas alternativas de financiamento, que respondiam aos juros pouco atraentes da época (DEFANTE et al, 1999).

As fontes alternativas de crédito, exemplo é a atuação do BNDES que reestrutura seu quadro de programas de financiamento ao setor agropecuário, abrangendo temas emergentes como a agricultura de baixo carbono, apoio ao médio agricultor e o turismo rural. No setor da agricultura familiar, o Banco do Brasil, por meio do PRONAF, oferece linhas de financiamento para cultivos orgânicos e agroindustrialização familiar.

Em 2005, a comissão de valores mobiliários (CVM) instituiu a nota comercial do agronegócio (NCA ou AGRINOTE), como notas promissórias de retorno em curto prazo, onde a emissora (Qualquer empresa que tenha atividade ligada a produção, comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos ou insumos agropecuários) compromete-se a pagar o valor junto ao credor, em prazo nunca além de 360 dias.

Na publicação da lei federal nº 11.076/04 surgem o certificado de depósito agropecuário (CDA) definido como: um título de crédito representativo de promessa de entrega de produtos agropecuários, seus derivados, subprodutos e resíduos de valores depositados e o warrant agropecuário (WA), título de crédito representativo de promessa de pagamento em dinheiro que confere direito de penhor sobre o CDA correspondente, assim como sobre o produto nele descrito.

A estratégia do governo era complementar o crédito oficial, atraindo recursos para o financiamento de operações produtivas do setor (BRASIL, 2004). Houve a partir de 2001, a repactuação de dívidas dos fundos constitucionais, além da expansão dos limites para negociação, privilegiando grandes inadimplentes.

O PRONAF, neste período sofre diversas alterações em seu manual de operação, a partir da operação de forma integrada em todo o país, ampliação das áreas de investimento,

evidências de inadimplência, na estrutura de identificação de beneficiários e nas restrições impostas pelo sistema bancário oficial.

### **3.3 Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)**

A política nacional de segurança alimentar e nutricional (PNSAN) instituída pelo decreto federal nº 7.272/10, tem objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional e assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010).

Tem como objetivos específicos resumidamente: atuar em fatores condicionantes de insegurança alimentar e nutricional; articular programas e ações de diversos setores; promover sistemas sustentáveis de produção e distribuição de alimentos; e, incorporar à política de Estado, o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada.

É importante salientar, que a política caracteriza os beneficiários, cria mecanismos de equidade, valoriza e estimula o acesso do público alvo, sendo englobados, assuntos que envolvam a biodiversidade, fortalecimento da agricultura familiar, povos e as comunidades tradicionais, até o consumo e o acesso à alimentação e respeitando a diversidade da cultura alimentar nacional.

A PNSAN compõe o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei federal nº 11.346/06. Por vez o SISAN, é a materialização da garantia ao direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população, sendo responsável pela articulação do conjunto de atores e ações na execução dos objetivos da PNSAN e do Plano Nacional de segurança alimentar e nutricional.

Compõe o SISAN diversas instâncias deliberativas e consultivas que buscam nortear o tema da segurança alimentar no país, tratados em lei pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, espaço de discussão, onde a sociedade pode interpor ideias e discutilas, sendo responsável pela indicação ao CONSEA de diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional, bem como avaliar o SISAN; o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República que busca propor, articular, acompanhar, monitorar e definir diretrizes, formado por instâncias governamentais e da sociedade civil; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais, responsáveis por coordenar e articular a execução do PNSAN e do plano nacional; os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios; e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (BRASIL, 2006b).

A PNSAN inclui diversos eixos articuladores, no estudo de Custódio et al (2013), é analisada a distribuição do recurso financeiro envolto a política, no período de 2004 a 2010, constatando que os eixos ligados a transferência de renda; alimentação escolar, bancos de alimentos; restaurantes populares e o de fortalecimento da agricultura familiar foram os que sofreram maior aporte de recursos.

Na análise, os autores concluem que houve uma tendência crescente, entre outras apontadas, para a concentração de recursos em programas de inserção econômica, como o Programa de Recursos Pesqueiros e o de Agricultura Familiar, algo apontado como correto pelos autores (CUSTÓDIO et al, 2013).

No caso das ações para a agricultura familiar, o estímulo dado via o Programa de Aquisição de Alimentos, vem se garantindo como um dos principais instrumentos de combate a fome e a pobreza rural visto seu processo de compra de alimentos, apoiando à agricultura familiar em diversos aspectos.

### **3.4 Política Territorial**

A política territorial, quando atrelada ao setor da agricultura familiar, evidencia uma concentração de ações governamentais, por meio de uma abordagem diferenciada, onde a intervenção do estado vem pelo controle social, ou seja, em instâncias de consulta e deliberações locais, onde o governo poderia expor e participar efetivamente de políticas promovidas. Foi apresentada a seguir, a conceituação, operação e críticas ao modelo de abordagem territorial, que serviu para delimitação do espaço geográfico para esta pesquisa e também por realçar um mecanismo de influência direta de políticas públicas para o agricultor familiar.

#### **3.4.1 Territórios rurais**

No estudo de Oliveira (2014) a conceituação de território no Brasil está “associado a um conjunto de municípios, delimitados por área e forma espacial, com características semelhantes do ponto de vista econômico, ambiental, de identidade, cultural, geográfico e de coesão social” (p. 55), o que significa dizer, que a proposta de agrupamento de municípios em territórios pelo governo, visa estimular a ação coletiva de atores sociais, na discussão,

articulação e proposição de meios para o desenvolvimento de suas localidades, acessando as políticas públicas oferecidas pelo governo.

Na abordagem territorial, foram trazidas novas formas de organizações e deliberações, como os conselhos municipais e comitês temáticos, formados por atores sociais ligados ao tema da política pública, necessariamente impondo nas reuniões, a abertura de espaço na discussão a outros atores parcialmente ou sem ligação direta caracterizando a legitimidade das ações.

Nesta conceituação, as próprias legislações de políticas, programas ou planos já obrigam certa organização a nível local para que o acesso seja amplo e eficaz, além de seus objetivos principais traçados. Ao operar por estes mecanismos, a tentativa do governo federal é criar uma situação onde o território responda aos estímulos criados via políticas públicas, contemplando todas as dinâmicas próprias do conceito. No estudo de Geraldi (2012) destacado é que o movimento de despolitização veste a abrangência de atores sociais envolvidos com as metas de desenvolvimento: “o que o estado constrói é uma imposição de políticas com o objetivo de auxiliar a territorialização do controle e da normatização da sociedade” (p.158).

Segundo Delgado et al (2007), na década de 2000, o discurso governamental em prol da abordagem territorial se ampliou, a partir da institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), onde um elevado número de órgãos públicos federais implantaram políticas relacionadas ao desenvolvimento econômico territorial. Entre eles: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério de Desenvolvimento Social e combate a fome (MDS) e o Banco do Brasil.

Na discussão das relações existentes entre o desenvolvimento territorial, as políticas públicas e os atores sociais envolvidos, Delgado et al (2007) expõe uma ampla visão analítica sobre os temas e sua coesão no Brasil. Sua discussão centra-se da suposta evolução da abordagem territorial a partir da institucionalização de políticas e programas de governo.

O estudo expõe que as políticas aplicadas via abordagem territorial, objetivam corrigir fatores de insucesso de políticas anteriores, como: as políticas de abrangência macrorregional - extensas áreas geográficas, privilegiando áreas urbanas e uso de indicadores demográficos, educacionais e econômicos - para outra política em extensão geográfica reduzida, uso de indicadores de sustentabilidade e qualidade de vida primordialmente, daí a importância dos municípios da dinâmica territorial; noutro ponto facilitar que políticas públicas direcionadas a

determinados públicos tenham suas metas atingidas em quantidade e qualidade adequadas pelo governo (DELGADO et al 2007; SCHNEIDER, 2004).

Para Navarro (2001), os projetos de desenvolvimento rural esbarram na extrema diversidade do público caracterizado de alguma forma por agricultor familiar, segundo Geraldi (2012), este argumento está justificando a necessidade de se trabalhar a problemática do meio rural por meio de “um número crescente de regionalizações (leia-se os mais de cem territórios rurais definidos hoje no país) como forma de pactuar o consenso necessário para o desenvolvimento em vez de se discutir, por exemplo, uma ampla reforma agrária nacional.” (p. 162).

Nisso, as políticas territoriais se propõe a auxiliar no planejamento, inserindo seus atores sociais numa realidade imposta pelo estado, no seu agir e formas de obtenção de subsídios ao seu desenvolvimento, apesar de ser uma questão apolítica, no incluir diferentes atores, é claro evidenciar que dependendo da localidade, as influencias de determinados grupos dominantes, podem influenciar sobre o que seria interessante ao território, daí a própria ironia da política.

O que se nota neste cenário é a falta de articulação entre os entes federativos, pois os territórios elaborados por cada órgão público seguiam um padrão distinto de delimitação geográfica e classificação específica conforme os objetivos das políticas propostas. Ocorrendo situações preocupantes, como a criação de instâncias de controle social, que de certa forma somente existiam para preencher um requisito para obtenção do recurso destinado, não havendo qualquer ligação com outros conselhos ou política de outros ministérios (RÜCKERT, 2007).

Em análise dessas novas estruturas institucionais, seu apoio está centrado nas chamadas políticas de reconhecimento, onde determinado grupo social é reconhecido pelas suas particularidades. Atendendo demandas de setores econômicos, de gênero ou idade, como agricultores familiares, indígenas, jovens, mulheres e idosos.

Nesse estudo serão trabalhadas as classificações do MDA, principalmente por influenciar na escolha da área geográfica apontada como estudo de multicasos na pesquisa. Justificando sua adoção, ao evidenciar a estreita relação entre a abordagem territorial e o consequente estímulo de acesso a políticas públicas ligadas aos agricultores familiares.

Na pasta do MDA, criou-se em 2004, a Secretária de desenvolvimento territorial (SDT), com objetivo de desenvolver ações de fortalecimento da política territorial rural, construído na política de desenvolvimento territorial pelo Programa de Territórios Rurais Sustentáveis (DELGADO et al 2007).

A abordagem territorial do MDA segue preceitos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e têm como principal instância de proposições, acompanhamento e deliberações o Conselho nacional de desenvolvimento rural e solidário (CONDRAF), composto por diversos entes federativos e representantes da sociedade civil. Ao nível territorial, cada município deve possuir seu conselho de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS), e estes subordinados, em grau de deliberações, ao colegiado do território, que reúne representantes dos CMDRS (MDA, 2014a; NIEDERLE, 2014).

Os territórios rurais implantados pelo MDA, segundo os autores, representaram um avanço no acesso de políticas públicas, pois, de alguma forma, criaram-se condições institucionais de viabilização do desenvolvimento, justificado pela abrangência social que sua estrutura impôs (DELGADO et al, 2007)

Em Geraldi (2012) é feita a análise da estratégia empregada pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do MDA, ao observar que as origens de sua implantação partem de documentos técnicos internacionais que evidenciam o papel do agricultor familiar na dinâmica econômica local, como agente de desenvolvimento. Seria como dizer, que o incentivo dado pelo governo, deveria combater a pobreza rural por meio do ator social que nela está mais inserido, o agricultor familiar. A própria crítica apresentada ao programa, pelo autor, impõe que desde o método de intervenção proposta pelo MDA - as instâncias de controle social - demonstram que os conflitos e demandas territoriais, devem trazer a solução pelos mesmos que estão inseridos ali, cabendo ao MDA, avaliar as decisões territoriais conforme seu quadro de recursos e políticas públicas disponíveis.

Na prática, o governo precisava dialogar com a população rural, com a abordagem territorial e a criação de instâncias sociais de controle como os conselhos municipais (CMDRS), a partir destes, os colegiados a nível territorial, o governo conseguiu capilarizar substancialmente a identificação das demandas, e mostrar participação como aplicador de políticas (NIEDERLE, 2014).

### **3.4.2 Territórios da cidadania e territórios rurais**

Os territórios da cidadania são municípios vizinhos agrupados, onde foi constatada uma emergencial necessidade de aporte governamental, visto a fragilidade de infraestrutura pública, risco de segurança alimentar e nutricional, problemas ambientais, risco de desaparecimento de hábitos e costumes locais únicos e número elevado de povos e

comunidades tradicionais, como agricultores familiares, remanescentes de quilombo, indígenas dentre outros (WANDERLEY, 2014).

Os territórios rurais possuem conceitos de definição semelhante, com distinção apenas de não exigirem ações governamentais de intervenção imediata, acarretando em menor aporte de recursos disponibilizados, Convêm ressaltar que os territórios da cidadania e os rurais têm espaços geográficos distintos (MDA, 2014b).

## **4 AGRICULTURA FAMILIAR**

Neste capítulo, serão apresentados de forma sucinta, alguns aspectos de formação deste ator social, chamado “agricultor familiar”, no Brasil, onde mesmo à margem do processo econômico dominante, se torna intensamente estudado e posteriormente sujeito chave em políticas públicas de desenvolvimento. Suas relações com o governo são testadas a cada momento, visto toda sua diversidade e incompletudes das políticas implantadas.

### **4.1 Contextualizações do ator social**

A agricultura familiar brasileira concentra em suas origens, um emaranhado de situações sociais, políticas, econômicas e culturais, que construíram diversas relações com grupos e/ou indivíduos - às vezes mais próximas, ou esporádicas outras vezes mais turbulentas – que pontuam suas estratégias de sobrevivência.

Sua história esteve paralela ao desenvolvimento promovido pelas ações governamentais (SAMPAIO, 1997) caracterizando suas ações no aproveitamento de oportunidades, tanto para o bem estar da família quanto à produção, tendo sua tomada de decisão baseada na redução dos riscos existentes (CALGARO; FACCIN, 2012; REICHERT; GOMES, 2013; VILCKAS, 2004).

Na tentativa de conceituação deste ator social, a definição de Lamarche (1997), expõe a condição de formação, a partir da origem colonial da economia e da sociedade, com “suas três grandes características: a grande propriedade, as monoculturas de exportação e a escravatura” (LAMARCHE, 1997, p.179).

Em relação aos movimentos sociais e as lutas por este ator social, intitulado agricultor familiar, os estudiosos da área, intensificam a pesquisa de descoberta e caracterização. Em Neves (1995), ressalta-se o trabalho de acadêmicos na tentativa de estabelecimento das origens e observa-se a não referencia a nomenclatura “agricultor familiar” e sim, termos paralelos, onde a classificação é conforme fatores de renda, vinculação a mercados, acesso a terra e formas de trabalho (NEVES, 1995).

Importante expor, que em qualquer fase histórica, os conflitos marcam toda a sua evolução, observa-se como as concepções políticas-ideológicas, principalmente ao longo do século XX, passam a influir sobre seus principais assuntos. Claro que a conjuntura econômica desfavorável, a organização social, e suas características intrínsecas de maleabilidade, se tornam também fatores importantes de fortalecimento.

Exemplificando a articulação política, o movimento de lutas sociais, como as ligas camponesas, a partir de agrupamentos regionalizados, fortalece seu discurso, contando com apoio de camadas da igreja católica (Neto, 2007), em prol dos agricultores a margem do planejamento econômico. Na década de 1950 e 1960, consolidaram como principal ato, o envio ao congresso nacional, do projeto de reforma agrária (GRYNSZPAN, 2014; NATIVIDADE, 2011).

No estudo de Silva e Jesus (2010), resume o ganho de importância da agricultura familiar para o país:

“Parece ser possível afirmar que a agricultura familiar no Brasil surge como uma forma de produção alternativa à monocultura e ao latifúndio do período colonial fortalecendo-se com os impactos sociais, culturais e ambientais ocasionados pela ‘revolução verde’ a partir da década de 1950” (SILVA; JESUS, 2010, p. 3)

No período da Revolução verde no país - Décadas de 1960 e 1970 - alguns estudiosos do meio rural, apresentaram vieses de desaparecimento do dito pequeno agricultor ou agricultor de baixa renda, conforme explicita Navarro (2010):

“Até então, este agrupamento de estabelecimentos de menor escala vinha sendo designado por diferentes expressões, como *minifundiários*, *pequenos produtores*, *agricultores de subsistência* ou, como era corriqueiro na década de 1970, *agricultores de baixa renda*.” (NAVARRO, 2010, p. 192).

A política agrícola da época fundamenta seu público alvo nos grandes proprietários de terra. Para Caume (2009) na reflexão desta conjuntura, o único sentido plausível para este apoio, seria sua observância pelo ponto de vista político, como uma manobra, já que se analisados diversos fatores econômicos e sociais, não seria a grande propriedade, o foco de políticas públicas importantes.

“Se nosso agronegócio se caracteriza pela hegemonia das formas patronais de produção agrícola isso é muito mais decorrência do reiterado privilegiamento político da grande propriedade agrária ao longo de nossa história do que fruto da consagração daqueles produtores que mostram maior eficiência econômica e produtiva.” (CAUME, 2009, p. 42).

Segundo Muller (2007), os resultados deste ambiente não poderiam ser diferentes: “A concentração da propriedade da terra acentuou-se [...] o estrangulamento da produção de alimentos básicos [...] a disponibilidade de alimentos diminuiu, e seu preço aumentou” (p. 44).

Com a tensão social no campo, observada por Medeiros (1996), na década de 1980, a reorganização dos movimentos sociais, enfraquecimento do modelo econômico imposto, aos poucos, questões fundiárias e sociais no campo, passam a ser mais divulgadas e discutidas no espaço político brasileiro (NETO, 2007).

O uso do termo agricultor familiar floresce quando utilizado como categoria pelos movimentos rurais e sindicais, principalmente ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (SCHNEIDER, 2003). Em importante trabalho, Abramovay (1998) traz a tona, a ambiguidade de certas correntes acadêmicas e demonstra nas entrelinhas a potencialidade da pequena propriedade e como foi um dos principais setores responsáveis pelo desenvolvimento no pós 2ª guerra, nos países capitalistas centrais.

A aceitação da categoria agricultura familiar por parte do governo e da academia, de certo modo, foi uma importante vitória política (Abramovay, 1992), tornando-se alvo de ações concretas de apoio e estudo, de anseios e necessidades. No trabalho de Wanderley (2003), ao tratar da importância deste ator social, é evidente supor que:

“[...] se atualmente estamos discutindo a agricultura familiar, seja historicamente, economicamente, culturalmente, e as formas de integração, conclui-se que essa produção ocupa um lugar importante no cenário atual da economia e na sociedade brasileira.” (WANDERLEY, 2003, p.43)

Um bom exemplo de realce deste público é o relatório INCRA/FAO (2000) coordenado por Guanzioli, que junto a sua equipe e com apoio institucional nacional e estrangeiro, utilizou-se de dados estatísticos para criação de modelos de realce do público da agricultura familiar, tendo como objetivo, caracterizar as diferentes formas de agricultura familiar no país e auxiliar na implantação de políticas públicas para os vários níveis econômicos e sociais, dentro dos limites geográficos de ação da produção familiar.

Segundo o Censo agropecuário do IBGE, em 2006, foram identificados 4.367.902 de estabelecimentos de agricultura familiar, que representam 84,4% do total de estabelecimentos (5.175.489 estabelecimentos), mas ocupam apenas 24,3% (ou 80,25 milhões de hectares) da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros (IBGE, 2006).

Apesar de ocupar apenas um quarto da área (24,3% ou 80,25 milhões de hectares), a agricultura familiar responde por 38% do valor da produção ou R\$ 54,4 bilhões desse total.

O valor bruto da produção (VBP), na agricultura familiar é de R\$ 677,00 por hectare/ano, segundo relatório INCRA/FAO (2000), o VBP é um importante fator a ser demonstrado na importância que traz a agricultura familiar ao país:

“O percentual do VBP produzido pela agricultura familiar, quando consideradas algumas atividades, demonstra a sua importância em produtos destinados ao mercado interno e também entre os principais produtos que compõem a pauta de exportação agrícola brasileira” (INCRA/FAO, 2000, p. 32).

Ao analisar os dados oficiais, observa-se que existe um espaço de crescimento ao setor, seja em quantidade de produtos, alcance de mercados, volume de investimento estatal ou estruturação das cadeias produtivas.

A agricultura familiar, se tornando alvo de políticas públicas, demonstra seu destaque no cenário político, Flores (2002) sugere que o resultado da pressão política dos movimentos, foi o surgimento de políticas públicas e consolidação de novos espaços na pauta governamental. Este autor cita como exemplo o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), oficializado em 1996 (FLORES, 2002).

O PRONAF, posteriormente definido como marco de política pública para a agricultura familiar, buscou a promoção de apoio institucional, por meio de crédito para desenvolvimento das atividades produtivas familiares (SCHNEIDER, 2003).

Outras condições como a criação de marco legal ao setor, por meio da Lei federal nº 11.326/06 (Lei da agricultura familiar), a exclusividade no acesso a determinados programas de compra institucional (PAA e PNAE) e de infraestrutura, o fortalecimento das ações de reforma agrária, a criação da Secretaria da Agricultura Familiar, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), são acontecimentos que marcaram a consolidação de espaços para a agricultura familiar (CAUME, 2009).

Quanto a Lei 11.326/06 (BRASIL, 2006a), torna-se documento central de ações governamentais para este ator social, ao fixar diretrizes, caracterizando o agricultor familiar nos moldes de entendimento do estado, como mais adequado e abrangente. A dualidade da definição em lei é criticada por Navarro (2010) ao atender demandas políticas e sindicatos, que poderiam desconhecer os conceitos de construção da agricultura familiar (NAVARRO, 2010).

Daí, com uma base institucional implantada, apesar de falhas conceituais, não poderiam deixar de ocorrer, modificações nas ações propostas, como resultado da evidente heterogeneidade de seu público, daí a preocupação inicial de diversos teóricos. De 1996 - Início do PRONAF - aos dias atuais, diversos estudos demonstram que a intervenção no setor, trouxe novas dificuldades a serem superadas.

No estudo de Carneiro (1999) a visão da agricultura familiar como atrasada mais com potencialidade vem colaborando com a priorização de agricultores considerados viáveis e que “partindo da premissa de uma maior eficiência produtiva dessa forma de produção [...] orienta-se as propostas políticas ao segmento que apresenta melhores condições de superar esse atraso” (CARNEIRO, 1999, p.331).

Conforme Caume (2009), emerge uma agricultura familiar definida pelo Estado, para que possam se tornar potenciais beneficiários de políticas públicas, observa-se então que na legislação de políticas públicas para o setor, têm-se subentendido que a agricultura familiar corresponde a certa camada de agricultores. Que capazes de se adaptar às modernas

exigências do mercado, os chamados consolidados ou aqueles que têm condições, em curto prazo, de se estabelecer no mercado em oposição aos demais pequenos produtores incapazes de assimilar tais modificações propiciadas pelo estado (WANDERLEY, 2003).

Por isso, as políticas públicas para o setor, principalmente nas etapas de formulação, precisam de diagnóstico criterioso na caracterização e constatação da diversidade regional, na tentativa de equalizar, as diferenças sociais e evitar efeitos negativos socioeconômicos posteriores. Em Navarro (2010) é exposto esta condição, ao analisar o PRONAF e seus entraves recentes, justamente pelo pouco conhecimento da diversidade do público alvo, encarando não apenas como uma linha de financiamentos.

Por fim com toda a problemática explícita, os agricultores familiares e suas relações com políticas públicas serão definidos nesta pesquisa como atores sociais descritos na legislação federal (Brasil, 2006) e no estudo de Abramovay (1992), reconhecido seu papel de agente de desenvolvimento ao país, de alguma forma, frutos de suas lutas sociais e da conjuntura econômica vigente.

Suas conquistas junto ao governo, como a institucionalização de mecanismos de estímulo a suas atividades, com recorte ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, serão admitidos como fatores de sucesso no acesso, diversas nuances próprias da estrutura de formulação e implementação do programa e da diversidade de agricultores ditos “familiares”, a quem o programa se diz apto a fortalecer.

## 5 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

A dinâmica de mudanças políticas em prol do setor, principalmente em meados da década de 1980, início da década de 1990, por meio de seus movimentos sociais, evidenciou um crescimento considerável de sua importância.

As discussões e reivindicações deste público, nos meios políticos e acadêmicos, significou uma capacidade de articulação, na formulação de pautas, que se tornaram posteriormente, as diretrizes para programa de crédito específico elaboração do Plano Safra da Agricultura Familiar, Programa de garantia de preços, a previdência social rural além de participação em programas transversais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o próprio Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (CAMARGO *et al*, 2013; DENARDI, 2001; JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

O marco de origem do PAA é a partir da formulação do Projeto Fome Zero, em 2001, quando diversos atores sociais como: políticos, técnicos e pensadores, coordenados pelos professores: José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi, do Núcleo de Economia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) reuniram-se para discutir medidas de combate à fome no país. O documento síntese intitulado "Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil", de autoria da Organização não governamental: Instituto Cidadania foi divulgado em meados de 2001, com objetivos centrados na erradicação da fome no país (MULLER, 2007; TAKAGI, 2006).

O aspecto inovador da proposta estava nas fases de implantação, onde uma série de ações públicas seria executada por meio de ações interministeriais articuladas, pela reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

A agricultura familiar foi ponto de pauta na concepção da proposta, tendo seu papel de produtor de alimentos para o atendimento ao esforço de combate a insegurança alimentar junto às comunidades locais (MULLER, 2007).

Em 2003, o governo federal, ratifica e implanta o conjunto de ações da proposta, agora institucionalizado como Programa Fome Zero. Dentre as ações de caráter estrutural, é instituído o PAA, que possibilitou a compra institucional de alimentos exclusivamente da agricultura familiar, numa proposta, onde o governo compraria os alimentos produzidos pelos agricultores e estes entregariam em comunidades locais onde há insegurança alimentar, resultando em garantia de renda e produção aos agricultores e combate setorializado da fome no país (YASBEK, 2004).

Posteriormente a implantação, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) tornou-se responsável por instituir a regulamentação técnica (ex.: preços, documentação) e as modalidades de acesso ao PAA. Atualmente o Programa Fome Zero encontra-se extinto e tem ações similares distribuídas por vários ministérios, o PAA foi absorvido no Programa Brasil sem miséria, sendo gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome (MDS) (MDS, 2015).

Em síntese, o PAA é um programa, instrumento de política pública que desde sua idealização até pleno funcionamento, objetivou estimular à produção e diversificação de alimentos para combate direto a fome. Para o atendimento desta meta, cabe uma série de relações entre seus atores sociais na criação de um ambiente operacional favorável ao acesso.

### **5.1 Marco legal**

O estudo da legislação pertinente ao programa permitiu observar que desde sua implantação, foi por meio da ampliação do acesso que os atos normativos sofreram reformas, ora instituindo ou extraindo, procedimentos e definições que contribuíram para o andamento das ações governamentais e atendimento aos beneficiários.

Foram apurados no âmbito do estudo, um agregado de 3 leis principais, 8 decretos federais, 20 portarias ministeriais, 71 resoluções do Grupo Gestor do PAA, além de 5 leis principais correlatas.

Conforme citado anteriormente o PAA é considerado uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, institucionalizado a partir do artigo 19 da Lei Federal nº 10.696/03 - “Art. 19 - Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (BRASIL, 2003).

Ressalta-se que o todo da Lei nº 10.696/03, onde se encontra o artigo 19, tratava-se da repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, o que por um lado evidenciou uma destreza política em prol do programa, nos anos seguintes tornou-se um entrave, com a ampliação no acesso, novas situações foram surgindo e novos parâmetros necessitavam de respaldo legislativo.

Desde 2003 a regulamentação por meio de decretos federais sofreram reformas consistentes, como nas exigências sanitárias de alimentos, a delegação de funções entre os

órgãos públicos envolvidos, o modo de adesão de estados e municípios e a instituição de novas modalidades de acesso.

Em 2007, o artigo 19 sofre uma pequena alteração, apenas na inclusão do MEC, no grupo gestor do programa - Lei Federal nº 11.524/07. Somente em 2011, o PAA adquire melhor respaldo (Ver quadro 2) com a publicação da Lei Federal nº 12.512/11, que além de tratar da institucionalização de outros programas, faz alterações em leis, como a Lei Federal nº 10.696/03, no artigo 19 mais precisamente.

Para análise da Lei Federal nº 12.512/11, é interessante a este estudo seu capítulo III, que dá nova redação ao artigo 19 da Lei Federal nº 10.696/03, e traz novas definições legais para operacionalização, numa clara tentativa de abarcar a demanda e solucionar entraves desde a origem do PAA. Em resumo trata do papel do governo, obrigando-o a definir de novo regulamento específico, reformulando as formas de aquisição, os critérios e condições de prioridade no atendimento, os limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras, os limites de aquisição por unidade familiar e por organização, a dispensa de procedimento licitatório e uso pelo governo de preços de referência para aquisição.

Os alimentos adquiridos pelo PAA, a partir desta lei, devem ser destinados a ações de promoção de segurança alimentar e nutricional ou à formação de estoques, autorizando o governo federal, o repasse financeiro aos executores do programa (CONAB, governos estaduais, municipais e consórcios públicos), para consecução dos objetivos do PAA.

No quadro 2, a seguir são apresentados uma compilação dos principais instrumentos legislativos de amparo ao PAA.

Quadro 2 - Quadro legislativo do PAA em vigência.

| <b>Leis do PAA</b>                       | <b>Regulamentos</b>                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Artigo 19 da Lei Federal nº 10.696/03; | <b>DECRETO nº 7.775, de 04 de julho de 2012</b> – Regulamenta o art.19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. |
| - Lei Federal nº 11.524/07               | <b>DECRETO nº 7.956, de 12 de março de 2013</b> – Altera o Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos.                                                                      |
| - Cap. III da Lei Federal nº 12.512/11   | <b>DECRETO nº 8.026, de 06 de junho de 2013</b> – Altera o Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos.                                                                      |
|                                          | <b>DECRETO nº 8.293, de 12 de agosto de 2014</b> - Altera o Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos.                                                                     |

Fonte: Adaptado de CONAB (2014)

A regulamentação do capítulo III da Lei Federal 12.512/11, acontece por meio do Decreto Federal nº 7.775/12, onde são atribuídos os objetivos do PAA, as responsabilidades

do governo federal, foram também delimitados: o público de acesso, modos de aquisição e destinação dos produtos, as modalidades de acesso pelos agricultores, formas de pagamento, os membros do órgão colegiado gestor do programa (GGPAA), as entidades gestoras do recurso e as executoras, procedimentos administrativos e o controle social. Os objetivos principais do programa ainda em vigor são apresentados a seguir, no quadro 3.

Quadro 3 - Redação do Art. 2º do Decreto Federal nº 7.775/12

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda;</p> <p>II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;</p> <p>III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;</p> <p>IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos;</p> <p>V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;</p> <p>VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;</p> <p>VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;</p> <p>VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e</p> <p>IX - estimular o cooperativismo e o associativismo.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

## 5.2 Atores sociais envolvidos

Com base na legislação vigente, foi possível distinguir dois núcleos principais de operação, o primeiro trata-se das instâncias governamentais do programa, ou seja, os órgãos da administração pública responsáveis pelo recurso financeiro empregado, regulação, acompanhamento e fiscalização.

A partir daí, as instâncias governamentais subdividissem em unidades, responsáveis por cada etapa. Foram então caracterizadas:

a) Unidades gestoras - aquelas que administram o recurso público; no caso o MDS e o MDA, tendo valores empregados conforme a modalidade de aquisição;

b) Unidades deliberativas – realizam o acompanhamento das ações e discussão de possíveis melhorias; São formados pelo Grupo gestor do PAA (GGPAA), um colegiado de caráter deliberativo vinculado ao MDS. São membros do grupo gestor: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (coordenador), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Fazenda (MF); e o Ministério da Educação (MEC). As orientações emitidas são em formato de

resoluções, que definem o modo de operação e orientações acessórias para o cumprimento dos objetivos do programa (Ver Quadro 3). A outra unidade deliberativa é o Comitê consultivo formado por representantes do governo e convidados da sociedade civil (ex.: movimentos sociais, sindicatos) tendo objetivo de acompanhar e assessorar o grupo gestor no processo decisório. No quadro 4 estão elencados os participantes junto ao grupo gestor do PAA (GGPAA).

Quadro 4 - Representantes do GGPAA

| <b>Grupo gestor do PAA</b>                                  |
|-------------------------------------------------------------|
| <b>Representantes</b>                                       |
| MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome |
| MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário                 |
| MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. |
| MPOG – Ministério do planejamento, Orçamento e Gestão.      |
| MF – Ministério da Fazenda                                  |
| MEC – Ministério da Educação                                |

Fonte: Decreto Federal nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

No quadro 5 estão os representantes elencados para participação junto ao comitê consultivo.

Quadro 5 - Representantes do Comitê consultivo do PAA

| <b>Comitê consultivo do PAA</b>                                 |                                                                         |                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>Governo<br/>(nº de representantes)</b>                       | <b>Sociedade civil<br/>(nº de representantes)</b>                       |                                                                     |
| Ministério de Desenvolvimento Social e combate a fome (2)       | Fórum Brasileiro de Soberania e Seg. Alimentar e Nutricional (1)        | Conselho Nacional das Populações Extrativistas (1)                  |
| Ministério do Meio Ambiente (1)                                 | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (1)              | Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas (1) |
| Ministério da Pesca e Aquicultura (1)                           | Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na A. Familiar (1) | Coordenação das Org. Indígenas da Amazônia Brasileira (1)           |
| Sec. de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (1)           | Via Campesina (1)                                                       | Rede Nacional de Colegiados Territoriais (1)                        |
| Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (1) | União Nacional das Cooperativas da A. Familiar e Economia Solidária (1) | Articulação no Semiárido Brasileiro (1)                             |
| Fundação Nacional do Índio - FUNAI (1)                          | Movimento dos Pequenos Agricultores (1)                                 | Articulação Nacional de Agroecologia (1)                            |
| Demais membros do GGPAA, sendo um de cada órgão.                | Movimento das Mulheres Camponesas (1)                                   | Comissão Nacional de Agroecologia e Produção orgânica – CNAPO (1)   |

Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Resoluções nº 41, 49 e 71 do Grupo gestor do PAA.

c) Unidades executoras - atuam diretamente com o público beneficiário, na compra dos alimentos da agricultura familiar e acompanhamento da distribuição junto às famílias e entidades definidas pelo MDS como em situação de insegurança alimentar. Segundo o decreto federal nº 7.775/12, a administração pública nos três níveis federativos e os consórcios públicos poderão celebrar termos de adesão ou convênio, para executarem o programa, devendo seguir uma série de prerrogativas definidas pelo MDS.

d) Agente operador - o recurso financeiro transferido a agricultura familiar, pela compra dos alimentos, é efetuado pela União, por intermédio do MDS ou MDA, diretamente aos beneficiários fornecedores (agricultores) ou organizações fornecedoras (cooperativas e associações), via conta bancária vinculada ou por meio de cartão bancário específico do PAA.

O agente operador é caracterizado neste procedimento, como sendo uma instituição financeira oficial, responsável por acolher o recurso e acompanhar a movimentação bancária, sendo fiscalizado paralelamente pelo MDS e/ou MDA.

No quadro 6 são apresentadas as tipologias, definições e responsáveis.

Quadro 6 - Instâncias governamentais do PAA

| <b>Instâncias governamentais</b> | <b>Tipologia</b>       | <b>Definição</b>                                                                                                                                                                                     | <b>Responsáveis</b>                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  | Unidades Gestoras      | Detém o recurso financeiro do programa                                                                                                                                                               | MDS e MDA                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                  | Unidades deliberativas | Acompanhar a implementação, orientar e assessorar nas atividades do PAA.                                                                                                                             | a) Grupo gestor do PAA: MDS, MDA, MAPA, MPOG, MF e MEC.<br>b) Comitê consultivo - Governo federal e organizações da sociedade civil.                                                                                                                                                   |
|                                  | Unidades Executoras    | Recebimento de propostas de participação, prestação de contas e pagamento aos beneficiários fornecedores e/ou organizações, fiscalização, convênios com organizações de agricultores, dentre outros. | a) CONAB e outros órgãos da administração pública federal que celebrem termo de cooperação com as unidades gestoras.<br>b) Administração pública estadual e/ou municipal e/ou consórcios públicos <sup>(1)</sup> , que celebrem Termo de Adesão ou convênios com as unidades gestoras. |
|                                  | Agente Operador        | Instituição financeira oficial com contrato de acordo, cooperação ou instrumento congênere com a União, por intermédio do MDS ou MDA.                                                                | Banco do Brasil <sup>(2)</sup>                                                                                                                                                                                                                                                         |

<sup>(1)</sup> Consórcios públicos: Associação entre os entes federados, com a finalidade de executar a gestão conjunta de serviços públicos. <sup>(2)</sup> Conforme a legislação, o banco poderá ter convênios com cooperativas de crédito e bancos cooperativos para realizar os pagamentos.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Decreto Federal nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

O segundo núcleo de operação do PAA é definido pelo público alvo do programa, ou seja, os beneficiários: agricultores (produção) e grupo em risco de segurança alimentar

(consumidores), que na legislação vigente, podem ser subdivididos em duas subunidades distintas:

a) Unidades fornecedoras: composta pelos agricultores familiares e/ou suas organizações. São aqueles que irão produzir os alimentos que serão entregues via programa, para participar, o agricultor deve possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que seguindo o art. 3º da Lei nº 11.326/06, são identificados pelo governo como agricultores familiares. As organizações de agricultores, como cooperativas e associações, também devem ter seu registro na chamada DAP Jurídica, que qualifica a entidade, que possuir em seu quadro social pouco mais de 70% de agricultores com DAP, além de comprovar a grande parte da produção comercializada oriunda destes agricultores.

b) Unidades receptoras: são os indivíduos, grupos familiares e/ou suas organizações sociais que irão receber os produtos adquiridos via o PAA para preparação, ou consumo dos alimentos. Este público é identificado pelo governo federal, principalmente, como aquele em situação de insegurança alimentar.

Poderão receber os alimentos, as organizações formais que estejam contempladas nas propostas de participação ou planos de distribuição, o que certo modo contribui ao trabalho de distribuição dos alimentos entregues pelos agricultores familiares.

No quadro 7 abaixo são apresentados resumidamente o papel de cada ator social.

Quadro 7 - Classificação do público alvo do PAA

| Público alvo | Tipologia             |                         | Responsáveis                                                                                                                                                       |
|--------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | Unidades fornecedoras | Beneficiário fornecedor | Agricultores familiares com DAP <sup>(1)</sup>                                                                                                                     |
|              |                       | Organização fornecedora | Cooperativas e associações com DAP jurídica <sup>(1)</sup>                                                                                                         |
|              | Unidades receptoras   | Beneficiário consumidor | Pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional e/ou atendidos via outras demandas.                                                         |
|              |                       | Organização receptora   | Abrigos, albergues, rede pública e filantrópica de ensino, armazéns para estoques públicos de alimentos, agricultores familiares no caso de aquisição de sementes. |

<sup>(1)</sup> Podem ser aceitos outros documentos definidos por resolução do Grupo Gestor do PAA.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Decreto Federal nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

### 5.3 Formas de participação (proposta de participação e chamada pública)

Os procedimentos administrativos de acesso se iniciam na proposta de participação e para grandes volumes, a chamada pública. A proposta de participação é o projeto apresentado pelas unidades fornecedoras, junto à unidade executora, onde constam relacionados: o número

de unidades receptoras, de agricultores participantes, prazo de entrega (nunca superior a 24 meses e inferior a 6 meses), discriminação, quantidade e preço unitário dos produtos e valor total da proposta. Os valores pagos aos fornecedores diretamente ou por meio de suas organizações (cooperativas / associações) são preços de referência definidos em normativos técnicos da CONAB, publicados anualmente, de cada produto apto a ser adquirido ou via preços definidos conforme metodologia estabelecida pelo GGPAA, o uso de um ou outro é dependente da modalidade de aquisição.

Já a chamada pública para compra de alimentos está presente em algumas modalidades de aquisição, utilizada principalmente em volumes de compra maiores, como a aquisição de sementes e compra institucional.

#### 5.4 Modalidades de aquisição

O Programa adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência. A compra de alimentos é limitada por DAP e por organização de agricultores acumulativamente, descritos no quadro 8, os valores em vigor.

Quadro 8 - Limites anuais de compra do PAA

| Limites anuais de compra do PAA |                              |                   |             |
|---------------------------------|------------------------------|-------------------|-------------|
| Tipo de unidade fornecedora     | Modalidade de aquisição      |                   | Restrições  |
| Por beneficiário fornecedor     | Compra Direta (CDAF)         |                   | 8 mil       |
|                                 | Doação Simultânea (CDS)      | Individual        | 6,5 mil     |
|                                 |                              | (via organização) | 8 mil       |
|                                 | Apoio à Formação de Estoques |                   | 8 mil       |
|                                 | Compra Institucional         |                   | 20 mil      |
|                                 | Aquisição de Sementes        |                   | 16 mil      |
|                                 | PAA Leite                    |                   | 8 mil       |
| Por Organização fornecedora     | Compra Direta                |                   | 500 mil     |
|                                 | Doação Simultânea            |                   | 2 milhões   |
|                                 | Apoio à Formação de Estoques |                   | 1,5 milhões |
|                                 | Compra Institucional         |                   | 6 milhões   |
|                                 | Aquisição de Sementes        |                   | 6 milhões   |
|                                 | PAA Leite                    |                   | (1)         |
|                                 |                              |                   | ---         |

(1) - O limite de compra é estipulado conforme o contrato realizado entre o Gov. estadual e a organização fornecedora.

Fonte: Adaptado de MDS (2014) com dados do Decreto federal nº 8.293/14.

O agricultor familiar interessado tem direito de participação em todas as modalidades até o limite anual de cada uma, a única ressalva é feita para a modalidade de compra com

doação simultânea, onde o acesso pode ocorrer apenas por uma única unidade executora. Quanto às organizações fornecedoras, a única restrição consta na modalidade de Apoio à formação de estoque, onde é vedada a execução de dois ou mais propostas no mesmo período do ano (BRASIL, 2014).

Quanto às modalidades propriamente ditas, são abordadas a seguir, as seis formas de acesso ao programa pelas unidades fornecedoras: a Compra direta da agricultura familiar (CDAF), Compra com doação simultânea (CDS), Apoio a formação de estoque, Compra institucional, Aquisição de sementes e Incentivo a produção e consumo de leite (PAA Leite).

#### **5.4.1 Compra Direta da Agricultura familiar (CDAF)**

A Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) é uma modalidade de aquisição regulamentada pelo Art. 17 - inciso II, do Decreto federal nº 7.775/12 com nova redação dada pelo Decreto federal nº 8.293/14. Tem por objetivo principal a sustentação de preços de mercado, aquisição de alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos, com operacionalização realizada pela CONAB, diretamente pelas superintendências estaduais.

Nesta modalidade os agricultores familiares e/ou suas organizações, procuram a CONAB da sua região, oferecem seus produtos para compra. Daí cabe a CONAB, seguindo padrões técnicos, realizar a aquisição dos produtos agrícolas, aplicando-se preços de referência prefixados pelo Grupo gestor do PAA. A armazenagem pós-compra é feita pela própria empresa pública, em suas unidades armazenadoras ou nos Polos fixos e volantes de Compra.

Os alimentos são destinados principalmente para composição de cestas de alimentos, destinados a grupos populacionais específicos, definidos pelo MDS com auxílio da própria CONAB.

Os produtos adquiridos nesta modalidade são: arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, pescado, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral, farinha de trigo e sementes de feijão, hortaliças e milho. Mas a critério da CONAB, pode ocorrer a compra facultada para cada superintendência regional, como o caso de Goiás, onde apenas: Arroz, feijão, milho e sorgo são adquiridos. No Rio Grande do Sul e Santa Catarina, por exemplo, tem como característica a compra do leite integral pasteurizado.

Abaixo, no quadro 9, os limites de compra desta forma de aquisição.

Quadro 9 - Limites de compra: CDAF

| Operacionalização do PAA                     |                                          |                                     |
|----------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------|
| Modalidade de aquisição                      | Unidades fornecedoras                    | Limite anual <sup>1</sup> de compra |
| Compra Direta da agricultura familiar (CDAF) | Por unidade familiar com DAP             | R\$ 8 mil                           |
|                                              | Por organização fornecedora <sup>2</sup> | R\$ 500 mil                         |

(<sup>1</sup>) Ano civil: de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

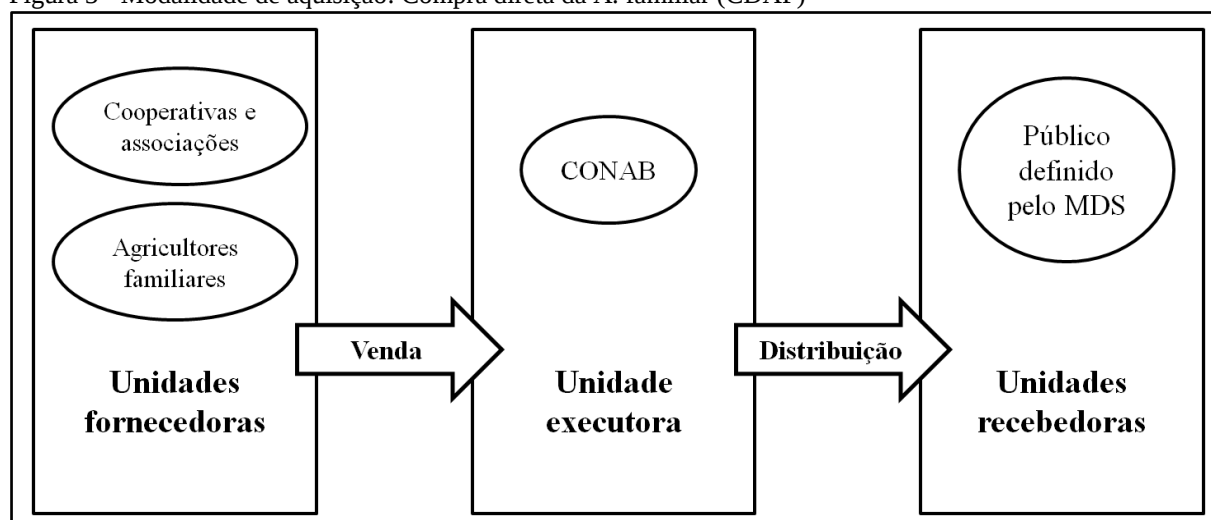
(<sup>2</sup>) Respeitando os limites por unidade familiar de 8 mil/ano.

Fonte: Decreto Federal nº 8.293, de 12 de agosto de 2014.

Em Goiás, a compra direta da agricultura familiar até o fechamento deste estudo não foram identificados registros de operacionalização. E a distribuição, caso houvesse seria de responsabilidade da unidade recebedora.

Na figura 3, segue o fluxo simplificado de operação da modalidade.

Figura 3 - Modalidade de aquisição: Compra direta da A. familiar (CDAF)



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

#### 5.4.2 Compra com Doação Simultânea (CDS)

A modalidade de Compra com doação simultânea é a mais acessada no país. Sua operacionalização é realizada pela CONAB, o recurso financeiro para a compra advém do MDS. Nesta modalidade, agricultores familiares e/ou as organizações formais de agricultores, podem participar, elaborando uma proposta de participação no PAA, e encaminhando a CONAB na superintendência estadual.

O trabalho da CONAB neste caso seria o acompanhamento das entregas, fiscalização de todo o processo e pagamento realizado por meio da prestação de contas encaminhada pelos fornecedores.

No quadro 10, são apresentados os limites de compra desta modalidade por unidade familiar e por organização de agricultores fornecedora.

Quadro 10 - Limites de compra: CDS

| Operacionalização do PAA           |                                                                                           |                                     |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Modalidade de aquisição            | Beneficiários fornecedores                                                                | Limite anual <sup>1</sup> de compra |
| Compra com doação simultânea (CDS) | Por unidade familiar com DAP que <b>não</b> participe por meio de organização fornecedora | R\$ 6,5 mil                         |
|                                    | Por unidade familiar com DAP que participe por meio de organização fornecedora            | R\$ 8 mil                           |
|                                    | Por organização fornecedora <sup>2</sup>                                                  | R\$ 2 milhões                       |

(<sup>1</sup>) Ano civil: de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

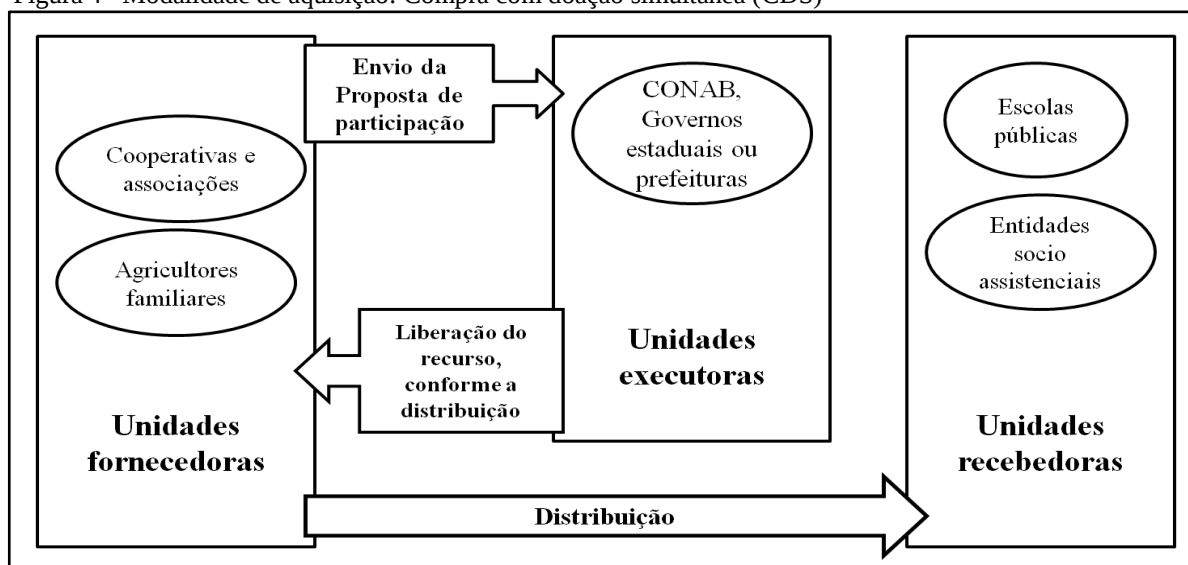
(<sup>2</sup>) Respeitando os limites por unidade familiar de 8 mil/ano.

Fonte: Decreto Federal nº 8.293, de 12 de agosto de 2014.

A compra com doação simultânea é a mais acessada em Goiás (ver item 7.1 Números do PAA, p. 73) são apresentados um quadro de evolução da modalidade.

Na figura 4, um esquema resumido de operação da modalidade é exposto.

Figura 4 - Modalidade de aquisição: Compra com doação simultânea (CDS)



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

#### 5.4.3 Apoio a Formação de Estoque

A aquisição de alimentos via Formação de Estoque, tem operacionalização pela CONAB, a partir de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Nesta modalidade, apenas as organizações de agricultores familiares podem participar como fornecedoras.

O acesso é realizado caso a organização de agricultores, ao identificarem algum produto agrícola com superprodução ou com preços relativamente baixos no mercado convencional, enviando então a proposta de participação ao PAA, via formação de estoque para posterior análise e aprovação da CONAB da região.

Os produtos contidos na proposta de participação podem ser estocados nas unidades da CONAB ou em armazéns ou câmaras frias particulares por um período de até 12 meses.

O recurso liberado a organização é equivalente ao quantitativo armazenado, utilizando-se preços definidos pela CONAB. A organização então em posse do recurso deve aplicá-lo sobre ações vinculadas ao processamento e/ou venda daqueles produtos no mercado convencional ou para formação de estoques públicos do MDS. Ao final do prazo da proposta, o recurso inicial liberado tendo fonte o MDS, a liquidação deve ser em produtos, enquanto com recursos do MDA a quitação é realizada financeiramente pelo pagamento do valor recebido, acrescido de encargos de 3% ao ano. Em Goiás o recurso liberado para esta modalidade advém exclusivamente do MDA.

Abaixo no quadro 11 os limites de compra da modalidade

Quadro 11 - Limites de compra: Formação de estoque

| <b>Operacionalização do PAA</b> |                                                                                |                                              |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Modalidade de aquisição</b>  | <b>Beneficiários fornecedores</b>                                              | <b>Limite anual <sup>(1)</sup> de compra</b> |
| Formação de estoque             | Por unidade familiar com DAP que participe por meio de organização fornecedora | R\$ 8 mil                                    |
|                                 | Por organização fornecedora <sup>(2)</sup> na primeira operação                | R\$ 300 mil                                  |
|                                 | Por organização fornecedora <sup>(2)</sup> a partir da segunda operação        | R\$ 1,5 milhões                              |

<sup>(1)</sup> Ano civil: de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

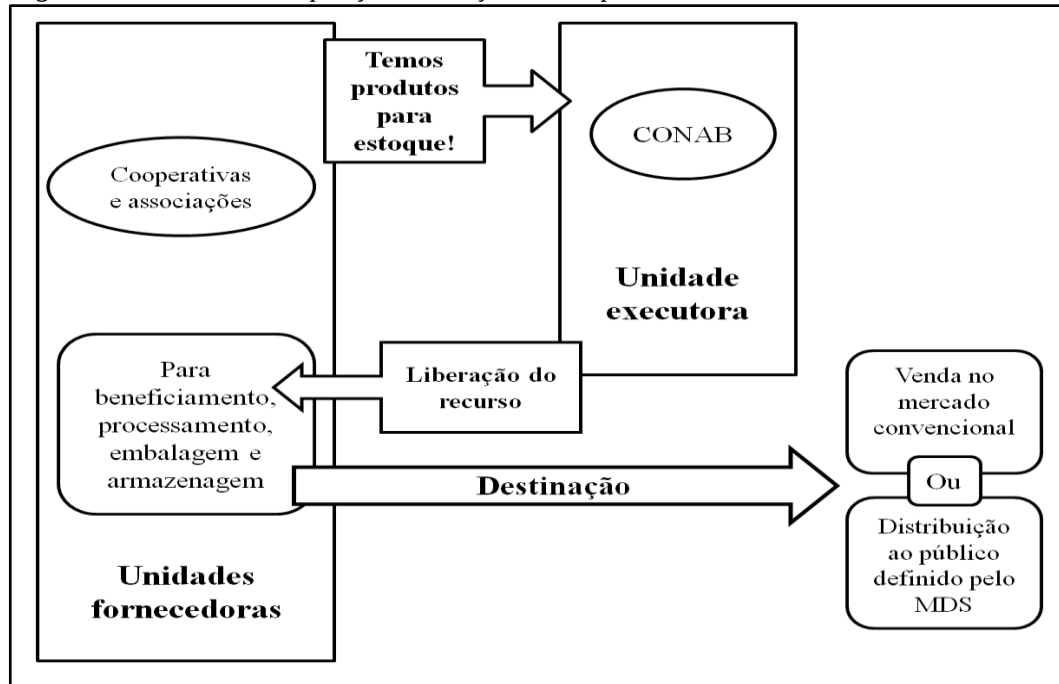
<sup>(2)</sup> Respeitando os limites por unidade familiar de R\$ 8 mil/ano.

Fonte: Decreto Federal nº 8.293, de 12 de agosto de 2014.

Em Goiás, esta modalidade é pouco acessada pelas organizações agricultores, conforme dados apresentados (ver item 7.1 Números do PAA, p. 73) houve um tímido aumento apenas nos dois últimos anos de análise, 2013 e 2014.

Na figura 5 a seguir um esquema dos procedimentos principais na operação desta modalidade.

Figura 5 - Modalidade de aquisição: Formação de estoque



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

#### 5.4.4 Compra institucional

A modalidade do programa denominada Compra Institucional é regulamentada pelo Art. 17 – inciso V, do Decreto federal nº 7.775/12 com nova redação dada pelo Decreto federal nº 8.293/14. Têm por finalidade adquirir de agricultores familiares e/ou suas organizações formais, por meio de chamada pública, alimentos, sementes e outros materiais propagativos, para atender as demandas regulares da administração pública em geral.

As aquisições de alimentos têm por objetivo reforçar o cardápio de hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches, escolas filantrópicas dentre outros. O MDS é a unidade gestora do recurso e estabelece os critérios de parceria com os órgãos públicos interessados em adquirir os alimentos, estes possuem a responsabilidade emitir chamadas públicas de compra. Somente agricultores familiares e/ou organizações de agricultores familiares podem responder às chamadas realizadas. O MDS com apoio do órgão adquirente dos alimentos acompanha e fiscaliza os produtos entregues, cumprimento dos prazos e requisitos sanitários.

No quadro 12, são apresentados os limites de compra por unidade familiar e por organização fornecedora.

Quadro 12 - Limites de compra: Compra institucional

| Operacionalização do PAA |                                                                                |                                            |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Modalidade de aquisição  | Unidades fornecedoras                                                          | Limite anual <sup>(1)</sup> de compra      |
| Compra institucional     | Por unidade familiar com DAP que participe por meio de organização fornecedora | R\$ 20 mil por órgão público comprador.    |
|                          | Por organização fornecedora <sup>2</sup>                                       | R\$ 6 milhões por órgão público comprador. |

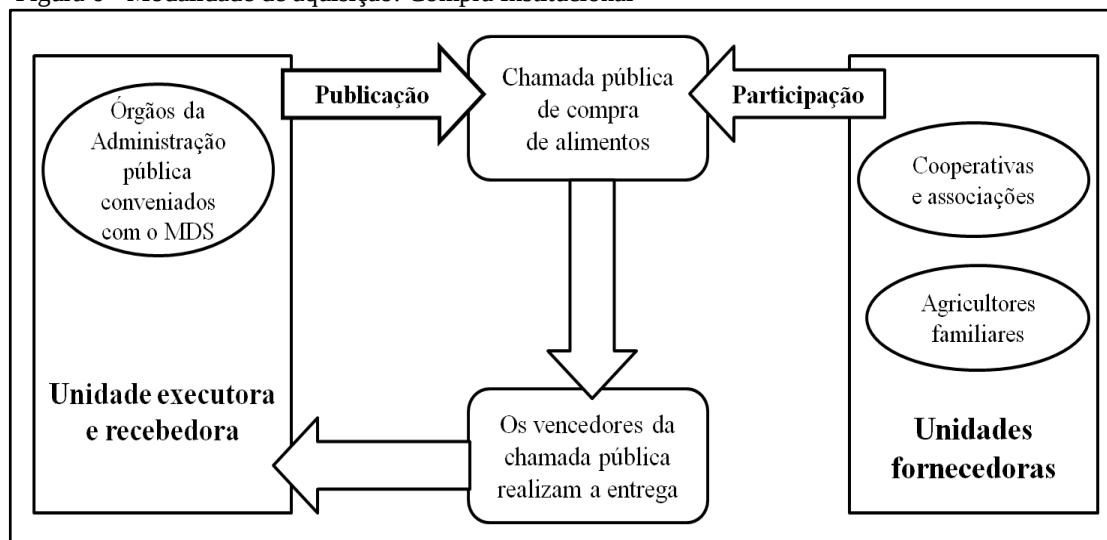
(<sup>1</sup>) Ano civil: de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

(<sup>2</sup>) Respeitando os limites por unidade familiar de 20 mil/ano/órgão público comprador.

Fonte: Decreto Federal nº 8.293, de 12 de agosto de 2014.

Abaixo na figura 6 segue o esquema operacional da modalidade de compra institucional.

Figura 6 - Modalidade de aquisição: Compra Institucional



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

#### 5.4.5 Aquisição de sementes

Com objetivo de adquirir sementes e/ou materiais propagativos de organizações de agricultores para atendimento exclusivo a públicos alvos de ações de plantio e conservação de sementes de culturas alimentares, sejam cultivares locais, tradicionais ou crioulas. Os recursos financeiros para compra e posterior doação ao público alvo é advindo do MDS e a operacionalização cabe a CONAB. Na prática, ocorrendo à identificação de alguma demanda de sementes por parte de órgãos públicos, estes encaminham a CONAB, um plano de distribuição das sementes.

Na hipótese de vários planos de distribuição apresentados, a CONAB poderá agregá-los, caso o valor seja superior a 500 mil reais, realiza-se uma chamada pública de compra. Se

for abaixo disso, basta às organizações de agricultores interessadas no fornecimento das sementes, encaminharem uma proposta de participação, junto a documentação geral, inclusive de qualidade das sementes. O preço pago em qualquer tipo de compra é definido a partir da média de 3 (três) cotações no mercado local ou regional, das sementes requeridas ou semelhantes.

São considerados demandantes e autores de planos de distribuição: MDS, MDA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Fundação Cultural Palmares (FCP); Instituto Chico Mendes (ICMBIO) e Governos estaduais, inclusive por meio de suas Secretarias Estaduais de Agricultura ou afins e suas entidades públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Esta demanda pode ser gerada por ações de entidades da agricultura familiar, como movimentos sociais e organizações que desenvolvam ações de fortalecimento da segurança alimentar de seus agricultores. Bastando solicitar formalmente as sementes a um dos órgãos demandantes. Na destinação das sementes são priorizadas as famílias inscritas em programas sociais do governo federal, como: mulheres, assentados de reforma agrária, povos indígenas, quilombolas, público beneficiário do Plano Brasil sem Miséria, dentre outros.

A prestação de contas, em todos os casos deve ser realizada pelas organizações de agricultores, vencedora da chamada pública ou que atenda via proposta de participação, junto a CONAB, a documentação de entrega das sementes, com o aval do órgão demandante responsável pela compra.

No quadro 13, seguem os valores limite da modalidade.

Quadro 13 - Limites de compra: Aquisição de sementes

| <b>Operacionalização do PAA</b> |                                                                                |                                           |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>Modalidade de aquisição</b>  | <b>Beneficiários fornecedores</b>                                              | <b>Limite anual<sup>1</sup> de compra</b> |
| Aquisição de sementes           | Por unidade familiar com DAP que participe por meio de organização fornecedora | R\$ 16 mil                                |
|                                 | Por organização fornecedora <sup>2</sup>                                       | R\$ 6 milhões                             |

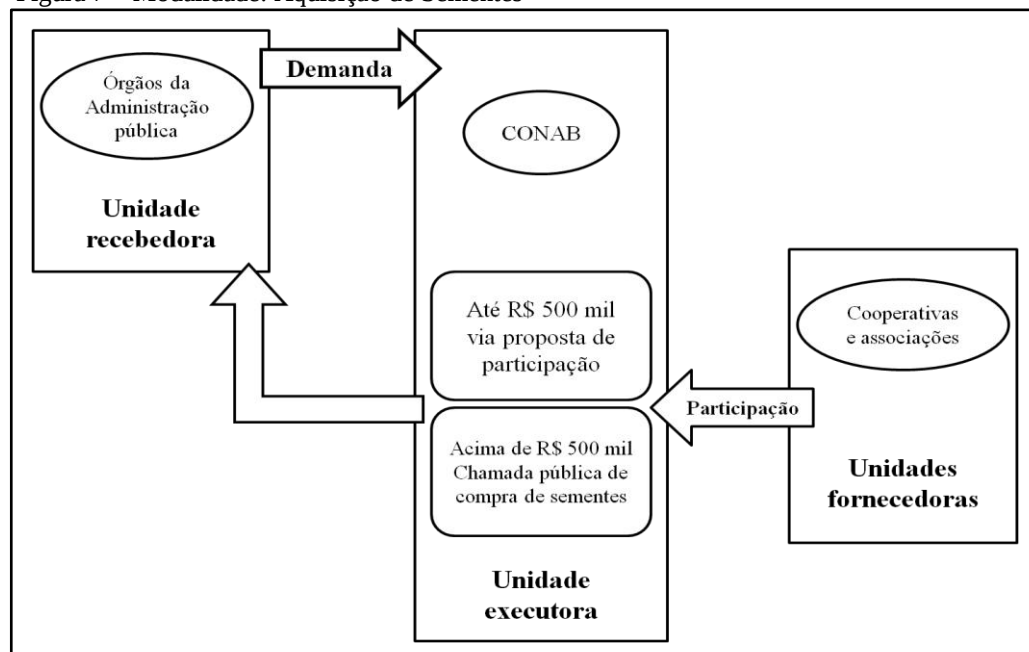
(<sup>1</sup>) Ano civil: de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

(<sup>2</sup>) Respeitando os limites por unidade familiar de 16 mil/ano.

Fonte: Decreto Federal nº 8.293, de 12 de agosto de 2014.

Na figura 7, segue um fluxo resumido desta modalidade de aquisição.

Figura 7 – Modalidade: Aquisição de Sementes



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

#### 5.4.6 Incentivo à produção e consumo de Leite (PAA Leite)

A modalidade de compra denominada PAA Leite é regulamentada pelo art. 17, no inciso III, do decreto federal nº 7.775/12, têm por objetivo abastecer as famílias em situação de insegurança alimentar, por meio da compra pelo governo com doação gratuita do leite, além de incentivar a produção leiteira de agricultores familiares. Esta modalidade de aquisição atende apenas aos estados da região Nordeste e o norte de Minas Gerais abrangidos pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

O PAA Leite adquire leite de vaca e cabra de agricultores familiares que produzam no máximo 150 litros de leite/dia. A operacionalização cabe aos estados que celebram a parceria com o MDS para execução, a partir daí contratam organizações da agricultura familiar que possuam infraestrutura de beneficiamento de do leite, preferencialmente ou aquelas que terceirizam o processo. De qualquer forma são responsáveis por pasteurizar e transportar o leite até a entrega ao público alvo: famílias cadastradas pelo governo federal e/ou unidades recebedoras, como a rede socioassistencial.

As famílias beneficiárias poderão receber até 7 (sete) litros de leite por semana ou 14 (quatorze) litros de leite, caso a família possua dois ou mais membros cadastrados como beneficiários consumidores. Com relação às unidades recebedoras, o leite será distribuído conforme o acordo firmado com o estado gestor do Programa. O valor do litro de leite,

inclusive aquele pago ao laticínio é prefixado pelo Grupo Gestor do PAA, de acordo com a média dos preços praticados pelo mercado local. Quando as organizações de agricultores contratarem empresa beneficiadora para a realização do serviço de pasteurização, o MDS arcará com até cem por cento do valor a ser pago ao Agricultor familiar e com, no máximo, cinquenta por cento do valor a ser destinado à beneficiadora (laticínio). No quadro 14, são apresentados os limites de compra de leite por unidade familiar participante.

Quadro 14 - Limite de compra: PAA Leite

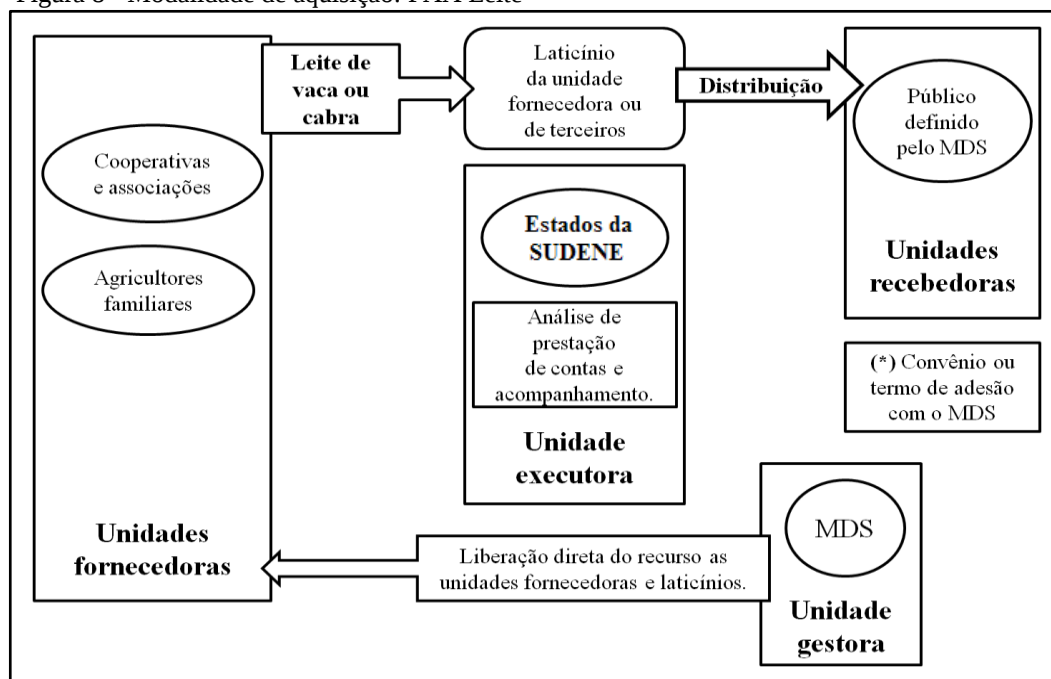
| Operacionalização do PAA                            |                              |                                     |
|-----------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Modalidade de aquisição                             | Beneficiário fornecedor      | Limite de compra                    |
| Incentivo à Produção e Consumo de Leite - PAA Leite | Por unidade familiar com DAP | R\$ 4 mil por semestre <sup>1</sup> |

(<sup>1</sup>) Definição de semestre: De Janeiro a Junho e de Julho a Dezembro.

Fonte: Decreto Federal nº 8.293, de 12 de agosto de 2014.

Esta modalidade não é operacionalizada no estado de Goiás, na figura 8 segue resumidamente os procedimentos operacionais do PAA Leite.

Figura 8 - Modalidade de aquisição: PAA Leite



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

## 5.5 Sobre o PAA estadual e municipal

A participação de estados e municípios como unidades executoras do programa são autorizadas pela legislação na modalidade de compra com doação simultânea (CDS),

chamado de PAA estadual ou municipal. Desta maneira, a unidade executora são governos estaduais, municípios ou consórcios públicos interessados.

Para adesão destas unidades executoras ao programa, o Grupo Gestor do PAA define e o MDS divulga os critérios e prioridades para participação. Ou seja, o governo federal, conforme a demanda e recursos financeiros disponíveis se estabelecem a parceria com estados e municípios para execução do programa.

Aqui, o que se diferencia no modo de operação é a presença de uma unidade executora diferente da CONAB, assim como ocorre na Compra Institucional e no PAA Leite, de qualquer forma, o recurso financeiro para a compra dos alimentos advém do governo federal, e diferentemente de outras formas de operacionalização, as regras de adesão de interessados são mais rígidas, no que diz respeito a divulgação dos resultados, quadro técnico envolvido, modo de controle interno do estado e/ou município interessado.

Em Goiás, o PAA a nível municipal, tem-se o registro de funcionamento em quatro localidades: Goiânia, Jataí, Jussara e Itumbiara, sendo que os dois últimos constam paralisados desde 2012. Em nível estadual, desde o início de operação do programa, em 2003, não houve registro de participação.

## **5.6 Críticas operacionais ao PAA**

No estudo de Delgado et al (2005), a pedido do próprio governo federal, realiza-se uma análise externa no apontamento de problemas e possíveis soluções ao arranjo existente à época - dois anos após a institucionalização, foram evidenciados diversos fatores críticos a sua operacionalização que gravitavam em torno de suas origens conceituais.

Por ser um programa que abarca duas políticas transversais, a política agrícola e de segurança alimentar e nutricional, o consequente arranjo de gestão do programa, formado a partir de vários órgãos ministeriais distintos, reunidos em torno do grupo gestor do PAA (GGPAA), padecia de melhorias na gestão, como a falta de atribuições de responsáveis pela execução das decisões tomadas ali.

Outro assunto delicado evidenciado pelo estudo era quanto aos cortes de orçamento para operacionalização do programa e as dificuldades de clareza nas ações neste sentido, onde por fim o autor reage: “(O PAA) clama por uma institucionalização mais clara, um orçamento próprio e provavelmente uma direção colegiada (grupo gestor com novo formato), com atribuições e dotações que articulem eficazmente” (p. 17).

No estudo de Ortega et al (2006) ao avaliar a modalidade PAA Leite, aquela onde a participação dos estados na operacionalização é a mais significativa, observa-se problemas nas unidades executoras, como a falta de infraestrutura de acompanhamento das ações, pessoal pouco qualificado e a falta de informações por parte de agricultores familiares sobre o programa.

Em Gomes e Bastos (2007) em estudo realizado em Pernambuco, além da constatação de escassa divulgação e informação sobre o programa ao público alvo, ocorre a concentração na entrega de determinados produtos.

Em Siliprandi e Cintrão (2011) é analisada a participação das mulheres no PAA, que apesar do crescimento no acesso observado, possui procedimentos que esbarram em questões culturais, como o caso da DAP, que por ser o documento principal para o acesso, depende muitas vezes de aprovação do parceiro ou cônjuge, dificultando a participação das mulheres, ou em nível de apuração dos dados, o programa não consegue rastrear com exatidão o quantitativo de mulheres participantes porque a DAP está no “nome do marido”.

As críticas evidenciam conforme a localidade, os *stakeholders*, a dinâmica de mercado e até a própria estrutura do programa, certa influência nas estratégias de acesso e no consequente cumprimento dos objetivos em lei.

## 6 METODOLOGIA

A estrutura metodológica foi elaborada e executada em duas etapas, na primeira, a busca por referencial teórico adequado, sobre a teoria de *stakeholders*, a agricultura familiar brasileira, as políticas públicas ligadas ao meio rural e o PAA. Na segunda parte, por meio de estudo de caso, foram escolhidas três localidades em Goiás para análise. A pesquisa é exploratória, com uso de multicasos, atendendo aos objetivos enumerados do trabalho, pelo uso das seguintes fontes de evidência: a documentação oficial, os registros em arquivo público, os relatórios de campo e as entrevistas por meio de questionário semiestruturado.

### 6.1 Sobre o referencial teórico

A primeira etapa, intitulada referencial teórico, abarcou os três principais temas do estudo, que são: a teoria de *stakeholder*, que definiu o modo de identificação dos principais grupos e indivíduos ligados ao programa de aquisição de alimentos - PAA, principalmente no instante de análise da documentação oficial e registros nos arquivos públicos.

Ao citar a agricultura familiar e sua historicidade nas últimas décadas, evidenciou-se sua inserção nas propostas de desenvolvimento nacional, primeiro: pelas lutas sociais, enfraquecimento político do setor ligado à agricultura de exportação, e a capacidade de absorver temáticas ligadas à sustentabilidade ambiental e de qualidade de vida; segundo, por representar uma figura central no PAA; e, terceiro pelo interesse à linha de pesquisa, cabendo uma caracterização destes atores.

O programa está inserido num quadro de políticas públicas, estimulando a comercialização (política agrícola) e a promoção de ações de segurança alimentar no Brasil (política de segurança alimentar e nutricional), então se justifica, mais do que nunca, uma breve análise do conceito de políticas públicas, da política agrícola centrada no crédito rural, da política de segurança alimentar e nutricional, por meio de ações ampliadas como o Programa Fome Zero, marco de criação do PAA e personificação do agricultor familiar como beneficiário fornecedor/consumidor de alimentos; e, a política territorial implantada pelo MDA, na tentativa estatal de ampliação no acesso às políticas destinadas a agricultura familiar.

Como resultado desta etapa, foi suficiente para definir na pesquisa, os sujeitos de análise, a área geográfica de estudo, a adoção de instrumento de coleta de dados e o planejamento de campo.

## 6.2 Sujeitos de análise

Por meio do referencial teórico, foram distinguidos os principais *stakeholders* voltados ao programa no Brasil. À caracterização e divisão em unidades colaboraram para a execução dos procedimentos posteriores do estudo. No quadro 15 são apresentadas as divisões de atores do PAA.

Quadro 15 - *Stakeholders* envolvidos no PAA

| <b>Unidades gestoras</b>                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------|
| MDS e MDA                                                                |
| <b>Unidades executoras</b>                                               |
| CONAB, Adm. pública (União, estados ou municípios) e consórcios públicos |
| <b>Unidades fornecedoras</b>                                             |
| Agricultores familiares e suas organizações sociais formais              |
| <b>Unidades recebedoras</b>                                              |
| Público com risco de segurança alimentar                                 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

## 6.3 Análise via estudo de caso

O estudo de caso é um tipo de pesquisa onde a parte descritiva é muito importante. Tal qual o pesquisador visa investigar a situação, sem intervir em suas relações (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; GIL, 2002). Segundo Yin (2010) o estudo de caso “é um dos empreendimentos mais desafiadores das ciências sociais” (p. 23) justamente pela infinidade de variáveis e por isso o uso de fontes de evidências fiáveis e sua análise em triangulação tende a corroborar a confiabilidade daquilo estudado.

O levantamento documental e de registros arquivados, junto a Superintendência Regional da CONAB em Goiás (SUREG/GO), diretamente no Setor de Operações Comerciais (SECOM), responsável pela operacionalização do programa em Goiás complementou a literatura acadêmica, na construção dos critérios para escolha dos locais de estudo, confecção do instrumento de coleta de dados e dos *insights* de pesquisa.

## 6.4 Delimitações do universo de análise

As escolhas dos locais foram orientadas no apontamento de três organizações de agricultores, sediadas em municípios distintos, no mesmo território rural, que acessam o PAA,

na modalidade de compra com doação simultânea (CDS), via CONAB, facultada ou ininterruptamente, no período de 2011 a 2014.

### 6.5 Escolha do território rural

Na escolha das organizações sociais rurais (cooperativas/associações), foram previamente identificadas suas sedes por município pertencente a cada território rural em Goiás. As justificativas para a utilização da abordagem via territórios na escolha da área de estudo foi devido à exclusão de outras formas de seleção prévias, como a irregularidade de acesso das organizações rurais em Goiás, desde o início do programa, em 2003; na distribuição das organizações por mesorregiões ou microrregiões definidas pelo IBGE ou na comparação com DAP's ativas no estado que acessam ou não o PAA, resultou-se infrutífera, devido às distâncias geográficas entre as organizações e o tempo hábil para apresentação do estudo.

Em Goiás, são definidos pelo MDA, ao todo 19 territórios, sendo 15 territórios rurais (TR) e 4 territórios da cidadania (TC). Na escolha do território de análise, foram elaborados, conforme o quadro 16, os critérios para a seleção da área.

Quadro 16 - Critérios de seleção do território rural

| Critérios de seleção |                                                       |                                                                                                                           |
|----------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A</b>             | Territórios não homologados pelo CONDRAF              | TR Alto Paranaíba; TR Vale do Rio dos Bois; TR Sul; TR Rio das Antas; TR Vale do Corumbá; TR Meia ponte; e, TR Paranaíba. |
| <b>B</b>             | Território da cidadania                               | TC Chapada dos Veadeiros; TC Águas emendadas; TC Vale do Rio Vermelho; TC Vale do Paranã.                                 |
| <b>C</b>             | Não possui três locais onde acontece o acesso ao PAA. | TR Vale do Araguaia; TR Estrada de ferro; TR Norte; TR Vale do São Patrício;                                              |
| <b>Resultado</b>     | Territórios aptos para o estudo de multicasos         | TR Parque das Emas; TR Serra da Mesa; TR Sudoeste; e, TR Médio Araguaia.                                                  |
| <b>Total final</b>   |                                                       | <b>4</b>                                                                                                                  |

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

As justificativas de cada critério foram:

a) Territórios não homologados pelo CONDRAF – até o ano de 2013 não constam homologados, ou seja, registrados e reconhecidos por resolução do CONDRAF e

consequentemente pelo MDA. Na prática, foram delimitados geograficamente, mas não possuem um conselho territorial ativo dos atores locais para discussão e encaminhamento de demandas ao MDA. Consequentemente, se não são registrados, a medição do desempenho da área mesmo que seja realizada não contribui para a dinâmica de acesso a políticas públicas via territórios.

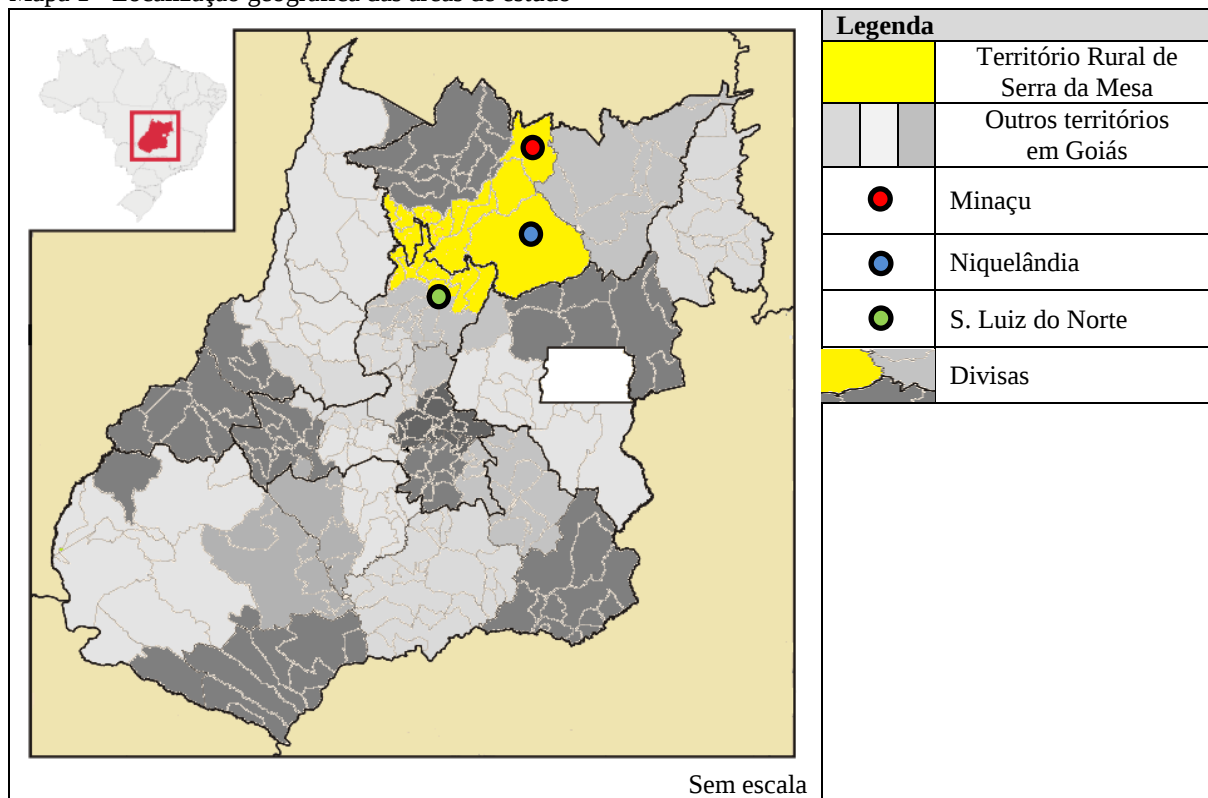
b) Territórios da cidadania – Os territórios da cidadania são alvo de ações governamentais articuladas entre diversos ministérios, com isso, o volume de recursos disponibilizados e o acompanhamento das atividades, são melhores. Fazendo com que seja a exceção, quando abordamos territórios. As dificuldades de acesso dos demais podem agregar muito ao trabalho e de certo modo influenciar no desempenho do programa.

c) Não possui três locais onde acontece o acesso ao PAA – nestes locais, conforme os dados coletados são territórios onde o programa de algum modo foi acessado apenas por uma ou duas organizações de agricultores, em municípios distintos. Como o ponto de partida da pesquisa é caracterizar três locais diferentes de análise, foram descartados aqueles que não apresentaram o número mínimo exigido dentro do período de análise (2011 a 2014).

Com estas condições, foi determinado o estudo no Território Rural de Serra da Mesa, por conveniência do autor, visto a facilidade de deslocamento e apoio de pessoal local na etapa de coleta de dados. O território rural de análise abrange 15 municípios goianos, tendo 8 organizações sociais de agricultores familiares identificadas (MDA, 2015). Quanto ao acesso ao PAA, foram identificadas três organizações, sediadas em municípios distintos, que possuem histórico de acesso ao PAA via CONAB como unidade executora, nas modalidades de aquisição: compra com doação simultânea (CDS) e aquisição de sementes.

Abaixo no mapa 1 segue a localização geográfica do território com indicação das áreas de estudo.

Mapa 1 - Localização geográfica das áreas de estudo



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MDA (2014a).

## 6.6 Escolha da modalidade de aquisição

O PAA, conforme ilustrado no referencial teórico, apresentou seis modalidades de aquisição distintas, por meio dos dados coletados, optou-se por desenvolver a pesquisa na modalidade com maior volume de recursos empregados, maior número de unidades fornecedoras e receptoras participantes, tendo a CONAB como unidade executora com apontamento de escolha dada a Compra com doação simultânea (CDS).

## 6.7 Sobre o período de análise

No período anterior a 2011, constatou-se a dificuldade na busca de dados completos sobre o programa, pois MDS, MDA e diversas unidades executoras não informavam publicamente parte ou todo dos dados, com exceção da CONAB, que apresentou séries históricas das modalidades em que atuou como unidade executora, desde o ano de 2003.

Por escolha do autor, foi delimitado o período de análise em quatro anos (2011 a 2014) em consonância com a vigência da Lei federal nº 12.512/11, que readequou o PAA para os procedimentos ainda em operação e pela disponibilização via *internet* de dados nacionais relativos ao programa no PAA DATA <sup>(1)</sup>.

## 6.8 Construção do instrumento de coleta de dados

Segundo Aaker et al. (2001), a construção de um questionário é algo imperfeito, pois é por meio de reduzir a imprecisão, que são garantidos os objetivos mensurados. A partir da caracterização da pesquisa como estudo de caso, houve a escolha de um instrumento de coleta de dados específico para a captação de dados de campo, utilizando quatro tipos de questionários semiestruturados, um para cada *stakeholder*: governo federal (CONAB) e em cada uma das três áreas de estudo de caso, para: agricultores familiares que acessam o PAA, para as unidades receptoras (Escolas públicas e entidades filantrópicas) e para as organizações de agricultores (cooperativas e/ou associações).

Nesta fase do trabalho, se descartou a entrevista junto às unidades gestoras do programa, justamente, pela exaustiva e sem sucesso, tentativa de contato com indivíduos ligados aos ministérios, para que pudessem ser realizadas as arguições de forma complementar a pesquisa.

Nos questionários (Ver Anexo, p. 124), foram elencados diversos *stakeholders*, abstraídos de todo o referencial teórico, onde o entrevistado seria convidado a dar uma nota de importância, conforme o ator social citado, na efetividade e atuação frente ao programa. Em paralelo, o uso do diário de campo pelo entrevistador, favoreceu a captação e posterior sistematização de informações complementares.

No apontamento de um grau de importância, utilizou-se uma adaptação da escala de Likert (LIKERT, 1932). Sua descrição parte da apresentação de uma série de cinco posições, ou pontos, das quais o entrevistado escolhe uma, podendo ser - muito ruim, ruim, regular, bom, muito bom - representados respectivamente por numerais consecutivos: de 1 a 5.

Os seguintes *stakeholders* foram questionados: o Governo federal, como a unidade gestora do recurso financeiro e por atuar como unidade executora das modalidades do PAA,

---

(1) PAA DATA - Sistema informatizado de acesso público via *internet*, que aglutina os números referentes ao programa, como: número de agricultores, público atendido, volume de recursos empregados em cada modalidade, em nível nacional, estadual ou municipal.

alvo de estudo. O governo foi representado pela CONAB, sendo realizada a pesquisa junto a Superintendência Regional em Goiás, com sede em Goiânia/GO.

Os outros questionários foram aplicados nas localidades definidas para estudo de caso: **organização de agricultores**, classificado como uma das unidades fornecedoras, a outra são os agricultores, têm atuação no planejamento das propostas de participação, acompanhamento da produção e prestação de contas, por isso foram aplicados três questionários, um para cada organização de agricultores identificada para estudo.

Os **agricultores familiares**, que acessam o PAA, caracterizados também como unidade fornecedora, estes são parte do público alvo do programa, responsáveis pelo fornecimento de alimentos as unidades receptoras.

As **unidades receptoras**, caracterizadas neste estudo, como as escolas públicas, entidades socioassistenciais e filantrópicas sediadas nos municípios de estudo, responsáveis por armazenar, preparar e distribuir os alimentos entregues pelos agricultores.

Por fim definiu-se o universo de análise, conforme o quadro 17 a seguir.

Quadro 17 - Universo de análise

| Metas de entrevistas                 |                         |                                                  |        |             |                   |                     |
|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------|--------|-------------|-------------------|---------------------|
| Território rural de Serra da Mesa/GO | Público alvo            | stakeholder / município                          | Minaçu | Niquelândia | São Luiz do Norte | n° de questionários |
|                                      |                         | Organizações de agricultores                     | 01     | 01          | 01                | 03                  |
|                                      |                         | Agricultores familiares                          | 119    | 25          | 07                | 151                 |
|                                      |                         | Escolas públicas, entidades sócio assistenciais. | 20     | 12          | 07                | 39                  |
|                                      | Instância governamental | CONAB                                            |        |             |                   | 01                  |
|                                      | TOTAL                   |                                                  |        |             |                   | 194                 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Para arguição dos **agricultores familiares** e das **unidades receptoras**, definidos como o público alvo do programa, foi-se estabelecida uma amostragem, visto o número elevado de indivíduos. Para tanto, definiu-se um recorte de 70% do número total de agricultores e unidades receptoras constantes na última proposta de participação concluída de cada organização de agricultores.

A utilização da última proposta de participação de cada organização para o cálculo se justificou pela coincidência de apresentarem o maior número absoluto de agricultores e

unidades receptoras em comparação com propostas anteriores, excluindo a associação de São Luiz do Norte que iniciou o acesso em 2014. No quadro 18 segue o demonstrativo das metas para aplicação do questionário em cada localidade de pesquisa.

Quadro 18 - Definição da amostragem nas áreas de estudo de caso

| Organização de agricultores | Município         | Última proposta de participação concluída | Nº de AF / unidades receptoras | 70% do nº de: AF / unidades receptoras |
|-----------------------------|-------------------|-------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|
| COOAPRAÇU                   | Minaçu            | 2014                                      | 170 / 29                       | 119 / 20                               |
| COOPERAGROFAMILIAR          | Niquelândia       | 2013                                      | 35 / 16                        | 25 / 12                                |
| Ass. dos Amigos da Cultura  | São Luiz do Norte | 2014                                      | 09 / 10                        | 07 / 07                                |

Legenda: nº de AF – número de agricultores familiares participantes.

Unidades receptoras – número de escolas/entidades socioassistenciais participantes.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de CONAB (2015).

## 6.9 Trabalho de campo: Coleta de dados

Os números relativos ao universo de análise, para serem atingidos, foram necessários o apoio de uma equipe formada pelo autor, no total de 4 pessoas (Autor + 3 auxiliares). Coube a necessidade de orientação e informação daquilo a ser atingido com o estudo, repassado do autor aos auxiliares de campo, dando também o suporte necessário para as viagens, meios de abordagem e etc. para efetiva execução do trabalho. Esta etapa foi realizada nos meses junho e julho de 2015.

### 6.9.1 Na CONAB

As atividades de campo se iniciaram a partir do momento de contato com a CONAB em Goiás, por meio da SUREG/GO, sediada em Goiânia, precisamente no apoio do Setor de Operações Comerciais (SECOM), responsável interno por operacionalizar as modalidades de aquisição onde a CONAB tem atuação.

Com o contato estabelecido, realizou-se uma reunião com o encarregado da SECOM do setor e coleta de informações básicas sobre PAA no estado de Goiás, além do quadro situacional das cooperativas e associações que acessam o programa. A partir daí foram captados os contatos das organizações de agricultores alvo de estudo e orientações práticas para as visitas. Neste momento, foi aplicado o primeiro questionário da pesquisa, junto ao *stakeholder* denominado Governo (CONAB).

### 6.9.2 Em São Luiz do Norte – Associação dos Amigos da Cultura

Em São Luiz do Norte o público alvo de questionamento foi o menor dentre as localidades estudadas, foi destacado um auxiliar da equipe para realizar o trabalho. Ali, com o consentimento da direção da associação foram realizados o questionário referente à própria organização, posteriormente foi realizada a aplicação junto as escolas e entidades assistenciais do município (8 questionários) além dos agricultores familiares envolvidos (7 questionários), todos escolhidos aleatoriamente até o completo atendimento da meta do universo de análise.

No quadro 19 é apresentado o resultado final de aplicação dos questionários na localidade.

Quadro 19 - Resultado de aplicação dos questionários em S. Luiz do Norte/GO

| <b>São Luiz do Norte</b> | <b>Stakeholder / Questionários</b> | <b>Meta</b> | <b>Aplicados</b> |
|--------------------------|------------------------------------|-------------|------------------|
|                          | Organização de agricultores        | 01          | 01               |
|                          | Escolas/entidades assistenciais    | 07          | 08               |
|                          | Agricultores familiares            | 07          | 07               |

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

### 6.9.3 Em Minaçu – COOAPRAÇU

Em Minaçu, o público de pesquisa era bastante amplo, nisso, foram destacados o autor e dois auxiliares para o trabalho de campo. Ali com o contato previamente feito, foi aplicado o questionário junto à organização de agricultores local que acessa o PAA. No caso dos agricultores familiares, os três agentes de pesquisa fizeram a aplicação junto aos agricultores presentes na feira do produtor, realizada durante um dia da semana no município (25 entrevistas), para atingir a meta de entrevistas, foram necessários a visita a propriedades rurais (38 entrevistas), e a articulação de reuniões de agricultores, onde o entrevistador expôs os objetivos da pesquisa e explicou o questionário de aplicação, sendo então repassada uma cópia para cada participante que responderam e devolveram ao aplicador no término de preenchimento, totalizando três reuniões com a presença de 10, 13 e 15 agricultores respectivamente.

Nas entrevistas as unidades recebedoras, foi realizada a visita em 2 escolas públicas do município, o restante das entrevistas (18) foram encaminhadas por endereço eletrônico a cada unidade, nesta fase o apoio da secretária municipal de educação foi fundamental para o rastreamento dos contatos para envio.

No quadro 20 são expostos os resultados finais da coleta de dados na localidade.

Quadro 20 - Resultado de aplicação dos questionários em Minaçu/GO

| <b>Minaçu</b> | <b>Stakeholder / Questionários</b> | <b>Meta</b> | <b>Aplicados</b> |
|---------------|------------------------------------|-------------|------------------|
|               | Organização de agricultores        | 01          | 01               |
|               | Escolas/entidades assistenciais    | 20          | 20               |
|               | Agricultores familiares            | 119         | 115              |

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

#### 6.9.4 Em Niquelândia – COOPERAGROFAMILIAR

Em Niquelândia, a partir do contato com a cooperativa, foi marcada a visita de campo, com a presença do autor e mais um auxiliar. No local, após a aplicação do questionário junto a organização, encaminhou-se para as entrevistas junto aos agricultores. Foi realizada apenas uma visita a propriedades rurais e a realização de duas reuniões de agricultores com a presença de 12 e 15 entrevistados respectivamente sendo realizada a mesma dinâmica nas reuniões de Minaçu, onde o entrevistador expôs os objetivos da pesquisa e explicou o questionário de aplicação, repassando uma cópia para cada participante que preencheram e devolveram ao aplicador.

Quanto às unidades receptoras, foram realizadas duas entrevistas presenciais, as 10 restantes foram encaminhadas por endereço eletrônico a todas as unidades constantes na proposta de participação estudada. No quadro 21 são listadas as metas e o total de entrevistas realizadas em Niquelândia.

Quadro 21 - Resultado de aplicação dos questionários em Niquelândia/GO

| <b>Niquelândia</b> | <b>Stakeholder / Questionários</b> | <b>Meta</b> | <b>Aplicados</b> |
|--------------------|------------------------------------|-------------|------------------|
|                    | Organização de agricultores        | 01          | 01               |
|                    | Escolas/entidades assistenciais    | 12          | 12               |
|                    | Agricultores familiares            | 25          | 28               |

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

### 6.10 Apuração da aplicação de questionários

Quanto à apuração do quantitativo de questionários aplicados, segue os números da coleta de dados no quadro 22.

Quadro 22 - Resultado final de aplicação

| <b>Universo de análise</b> | <b>Stakeholder / Questionários</b>     | <b>Meta</b> | <b>Aplicados</b> |
|----------------------------|----------------------------------------|-------------|------------------|
|                            | CONAB                                  | 01          | 01               |
|                            | Organização de agricultores            | 03          | 03               |
|                            | Escolas / entidades socioassistenciais | 39          | 40               |
|                            | Agricultores familiares                | 151         | 150              |
| <b>TOTAL</b>               |                                        | <b>194</b>  | <b>194</b>       |

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

### 6.11 Diários de campo

No trabalho de campo, o autor e os auxiliares registraram diversas informações adicionais sobre cada local de estudo, que posteriormente foram aglutinadas e sistematizadas, complementando quando necessário, a discussão dos resultados da pesquisa.

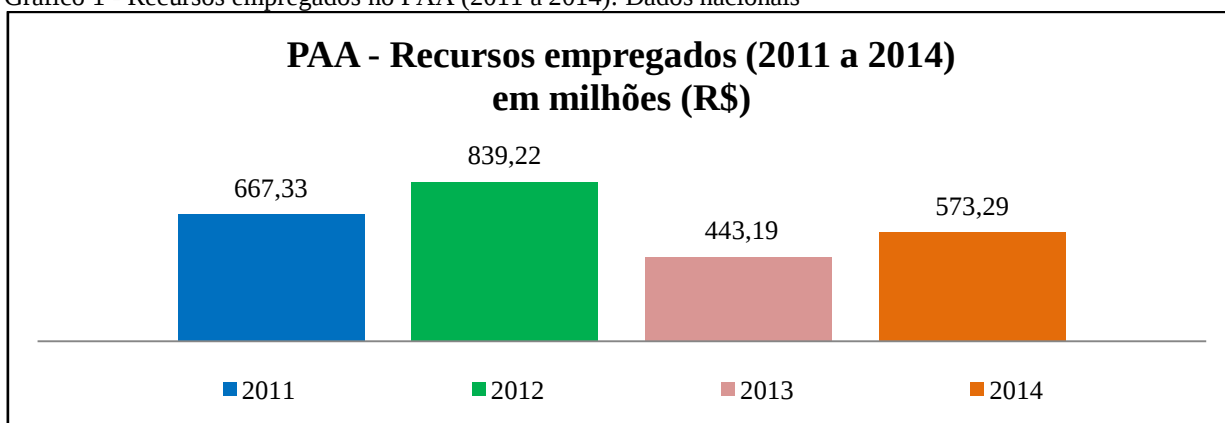
## 7 DESENVOLVIMENTO

### 7.1 Números do PAA

A apresentação dos números relativos ao programa no Brasil e em Goiás evidenciam as modalidades de aquisição e unidades executoras quanto ao volume de recursos empregados, número de agricultores e unidades receptoras atingidos no período de análise de 2011 a 2014. Aquelas com números absolutos mais elevados justificaram a escolha do estudo pela modalidade CDS tendo como unidade executora a CONAB.

Quanto aos recursos públicos empregados no PAA, no período (2011 a 2014), foram contabilizados em escala nacional, aproximadamente 2,5 bilhões de reais. No gráfico 1, são apresentados os dados anuais, pelo somatório de operacionalização de todas as unidades executoras.

Gráfico 1 - Recursos empregados no PAA (2011 a 2014): Dados nacionais

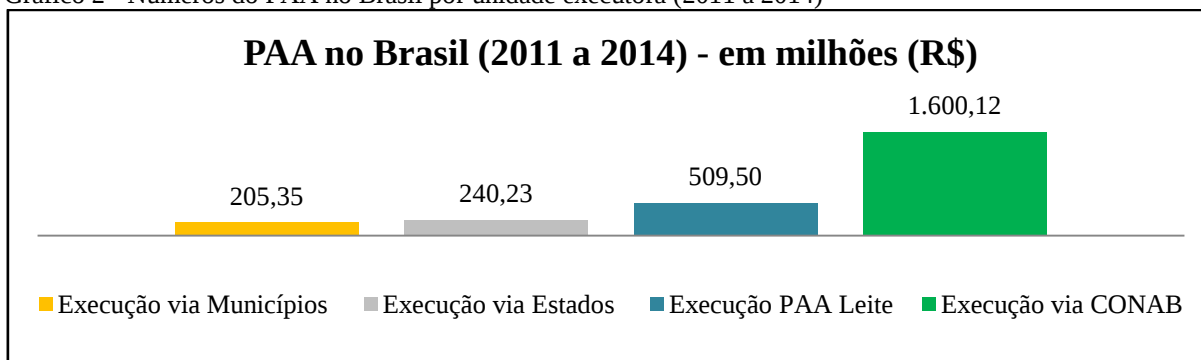


Fonte: Elaborado pelo autor com dados do PAA DATA (2015).

Observou-se um aumento de recursos empregados em 2011 e 2012, e uma queda significativa em 2013, em função do corte de recursos pelo governo federal e mudanças no quadro de pessoal da CONAB, principal unidade executora, que gerou atrasos no andamento das propostas de participação e chamadas públicas em que o órgão seria responsável.

A partir do volume de recursos empregados, segue no gráfico 2 a distribuição por unidades executoras, com a apresentação de valores aproximados.

Gráfico 2 - Números do PAA no Brasil por unidade executora (2011 a 2014)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do PAA DATA (2015).

A unidade executora com o maior volume de recursos operacionalizados foi a CONAB, seguida distantemente pela execução do PAA Leite, via parceria de estados e MDS. A participação massiva da CONAB pode ser justificada pela consequente operação de várias modalidades e pelo próprio arranjo histórico de origem do programa, onde coube ao órgão federal, maiores responsabilidades, se comparado às outras unidades executoras, justificada pela estrutura física e de pessoal já existente e presença de unidades em todos os estados.

Entre o público alvo atendido, no quadro 23, são apresentados os números relativos ao acesso de unidades fornecedoras (somente agricultores) e unidades receptoras por unidade executora.

Quadro 23 - Números de atendidos no Brasil

| Execução       | Número / ano        | 2011    | 2012    | 2013   | 2014   | TOTAL          |
|----------------|---------------------|---------|---------|--------|--------|----------------|
| via Municípios | Agricultores        | 12.396  | 17.192  | 14.210 | 18.060 | <b>61.858</b>  |
|                | Unidades receptoras | 3.227   | 3.664   | 1.637  | 5.245  | <b>13.773</b>  |
| via Estados    | Agricultores        | 18.851  | 18.753  | 21.785 | 22.308 | <b>81.697</b>  |
|                | Unidades receptoras | 7.761   | 7.031   | 6.779  | 4.183  | <b>25.754</b>  |
| PAA Leite      | Agricultores        | 28.753  | 28.254  | 20.051 | 21.029 | <b>98.087</b>  |
|                | Unidades receptoras | a/d     | a/d     | a/d    | 269    | <b>269</b>     |
| via CONAB      | Agricultores        | 100.011 | 121.780 | 40.866 | 50.877 | <b>313.534</b> |
|                | Unidades receptoras | 14.343  | 13.171  | 3.913  | 3.357  | <b>34.784</b>  |

Legenda: a/d – ausência de dados.

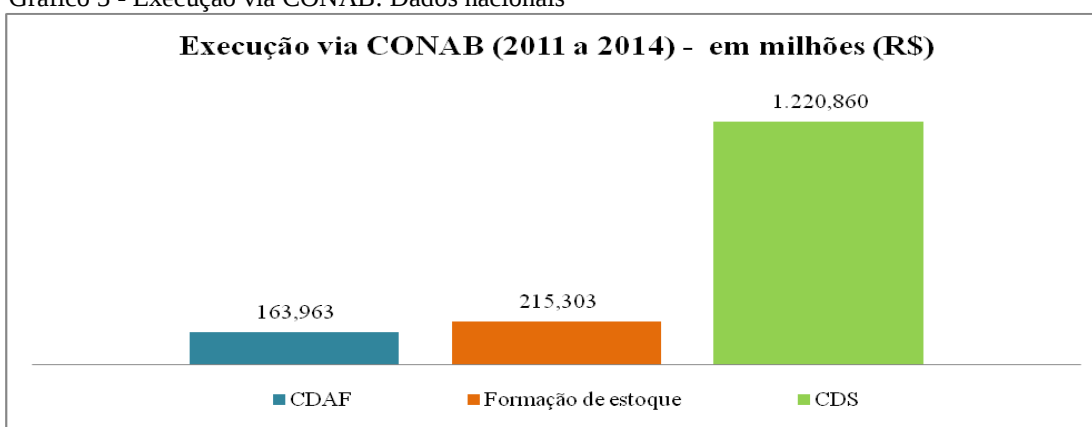
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do PAA DATA (2015).

Na observação constata-se o elevado número de agricultores e unidades receptoras beneficiárias do PAA, quando a unidade executora é a CONAB. Isso foi ocasionado além da operação de diversas modalidades e sua presença nos estados, também pela dificuldade e limitações dos outros executores, já que o PAA leite tem limitação geográfica, somente

estados da SUDENE, e a operação via estados e municípios dependem do interesse dos governantes, e atendimento de requisitos do MDS relativos à estrutura e pessoal para execução do programa.

Até o momento inferiu-se que a CONAB foi unidade executora com o maior volume de recursos empregados e que atendeu o maior número de agricultores e unidades recebedoras no Brasil, no período de análise estipulado de estudo. Em continuidade, todo o recurso empregado pela CONAB foi distribuído por modalidade de aquisição, no gráfico 3 seguem os números.

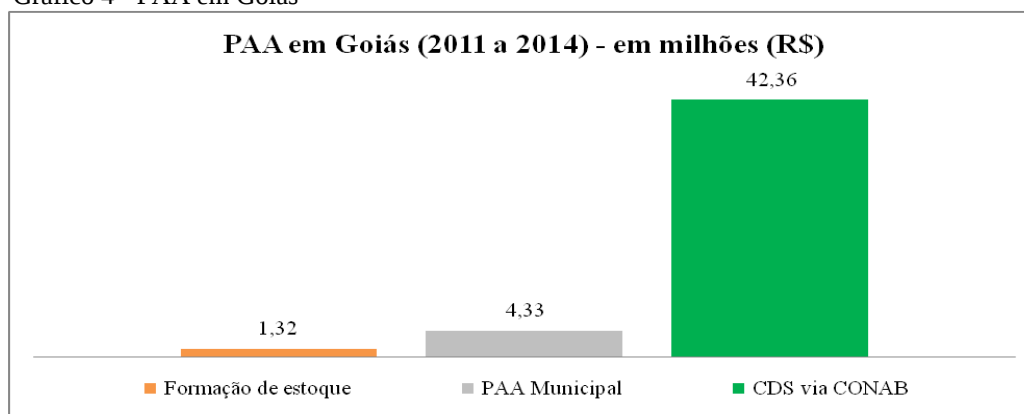
Gráfico 3 - Execução via CONAB: Dados nacionais



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do PAA DATA (2015).

A modalidade de compra com doação simultânea (CDS) é destacadamente a mais acessada, conforme o gráfico 3. Explicada pela política de estímulo da CONAB a esta forma de aquisição pela rapidez na obtenção de resultados e por ser preferência das unidades fornecedoras, pela facilidade nos procedimentos de acesso, em comparação a outras modalidades. Ao realizar o recorte dos números do PAA, em relação ao estado de Goiás no gráfico 4, segue o montante de recursos aplicado, por modalidade.

Gráfico 4 - PAA em Goiás



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do PAA DATA (2015).

No somatório, foram aplicados aproximadamente 48 milhões de reais, representado 2% do total nacional de recursos (R\$ 2,5 bilhões) em 4 anos. A modalidade CDS, assim como os números nacionais é a mais amplamente acessada e a CONAB é a principal unidade executora do programa no estado, operacionalizando além da CDS, a modalidade de Formação de Estoque.

Foi identificado a operação da modalidade de Aquisição de sementes no estado de Goiás via CONAB, nos anos de 2011, 2012 e 2014, no total aproximado de R\$ 1 milhão, apesar das fontes em nível federal afirmarem que o recursos desta modalidade advém da mesma dotação orçamentária da Compra direta (CDAF), em Goiás, seus recursos foram atrelados a CDS, por este motivo este valor segue somado a modalidade CDS apresentada no gráfico 4 (p. 75).

Quanto ao PAA municipal, em Goiás, por meio do PAA DATA foi obtido apenas o número absoluto de recursos aplicados. Não constava a discriminação de valores por cada município participante. Posteriormente foram obtidas informações com a sobre a existência do PAA municipal de quatro localidades: Goiânia, Jataí, Jussara e Itumbiara, sem dados discriminados e que em Jussara e Itumbiara constam paralisados desde 2012. Para efeito do estudo, o PAA municipal foi descartado, por não representar uma unidade executora de elevado aporte de recursos, de fornecedores e recebedores envolvidos como naquelas sob-responsabilidade da CONAB.

Quanto aos números relativos ao público alvo do programa no estado, seguem no quadro 24 os dados aproximados da CDS via CONAB.

Quadro 24 - Número de beneficiários do PAA em Goiás via modalidade (CDS)

| Modalidade | Beneficiários        | 2011               | 2012               | 2013               | 2014               |
|------------|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| CDS        | A. Familiares        | 2.000 <sup>1</sup> | 1.800 <sup>1</sup> | 2.100 <sup>1</sup> | 2.000 <sup>1</sup> |
|            | Org. de agricultores | 33                 | 27                 | 36                 | 32                 |
|            | Unidades recebedoras | 1.100 <sup>1</sup> | 2.000 <sup>1</sup> | 1.200 <sup>1</sup> | 600 <sup>1</sup>   |

(<sup>1</sup>) Números aproximados.

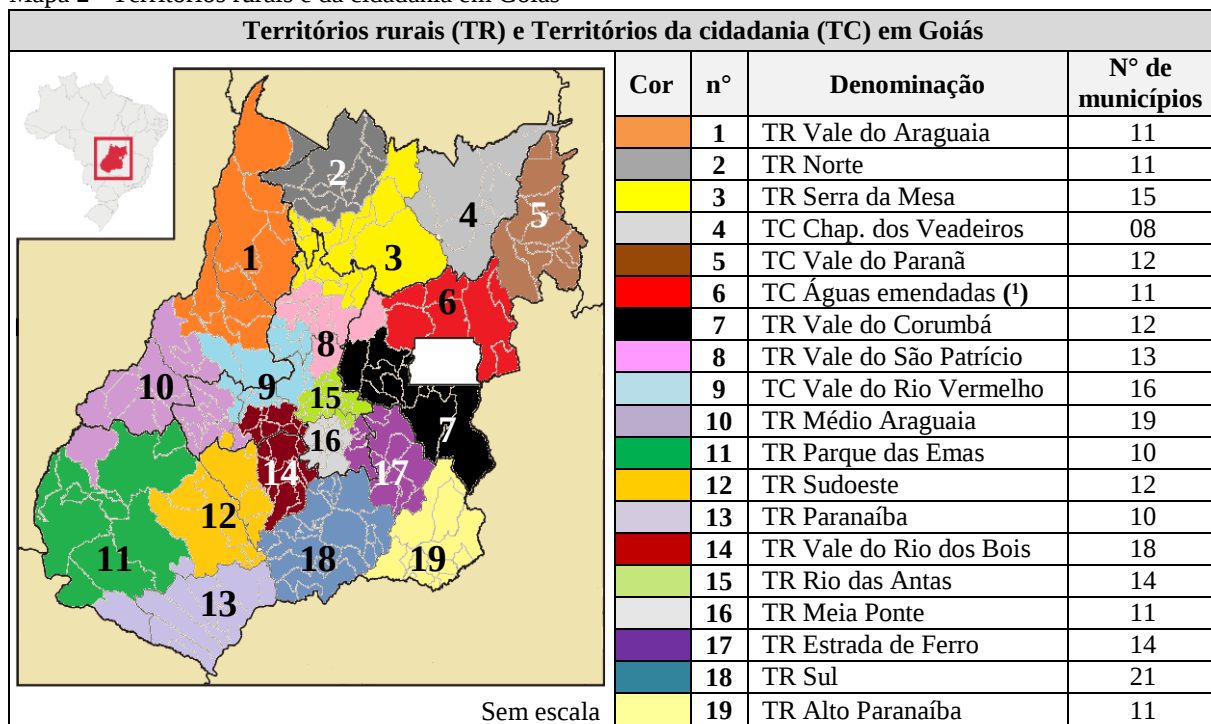
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do CONAB (2015).

Com a apresentação destes dados, puderam confirmar a CDS via CONAB como a principal forma de acesso ao PAA no estado de Goiás, e a partir daí definidos outros procedimentos para continuidade do estudo.

## 7.2 Território Rural de Serra da Mesa

Na definição da área de estudo de caso, foram identificados primeiramente os territórios definidos pelo MDA em Goiás, segue no mapa 2.

Mapa 2 - Territórios rurais e da cidadania em Goiás



Legenda: (!) TC Águas emendadas incluem ainda o Distrito Federal e três municípios de MG (Cabeceira Grande, Unaí e Buritis) para efeito de estudo, foram descartados.

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Na caracterização do TR Serra da Mesa, no quadro 25 é apresentado os municípios pertencentes e seus dados gerais.

Quadro 25 - Dados gerais do território

| Município                  | Extensão territorial (km²) | População      |               | IDH        |
|----------------------------|----------------------------|----------------|---------------|------------|
|                            |                            | Total          | Rural         |            |
| Alto Horizonte             | 503,76                     | 4.505          | 642           | 0,719      |
| Barro Alto                 | 1.093,24                   | 8.701          | 2.452         | 0,742      |
| Campinaçu                  | 1.974,37                   | 3.654          | 1.479         | 0,631      |
| Campinorte                 | 1.067,19                   | 11.115         | 2.116         | 0,688      |
| Campos Verdes              | 441,64                     | 5.022          | 544           | 0,654      |
| Guarinos                   | 595,86                     | 2.306          | 1.173         | 0,652      |
| Hidrolina                  | 580,39                     | 4.029          | 1.049         | 0,677      |
| Minaçu                     | 2.860,73                   | 31.149         | 4.603         | 0,707      |
| Niquelândia                | 9.843,24                   | 42.380         | 9.034         | 0,715      |
| Nova Iguaçu de Goiás       | 628,44                     | 2.826          | 802           | 0,655      |
| Pilar de Goiás             | 906,65                     | 2.766          | 1.568         | 0,684      |
| Santa Terezinha de Goiás   | 1.202,24                   | 10.304         | 2.536         | 0,701      |
| São Luiz do Norte          | 586,05                     | 4.617          | 709           | 0,669      |
| Santa Rita do Novo Destino | 956,04                     | 3.170          | 2.056         | 0,634      |
| Uruaçu                     | 2.141,81                   | 36.949         | 3.133         | 0,737      |
| <b>TOTAL</b>               | <b>25.381,72</b>           | <b>173.493</b> | <b>33.896</b> | <b>---</b> |

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do IBGE (2010).

Os municípios de São Luiz do Norte, Minaçu e Niquelândia representam 52% da área, 45% da população total do território e 42% da população rural, influenciados pelos números de Niquelândia, o maior em área e população.

### **7.3 Caracterização dos locais de estudo**

#### **a) São Luiz do Norte/GO**

O município de São Luiz do Norte localiza-se na microrregião de Ceres, na Mesorregião do Centro Goiano (IBGE, 1990), distante 210 km de Goiânia (Capital), possui 4.617 habitantes, com área territorial de 590 km<sup>2</sup> aproximadamente (IBGE, 2010). Historicamente foi criado como distrito de Itapaci/GO, com a denominação de São Luiz do Norte, pela Lei estadual nº 9.160/82. Sendo elevado à categoria de município com a mesma denominação, pela Lei estadual nº 10.428/88 (IBGE, 2010).

#### **b) Minaçu/GO**

O município de Minaçu localiza-se no extremo norte do Estado de Goiás, distante 495,20 km de Goiânia (Capital), possui 31.154 habitantes, com área territorial de 2.860,73 km<sup>2</sup> aproximadamente. Distrito criado com a denominação de Minaçu, pela lei estadual nº 8.027 de 01/12/1975, subordinado ao município de Uruaçu – GO. Elevado à categoria de município com a denominação de Minaçu pela lei estadual nº 8.025 de 14/05/1976, desmembrado de Uruaçu. Constituído do distrito sede. Instalado em 01/02/1977 (IBGE, 2010).

#### **c) Niquelândia/GO**

O município de Niquelândia é um dos mais antigos do Estado de Goiás e rico em minério, distante 260,43 km de Goiânia, possui 42.361 habitantes, com área territorial de 9.843,24 km<sup>2</sup> aproximadamente (IBGE, 2010). Distrito criado com a denominação de São José do Tocantins, pelo Alvará de 10/01/1755. Pelo decreto lei estadual nº 8.305, de 31/12/1943, o município de São José do Tocantins passou a denominar-se Niquelândia (IBGE, 2010).

## 7.4 PAA no território

O PAA no território tem como única unidade executora identificada, a CONAB e a modalidade de aquisição mais acessada é a CDS dentro do período de análise. No quadro 26 são apresentados os dados históricos de acesso ao PAA no território e discriminadas as organizações rurais e modalidades acessadas.

Quadro 26 - Localidades rastreadas com acesso no PAA

| <b>Território rural de Serra da Mesa, Goiás (TRSM/GO)</b> |                                    |                            |                              |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| <b>Município</b>                                          | <b>Organização de agricultores</b> | <b>Histórico de acesso</b> |                              |
|                                                           |                                    | <b>CDS via CONAB</b>       | <b>Aquisição de sementes</b> |
| Minaçu                                                    | COOAPRAÇU                          | 2011, 2012, 2013, 2014     | --                           |
| Niquelândia                                               | COOPERAGROFAMILIAR                 | 2006, 2013                 | 2010                         |
| São Luiz do Norte                                         | Ass. dos Amigos da Cultura         | 2014                       | --                           |

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de CONAB (2015).

A organização que possui mais acessos foi a COOAPRAÇU, e aquela que possui acesso mais antigo e experiência em diferentes modalidades é a COOPERAGROFAMILIAR, que foi importante contraponto na discussão dos dados em relação à Associação dos Amigos da Cultura, iniciante no programa.

A partir do período de análise delimitado entre 2011 e 2014, foi construído no quadro 27, o demonstrativo de dados gerais da CDS via CONAB no território.

Quadro 27 - Demonstrativo do PAA no Território Rural de Serra da Mesa.

| <b>Ano</b>  | <b>Nome da organização</b> | <b>Nº de Agricultores</b> | <b>Nº de entidades atendidas</b> | <b>Valor da proposta (R\$)</b> | <b>Qtde de produtos entregues (Kg)</b> |
|-------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|
| <b>2011</b> | COOAPRAÇU                  | 31                        | 21                               | 139.449,88                     | 58.635,75                              |
|             | <b>TOTAL</b>               | <b>31</b>                 | <b>21</b>                        | <b>139.449,88</b>              | <b>58.635,75</b>                       |
|             |                            |                           |                                  |                                |                                        |
| <b>2012</b> | COOAPRAÇU (Projeto I)      | 87                        | 29                               | 391.368,38                     | 150.838,95                             |
|             | COOPRAÇU (Projeto II)      | 42                        | 40                               | 201.597,70                     | 154.888,00                             |
|             | <b>TOTAL</b>               | <b>129</b>                | <b>69</b>                        | <b>592.966,08</b>              | <b>305.726,95</b>                      |
|             |                            |                           |                                  |                                |                                        |
| <b>2013</b> | COOAPRAÇU                  | 133                       | 29                               | 638.211,62                     | 270.760,00                             |
|             | COOPERAGROFAMILIAR         | 35                        | 16                               | 161.078,10                     | 24.772,50                              |
|             | <b>TOTAL</b>               | <b>168</b>                | <b>45</b>                        | <b>799.289,72</b>              | <b>295.532,50</b>                      |
|             |                            |                           |                                  |                                |                                        |
| <b>2014</b> | COOAPRAÇU                  | 170                       | 29                               | 1.104.778,08                   | 480.800,00                             |
|             | Ass. dos Amigos da Cultura | 9                         | 10                               | 36.248,50                      | 16.129,00                              |
|             | <b>TOTAL</b>               | <b>179</b>                | <b>39</b>                        | <b>1.141.026,58</b>            | <b>496.929,00</b>                      |

Fonte: CONAB (2015).

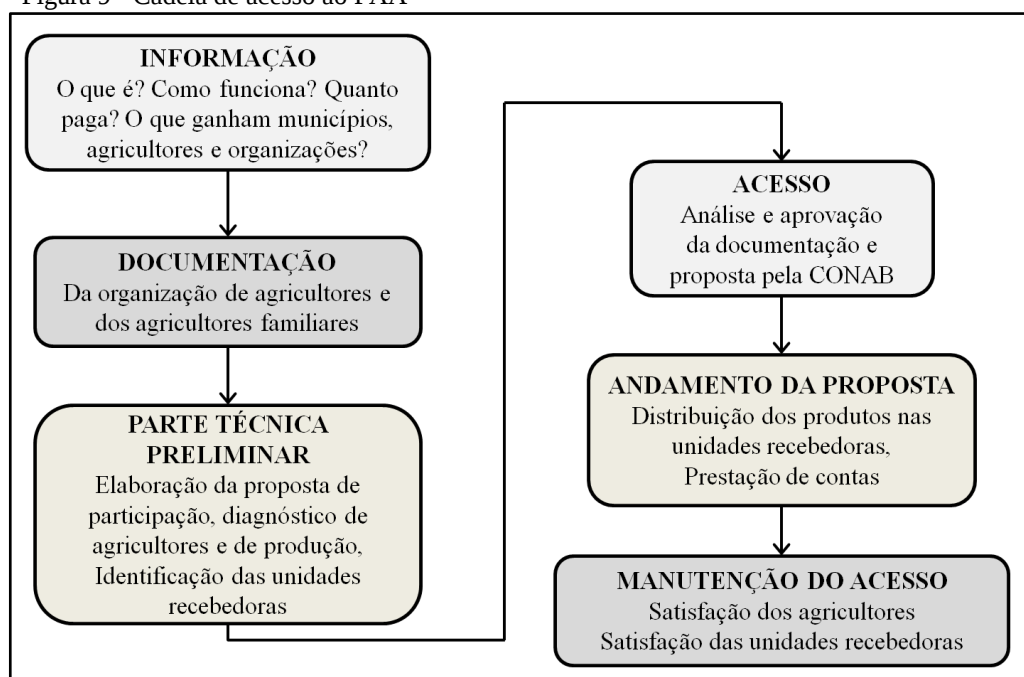
Durante o período houve uma crescente no acesso de agricultores familiares, evidenciando o trabalho das organizações rurais em arregimentar agricultores aptos às entregas de alimentos, e nos valores das propostas de participação, em função do interesse dos agricultores em entrega de produtos com valor pago mais atrativo, como produtos processados e de origem animal. Em contrapartida, houve uma irregularidade no número de unidades receptoras, em função do desinteresse de um ano a outro em participar por parte das receptoras. A quantidade de produtos entregues também houve uma irregularidade em função da participação da COOAPRAÇU e sua capacidade de fornecimento de alimentos, com quantidades que influenciaram os dados inclusive nos anos onde ocorre a participação da COOPERAGROFAMILIAR e da Associação dos Amigos da Cultura.

## 7.5 Mapeamento da cadeia de acesso ao PAA

No estudo sobre o programa, ao definir a modalidade de acesso, com a identificação dos *stakeholders* mais influentes e na consequente análise dos dados coletados em campo, foi elaborada por meio das observações do autor uma cadeia de acesso via a modalidade Compra com doação simultânea (CDS) via CONAB.

Neste esquema é apresentado um encadeamento de ações, tipo “passo a passo”, no qual os atores sociais envolvidos em cada procedimento atuam num equilíbrio necessário para o cumprimento dos objetivos do programa. Na figura 9, segue a cadeia de acesso.

Figura 9 - Cadeia de acesso ao PAA



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Na análise da cadeia, a informação é a primeira etapa no acesso, por meio da ampliada e clara orientação repassada às unidades fornecedoras e receptoras, pelas unidades gestoras e executoras, evidencia um aumento na possibilidade de sucesso do programa.

A documentação de acesso ao programa é outro passo fundamental para que o restante da cadeia seja completado, pois o agricultor e suas organizações após a informação, tendo interesse, possuem ou buscam a listagem de documentos necessários para aprovação de sua proposta de participação. Incluindo a necessidade que o agricultor seja familiar, pelos critérios do governo federal, por meio da DAP física, e as organizações sociais sejam primordialmente formadas por agricultores familiares por meio da DAP jurídica, além de outros documentos comuns exigidos em procedimentos junto ao governo.

A parte técnica preliminar, comparada a etapa de documentação é dependente primordialmente das unidades fornecedoras interessadas, pois envolve a elaboração da proposta de participação, levantamento de agricultores e da produção e busca de unidades receptoras interessadas nos alimentos a serem doados. Resultando na reunião da documentação, de agricultores interessados, metas de produção e consumidores, cabe a CONAB analisar a proposta de ingresso no PAA, observando a conformidade com a legislação e verificação da existência de recursos financeiros para a compra dos alimentos.

Dado o aval positivo pela unidade executora, é realizado o andamento da proposta, onde as unidades fornecedoras realizam a entrega dos gêneros alimentícios nas unidades receptoras contempladas na proposta. Para que os agricultores recebam pelas entregas, é necessária a prestação de contas, que envolve recibos e notas fiscais, apresentadas a CONAB, para liberação.

Por fim, obtêm a manutenção do acesso pela satisfação dos agricultores, em entregar e serem pagos pelos seus produtos, e das unidades receptoras, que manipulam e ofertam os alimentos ao público de sua instituição.

De antemão tem-se ciência das dificuldades inerentes em cada etapa, principalmente nos procedimentos de responsabilidade das unidades fornecedoras interessadas, como a falta de informação dos agricultores sobre o programa, as distâncias geográficas até os locais de entrega que influencia diretamente no custo de transporte, a falta de infraestrutura física e de pessoal técnico nas organizações sociais, que conseqüentemente apresentam problemas na obtenção da documentação necessária, a falta de apoio das prefeituras, entraves ocasionados por conflitos políticos locais, dentre outros.

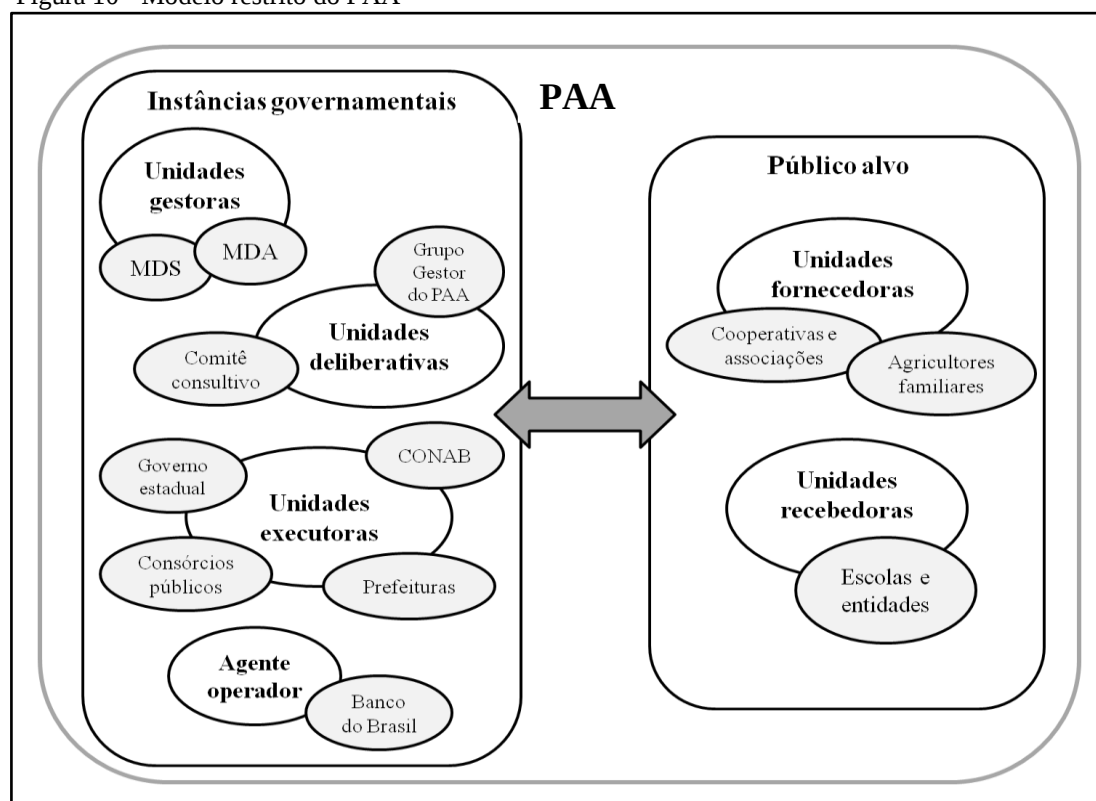
O que se observa mais claramente é que o ônus cabe totalmente às unidades fornecedoras, a partir do momento de interesse no PAA. Estas devem se organizar de tal

forma a atender os critérios da legislação pertinente e criar um espaço de boas relações com outros atores sociais. Outro ponto interessante nas tentativas de ingresso no PAA, até o momento pouco estudado seria a mensuração do recurso financeiro que as organizações e os agricultores aplicam para buscar os dois primeiros itens da cadeia de acesso, a informação e a documentação regular, já que pelo analisado em campo, o esforço pessoal de determinados integrantes das organizações, inclusive com gastos financeiros, foi fator fundamental para que o programa tenha sido acessado, pois as organizações não possuíam recursos suficientes para determinados procedimentos.

## 7.6 Modelos de identificação de *stakeholders* no PAA

No estudo da literatura acadêmica de conceituação dos *stakeholders*, pôde-se abstrair em paralelo ao PAA, a existência de grupos ou indivíduos que efetivamente influenciam, em graus distintos, as decisões e ações do programa. Na identificação destes atores, foram propostos com base na teoria, dois modelos adaptados de Freeman (1984) que exprimissem a dinâmica de relações existentes: na modalidade de aquisição estudada e nos resultados de campo. Na figura 10, foram ilustrados em nível restrito ao PAA, os principais atores conforme a legislação estudada.

Figura 10 - Modelo restrito do PAA

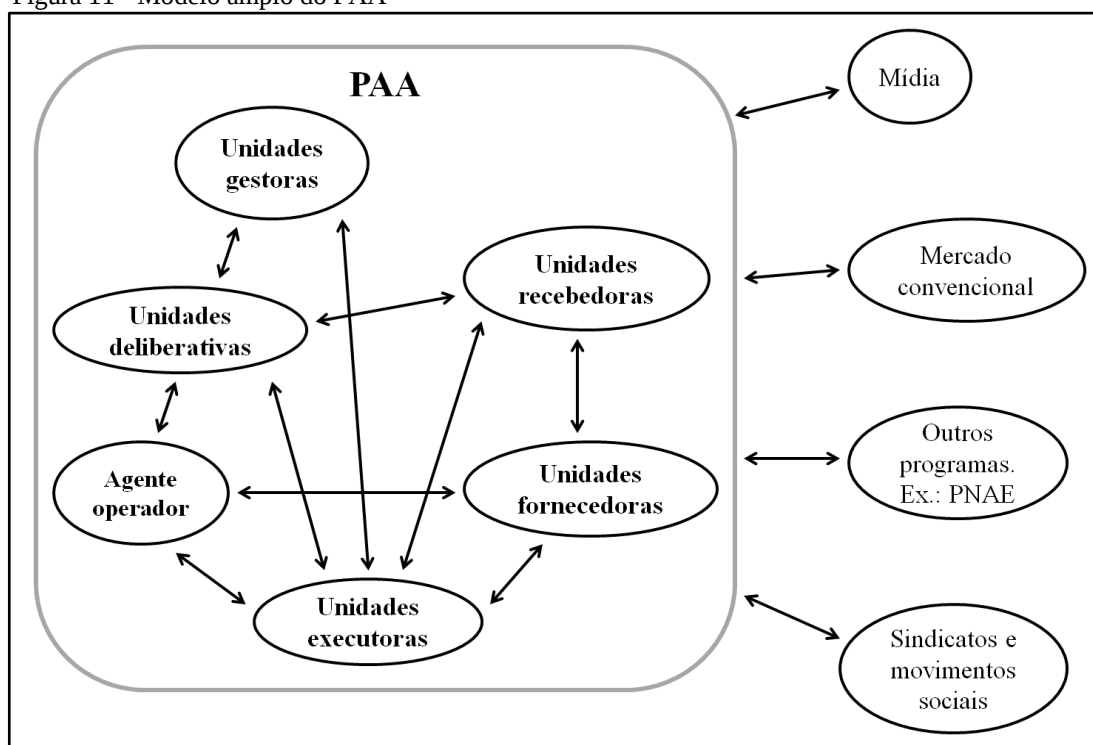


Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

A seta presente na figura 10, abstraída da legislação do PAA, indica entre os grandes grupos: instâncias governamentais e público alvo, que as relações existentes são importantes premissas operacionais, tendo seu grau de importância determinado pelo cumprimento dos objetivos do programa. Outras observações que ponderam o modelo são os diferentes níveis relacionais entre os atores presentes dentro de cada grande grupo.

Este último fator apurado mais detalhadamente nos resultados do trabalho de campo, trouxe modificações no modelo restrito, originando um novo quadro, denominado modelo amplo. Que apresentou outros *stakeholders*, não presentes no estudo da legislação e que de alguma forma possuem influência nas decisões e ações que dizem respeito ao programa em nível nacional e/ou regional. Na figura 11, a seguir, é apresentado o referente modelo amplo do PAA, com as respectivas setas que definem as principais relações rastreadas pelo estudo.

Figura 11 - Modelo amplo do PAA



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Embora não caiba uma descrição detalhada de cada relação existente, pois grande parte será apontada na discussão dos dados obtidos nas áreas de estudo de caso, este modelo amplo, buscou evidenciar as situações dos atores sociais restritos do PAA, que apesar de papéis distintos, possuem relações de interdependência no cumprimento dos objetivos do programa. Por exemplo, na relação: Unidade Gestora e Unidade executora, apesar de serem detentoras do recurso público (Gestoras), precisam manter boas relações com as unidades

executoras, pois não possuem o aparato material e de pessoal necessário para executar o programa, resultando em repasse da responsabilidade as executoras, sendo estas dependentes das gestoras para o cumprimento de suas obrigações em lei, frente ao PAA.

As presenças dos atores alheios apontaram para a possível influência tanto nas relações com o programa no todo, como naquelas entre atores restritos. A mensuração desse grau de influência não foi alvo do estudo, mas de certa forma pode-se abstrair das informações obtidas em campo, junto aos entrevistados e da documentação oficial analisada, que são atores que não poderiam ser omitidos para as decisões e na operacionalização das etapas de acesso.

De toda forma, os *stakeholders* externos representam algum tipo de ameaça ou benesse aos atores envolvidos e nos procedimentos de acesso, necessitando um esforço de identificação e gestão pelos atores restritos. Possivelmente, em outras regiões onde ocorre a operacionalização do PAA, podem surgir “novos” *stakeholders* com graus de importância substanciais, cabendo mais do que nunca, as estratégias condizentes ao bom andamento dos trabalhos referente ao programa.

## **7.7 Perfil dos *stakeholders* entrevistados**

Os dados apresentados nessa fase da pesquisa são resultantes do trabalho de campo, conforme as informações coletadas junto aos entrevistados e não necessariamente expressam a visão e objetivos gerais das entidades nas quais possuem vínculo. O foco de estudo, de alguma forma, evidenciou situações ocorridas nos processos de acesso ao programa nas localidades estudadas, então foram discutidos os dados de forma a contextualizar o público alvo do programa (Agricultores e unidades receptoras) e confrontar suas informações com aquilo exposto nos questionamentos ao Governo (CONAB) e as organizações de agricultores (Cooperativas e associação).

### **7.7.1 Percepções sobre os agricultores familiares**

Nas entrevistas realizadas junto aos agricultores, foram realizados primeiramente os dados para o estabelecimento de um perfil daqueles que acessam o programa. Este perfil foi definido no levantamento de informações relativas à idade, tempo de serviço no campo, local de residência, área da propriedade, técnicas produtivas utilizadas, suas estratégias no acesso ao PAA, dentre outras.

Quanto à faixa etária dos entrevistados, no quadro 28 abaixo se pode constatar uma concentração média de idade:

Quadro 28 - Faixa etária dos agricultores entrevistados

| <b>Faixa etária</b> | <b>Nº de agricultores</b> | <b>% do total</b> |
|---------------------|---------------------------|-------------------|
| 25 a 29             | 6                         | 4,00              |
| 30 a 34             | 10                        | 6,67              |
| 35 a 39             | 19                        | 12,67             |
| 40 a 44             | 23                        | 15,33             |
| 45 a 49             | 21                        | 14,00             |
| 50 a 54             | 39                        | 26,00             |
| 55 a 59             | 18                        | 12,00             |
| 60 a 64             | 9                         | 6,00              |
| 65 ou mais          | 5                         | 3,33              |
| <b>TOTAL</b>        | <b>150</b>                | <b>100</b>        |

Fonte: Dados da pesquisa.

Destacou-se que 26% tem idade entre 50 a 54 anos, em seguida, estão agricultores com idades variando entre 40 a 44 anos e 45 a 49 anos, representando 15,33% e 14% respectivamente.

Quando é analisado o tempo de atuação no campo, ou seja, o período da vida onde o entrevistado se considera ligado à atividade agrícola de alguma forma (plantio, produção, colheita e venda) tem-se uma média elevada de 35 a 39 anos, ou seja, acompanharam a evolução das principais políticas para o meio rural e o impacto em suas vidas cotidianas.

Cabe destaque nas respostas dadas pelos extremos, como: “toda a vida” e relatos onde o entrevistado descreveu em detalhes suas experiências com a atividade no campo. Foram identificados 47 agricultores que saíram da atividade por certo período da vida, depois retornaram, justificados de modo geral, por problemas financeiros, oportunidade de voltar ao campo, nas palavras de um agricultor “para aquilo que mais gostava”, questões familiares diversas e questões fundiárias, já que 28 destes são assentados de reforma agrária a pouco menos de uma década.

Abaixo no quadro 29, o compilado de dados referente ao tempo de serviço em atividades agrícolas.

Quadro 29 - Tempo de serviço com atividades agrícolas

| <b>Tempo na agricultura</b> | <b>Nº de agricultores</b> | <b>% do total</b> |
|-----------------------------|---------------------------|-------------------|
| 19 ou menos                 | 4                         | 2,67              |
| 20 a 24                     | 4                         | 2,67              |
| 25 a 29                     | 5                         | 3,33              |
| 30 a 34                     | 16                        | 10,67             |
| 35 a 39                     | 36                        | 24,00             |
| 40 a 44                     | 23                        | 15,33             |
| 45 a 49                     | 14                        | 9,33              |
| 50 a 54                     | 19                        | 12,67             |
| 55 a 59                     | 15                        | 10,00             |
| 60 a 64                     | 9                         | 6,00              |
| 65 ou mais                  | 5                         | 3,33              |
| <b>TOTAL</b>                | <b>150</b>                | <b>100,00</b>     |

Fonte: Dados da pesquisa.

Na identificação da residência, 87% afirmaram possuir moradia no campo, apesar de identificados nestes casos, agricultores que tem o cultivo em uma área e residem em propriedade vizinha, como arrendatários e aqueles que aproveitam as casas desocupadas de parentes, que tem propriedades ao redor da área de cultivo agrícola. Quanto à mão de obra, os agricultores são afirmam que, as esposas (57% das respostas) e filhos (34% das respostas) contribuem na atividade de alguma forma, em geral nas etapas de plantio e colheita, sendo concomitante ao período onde a mão de obra externa é mais escassa e de custo elevado, apesar de 63% apontarem o auxílio de terceiros (sem grau de parentesco), pelo menos um dia do mês durante a safra.

Quanto às técnicas produtivas, os entrevistados foram indagados de maneira subjetiva, ou seja, ao perguntar sobre os produtos de entrega ao PAA, foram questionados como faziam para produzi-los. Com base nas respostas, as técnicas produtivas são assim resumidas: aração, gradagem, capina seletiva, levantamento de canteiros (para hortaliças), uso de adubação química de plantio e cobertura, representativo em 53% dos casos. O uso de irrigação é pratica cotidiana para 32% destes agricultores (do total de 53%), quanto ao uso de maquinário agrícola, o aluguel de particulares e da prefeitura local com maquinário e implementos é primordial para 64% dos entrevistados, incluindo no somatório aqueles que têm como atividade a agricultura e pecuária.

Os usos de outras técnicas estiveram associados à atividade na qual os entrevistados executavam, como em Niquelândia, onde a maioria são mulheres, e no trabalho conjunto, produzem diversos tipos de produtos panificados em agroindústria própria, entregues para o

PAA e no mercado varejista local. Assim como agricultores que entregam produtos de origem animal em Minaçu, com técnicas próprias da atividade pecuária, como o pastejo em áreas arrendadas (aluguel de pasto) e uso de frigorífico contratado para o abate.

Em São Luiz do Norte, destaca-se a única iniciativa de produção agroecológica, onde 3 dos 7 entrevistados, disseram relutar no uso de defensivos agrícolas e adubação química de qualquer tipo nos alimentos a serem entregues ao programa.

O cooperativismo e o associativismo são base fundamental para o acesso ao PAA no estado, tanto é que as propostas de participação via modalidade CDS, apresentadas junto a CONAB no ano de 2014 são em totalidade, executadas via algum tipo de organização de agricultores. Primeiro pela preferência dada na legislação, via o decreto federal nº 7.775/12 e nos trabalhos da CONAB na orientação dos interessados, e segundo, observados nos diários de campo da equipe, por considerar a cooperativa/associação como o caminho mais rápido para que as informações sobre o programa cheguem aos agricultores, e estimulem o acesso, daí funcionando como uma amarra do agricultor ao programa.

Sobre este tema, os entrevistados em sua totalidade participam de algum tipo de organização de agricultores, o destaque cabe nas informações obtidas sobre cada local, em São Luiz do Norte, os agricultores participam de apenas uma associação rural local. Em Minaçu, além da cooperativa, dos 115 entrevistados ali, 54 agricultores participam também de alguma associação da região onde residem, ou são ligados a sindicatos rurais do município.

Em Niquelândia, o destaque são as formas utilizadas pelos agricultores, conforme expressa fala de uma agricultora:

“Eu prefiro me manter na associação aqui na região, mas como conseguimos a agroindústria de pães e bolos, resolvemos manter uma cooperativa que tinha aqui... mas pra entrega do PAA, resolvemos deixar pra outra cooperativa, porque ela tem a parte financeira, algo que não temos como cuidar agora nas outras.” (Entrevistado de Niquelândia).

Em resumo, dos 28 entrevistados de Niquelândia, 53% tem vínculo com duas ou mais organizações, mas que de certa forma, conforme o relato constata-se a existência de uma complementaridade, ou seja, pela falta de infraestrutura e pessoal de uma ou outra organização, os agricultores se adequaram de uma forma que tornou facilitado o andamento de suas atividades. Nesta localidade, cabe salientar, que a cooperativa que operacionaliza o PAA, foi efetivamente estudada, as outras entidades citadas por agricultores são apenas relatadas e as opiniões expressas estão conforme o ponto de vista dos entrevistados.

Ao acessarem o PAA, os agricultores naturalmente subdividem suas áreas de cultivo e produção para atendimento ao cronograma do programa, nisso, foram indagados sobre a

porcentagem da produção que é revertido ao programa, no quadro 30 são apresentados os números.

Quadro 30 - Produção voltada ao PAA

| <b>Porcentagem da produção*<br/>voltado ao PAA</b> | <b>Nº de agricultores</b> | <b>% do total</b> |
|----------------------------------------------------|---------------------------|-------------------|
| 20 ou menos                                        | 12                        | 8,00              |
| 21 a 40                                            | 53                        | 35,33             |
| 41 a 60                                            | 62                        | 41,33             |
| 61 a 80                                            | 15                        | 10,00             |
| 81 ou mais                                         | 8                         | 5,33              |
| <b>TOTAL</b>                                       | <b>150</b>                | <b>100</b>        |

(\*) Período da produção: por safra ou ciclo de fabricação.

Fonte: Dados da pesquisa.

Apesar de maior representatividade da porcentagem de 41 a 60 % sendo a resposta dada por 41,33% dos entrevistados, foram identificadas diferenças intrínsecas, como a falta de um dado confiável por parte dos agricultores, onde em diversas ocasiões, os números são uma aproximação grosseira, justificado pelo hábito de não documentar sua produção, com relativização das respostas. Em certos casos os agricultores atrelaram o volume de produção com os preços pagos, ou seja, maior produção vai para aquilo que acreditam ser o mais bem pago, o que na realidade analisada apresentou-se diferente.

Na pergunta relativa ao faturamento anual, os agricultores são perguntados sobre a porcentagem que representa o programa no orçamento anual de suas atividades, no quadro 31 abaixo, temos um compilado:

Quadro 31 - PAA no faturamento anual

| <b>Porcentagem do faturamento<br/>anual<br/>vindo do PAA</b> | <b>Nº de agricultores</b> | <b>% do total</b> |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------|
| 20 ou menos                                                  | 0                         | -                 |
| 21 a 40                                                      | 62                        | 41,33             |
| 41 a 60                                                      | 46                        | 30,67             |
| 61 a 80                                                      | 34                        | 22,67             |
| 81 ou mais                                                   | 8                         | 5,33              |
| <b>TOTAL</b>                                                 | <b>150</b>                | <b>100</b>        |

Fonte: Dados da pesquisa.

Na faixa de 21 a 40 % têm-se 41,33% de agricultores, isso justificado pelo preço pago pelos produtos aos agricultores, que entregam um ou dois produtos apenas, e a sazonalidade de vantagem na venda no mercado comum, normalmente preço mais alto. Em caso

corriqueiro relatado nos diários de campo, foram observados agricultores que simplesmente não tem clara uma noção de seu faturamento anual ou são dados falsos, visto o cruzamento de informações com as organizações e da proposta de participação ao PAA.

Os agricultores foram perguntados sobre outras formas de comercialização além do programa, que fazem uso, no quadro 32 seguem as principais fontes identificadas, sendo aceito a resposta de mais de um item por entrevistado:

Quadro 32 - Locais de comercialização

| <b>Locais de comercialização</b> | <b>Nº de respostas</b> | <b>%</b>   |
|----------------------------------|------------------------|------------|
| Feira Livre                      | 58                     | 41,43      |
| Mercado varejista <sup>1</sup>   | 42                     | 30         |
| Atravessadores                   | 21                     | 15         |
| Outras formas <sup>2</sup>       | 17                     | 12,14      |
| Não comercializa                 | 2                      | 1,43       |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>140</b>             | <b>100</b> |

(<sup>1</sup>) Ex.: Supermercados, verdurões e sacolões.

(<sup>2</sup>) Ex.: Restaurantes, bares e bancas ambulantes de alimentação.

Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto aos meios alternativos de renda, no quadro 33 além da destinação ao programa e outros locais de comercialização, foram rastreados junto aos entrevistados:

Quadro 33 - Renda alternativa dos agricultores

| <b>Meios de renda identificados</b>                       | <b>Nº de entrevistados</b> | <b>Porcentagem em relação ao total de entrevistados</b> |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------|
| Aposentadoria / pensões                                   | 38                         | 25,33                                                   |
| Contratados do serviço público municipal ( <sup>1</sup> ) | 14                         | 9,3                                                     |
| Prestação de serviços a terceiros                         | 11                         | 7,3                                                     |
| <b>TOTAL</b>                                              | <b>63</b>                  | <b>41,93</b>                                            |

(<sup>1</sup>) Ex.: Agente de saúde, professor de educação básica, auxiliar administrativo, motorista, etc.

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir destes dados, 42% dos entrevistados possuem algum tipo de renda externa a atividade agrícola, sendo a prestação de serviços a terceiros uma prática principalmente por indivíduos na faixa etária de 35 a 44 anos. Os serviços, segundo relatos dos diários de campo, vão desde diárias em cultivos agrícolas próximos, a serviços de construção e carpintaria, e de carga e descarga de mercadorias na cidade. A aposentadoria e as pensões, são instrumentos de previdência social que estiveram atreladas aos entrevistados com idades superiores a 55 anos, e em casos pontuais nas propriedades onde as mulheres são chefes de família.

O PAA é apenas um dos instrumentos de política pública, no incentivo a comercialização, por meio de compras institucionais, além deste, o estado tem oferecido

outros meios de comercialização, como o PNAE, que destina 30% do recurso encaminhado às escolas para a compra de produtos da agricultura familiar e o Programa de garantia de preços mínimos de produtos da sociobiodiversidade (PGPM-Bio), com execução por meio de subvenção direta, ou seja, o extrativista recebe um bônus caso efetue a venda em mercado convencional por preço inferior ao preço mínimo fixado pelo governo.

Em geral são beneficiados os agricultores que trabalham com produtos de origem nativa de regiões brasileiras, como o baru, pequi, açaí, babaçu dentre outros. Em Goiás, a unidade executora é a CONAB, que se restringe a compra apenas a pequi e mangaba, devido às determinações de zoneamento dos produtos feitos na instância federal do órgão. Pois bem, apenas em São Luiz do Norte, 5 dos 7 entrevistados locais estão efetivamente entregando produtos via PNAE, já o PGPM-Bio não é acessado por nenhum dos 150 entrevistados.

Quando os agricultores são indagados: “caso não existisse o PAA, qual seria sua decisão em relação à produção e venda de produtos?”, as respostas foram subjetivas, cabendo a separação e aglutinação conforme o tema mais aproximado, tendo ocorrência de mais de um item citado por entrevistado, conforme o quadro 34.

Quadro 34 - Estratégias alternativas

| O que fazer?                             | Nº de respostas | %           |
|------------------------------------------|-----------------|-------------|
| Feira Livre                              | 62              | 36          |
| Mercado varejista <sup>(1)</sup>         | 43              | 25          |
| Redução na produção                      | 26              | 15,12       |
| Não souberam responder                   | 15              | 8,14        |
| Não produzir                             | 14              | 8,72        |
| Outras formas de comércio <sup>(2)</sup> | 12              | 6,98        |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>172</b>      | <b>~100</b> |

(1) Ex.: Supermercados, verdurões e sacolões.

(2) Ex.: Restaurantes, bares, atravessadores e refeitórios de indústrias.

Fonte: Dados da pesquisa.

A feira livre é vista como a saída mais provável de comercialização, possivelmente por ser uma via que possuem maior proximidade, sendo um mercado já acessado pela maioria dos entrevistados, e apontada até por aqueles que não a acessam.

No quadro 35 segue o resumo dos dados, com o perfil dos agricultores em cada área de estudo e um perfil geral.

Quadro 35 - Perfil do agricultor familiar

| Perfil do entrevistado                                 |                       |                   |                   |                  |
|--------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Municípios                                             | S. Luiz do Norte      | Minaçu            | Niquelândia       | TOTAL            |
| n° de entrevistas                                      | 07                    | 115               | 28                | 150              |
| Média de dados                                         |                       |                   |                   |                  |
| Idade (anos)                                           | 44                    | 51                | 52                | 50 a 54          |
| N° de projetos de PAA que participou                   | 1                     | 3                 | 3                 | 2                |
| Tempo na agricultura (anos)                            | 32                    | 37                | 30                | 35 a 39          |
| Membro de organização social rural                     | Sim, uma              | Sim, uma ou mais  | Sim, duas ou mais | Sim, uma ou mais |
| Reside na propriedade rural                            | Sim                   | Sim               | Sim               | Sim              |
| Área da propriedade (em hectares)                      | 47                    | 59                | 48                | 21 a 40          |
| Meio de renda alternativo a atividade agrícola?        | Sim                   | Não               | Não               | Não              |
| Além do PAA, acessa outro programa de comercialização? | Sim, PNAE             | Não               | Não               | Não              |
| Porcentagem da produção representa o PAA               | 30                    | 58                | 40                | 41 a 60          |
| Porcentagem no faturamento anual                       | 43,5                  | 65                | 40                | 21 a 40          |
| Produtos agrícolas vendidos fora do PAA                | Sim                   | Sim               | Sim               | Sim              |
| Planejamento de entregas <sup>(1)</sup>                | Simplex               | Simplex           | Simplex           | Simplex          |
| Técnicas produtivas <sup>(2)</sup>                     | Convencionais         | Convencionais     | Convencionais     | Convencionais    |
| Família auxilia no processo produtivo                  | Sim                   | Sim               | Sim               | Sim              |
| Uso de mão de obra externa?                            | Sim                   | Sim               | Sim               | Sim              |
| Se não existisse o PAA, qual o destino da produção?    | Feira ou não produzir | Feira ou verduras | Mercado comum     | Feira livre      |

(1) Simplex: refere-se à experiência e conhecimento empírico do entrevistado nas atividades de campo, como as épocas ideais de plantio e colheita, compassadas com os períodos de entrega nas unidades receptoras constantes na proposta de participação.

(2) Convencionais: Uso de arado e grade, irrigação por aspersão, adubação química de plantio e cobertura, colheita manual ou semimecanizada. Uso de maquinário alugado.

Fonte: Dados da pesquisa.

Dentre as áreas de estudo, os diários de campo evidenciaram uma dependência dos agricultores ao PAA principalmente pela regularidade de renda que traz, em Minaçu. Em Niquelândia, o cenário é de complementação, já que os agricultores ali entrevistados acreditam que o PAA foi um estímulo inicial para que produzissem, com isso, constata-se que sua renda está atrelada principalmente em mercados varejistas do município, com o PAA exercendo um papel secundário a renda. Em São Luiz do Norte, os agricultores estão ainda se adaptando ao programa, visto que a dependência do PAA na renda é pequena, e suas fontes

financeiras atuais são primordialmente a feira livre no município vizinho de Uruaçu e na venda de produtos no mercado varejista do município e para atravessadores ligados ao CEASA/GO.

O agricultor familiar que acessa o PAA tem como características principais um bom entendimento de seu papel frente ao programa, do estímulo que trouxe para produzir alimentos e consequente melhoria de qualidade de vida para sua família, com o incremento da renda. Com faixa etária média de 50 a 54 anos, apresentando uma experiência de campo de 35 a 39 anos, tem se inserido no mercado formal por meio de suas organizações sociais, e utiliza da feira livre para se estabelecer no cenário urbano como ator ativo, por fim tem construído uma estratégia de acesso ao PAA, como fonte base de sua renda, para desenvolver outras formas de comercialização.

### 7.7.2 Percepções sobre as unidades receptoras

As entrevistas realizadas junto às unidades receptoras tiveram como objetivo, entender qual a visão destes *stakeholders* sobre o PAA, já que são identificados como parte do público alvo do programa. Na análise de campo, as anotações feitas em diário e as informações adquiridas nas escolas e secretarias municipais de educação ajudaram a complementar as informações aqui apresentadas.

O funcionário da escola ou entidade a ser entrevistado, deveria estar ligado de alguma forma com o PAA, cuja responsabilidade seria de acompanhamento, fiscalização e/ou manipulação dos alimentos entregues. Quando indagados, sobre a porcentagem média de alimentos ofertados na escola que advém do PAA. No quadro 36 está relacionada às respostas dos 40 entrevistados a questão.

Quadro 36 - Porcentagem do PAA na alimentação escolar

| Porcentagem do PAA na alimentação escolar | Nº de entrevistados | % do total |
|-------------------------------------------|---------------------|------------|
| 20 ou menos                               | 0                   | 0,00       |
| 21 a 30                                   | 4                   | 10         |
| 31 a 40                                   | 9                   | 22,5       |
| 41 a 50                                   | 6                   | 15         |
| 51 a 60                                   | 10                  | 25         |
| 61 a 70                                   | 8                   | 20         |
| 71 ou mais                                | 3                   | 7,5        |
| <b>TOTAL</b>                              | <b>40</b>           | <b>100</b> |

Fonte: Dados da pesquisa

No total dos dados coletados, a faixa de dados de 51 a 60 (%) foram citados por 25% dos entrevistados, seguida de perto pela faixa de 31 a 40 (%), com 22,5%. Nestes casos, a principal justificativa, seriam as épocas de repasse do recurso relativo ao PNAE, já que em vários locais, os entrevistados afirmam que o recurso da alimentação escolar não é repassado regularmente, comprometendo a merenda, daí a alternativa se torna a dependência de alimentos via PAA.

Apesar de não relacionados nos questionários aplicados, a equipe de campo, por meio dos diários, pode perceber que as entidades assistenciais, têm maior apreço e valorizam cada alimento que recebem segundo relato transcrito de uma coordenadora de entidade:

“... é uma alegria tão grande pra gente, pois sabemos as dificuldades do dia-a-dia, se pudermos pelo menos alimentar as pessoas daqui, estamos de certa forma... satisfeitos.” (Entrevistado – unidade recebedora).

Ao contrário encontramos situações pontuais, de escolas que simplesmente não utilizam os alimentos entregues, *in loco* foram vistos alimentos apodrecendo a luz do sol. Outros registros, mais animadores, são casos onde a escola ou entidade reforça o cardápio escolar com os produtos do PAA, já que o recurso repassado pelo PNAE é reduzido e não atende as demandas nutricionais de alunos e pessoas vinculadas. Outras unidades tendem a aproveitar os alimentos, quando entregues em grandes quantidades, na promoção de encontros e festejos que envolvem alunos e comunidade.

No quadro 37 segue as informações coletadas com o perfil das áreas de estudo.

Quadro 37 - Perfil do entrevistado Unidade recebedora

| Perfil do entrevistado                    |                |             |             |             |
|-------------------------------------------|----------------|-------------|-------------|-------------|
| Municípios                                | S. L. do Norte | Minaçu      | Niquelândia | TOTAL       |
| nº de entrevistas                         | 8              | 20          | 12          | 40          |
| Média de dados                            |                |             |             |             |
| Porcentagem do PAA na alimentação escolar | 46,25          | 75          | 70          | 51 a 60     |
| Função administrativa                     | Diretoria      | Diretoria   | Coordenação | Direção     |
| Tempo de serviço na escola (anos)         | 3,5            | 7           | 5           | 5           |
| Tempo de operação com PAA (anos)          | 1              | 5           | 3           | 3           |
| Grau de escolaridade                      | S. Completo    | S. Completo | S. Completo | S. Completo |

Fonte: Dados da pesquisa.

As estratégias utilizadas pelas unidades recebedoras envolvidas no PAA, nestas localidades, têm-se aproveitado da oferta de alimentos, para garantir a alimentação de suas

instituições, seja de forma complementar, suplementar ou emergencial. No decreto federal nº 7.775/12, mais precisamente no Art. 9º, parágrafo 3º, o PAA deve ser **suplementar** ao PNAE, quando abastecer a rede pública e filantrópica de ensino, apesar de não citar algum número mínimo ou máximo predeterminado, nas áreas de estudo pudemos concluir que o programa tem ido além ao complementar e até se sobrepor no volume de alimentos ofertados nos cardápios das escolas em comparação àqueles adquiridos via PNAE.

No perfil das unidades receptoras apontaram para a elevada dependência dos alimentos entregues pelo PAA, de 51 a 60% para confecção do cardápio escolar, em geral, as unidades tendem a reforçar a merenda com os produtos vindos pelo programa, outra constatação é a falta de infraestrutura de armazenagem de produtos alimentícios - espaço físico, utensílios e mobiliário de cozinha – o que de certo modo obriga os funcionários a serem criativos no momento de manipulação e distribuição dos alimentos.

Por fim a conduta dos funcionários das instituições frente aos alimentos é importantíssima para se atingir os objetivos do PAA na localidade, apesar de casos pontuais de falta de zelo com os alimentos, as unidades tem se mostrado motivadas no recebimento dos produtos e se utilizam de formas variadas de ações para que o alimento seja realmente consumido pelas pessoas atendidas em suas instituições.

## 7.8 Análise de desempenho

Nesta etapa do trabalho foi realizada a análise de desempenho do programa nos locais de estudo. As maiores notas de importância atribuídas pelos entrevistados: agricultores e unidades receptoras foram analisados individualmente e posteriormente comparados com aquelas dadas pela CONAB e as organizações de agricultores. A intenção foi estabelecer e contextualizar possíveis explicações para os dados por meio dos conceitos de efetividade e atuação no PAA.

Em Marinho e Façanha (2001) ao afirmar que os programas sociais são organizações complexas e assim exigem em suas avaliações a conceituação adequada, traz por meio da teoria dos contratos, que a efetividade diz respeito:

“[...] a implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados” (p. 6)

Assim pelo estudo, a efetividade foi contextualizada, pelo uso de estratégias que melhorem e ampliem o sucesso de acesso, no caso do PAA, pelo público alvo e na participação das instâncias governamentais.

No estudo de Castro (2006) ao analisar a administração pública pelo princípio da eficiência, indica a presença da efetividade como um terceiro conceito mais complexo que a própria eficiência e a eficácia.

“A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada” (CASTRO, 2006, p. 5)

A partir destas interpretações, foi modelada a efetividade, como a capacidade de produção do efeito desejado pela legislação, dos atores sociais identificados, sendo mensurado por meio de notas de importância, atribuídas pelos entrevistados.

Na conceituação da atuação, em Hourneaux Júnior (2010) são tratadas as relações de *stakeholders* com sistemas de avaliação de desempenho das organizações, buscando a temática da sustentabilidade e gestão para os grupos de envolvidos. Poder-se abstrair e definir a atuação, quanto comparada aos objetivos deste trabalho, como o ato de possuir função e exercer influência nos processos e procedimentos do PAA, pelos atores sociais identificados.

### **7.8.1 Agricultores familiares**

Pelo ponto de vista dos agricultores, foi apresentado no questionário, um quadro onde deveriam dar notas de 1 a 5, na avaliação de outros *stakeholders*, determinando seus graus de importância ao programa.

#### **a) Quanto à efetividade**

Primeiramente, foram indagados sobre a efetividade do programa, ou seja, conforme os atores sociais descritos deveriam dar uma nota de importância para sua capacidade de produção de efeitos desejados ao PAA.

No quadro 38 foram apresentados os dados coletados.

Quadro 38 - Efetividade do PAA para os agricultores

| Efetividade no PAA    |                         |                      |      |      |      |      |          |
|-----------------------|-------------------------|----------------------|------|------|------|------|----------|
| Atores avaliados      |                         | Porcentagem de notas |      |      |      |      |          |
|                       |                         | 1                    | 2    | 3    | 4    | 5    | N.O. (*) |
| Governo               | MDS                     | --                   | --   | 8,0  | 63,3 | 28,0 | 0,7      |
|                       | MDA                     | --                   | --   | 8,0  | 72,0 | 20,0 | --       |
|                       | Grupo gestor do PAA     | --                   | --   | 8,0  | 64,0 | 28,0 | --       |
|                       | CONAB                   | --                   | --   | 12,0 | 53,3 | 34,7 | --       |
|                       | Governos estaduais      | 27,3                 | 39,3 | 8,7  | 19,3 | --   | 5,3      |
|                       | Governos municipais     | 38,7                 | 28,7 | 5,3  | 27,3 | --   | --       |
| Unidades fornecedoras | Org. de agricultores    | --                   | 3,3  | 6,7  | 23,3 | 66,7 | --       |
|                       | Agricultores familiares | --                   | --   | 8,0  | 23,3 | 68,7 | --       |
| Unidades receptoras   | Rede pública de ensino  | --                   | --   | 10,7 | 25,3 | 64,0 | --       |
|                       | Rede socioassistencial  | --                   | --   | 10,7 | 25,3 | 64,0 | --       |

Legenda de notas: 1 - muito pouco (MP), 2 - pouco (P), 3 - regular (R), 4 - importante (I) e 5 - muito importante (MI). (\*) N.O – sem opinião formada ou não responderam.

Fonte: Dados da pesquisa.

Nas instâncias governamentais, os órgãos da administração pública federal obtiveram notas destacadas, com média geral: 4 (Importante), o que se abstraiu foi a visão de importância que os entrevistados dão as instâncias federais, talvez pela proximidade de relações, principalmente com a CONAB. Os agricultores expuseram em grande dificuldade na atribuição de notas ao grupo gestor do PAA, pela falta de conhecimento no entendimento de sua importância ou da simples existência, coube ao entrevistador explicar seu papel.

O governo estadual e o municipal foram os que obtiveram as notas mais baixas, constatando como possíveis motivos, o distanciamento de relações dos agricultores com os órgãos, as experiências negativas com as instâncias, quando os agricultores teriam seus interesses não atendidos por outros motivos ou entendimento do agricultor da provável inexistência de dependência do governo estadual ou prefeitura para o pleno funcionamento do PAA.

Quanto às organizações na qual fazem parte (cooperativas/associações), os agricultores afirmaram que são os principais meios de acesso ao PAA, normalmente, suas respostas foram justificadas, no apontamento da figura de uma pessoa ou pequeno grupo ligado à cooperativa/associação, que os procuraram e lhes informaram sobre o programa e suas vantagens, consequentemente a nota 5 (Muito importante) dada para as organizações, dada por 66,7% dos entrevistados.

Sobre o papel do agricultor 68,7% afirmam ser muito importante (Nota 5) ao programa, no entendimento dos dados, pode-se observar que os agricultores tomaram uma importância para si, se considerando de alguma forma atores principais no PAA.

Os locais de entrega da produção, as escolas e entidades assistenciais, para os agricultores, entendem em sua maioria 64%, que o ambiente de consumo de seus produtos, é muito importante (Nota 5) para que o programa continue em operação, somado a este discurso, os relatos de entrevistados que esboçaram de certo modo uma satisfação ao perceberem que seus produtos são elogiados pela qualidade pelas escolas e entidades receptoras.

## b) Quanto à atuação

Neste momento, sobre os mesmos atores sociais, os agricultores foram convidados a opinarem sobre a atuação de cada ator social. No quadro 39 seguem as respostas compiladas.

Quadro 39 - Atuação no PAA segundo os agricultores

| Atuação no PAA        |                         |                      |      |      |      |      |          |
|-----------------------|-------------------------|----------------------|------|------|------|------|----------|
| Atores avaliados      |                         | Porcentagem de notas |      |      |      |      |          |
|                       |                         | 1                    | 2    | 3    | 4    | 5    | N.O. (*) |
| Governo               | MDS                     | --                   | 2,0  | 6,7  | 47,3 | 44,0 | --       |
|                       | MDA                     | --                   | 2,7  | 6,7  | 54,7 | 36,0 | --       |
|                       | Grupo gestor do PAA     | --                   | --   | 6,0  | 49,3 | 44,7 | --       |
|                       | CONAB                   | --                   | --   | 12,0 | 50,0 | 38,0 | --       |
|                       | Governos estaduais      | 42,0                 | 18,7 | 24,0 | 2,0  | 8,0  | 5,3      |
|                       | Governos municipais     | 41,3                 | 16,7 | 16,0 | 16,7 | 8,0  | 1,3      |
| Unidades fornecedoras | Org. de agricultores    | --                   | --   | 14,7 | 17,3 | 66,7 | 1,3      |
|                       | Agricultores familiares | --                   | --   | 8,7  | 17,3 | 72,7 | 1,3      |
| Unidades receptoras   | Rede pública de ensino  | --                   | --   | 12,7 | 23,3 | 62,7 | 1,3      |
|                       | Rede socioassistencial  | --                   | --   | 20,7 | 23,3 | 54,7 | 1,3      |

Legenda de notas: 1 – muito ruim (MR), 2 – ruim (Ru), 3 – regular (Re), 4 – bom (B) e 5 - muito bom (MB). (\*) N.O – sem opinião formada ou não responderam.

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao contrário da efetividade, a atuação é aquilo onde os agricultores foram mais críticos e pontuais em suas considerações. O governo federal recebeu nota 4 (bom) para todos os atores. Quanto ao governo estadual, para 42% a sua atuação é muito ruim, justificado pelos agricultores por não ajuda-los em qualquer etapa, com reclamações relativas à infraestrutura de estradas estaduais, o atendimento dos órgãos de inspeção sanitária e a insipiente assistência técnica pública ofertada.

Quanto ao governo municipal, para 41,3% tem atuação muito ruim, apesar de variação de respostas em todas as notas e a série de opiniões conflitantes registradas, onde agricultores reclamaram da infraestrutura de estradas, falta de maquinário da prefeitura e até desavenças políticas. Em paralelo, surgiram opiniões que consideram de regular a muito bom, nestes casos, as respostas talvez refletissem algum tipo de ligação do entrevistado com a prefeitura ou satisfação quanto ao atendimento de suas demandas ligadas a atividade no campo, ou algum outro serviço público.

Os agricultores consideram em sua maioria 66,7% - muito bom - a atuação de suas organizações, pelo trabalho realizado de planejamento e organização dos interessados na entrega de produtos ao programa. Para 32%, está entre regular a bom, esta faixa de notas se justificou pela observação de questões relativas a atritos com a direção ou pelo potencial de melhora, já que futuramente, alguns entrevistados relatam acreditar que a organização tende a um crescimento com maior infraestrutura e corpo de funcionários.

Ao fazerem uma autocritica, os agricultores acreditam numa atuação muito boa – 72,7%, pois se sentem parte importante do processo de acesso, justificado principalmente pelo entusiasmo que demonstram ao falar sobre o PAA, segundo um agricultor de Niquelândia: “... animou a gente, o trabalho aumentou depois do PAA...”.

### c) Comparações: Governo (CONAB) e Agricultores Familiares

Conforme a opinião dos agricultores entrevistados, este item tratou da comparação de suas respostas, com aquelas mais dicotômicas coletadas junto ao governo (CONAB) que opera o PAA além dos seus municípios e território rural. No quadro 40 são apresentadas as notas dadas pelos entrevistados.

Quadro 40 - Avaliações comparadas: Governo e Agricultores

| Entrevistados         |                         | Governo     |         | Agricultores |         |
|-----------------------|-------------------------|-------------|---------|--------------|---------|
| Atores avaliados      |                         | Efetividade | Atuação | Efetividade  | Atuação |
| Governo               | MDS                     | 5           | 5       | 4            | 4       |
|                       | MDA                     | 5           | 3       | 4            | 4       |
|                       | Grupo gestor do PAA     | 5           | 4       | 4            | 4       |
|                       | CONAB                   | 5           | 5       | 4            | 4       |
|                       | Governos estaduais      | 1           | 1       | 2            | 1       |
|                       | Governos municipais     | 3           | 1       | 1            | 1       |
| Unidades fornecedoras | Org. de agricultores    | 5           | 5       | 5            | 5       |
|                       | Agricultores familiares | 5           | 5       | 5            | 5       |
| Unidades receptoras   | Rede pública de ensino  | 5           | 5       | 5            | 5       |
|                       | Rede socioassistencial  | 5           | 5       | 5            | 5       |

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação à efetividade, o entrevistado do governo (CONAB) atribui uma nota 1 (muito pouco) de importância para o governo estadual e nota 3 (regular) para as prefeituras (para os agricultores foram 2 – pouco, e 1 - muito pouco, respectivamente), por entender que no caso do primeiro, o esforço na dinâmica do programa, é incipiente ou simplesmente não existe, por falta de interesse político. No caso das prefeituras, a nota foi influenciada pelo interesse ou não destes atores sobre o PAA. Segundo relato, transcrito ao diário de campo, o entrevistado (CONAB) afirma que existem prefeituras (Nota 3 – regular) que apoiam de alguma forma os agricultores e as cooperativas locais, principalmente na etapa de transporte e distribuição dos alimentos, no trabalho de campo foi rastreada esta situação em duas áreas de estudo de caso.

Noutro ponto, a nota dada reflete a falta de apoio de algumas prefeituras aos agricultores, algo constatado numa área de estudo de caso. Ao descrever essa situação, o caso mais comum são agricultores responsáveis pela distribuição dos alimentos e a prefeitura atuando apenas na administração das escolas e entidades que recebem os produtos e manutenção do serviço de vigilância sanitária, sem nenhuma ação de priorização ou auxílio aos agricultores que participam do programa.

Quanto à atuação no PAA, a nota dada pelo entrevistado (CONAB) ao MDA é 3 (regular) - os agricultores deram nota 4 - justificando sua nota pela necessidade do ministério, se impor em relação ao programa, assumindo maiores responsabilidades nos processos operacionais, atualmente a cargo do MDS em grande parte.

#### **d) Comparações: Org. de Agricultores e Agricultores Familiares**

As organizações sociais de agricultores, caracterizadas pelas cooperativas e associações, pelo observado em campo, possuem uma visão ampla do que é, como opera e qual a serventia do programa.

No quadro 41, a seguir foi apresentada a média de notas obtidas para cada ator social, conforme o *stakeholder* entrevistado.

Quadro 41 - Avaliações comparadas: Organizações e Agricultores

| Entrevistados         |                         | Organizações |         | Agricultores |         |
|-----------------------|-------------------------|--------------|---------|--------------|---------|
| Atores avaliados      |                         | Efetividade  | Atuação | Efetividade  | Atuação |
| Governo               | MDS                     | 5            | 5       | 4            | 4       |
|                       | MDA                     | 5            | 3       | 4            | 4       |
|                       | Grupo gestor do PAA     | 5            | 5       | 4            | 4       |
|                       | CONAB                   | 5            | 5       | 4            | 4       |
|                       | Governos estaduais      | 1            | 3       | 2            | 1       |
|                       | Governos municipais     | 1            | 3       | 1            | 1       |
| Unidades fornecedoras | Org. de agricultores    | 5            | 4       | 5            | 5       |
|                       | Agricultores familiares | 4            | 3       | 5            | 5       |
| Unidades receptoras   | Rede pública de ensino  | 5            | 5       | 5            | 5       |
|                       | Rede socioassistencial  | 5            | 5       | 5            | 5       |

Fonte: Dados da pesquisa.

Quando indagados sobre a efetividade de atores sociais do PAA, as organizações de agricultores apresentaram notas parecidas aos agricultores, diferindo apenas sobre o papel do governo estadual, foi dada nota 1 – muito pouco, justificado no entendimento das organizações, pela origem do recurso financeiro, sendo oriunda do governo federal, a importância existente de relações cabe somente a este, a relação com o governo do estado seria paralela ou inexistente, já que não influencia na dinâmica de acesso da organização.

Quanto as notas dadas pela organização aos agricultores, ocorre um destaque na nota 4 atribuída na efetividade para os agricultores, neste quesito 66,7% dos agricultores deram nota 5 a sua organização. A justificativa para este dado foi atribuído aos relatos colhidos junto aos diretores entrevistados, que exemplificaram no seu empenho nos trabalhos de organização para o acesso e manutenção ao programa como fundamentais e que dificilmente os agricultores conseguiriam participar do PAA sem a presença da cooperativa ou associação. Observou-se que os entrevistados percebem que a sua organização social é primordial para que o programa atinja suas finalidades.

Quanto à atuação no PAA, as organizações de agricultores têm maiores restrições sobre o papel do MDA em todo o processo de acesso, onde afirmou que o órgão necessita imprimir maior atividade no programa, inclusive auxiliar na solução de demandas oriundas de suas atividades junto à administração federal.

Ainda quanto a atuação no PAA, as organizações deram nota 3 ao governo estadual, enquanto a maioria dos agricultores atribuíram uma nota 1. A posição das organizações se diferiu, pois o governo estadual, no entendimento dos entrevistados tem contribuído de forma indireta no programa, como a administração das escolas estaduais que recebem o produto e também pelos vínculos políticos e empregatícios que alguns membros destas organizações possuem com a instância estadual.

Quanto a atuação das prefeituras, as organizações foram mais ponderadas em suas respostas, apesar de atribuírem uma nota 3 (os agricultores deram nota 1), as organizações entendem que a prefeitura tem um papel importante no programa, principalmente por representarem os maiores beneficiários dos alimentos entregues. Mas relataram que a prefeitura poderia participar mais na dinâmica do programa em sua localidade, auxiliando em demandas de regularização sanitária, ou na melhoria de infraestrutura de transportes do município.

Em duas localidades estudadas, Minaçu e Niquelândia a articulação e reunião dos interessados em acessar o programa, criou-se uma pressão política que resultou na disponibilização das prefeituras de veículos para o transporte dos alimentos. Os agricultores entregam seus produtos na sede da cooperativa e a prefeitura ficaria responsável por distribuir os alimentos nas escolas e entidades locais, tendo o papel de monitoramento de todo o processo a cargo da organização.

### **7.8.2 Unidades receptoras**

Os questionamentos realizados nas 40 unidades receptoras do PAA entrevistadas nos três locais de estudo de caso, foram idênticos aos aplicados junto aos agricultores familiares. A efetividade e a atuação também foram medidas e as observações registradas. A seguir é apresentado o apanhado geral das notas.

### a) Quanto à efetividade

No quadro 42 são apresentados os resultados obtidos em relação à efetividade do programa.

Quadro 42 - Efetividade no PAA segundo as unidades receptoras

| Efetividade no PAA    |                         |                      |     |      |      |      |          |
|-----------------------|-------------------------|----------------------|-----|------|------|------|----------|
| Atores avaliados      |                         | Porcentagem de notas |     |      |      |      |          |
|                       |                         | 1                    | 2   | 3    | 4    | 5    | N.O. (*) |
| Governo               | MDS                     | --                   | --  | 5    | 47,5 | 27,5 | 20       |
|                       | MDA                     | --                   | --  | 5    | 47,5 | 27,5 | 20       |
|                       | Grupo gestor do PAA     | --                   | --  | 5    | 22,5 | 52,5 | 20       |
|                       | CONAB                   | --                   | --  | --   | 37,5 | 55   | 7,5      |
|                       | Governos estaduais      | 2,5                  | 7,5 | 17,5 | 35   | 12,5 | 25       |
|                       | Governos municipais     | 5                    | 5   | 25   | 30   | 20   | 15       |
| Unidades fornecedoras | Org. de agricultores    | --                   | --  | --   | 60   | 37,5 | 2,5      |
|                       | Agricultores familiares | --                   | --  | --   | 35   | 65   | --       |
| Unidades receptoras   | Rede pública de ensino  | --                   | --  | --   | 32,5 | 67,5 | --       |
|                       | Rede socioassistencial  | --                   | --  | --   | 35   | 65   | --       |

Legenda de notas: 1 - muito pouco (MP), 2 - pouco (P), 3 - regular (R), 4 - importante (I) e 5 - muito importante (MI). (\*) N.O – sem opinião formada ou não responderam.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os entrevistados das unidades receptoras, consideraram o MDS e MDA, com nota 4 de efetiva importância, para 47,5%, o grupo gestor do PAA e a CONAB, com nota 5 para 52,5% e 55% respectivamente. Relativo à CONAB, a nota obtida foi justificada pela proximidade que o órgão possui, destacado pelos entrevistados, nas ações do programa realizadas no município, como as visitas, palestras e a fiscalização.

Diferentemente do observado junto aos agricultores, as unidades deram maiores notas ao governo estadual (nota 4) e ao governo municipal (nota 4), sendo atribuída por 35% e 30% respectivamente. Nestes casos, a provável justificativa, seria o vínculo empregatício com a instância governamental.

Quando avaliadas as organizações e os agricultores, a nota 5 foi dada por 60% e 65% respectivamente, ou seja, na visão dos entrevistados, são importantes ou muito importantes ao programa. Na auto avaliação 65% ou mais das unidades receptoras, deram notas 5 de importância, como reflexo do entendimento de seu papel, como principais agentes consumidores dos alimentos entregues pelos agricultores.

## b) Quanto à atuação

A atuação de cada ator social no PAA foi exposta aos entrevistados das unidades receptoras, que atribuíram notas relativas a cada ator social citado.

No quadro 43 segue a compilação dos dados coletados:

Quadro 43 - Atuação no PAA segundo as unidades receptoras

| Atuação no PAA        |                         |                      |    |     |      |      |          |
|-----------------------|-------------------------|----------------------|----|-----|------|------|----------|
| Atores avaliados      |                         | Porcentagem de notas |    |     |      |      |          |
|                       |                         | 1                    | 2  | 3   | 4    | 5    | N.O. (*) |
| Governo               | MDS                     | --                   | -- | 7,5 | 32,5 | 40   | 20       |
|                       | MDA                     | --                   | -- | 7,5 | 32,5 | 37,5 | 22,5     |
|                       | Grupo gestor do PAA     | --                   | -- | --  | 27,5 | 50   | 22,5     |
|                       | CONAB                   | --                   | -- | 5   | 32,5 | 52,5 | 10       |
|                       | Governos estaduais      | 10                   | -- | 20  | 15   | 15   | 40       |
|                       | Governos municipais     | 10                   | -- | 5   | 20   | 30   | 35       |
| Unidades fornecedoras | Org. de agricultores    | --                   | -- | --  | 40   | 57,5 | 2,5      |
|                       | Agricultores familiares | --                   | -- | --  | 45   | 55   | --       |
| Unidades receptoras   | Rede pública de ensino  | --                   | -- | 2,5 | 17,5 | 75   | 5        |
|                       | Rede socioassistencial  | --                   | -- | --  | 22,5 | 62,5 | 15       |

Legenda de notas: 1 – muito ruim (MR), 2 – ruim (Ru), 3 – regular (Re), 4 – bom (B) e 5 - muito bom (MB). (\*) N.O – sem opinião formada ou não responderam.

Fonte: Dados da pesquisa.

As instâncias do governo federal, quando avaliadas, obtiveram nota 5 (muito bom), com variações de 40% (MDS) a 52,5% (CONAB). Cabe destaque a porcentagem elevada de entrevistados que não responderam ou não possuem opinião formada. A possível explicação seria a falta de conhecimento do entrevistado sobre a estrutura do programa, no efeito chamado “da escola pra dentro”, ou seja, o entendimento do entrevistado sobre o PAA está atrelado somente ao recebimento, preparação e distribuição dos alimentos, não possuindo por vezes um conhecimento sobre o todo do programa. Nestes casos a boa vontade do entrevistado em compreender o programa em sua totalidade, seria de grande valia para se posicionar nas decisões relativas à operação e porque não, na atuação junto às instâncias de controle social.

Quanto às notas relativas ao governo estadual e municipal, 40% e 35% respectivamente se concentraram na faixa Sem opinião formada ou não responderam (N.O.). Ao comparar esta porcentagem elevada de notas, com aquela dada quanto a efetividade (Nota 4 para Estado e prefeitura), verificou-se uma discrepância, que se justificaram por meio dos relatos pontuais colhidos em diário de campo, em conversas transcritas de agricultores e

organizações, sobre a preocupação dos entrevistados (Escolas públicas principalmente) com seus vínculos empregatícios nestes órgãos, na tentativa de evitarem constrangimentos para si e suas instituições.

A nota de atuação 5 (muito bom) dada as organizações de agricultores e aos agricultores familiares, foram anotadas por 57,5% e 55% respectivamente dos entrevistados. Nos relatos de campo, as unidades receptoras mantêm boas relações com a diretoria das cooperativas/associações e tem bom trato aos agricultores, aqui se justifica este relacionamento de cordialidade, pois fornecedores e receptores dependem um do outro para acesso ao programa, mas as escolas/entidades um pouco mais, pois muitas vezes os alimentos do PAA complementam em grande parte o cardápio escolar.

### c) Comparações: Governo (CONAB) e unidades receptoras

Nesse item, foram comparadas as respostas dadas pelas unidades receptoras, com as obtidas junto ao entrevistado identificado como governo, neste caso a CONAB. No quadro 44 segue a comparação de notas.

Quadro 44 - Avaliações comparadas: Governo e unidades receptoras

| Entrevistados         |                         | Governo     |         | U. receptoras |         |
|-----------------------|-------------------------|-------------|---------|---------------|---------|
| Atores avaliados      |                         | Efetividade | Atuação | Efetividade   | Atuação |
| Governo               | MDS                     | 5           | 5       | 4             | 5       |
|                       | MDA                     | 5           | 3       | 4             | 5       |
|                       | Grupo gestor do PAA     | 5           | 4       | 5             | 5       |
|                       | CONAB                   | 5           | 5       | 5             | 5       |
|                       | Governos estaduais      | 1           | 1       | 4             | N.O.    |
|                       | Governos municipais     | 3           | 1       | 4             | N.O.    |
| Unidades fornecedoras | Org. de agricultores    | 5           | 5       | 4             | 5       |
|                       | Agricultores familiares | 5           | 5       | 5             | 5       |
| Unidades receptoras   | Rede pública de ensino  | 5           | 5       | 5             | 5       |
|                       | Rede socioassistencial  | 5           | 5       | 5             | 5       |

(\*) N.O – sem opinião formada ou não responderam.

Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto a efetividade, a nota 4 dada pelas receptoras para MDS e MDA, podem refletir o não entendimento sobre o programa. Sobre o grupo gestor do PAA, os entrevistados tiveram dúvidas a respeito de sua importância, por não conhecer sua existência, cabendo uma explicação sucinta por parte do entrevistador.

Nas notas comparadas ao governo estadual e municipal, pode-se inferir uma importância que as unidades receptoras dão para si, como agentes vinculados destas instâncias, algo que o entrevistado da CONAB observa como pouco importante. Interessante

são as notas atribuídas a si mesmo como escola ou entidade assistencial, constatando que as unidades têm ressalvas quanto ao estado e prefeitura, mas plena consciência de sua importância como instituição para o programa.

Quanto a atuação, as unidades receptoras, atribuem em maioria, nota 5 a todas as instâncias federais, algo que foi criticado com maior intensidade pelo entrevistado da CONAB. Possivelmente, a própria leitura do questionário e as orientações repassadas pelo entrevistador às unidades receptoras, sobre temas de dúvidas tenham esclarecido o entrevistado, ou no caso daqueles questionários encaminhados via endereço eletrônico, os entrevistados tenham realizado algum tipo de pesquisa sobre o assunto ou então buscado orientações com terceiros para resposta. Daí as diferenças quando comparadas com a efetividade.

Enquanto a CONAB atribui nota 1 para a atuação dos governos estaduais e municipais, as receptoras em sua maioria se abstiveram de responder por falta de conhecimento ou por possíveis constrangimentos para si.

#### **d) Comparações: Org. de agricultores e unidades receptoras**

Quando comparadas com o ponto de vista das cooperativas e associações, as unidades receptoras possuem algumas opiniões conflitantes, no quadro 45 são apresentados os dados.

Quadro 45 - Avaliações comparadas: Organizações e unidades receptoras

| Entrevistados         |                         | Organizações |         | U. receptoras |         |
|-----------------------|-------------------------|--------------|---------|---------------|---------|
| Atores avaliados      |                         | Efetividade  | Atuação | Efetividade   | Atuação |
| Governo               | MDS                     | 5            | 5       | 4             | 5       |
|                       | MDA                     | 5            | 3       | 4             | 5       |
|                       | Grupo gestor do PAA     | 5            | 5       | 5             | 5       |
|                       | CONAB                   | 5            | 5       | 5             | 5       |
|                       | Governos estaduais      | 1            | 3       | 4             | N.O.    |
|                       | Governos municipais     | 1            | 3       | 4             | N.O.    |
| Unidades fornecedoras | Org. de agricultores    | 5            | 4       | 4             | 5       |
|                       | Agricultores familiares | 4            | 3       | 5             | 5       |
| Unidades receptoras   | Rede pública de ensino  | 5            | 5       | 5             | 5       |
|                       | Rede socioassistencial  | 5            | 5       | 5             | 5       |

(\*) N.O – sem opinião formada ou não responderam.

Fonte: Dados da pesquisa.

Na efetividade, as unidades receptoras atribuem pontuações elevadas (4 ou 5), algo que a organização de agricultores faz com ressalvas, quando são avaliados o governo estadual

e os governos municipais, confirmando a compreensão da recebedoras de visão de importância que se intitulam para manutenção do programa.

Quanto à atuação, é visível que as unidades recebedoras se abstêm em grande parte de opinar sobre a atuação de seus órgãos vinculados, mas ironicamente atribuem para suas escolas nota de atuação importante, algo que as cooperativas também diferenciaram em suas opiniões, dadas as notas 5 para as escolas e nota 3 (regular) quando o assunto é relativo as administrações estaduais e municipais.

### 7.8.3 Quadro geral de notas

A seguir no quadro 46, são apresentadas resumidamente as notas obtidas junto a cada *stakeholder* entrevistado.

Quadro 46 - Quadro geral de notas

| Entrevistados         |                         | Agricultores Familiares |         | Unidades recebedoras |         | Governo (CONAB) |         | Org. de agricultores |         |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|---------|----------------------|---------|-----------------|---------|----------------------|---------|
| Atores avaliados      |                         | Efetividade             | Atuação | Efetividade          | Atuação | Efetividade     | Atuação | Efetividade          | Atuação |
| Governo               | MDS                     | 4                       | 4       | 4                    | 5       | 5               | 5       | 5                    | 5       |
|                       | MDA                     | 4                       | 4       | 4                    | 5       | 5               | 3       | 5                    | 3       |
|                       | Grupo gestor do PAA     | 4                       | 4       | 5                    | 5       | 5               | 4       | 5                    | 5       |
|                       | CONAB                   | 4                       | 4       | 5                    | 5       | 5               | 5       | 5                    | 5       |
|                       | Governo estadual        | 2                       | 1       | 4                    | N.O.    | 1               | 1       | 1                    | 3       |
|                       | Governo municipal       | 1                       | 1       | 4                    | N.O.    | 3               | 1       | 1                    | 3       |
| Unidades fornecedoras | Org. de agricultores    | 5                       | 5       | 4                    | 5       | 5               | 5       | 5                    | 4       |
|                       | Agricultores familiares | 5                       | 5       | 5                    | 5       | 5               | 5       | 4                    | 3       |
| Unidades recebedoras  | Rede pública de ensino  | 5                       | 5       | 5                    | 5       | 5               | 5       | 5                    | 5       |
|                       | Rede socioassistencial  | 5                       | 5       | 5                    | 5       | 5               | 5       | 5                    | 5       |

Legenda: Número de entrevistados: A. familiares – 150; Unidades recebedoras – 40; CONAB – 1; e, Org. de agricultores – 3. Notas de importância na escala de 1 a 5, correspondendo respectivamente em: **Efetividade** 1 - Muito pouco (MP), 2 - pouco (P), 3 - regular (R), 4 - importante (I) e 5 - muito importante (MI). E para **Atuação** 1 - muito ruim (MR), 2 - ruim (Ru), 3 - regular (Re), 4 - bom (B) e 5 - muito bom (MB); e N.O. – sem opinião formada ou não responderam.

Fonte: Dados da pesquisa.

Na análise de desempenho do programa, além das notas de importância, foram constantemente expostas as opiniões do público alvo – agricultores familiares e unidades

receptoras, e as comparações com aquilo apurado junto às organizações de agricultores e a CONAB. Primeiro pela necessidade de um estudo de exposição da visão destes, sobre a efetividade e atuação de todos os *stakeholders* diretamente envolvidos com o PAA. Segundo que em cada área de estudo foram observados aspectos peculiares relacionados ao programa conforme o ator social entrevistado, que consequentemente influenciaram sobre os dados.

De modo geral, os agricultores familiares tem uma noção consistente da efetividade de cada *stakeholder* ligado ao programa, assim como da atuação de cada um, com justificativas de notas fundamentadas primordialmente no tipo de relacionamento existente, seja amigável ou de atritos.

No trato das unidades receptoras, foi observada uma série de contradições, desde a efetividade até a atuação, principalmente quando o entrevistado separou seu julgamento de notas na avaliação de escola/entidade onde é funcionário e nas notas relativas à administração (estadual ou municipal) na qual faz parte sua instituição.

O governo (CONAB) tem estimulado no estado a participação na modalidade CDS, pelo entendimento da empresa, ser aquela de menor burocracia e de resultados práticos mais rápidos. Observou-se que a partir da experiência do entrevistado nos procedimentos administrativos tiveram influência nas notas de efetividade e atuação, inclusive nas críticas a outros órgãos públicos envolvidos.

As organizações de agricultores tem demonstrado conhecimento sobre o programa, além da rotina processual (prestação de contas, elaboração das propostas, dentre outras), pois acumulam experiências oriundas das tentativas de solução de demandas, que se intensificaram com o acesso ao programa, daí justificando a maioria das notas atribuídas.

## **7.9 Benefícios e entraves**

Os principais benefícios trazidos pelo programa aos *stakeholders* estudados podem ser reflexos também do ganho de importância que cada ator social trouxe para si no decorrer de sua participação, nas entrevistas realizadas com ator social pode expor esses fatores. Para governo, neste caso a CONAB, o PAA resultou em reconhecimento e credibilidade ao órgão público, para as organizações de agricultores trouxe uma maior integração e participação na vida urbana e eliminou o atravessador. Para as unidades receptoras a variedade de produtos, o reforço no cardápio tornou-se consequência na melhoria no aprendizado das crianças. Para os agricultores familiares, o PAA auxiliou no combate a má qualidade da alimentação escolar e na diminuição da fome em suas localidades, acarretou na melhoria da parte administrativa

da propriedade, estimulou a outras formas de comercialização, como a feira livre e mercados varejistas locais e regionais, manutenção do domicílio na área rural e a constatação de que as entregas realizadas o PAA vem servindo como meio de propaganda de seus produtos visto a qualidade.

Por outro lado, os entrevistados foram questionados sobre possíveis entraves na operação do programa, conforme sua experiência de acesso. As principais opiniões apontadas no quadro 47 são resultantes da análise e separação das transcrições por meio de temas, para facilitar o entendimento e a discussão. Seguem no quadro abaixo, os principais temas citados pelos entrevistados.

Quadro 47 - Entraves identificados

| <b>Principais entraves para a operacionalização do PAA</b> |                                                              |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>Governo</b>                                             | Assistência técnica                                          |
|                                                            | Burocracia do programa                                       |
|                                                            | Bancos envolvidos (Banco do Brasil)                          |
| <b>Organizações de agricultores</b>                        | Regularização de cooperativas                                |
|                                                            | Falta de organização dos agricultores                        |
|                                                            | Pesquisas acadêmicas                                         |
|                                                            | Exigências Sanitárias                                        |
| <b>Unidades receptoras</b>                                 | Demora na liberação dos recursos para os agricultores        |
|                                                            | Falta de fiscalização da cooperativa/associação              |
| <b>Agricultores familiares</b>                             | Burocracia no acesso                                         |
|                                                            | Pagamentos fora dos prazos estipulados inicialmente          |
|                                                            | Desperdício de alimentos por falta de armazenamento adequado |
|                                                            | Limite de recurso por DAP                                    |
|                                                            | Atraso na liberação do recurso                               |

Fonte: Dados da pesquisa.

É importante contextualizar os temas expostos no quadro 47, pelo ponto de vista de cada entrevistado, no caso do Governo, sua posição reflete uma opinião em relação à operacionalização em localidades de todo o estado, dado na discussão a seguir sua comparação com as áreas de estudo de caso. As opiniões dos entrevistados das organizações, das unidades receptoras e dos agricultores familiares, são resultantes de situações próprias de cada localidade, e nem todos os entrevistados emitiram opiniões a respeito. Portanto os temas apenas são trazidos à discussão por também comporem constatações feitas nos diários de campo e observações da equipe de entrevista.

Para o *stakeholder* Governo, as principais dificuldades residem na falta de assistência técnica, na burocracia do programa, e na atuação do agente operador, no caso o Banco do Brasil. A assistência técnica, foi justificada pela precariedade do serviço oferecido, principalmente pela empresa pública estadual, pela falta de infraestrutura e pessoal. O entrevistado citou como alento, apesar de insipiente e pontual, o trabalho de técnicos independentes que vem auxiliando as organizações de agricultores e os técnicos ligados a algum tipo de projeto financiado por recursos públicos (como aqueles relacionados à assistência técnica em assentamentos rurais) ou por recursos privados, para acesso e manutenção do PAA nos municípios.

A burocracia do programa, constatado pelo entrevistado consiste principalmente nos procedimentos administrativos relacionados à modalidade de aquisição de sementes, que pela falta de clareza nos manuais de operação e na própria legislação, podem atrapalhar no acesso por parte dos agricultores e suas organizações.

A participação do Banco do Brasil, que funciona como agente operador do programa foi citado pelo entrevistado, primeiro pela demora na abertura das contas correntes onde é depositado o recurso financeiro da proposta de participação, a falta entendimento e descaso de funcionários de agências do interior do estado sobre o que é o PAA e com agricultores e diretores de organizações. Segundo o entrevistado, a participação do banco é vital, mas é preciso que seus funcionários sejam mais bem orientados sobre o PAA.

Em relação às organizações de agricultores, a regularização das cooperativas, a falta de cultura local em se organizar por parte dos agricultores, a ausência de pesquisas acadêmicas e as exigências sanitárias são os principais entraves de acesso ao programa.

Observou-se em campo que as três organizações analisadas, possuem sedes provisórias, em Minaçu a cooperativa opera em prédio emprestado pela central de cooperativas e sindicato dos trabalhadores rurais do município, em Niquelândia, a cooperativa opera em espaço cedido pelo sindicato rural no município, já que o prédio onde funcionava anteriormente, de sua propriedade foi interditado pela prefeitura por risco de desabamento, em São Luiz do Norte, a associação tem sede na zona rural, na casa de um dos diretores da organização.

Apesar da pouca infraestrutura, as cooperativas em (Niquelândia e Minaçu) tem dificuldades quando a sua regularidade fiscal exigindo uma administração contábil eficiente, ainda não alcançada. Contudo, acreditam que a participação em maior escala dos agricultores associados, poderia sanar diversos problemas administrativos, não só na aplicação de recursos financeiros, mas sendo voluntário em alguma demanda da empresa, solucionando problemas

de forma mais rápida, já que o corpo de funcionários é reduzido ou simplesmente não existe em dois locais de estudo (Minaçu e São Luiz do Norte).

Foi citada a falta de pesquisas acadêmicas para identificação e quantificação da situação das organizações de agricultores no estado, além dos fatores citados em parágrafos anteriores, a dificuldade de obtenção de crédito em bancos públicos e no cumprimento de exigências sanitárias para a venda de produtos dos agricultores associados.

Em Niquelândia e Minaçu, diversos agricultores relataram as dificuldades para obtenção de selos de inspeção e alvarás sanitários, ocasionados pelo descaso do agente público, taxas e tributos elevados, demora na liberação do documento, desinformação de agricultores sobre as regras sanitárias e falta de recursos para adequação de espaços de produção.

Quanto às unidades receptoras, as críticas apontaram para a demora na liberação do recurso financeiro aos agricultores, numa clara preocupação com a entrega dos alimentos. Destaca-se que no período de realização da coleta de dados, as três localidades de estudo estavam operando o programa, mas o recurso financeiro não havia sido liberado pelo governo federal, assim as organizações estavam alertando as escolas e entidades assistenciais da possível interrupção das entregas por falta de pagamento do governo.

Outro possível entrave avistado pelas unidades receptoras é a falta de fiscalização da cooperativa/associação sobre a quantidade ou qualidade dos produtos entregues, o que se mostrou mais um sintoma do efeito “da escola para dentro”, primeiro pela constatação *in loco* que as organizações de agricultores têm fiscalizado os produtos entregues, principalmente nos locais, onde a dinâmica de entrega tem passagem por um ponto de entrega para posterior distribuição (Minaçu e Niquelândia), e onde o número de entregas e agricultores é reduzido, facilitando o trabalho de constatação de problemas (São Luiz do Norte). E segundo, que as unidades receptoras também são responsáveis pela fiscalização, quando recebem os produtos, podendo recusar alimentos no caso de algum tipo de deterioração, por exemplo.

Os agricultores familiares viram dificuldades quanto à documentação de acesso, no limite de compra por DAP, o desperdício de alimentos por unidades receptoras, os pagamentos irregulares e o atraso da liberação do recurso.

Quanto à documentação de acesso, a principal dificuldade consta na emissão da DAP realizada nos três locais de estudo, pela empresa pública de assistência técnica – EMATER e pelo INCRA, no caso dos assentados de reforma agrária. Os agricultores se queixam da demora e da burocracia enfrentada para obtenção do documento, principalmente em função de descaso do agente público.

Em Minaçu e Niquelândia, os agricultores que opinaram sobre os entraves, cita o limite por DAP, atualmente na modalidade de compra com doação simultânea, quando acessada por organização de agricultores, tendo limite anual de 8 mil reais, algo que os agricultores consideram pouco. A possível explicação ao caso seja pelo fato destes entrevistados atrelarem suas rendas primordialmente no programa, numa possível relação de dependência. Daí pode-se abstrair duas situações: de escora financeira no programa, ou de busca de renda segura para incrementar outras atividades produtivas, visto a dificuldade na obtenção de crédito.·.

Os agricultores demonstraram preocupação quando observaram o desperdício de alimentos pelas unidades receptoras, o que na dinâmica do programa, não o afeta diretamente no recebimento do recurso financeiro, pois seu papel é na produção e entrega dos alimentos, aquilo realizado no interior das escolas é responsabilidade da própria escola, das instâncias de controle social e da unidade executora.

Quanto à irregularidade de pagamento e atraso na liberação do recurso, a justificativa cabe à situação encontrada no período das entrevistas, onde os participantes estavam preocupados como o atraso do pagamento pelo governo federal dos produtos entregues.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período de modernização da agricultura brasileira (décadas de 1960 a 1970) as consecuições de diversas situações políticas e as conjunturas internacionais afetaram tão a economia quanto a população rural do país.

A estratégia da agricultura familiar, ao longo destes eventos foi pelo aproveitamento de oportunidades, já que frente às perspectivas, suas decisões familiares estiveram atreladas a iniciativas caracterizadas pelo êxodo rural, compra de terras em fronteira agrícola, produção em menor escala, dentre outras.

O ganho de importância adquirido a partir da década de 1980, por meio do movimento social, paralelo à crise fiscal e econômica brasileira, enfraquecimento das posições políticas ligadas a grande propriedade rural, as mudanças econômicas internacionais e os estudos acadêmicos de apoio à agricultura familiar, criaram um ambiente favorável ao setor.

A diferenciação cultural, econômica e social da agricultura familiar evidencia a enorme peculiaridade que este público possui e como as políticas públicas são desafiadas no cumprimento de suas metas e nos resultados esperados. No estudo do PAA, foi observado que desde sua origem, ocorreram diversas reestruturações para adequar e aumentar o número de acessos, que pelos números nacionais e em Goiás tem se mostrado como uma evolução positiva.

Em relação a CONAB no território, existiu uma clara polarização de estímulo ao acesso via CDS, quando os interessados á procuraram sobre o PAA, além de conveniente visto sua rapidez nos resultados propostos, a empresa possivelmente constatou nas organizações (cooperativas/associações), a ausência de infraestrutura, volume produtivo ou interesse, em acessar outras modalidades de aquisição do programa, como a formação de estoque, que necessita da existência de certa estrutura de processamento e armazenagem de produtos ou a Compra Direta da Agricultura Familiar, onde o acesso é dependente dos preços do mercado convencional de alimentos, normalmente mais atraentes que aqueles da compra governamental.

Quanto às organizações de agricultores estudadas, o PAA parece criar um assunto comum com outros atores sociais da comunidade local, inserido-as e ganhando importância na dinâmica econômica, política e social dos municípios. O próprio fortalecimento do programa no território se deve muito a essas organizações, principalmente as pessoas que ali estão inseridas (diretores e/ou agricultores) que acreditaram no PAA, procuraram informações e se dispuseram a participar.

Em relação aos agricultores, observou-se uma paciência e retidão quanto aos resultados esperados pelo acesso. A experiência adquirida em décadas, de certa forma, já evidencia pouca euforia quando aos benefícios em longo prazo do programa, até porque estão calejados de participarem de ações governamentais que se iniciam muito bem e posteriormente são interrompidos deixando-os a qualquer sorte.

As unidades receptoras entrevistadas dependem do programa para a oferta de merenda escolar. Em vários locais, o recurso do PNAE não havia sido repassado, e as escolas se utilizavam dos alimentos entregues pelo PAA, para compor o cardápio. Quanto às entidades filantrópicas, o alimento entregue tem sido muito valorizado pelas pessoas que ali trabalham, pois são instituições que dependem muitas vezes de doações, o PAA de certo modo, trouxe alento e regularidade na oferta de comida ao público atendido.

Foi constatada também a inexistência de outras organizações de agricultores e agricultores familiares do território participantes do PAA. A partir dos dados coletados nas áreas de estudo, observou-se alguns pressupostos para que haja a iniciativa de buscar o acesso, como as organizações sociais possuem uma estrutura mínima de administração e pessoal. Quanto aos agricultores familiares, além de parecer existir uma faixa econômica de agricultores a se atingir, não mensurada neste estudo, estão excluídos possivelmente: por não associar-se a algum tipo de organização minimamente estruturada, pouco ou nenhum interesse visto à tabela de preços e de produtos estipulados para compra, a falta de informação e orientação correta, dentre outras.

Por fim o programa apresenta positivamente, um caráter de rastreamento e identificação de agricultores familiares e organizações de agricultores produtivas no Brasil, até melhor que o PRONAF, pois na modalidade de aquisição estudada, a CDS, por meio dos procedimentos administrativos, é possível definir exatamente quais, quantos e um mínimo de qualidade da produção familiar, o que certamente colabora na comprovação da capacidade produtiva do setor, resguardadas as proporções.

## REFERÊNCIAS

- AAKER, D. A.; KUMAR, V.; LEONE, R. P.; DAY, G. S. **Marketing Research**. New York: John Wiley & Sons, Inc. 2001.
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec/Anpocs/Editora da Unicamp, 1992.
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo. Hucitec/Editora da Unicamp, 1998.
- ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 2ª edição. São Paulo: Atlas. 2006.
- ALMEIDA, L. F.; ZYLBERSZTAJN, D. Crédito Agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. **Internext – Revista Eletrônica de Negócios Internacionais**. São Paulo, v. 3, n. 2. P. 267-287. Ago./dez. 2008.
- BACHA, C. J. C. **Instrumentos de política econômica que afetam a agropecuária**. Piracicaba, SP. ESALQ/DESR. 1997. 40 p.
- BELIK, W. **Um estudo sobre o financiamento da política agrícola no Brasil (1965-1987)**. Campinas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 1, n. 35, 1994.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.829, de 5 de Novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural. Brasília, DF, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4829.htm)> Acesso em: 15 mai. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm)> Acesso em: 12 mai. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994**. Institui a Cédula de Produto Rural, e dá outras providências. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8929.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8929.htm)> Acesso em: 15 mai. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995**. Dispõe sobre o crédito rural, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9138.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9138.htm)> Acesso em 16 mai. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)> Acesso em: 12 mai. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário - CDA, o Warrant Agropecuário - WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio - CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio - CRA, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03)

/\_ato2004-2006/2004/lei/L11076.htm> Acesso em 16 mai. 2015

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)> Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)> Acesso em: 27 mai. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)> Acesso em: 26 mai. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011.** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/L12512.htm)> Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **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, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. 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: 25 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.026, de 6 de junho de 2013.** Altera os Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D8026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8026.htm)> Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm)> Acesso em 25 jun. 2014

CALGARO, N. C.; FACCIN, K. Controle financeiro em propriedades rurais: estudos de caso do 3º Distrito de Flores da Cunha. **Global Manager Acadêmica.** v. 1, n. 1. 2012. 20 p.

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. O papel do programa de aquisição de alimentos (PAA) e do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. *Revista Temas de Administração Pública*. v. 8, n. 2. Departamento de Administração Pública da FCLAr-Unesp. 2013. Disponível em: < <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846/4927>> Acesso em: 21 mai. 2015

CARNEIRO, M. J. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. In: COSTA, L.F.C.; MOREIRA, R.J.; BRUNO, R. (org.). **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. 325-344 p.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. **Multifuncionalidade da agricultura familiar**. In: Cadernos do CEAM. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: contribuições ao debate. Brasília. ano v, n. 17. fev. 2005. 43-58 p.

CARROLL, A. B. **A Three-Dimensional conceptual model of corporate performance**. *Academy of Management Review*. v. 4 (4). 1979. 497-505 p.

CASTRO, R. B. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. 30º Encontro ANPAD. Salvador. 2006. 11 p.

CAUME, D. J. Agricultura Familiar e Agronegócio: falsas antinomias. **REDES**. Santa Cruz do Sul, v. 14. n° 1. p. 26-44. jan./abr. 2009.

CHARAN, R.; FREEMAN, R.E. **Stakeholder negotiations: building bridges with corporate constituents**. *Management Review*. v. 68, n° 11. p. 8-14. 1979.

CHARREAUX, G; DESBRIÈRES, P. Gouvernance des entreprises: valeur partenariale contre valeur actionnariale. **Finance contrôle et stratégie**. v.1. n° 2. p. 68-77. 1998.

CLARKSON, M. B. E. **A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance**. *Academy of Management. The Academy of Management Review*. v. 20. n° 1, p. 92-117. 1995

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**. SPA/MAPA. Edição Especial. Ano X. p. 03-58. 2001.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. Programa de Aquisição de alimentos – PAA. **Legislação básica**. Diretoria de Política Agrícola (DIPAI). 376 p. Gráfica da CONAB. Brasília, DF, 2014.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Legislação e regulamentos**. PAA – resoluções. Brasília, DF, 2015. Disponível em: < <http://www.conab.gov.br/conteúdos.php?a=1294&t=2>> Acesso em: 2 jun. 2015.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. Superintendência Regional de Goiás (SUREG/GO). Setor de Operações comerciais (SECOM). **Demonstrativo PAA em Goiás - Período: 2005-2014**. Goiânia, GO, 2015.

CORADINI, C.; SABINO, M. S.; COSTA, B. K. **Teoria dos Stakeholders: Estado da Arte produzido no Brasil**. XIII SEMEAD - Seminários em administração. FEA/USP. 13 p. 2010. Disponível em: < <http://www.ead.fea.usp.br/Semead/13semead/resultado/trabalhosPDF/1061.pdf>> Acesso em: 23 jun 2015

CUSTÓDIO, M. B.; YUBA, T. Y.; CYRILLO, D. C. Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. **Revista Panam Salud Publica**. p. 144-150. 2013.

DEFANTE, M.; MONTOYA, M. A.; VELOSO, P. R.; COSTA, T. V. M. O Papel do Crédito Agrícola Brasileiro e sua Distribuição por Estratos de Produtores. **Revista Teoria e Evidências Econômicas**. Passo Fundo. v. 7. n° 12. p. 87-110. 1999.

DELGADO, G. C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, L. (Org.) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. IPEA. Brasília. 2005. 409-435 p.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)**. Texto para discussão, n° 1.145. IPEA. Brasília: Ed. BNDES. 2005. 25 p.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P. LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Convênio IICA: OPPA/CPDA/UFRRJ. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ. Rio de Janeiro. 2007.

DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Revista de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre. EMATER/RS- Ascar. p. 56-62. 2001.

DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. **The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications**. Academy of Management Review. p. 65-91.1995.

FLORES, M. Assistência técnica e agricultura familiar. In: LIMA, D. M. A.; WILKINSON, J. (Org.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPq./Paralelo. 2002. 347-360 p.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L.. **Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance**. California Management Review. 1983.

FREEMAN, R. E. **Strategic management: A stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

FREY, K. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira**. Cadernos de Pesquisa. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. UFSC. Florianópolis/SC. 1999.

FRIEDMAN, M. **The social responsibility of business is to increase its profits**. In L. P. Hartman (Ed.). Perspectives in business ethics. New York: McGraw-Hill International Editions. 1998.

FROOMAN J. **Stakeholder influence strategies**. Academy of Management Review, v. 24, n. 2. p. 191-205. 1999.

GARCIA, J. R.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Política agrícola brasileira Produtividade, inclusão e sustentabilidade. **Revista de política agrícola**. Ano XXIII. n° 1. p. 91-104. 2014

GERALDI, J. Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Planejamento e políticas públicas – ppp**. n° 39. p. 155-185. 2012.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.) **Métodos de pesquisa**. Coord.: Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS; Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Des. Rural - SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002

GOMES, A.; BASTOS, F. **Limites e expectativas da inserção da agricultura familiar no PAA em Pernambuco**. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural, n° 1. 2007. 2-22 p.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980**. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**. Campinas. UNICAMP. 1996.

GRISA, C.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. A "produção invisível" na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. **Revista Agroalimentaria**. v.16. n.31. Mérida. p. 65-79. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199215829005>> Acesso em: 07 ago. 2014

GRYNSZPAN, M. **A trajetória política de João Goulart. A questão agrária no governo Jango**. Fundação Getúlio Vargas (FGV). Disponível em:<[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossiês/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A\\_questao\\_agraria\\_no\\_governo\\_Jango](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossiês/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A_questao_agraria_no_governo_Jango)> Acesso em: 09 jul. 2014

HEINZEN, D. A. M.; ROSSETTO, C. R.; ALTOFF, J. R. Identificação e Categorização dos *Stakeholders* de uma Organização do Terceiro Setor. **Revista Ibero-Americana de Estratégia – RIAE**. São Paulo. v. 12. n° 1. p. 154-180. Janeiro/março. 2013.

HÖFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes. Ano XXI. Edição n° 55. p. 30-41. 2001.

HOUREAUX JÚNIOR, F. **Relações entre as partes interessadas (stakeholders) e os sistemas de mensuração do desempenho organizacional**. 2010. 218 f. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-graduação em Administração. São Paulo. 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 2006**. Agricultura familiar. Primeiros resultados. Rio de Janeiro. 2009. 267 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico, 2010**. Cidades@. Histórico dos municípios. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/KS3G>>. Acesso em: 22 jul. 2014

INCRA/FAO. **Novo Retrato da Agricultura Familiar**. O Brasil redescoberto. (Coord.) GUANZIROLI, C. E. *et al.* Projeto de cooperação. Brasília, 2000. 74 p.

INSTITUTO CIDADANIA. **Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. Projeto Fome Zero. s/v. 118 p. 2001.

JOFFRE, O; SIMON, E. Gestão e práticas socialmente responsáveis na cooperação agrícola. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo. v. 52. n. 2. p. 193-203. março/abril. 2012.

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**. v. 29, nº 2. Londrina. p. 159-176. jul./dez. 2008.

LAMARCHE, E. **A agricultura familiar: comparação internacional**. 2ª ed. Campinas: Unicamp, 1997.

LIKERT, R. A Technique for the Measurement of Attitudes. **Archives of psychology**. n. 140, p. 1-55, 1932

LOWI, T. J. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**. **World Politics**. nº 16. p. 677-71. 1964.

LOWI, T. J. **Four systems of policy, politics and choice**. *Public administration review*, v. 32, nº 4. p. 677-715. 1972.

LYRA, M. G.; GOMES, R. C.; JACOVINE, L. A. G. **O Papel dos Stakeholders na Sustentabilidade da Empresa: Contribuições para Construção de um Modelo de Análise**. RAC. Curitiba: Edição Especial. p. 39-52. 2009.

MACHADO Jr, E. V. **Sinergia dos Stakeholders: Um framework de Gestão e responsabilidade Social – Estudo de Caso em Instituição de Ensino Superior Brasileira**. 2009. 312 f. Tese de Doutorado. Universidade Metodista de Piracicaba. Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Santa Barbara d'Oeste/SP. 2009.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. IPEA. Texto para discussão nº 787. 27 p. Rio de Janeiro. 2001.

MASCENA, K. M. C. **Priorização de stakeholders: um estudo em empresas que divulgam relatórios com a estrutura da Global Reporting Initiative – GRI no Brasil**. 2013. 105 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de economia, administração e contabilidade Departamento de administração. Programa de pós-graduação em administração. USP. São Paulo. 2013.

MATA, M. **Controle de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados.** Revista pesquisa e planejamento econômico. IPEA. Rio de Janeiro. p. 911-954. 1980.

MITCHELL, R. K; AGLE, B. R; WOOD, D. J. **Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts.** Academy of Management. The Academy of Management Review. vol. 22. nº 4. p.853-886 1997.

MOORE, M. H. **Managing for value: organizational strategy in for-profit, nonprofit and governmental organizations.** Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, v. 29, n. 1 (Supplement). p. 183-204. 2000.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretária de Desenvolvimento territorial – SDT. Sistema de Gestão estratégica – SGE. **Gestão territorial.** 2014a. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sdt/sistemas>> Acesso em: 02 mai. 2015

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de informações territoriais - SIT. Território rural de Serra da Mesa, Goiás.** 2014b. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>> Acesso em: 30 jun 2015

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Emissão de extrato de DAP.** 2015. Disponível em: <<http://smap14.mda.gov.br/dap/extrato/pf/PesquisaMunicipio.aspx>> Acesso em: 20 jul. 2015

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Segurança alimentar.** Programa de aquisição de alimentos – PAA. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar>> Acesso em: 12 jul. 2015

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Sala de imprensa. **PAA: Limite de compra de alimentos de agricultores familiares é ampliado.** 14/08/2014, às 16h35min. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/2014>> Acesso em: 3 mai. 2015

MEDEIROS, L. S. **Dimensões políticas da violência no campo.** Tempo. UFF. Rio de Janeiro, vol. 1. p. 126-141 1996.

MULLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos.** 2007. 128 f. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre. 2007.

NATIVIDADE, M. M. A questão agrária no Brasil no governo João Goulart: uma arena de luta de classe e intraclasse (1961-1964). In: Org. FERREIRA, M. M. XXVI Simpósio Nacional de História. ANPUH-SP. São Paulo. 2011. **Anais...** Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/site/anais\\_complementares](http://www.snh2011.anpuh.org/site/anais_complementares) Acesso em: 22 jul. 2014.

NAVARRO, Z. . **A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica.** A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília. IPEA. p. 185-209. 2010.

NETO, A. J. M. **A Igreja Católica e os Movimentos Sociais do Campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra.** Caderno CRH. vol. 20, nº. 50. Salvador, BA, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010349792007000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010349792007000200010&script=sci_arttext)> Acesso em: 10 set. 2014

NEVES, D. P. Agricultura familiar: questões metodológicas. **Reforma Agrária -Revista da Ass. Brasileira de Reforma Agrária**, n. 2 e 3, v. 25. p. 21-36. 1995.

NIEDERLE, P. A. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Orgs.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil.** Editora UFPE. Recife. 2014. 437 p.

OLIVEIRA, M. M.; ARAÚJO, J. C. Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças. Volume IV. **A política agrícola como matéria constitucional.** Senado federal. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes>> Acesso em: 25 mai. 2015

OLIVEIRA, L. Z. **Análise do programa nacional de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (PRONAT): o caso do território meio oeste contestado - SC.** Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2014. 213 p.

ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M.; SÓ, L. L. S. **O PAA Leite na Bahia e em Minas Gerais: uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação.** Cadernos do CEAM. Ano 5. nº 24. p. 57-89. 2006.

PAA DATA. **Secretaria de avaliação e gestão da informação – SAGI/MDS.** Dados 2011 a 2014. Brasília, DF, 2015. Disponível em: < [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura)> Acesso em: 13 jun. 2015

PEREIRA, L. G. C. **Política agrícola brasileira: breves considerações.** Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13097>> Acesso em: 22 mai. 2015.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. **The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective.** New York. Haper and Row Publishers. 1978.

RAMOS, S. Y.; MARTHA Jr, G. B. **Evolução da política de crédito rural Brasileira. Documentos.** Embrapa Cerrados. Planaltina. 65 p. 2010.

REICHERT, L. J.; GOMES, M. C. O processo administrativo e a tomada de decisão de agricultores familiares em transição agroecológica. **Revista de La Facultad de Agronomía.** Universidad Nacional de La Plata - UNLP, Argentina. La Plata: vol 112. p. 105-113. 2013.

RIPLEY, R.; FRANKLIN, G. **Bureaucracy and policy implementation**. Homewood: Dorsey Press, 1982.

RÜCKERT, A. A. A política nacional de ordenamento territorial, brasil. uma política territorial contemporânea em construção. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Universidad de Barcelona. nº 245 (66). 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24566.htm>> Acesso em 16 jun. 2015

SAMPAIO, P. A. **Duas Lógicas Paralelas na Análise da Agricultura Brasileira**. In: Estudo Avançados/USP. São Paulo. USP. vol. II. n. 31. set/dez. 1997.117-129 p

SCHNEIDER, S. **Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade**. Revista brasileira de ciências sociais. vol. 18 nº. 51. 2003. 99-121 p.

SCHNEIDER, S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. **Revista Sociologias**. nº 11. Porto Alegre. p. 88-125. Jan/jun. 2004.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In. SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004. 21-50 p.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. **As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Revista de Segurança Alimentar e Nutricional. Campinas. p. 12-32. 2011.

SILVA J.R.; JESUS, P. Agricultura familiar: antecedentes históricos e atualidades da discussão: Os desafios do novo rural e as perspectivas da agricultura familiar no Brasil. Congresso de Pesquisa e Inovação da Rede Norte Nordeste de Educação Tecnológica - V CONNEPI. 5ª Ed. Maceió. 2010. **Anais...** Disponível em: <<http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/view/1407/457>> Acesso em: 8 jul. 2014

SILVEIRA, A. M.; YOSHINAGA, C. E.; BORBA P. R. F. **Crítica à teoria dos stakeholders como função-objetivo corporativa**. Caderno de Pesquisas em Administração. São Paulo, vol. 12, nº 1. p. 33-42. 2005.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias. Porto Alegre. nº 16. p. 20-45. 2006.

TAKAGI, M. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Campinas: Unicamp/IE, 2006.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Revista AATR. Salvador, BA, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/54996012/O-Papel-das-Politiclas-Publicas-na-Transformacao-da-Realidade#scribd>> Acesso em: 10 jun. 2015

TORRES, L. H. **Teoria do stakeholder: um estudo da aplicação do princípio de equidade do stakeholder**. 2013. 122 f. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Programa de pós - graduação em Administração. Porto Alegre, 2013.

TOSCHI, A. B. **As fontes de recurso de crédito do Brasil de 1994 a 2004**. 2006. 86 f. Dissertação de mestrado profissional em economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2006.

VILCKAS, M. **Determinantes da tomada de decisão sobre as atividades produtivas rurais: proposta de um modelo para a produção familiar**. 2004. 144 f. Dissertação de Mestrado. Programa de pós-graduação em Engenharia de produção. Centro de Ciências exatas e de tecnologia. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2004.

WANDERLEY, M. N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidades. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n° 21. p. 42-62. 2003.

WANDERLEY, M. N. B. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Orgs.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife. Ed. UFPE. 2014. 437 p.

WILSON, J. Q. **Political organizations**. New York: Basic Books. 1973

YASBEK, M. C. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras**. São Paulo em Perspectiva. v. 18. p. 104-112. 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZYLBERSZTAJN, D. et al. **Towards the Improvement of the Business Environment in Brazilian Agriculture**. In mimeo. Tinker Foundation. São Paulo: USP, 2005.

## **ANEXOS**

**ANEXO I Mensagem de pesquisa.**

Data: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Horário de início/término: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

Caro (a) entrevistado(a),

Você está sendo convidado a participar, como voluntário, em uma pesquisa do Programa Pós-graduação em Agronegócio, nível: Mestrado, da Universidade Federal de Goiás. Este estudo tem como orientadora a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliane Moreira Sá de Souza e orientado, o mestrando Rodolfo Prado Barreto. Sua participação consiste na resposta, atribuindo notas que variam de 1 a 5, sobre os temas propostos. A pesquisa é intitulada: **Análise de desempenho dos *stakeholders* voltados ao programa de aquisição de alimentos (PAA), por meio do estudo de multicasos no Território rural de Serra da Mesa em Goiás**. Esta pesquisa tem como objetivo geral: Analisar o desempenho dos *stakeholders* voltados ao programa no Território Rural de Serra da Mesa. Tendo como objetivos específicos: a) Mapeamento da cadeia de acesso ao PAA, b) identificação dos *stakeholders*, c) Estabelecer o perfil dos agricultores familiares e das escolas e entidades receptoras dos alimentos e d) análise de desempenho do PAA.

As informações coletadas em entrevista serão de uso exclusivo desta pesquisa. Sua identidade ou o nome da instituição a qual você pertence, permanecerão em sigilo. A confidencialidade dos entrevistados será garantida e apenas o pesquisador terá acesso aos dados coletados. Estamos à disposição para qualquer esclarecimento complementar.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliane Moreira Sá de Souza

Orientado: Rodolfo Prado Barreto

Desde já grato por sua participação!

## ANEXO II Análise (Unidade recebedora)

Nome da escola / entidade assistencial:

| Função administrativa | Tempo de serviço na escola | Tempo de operação com o PAA | Grau de Escolaridade |
|-----------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------|
|                       |                            |                             |                      |

Porcentagem do PAA na alimentação escolar: \_\_\_\_\_

Conforme as perguntas realizadas, preencha com um “X” ao atribuir uma nota de 1 a 5, considerando: 1 - muito ruim, 2 – ruim, 3 – regular, 4 – bom, 5 - muito bom ou NA – sem opinião

|          |                                                                                                                                                                         | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | NA |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|----|
| <b>A</b> | <b>Atribua uma nota quanto a importância dos seguintes agentes para a efetividade do PAA</b>                                                                            |   |   |   |   |   |    |
| 1        | MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome                                                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 2        | MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário                                                                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Grupo gestor do PAA                                                                                                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| 4        | CONAB                                                                                                                                                                   |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Governo estadual                                                                                                                                                        |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Governo municipal                                                                                                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Organizações de agricultores – Cooperativas e Associações                                                                                                               |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Agricultores familiares                                                                                                                                                 |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Rede pública de ensino                                                                                                                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Rede Socioassistencial – CRAS, Abrigos e etc.                                                                                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Outros? Qual (is)? _____                                                                                                                                                |   |   |   |   |   |    |
| <b>B</b> | <b>Avalie a atuação dos seguintes agentes no PAA</b>                                                                                                                    |   |   |   |   |   |    |
| 1        | MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome                                                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 2        | MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário                                                                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Grupo gestor do PAA                                                                                                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| 4        | CONAB                                                                                                                                                                   |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Governo estadual                                                                                                                                                        |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Governo municipal                                                                                                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Organizações de agricultores – Cooperativas e Associações                                                                                                               |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Agricultores familiares                                                                                                                                                 |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Rede pública de ensino                                                                                                                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Rede Socioassistencial – CRAS, Abrigos e etc.                                                                                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Outros? Qual (is)? _____                                                                                                                                                |   |   |   |   |   |    |
| <b>C</b> | <b>Avalie a operacionalização do programa, quanto:</b>                                                                                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 1        | Ao modo de operação atual                                                                                                                                               |   |   |   |   |   |    |
| 2        | Informações repassadas da CONAB a escola/entidade                                                                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Fiscalização                                                                                                                                                            |   |   |   |   |   |    |
| 4        | A divulgação oficial sobre o programa (propagandas, informes)                                                                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Motivação da escola no recebimento dos produtos                                                                                                                         |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Infraestrutura de estocagem dos produtos entregues via PAA                                                                                                              |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Quantidade e qualidade de produtos entregues – <i>in natura</i>                                                                                                         |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Quantidade e qualidade de produtos entregues – processados                                                                                                              |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Regularidade da escola no acesso ao PAA                                                                                                                                 |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Informações repassadas da cooperativa à escola/entidade                                                                                                                 |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Relacionamento com a cooperativa e os agricultores                                                                                                                      |   |   |   |   |   |    |
| 12       | Acompanhamento do CAE, CMAS, CMDRS e/ou CONSEA                                                                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| <b>D</b> | <b>Relacione os principais entraves para a operacionalização do PAA visto pelo ponto de vista da sua escola e atribua uma nota de impacto no desempenho do programa</b> |   |   |   |   |   |    |
|          |                                                                                                                                                                         |   |   |   |   |   |    |
| <b>E</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para as escolas públicas</b>                                                                                               |   |   |   |   |   |    |
|          |                                                                                                                                                                         |   |   |   |   |   |    |
| <b>F</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para a rede assistencial (ex.: CRAS, abrigos)</b>                                                                          |   |   |   |   |   |    |
|          |                                                                                                                                                                         |   |   |   |   |   |    |

**ANEXO III Análise (Agricultor familiar)**

Data da entrevista: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Horário de início/término: \_\_\_\_/\_\_\_\_

| <b>Idade</b> | <b>Nº de projetos de PAA que participou</b> | <b>Tempo na agricultura</b> |
|--------------|---------------------------------------------|-----------------------------|
|              |                                             |                             |

Modalidade de acesso: \_\_\_\_\_

Membro de associação ou cooperativa rural, qual? \_\_\_\_\_

Reside na área? Sim ( ) Não ( ) Tamanho da propriedade: \_\_\_\_\_

Possui algum meio de renda além da atividade agrícola?

Não ( ) Sim ( ) Quais? \_\_\_\_\_

Acessa qual programa governamental, além do PAA? PNAE ( ) PGPM-Bio ( ) PNPB

Principais produtos produzidos? (Pelo menos três)

Quanto da sua produção representa o PAA? E no faturamento anual? (em %)

São vendidos, produtos no mercado comum? (Feira livre, atravessadores, cooperativa, outros)

Não ( ) Sim ( ) Quais locais? \_\_\_\_\_

Quais produtos? \_\_\_\_\_

Como o senhor se planeja para as entregas?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Quais técnicas são utilizadas na produção em geral?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Algum membro da família auxilia no processo produtivo?

Não ( ) Sim ( ) Quantos e Quais? \_\_\_\_\_

Utiliza-se de trabalho assalariado para a produção?

Não ( ) Sim ( ) Quantos e em qual época do ano? \_\_\_\_\_

Se não existisse o PAA, qual o destino da produção?

\_\_\_\_\_

Conforme as perguntas realizadas, preencha e/ou atribua uma nota de 1 a 5, considerando:  
1 - muito ruim, 2 - ruim, 3 - regular, 4 - bom, 5 - muito bom e NA - sem opinião formada/não se aplica

|          |                                                                                                                                 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | NA |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|----|
| <b>A</b> | <b>Atribua uma nota quanto a importância dos seguintes agentes para a efetividade do PAA</b>                                    |   |   |   |   |   |    |
| 1        | MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| 2        | MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário                                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Grupo gestor do PAA                                                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 4        | CONAB                                                                                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Governos estaduais                                                                                                              |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Governos municipais                                                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Organizações de agricultores – Cooperativas e Associações                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Agricultores familiares                                                                                                         |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Rede pública de ensino                                                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Rede Socioassistencial – CRAS, Abrigos e etc.                                                                                   |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Outros? Qual (is)? _____                                                                                                        |   |   |   |   |   |    |
| <b>B</b> | <b>Avalie à atuação dos seguintes agentes no PAA</b>                                                                            |   |   |   |   |   |    |
| 1        | MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| 2        | MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário                                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Grupo gestor do PAA                                                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 4        | CONAB                                                                                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Governos estaduais                                                                                                              |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Governos municipais                                                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Organizações de agricultores – Cooperativas e Associações                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Agricultores familiares                                                                                                         |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Rede pública de ensino                                                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Rede Socioassistencial – CRAS, Abrigos e etc.                                                                                   |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Outros? Qual (is)? _____                                                                                                        |   |   |   |   |   |    |
| <b>C</b> | <b>Avalie a operacionalização do programa, quanto:</b>                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 1        | Ao modo de operação atual                                                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 2        | Fiscalização                                                                                                                    |   |   |   |   |   |    |
| 3        | A divulgação oficial sobre o programa (propagandas, informes)                                                                   |   |   |   |   |   |    |
| 4        | Requisitos para ingresso no PAA                                                                                                 |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Documentação para prestação de contas junto a CONAB                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Infraestrutura de armazenagem das cooperativas/associações                                                                      |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Infraestrutura de transporte da produção – Agricultores familiares                                                              |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Infraestrutura de transporte da produção – Cooperativa                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Motivação de agricultores e organizações na permanência no PAA                                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Quantidade de produtos entregues - <i>in natura</i>                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Qualidade de produtos entregues - <i>in natura</i>                                                                              |   |   |   |   |   |    |
| 12       | Quantidade de produtos entregues - processados                                                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 13       | Qualidade de produtos entregues - processados                                                                                   |   |   |   |   |   |    |
| 14       | Assistência técnica                                                                                                             |   |   |   |   |   |    |
| 15       | Outros? Quais? _____                                                                                                            |   |   |   |   |   |    |
| <b>D</b> | <b>Relacione os principais entraves para a operacionalização do PAA e atribua uma nota de impacto no desempenho do programa</b> |   |   |   |   |   |    |
|          |                                                                                                                                 |   |   |   |   |   |    |
| <b>E</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para o governo como um todo</b>                                                    |   |   |   |   |   |    |
|          |                                                                                                                                 |   |   |   |   |   |    |
| <b>G</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para os agricultores</b>                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 1        | Estímulo a outras formas de comercialização                                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| 2        | Preço pago                                                                                                                      |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Garantia de produção                                                                                                            |   |   |   |   |   |    |
| 4        | Geração de renda                                                                                                                |   |   |   |   |   |    |
| <b>H</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para Cooperativas e associações.</b>                                               |   |   |   |   |   |    |
| 1        | Estimula a participação de novos agricultores associados ao PAA                                                                 |   |   |   |   |   |    |

|          |                                                                           |  |  |  |  |  |  |
|----------|---------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| 2        | Estimula à adesão de novos agricultores a cooperativa/associação          |  |  |  |  |  |  |
| 3        | Geração de renda para a organização                                       |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                           |  |  |  |  |  |  |
| <b>I</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para as escolas públicas</b> |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                           |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                           |  |  |  |  |  |  |
| <b>J</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para a rede assistencial</b> |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                           |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                           |  |  |  |  |  |  |

## ANEXO IV Análise (Governo)

Data da entrevista: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Horário de início/término: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

| Órgão | Tempo de serviço com PAA | Grau de Escolaridade |
|-------|--------------------------|----------------------|
|       |                          |                      |

Conforme as perguntas realizadas, preencha e/ou atribua uma nota de 1 a 5, considerando:  
1 - muito ruim, 2 – ruim, 3 – regular, 4 – bom, 5 - muito bom e NA – sem opinião formada/não se aplica

|          |                                                                                              | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | NA |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|----|
| <b>A</b> | <b>Atribua uma nota quanto a importância dos seguintes agentes para a efetividade do PAA</b> |   |   |   |   |   |    |
| 1        | MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome                                  |   |   |   |   |   |    |
| 2        | MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Grupo gestor do PAA                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 4        | CONAB                                                                                        |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Governos estaduais                                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Governos municipais                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Organizações de agricultores – Cooperativas e Associações                                    |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Agricultores familiares                                                                      |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Rede pública de ensino                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Rede Socioassistencial – CRAS, Abrigos e etc.                                                |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Outros? Qual (is)? _____                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| <b>B</b> | <b>Avalie à atuação dos seguintes agentes no PAA</b>                                         |   |   |   |   |   |    |
| 1        | MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome                                  |   |   |   |   |   |    |
| 2        | MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Grupo gestor do PAA                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 4        | CONAB                                                                                        |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Governos estaduais                                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Governos municipais                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Organizações de agricultores – Cooperativas e Associações                                    |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Agricultores familiares                                                                      |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Rede pública de ensino                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Rede Socioassistencial – CRAS, Abrigos e etc.                                                |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Outros? Qual (is)? _____                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| <b>C</b> | <b>Avalie a operacionalização do programa, quanto:</b>                                       |   |   |   |   |   |    |
| 1        | Ao modo de operação atual                                                                    |   |   |   |   |   |    |
| 2        | Condições de trabalho na CONAB                                                               |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Orientações do Grupo Gestor do PAA a CONAB                                                   |   |   |   |   |   |    |
| 4        | Informações da CONAB a agricultores e suas organizações                                      |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Fiscalização                                                                                 |   |   |   |   |   |    |
| 6        | A divulgação oficial sobre o programa (propagandas, informes)                                |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Inter-relação com outros programas sociais públicos                                          |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Eficiência dos beneficiários fornecedores na prestação de contas                             |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Eficiência da CONAB na liberação de recurso                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Requisitos para ingresso no PAA                                                              |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Documentação para prestação de contas junto a CONAB                                          |   |   |   |   |   |    |
| 12       | Infraestrutura de armazenagem da CONAB                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 13       | Infraestrutura de armazenagem das cooperativas/associações                                   |   |   |   |   |   |    |
| 14       | Infraestrutura de transporte da produção - Agricultores familiares                           |   |   |   |   |   |    |
| 15       | Infraestrutura de transporte da produção - Cooperativa                                       |   |   |   |   |   |    |
| 16       | Motivação de agricultores e organizações na permanência no PAA                               |   |   |   |   |   |    |
| 17       | Motivação de escolas e entidades no recebimento dos produtos                                 |   |   |   |   |   |    |

|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| 18       | Infraestrutura de estocagem da rede de ensino e socioassistencial                                                               |  |  |  |  |  |  |
| 19       | Quantidade de produtos entregues - <i>in natura</i>                                                                             |  |  |  |  |  |  |
| 20       | Qualidade de produtos entregues - <i>in natura</i>                                                                              |  |  |  |  |  |  |
| 21       | Quantidade de produtos entregues - processados                                                                                  |  |  |  |  |  |  |
| 22       | Qualidade de produtos entregues - processados                                                                                   |  |  |  |  |  |  |
| 23       | Assistência técnica                                                                                                             |  |  |  |  |  |  |
| 24       | Outros? Quais? _____                                                                                                            |  |  |  |  |  |  |
| <b>D</b> | <b>Relacione os principais entraves para a operacionalização do PAA e atribua uma nota de impacto no desempenho do programa</b> |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>E</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para o governo como um todo</b>                                                    |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>F</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para a CONAB</b>                                                                   |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>G</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para os agricultores</b>                                                           |  |  |  |  |  |  |
| 1        | Estímulo a outras formas de comercialização                                                                                     |  |  |  |  |  |  |
| 2        | Preço pago                                                                                                                      |  |  |  |  |  |  |
| 3        | Garantia de produção                                                                                                            |  |  |  |  |  |  |
| 4        | Geração de renda                                                                                                                |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>H</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para Cooperativas e associações.</b>                                               |  |  |  |  |  |  |
| 1        | Estimula a participação de novos agricultores associados ao PAA                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| 2        | Estimula à adesão de novos agricultores a cooperativa/associação                                                                |  |  |  |  |  |  |
| 3        | Geração de renda para a organização                                                                                             |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>I</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para as escolas públicas</b>                                                       |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>J</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para a rede assistencial</b>                                                       |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |

## ANEXO V Análise (Org. de Agricultores)

Data da entrevista: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Horário de início/término: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

| Função administrativa | Tempo de serviço na organização. | Experiência na agricultura | Tempo de atuação com PAA | Grau de Escolaridade |
|-----------------------|----------------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|
|                       |                                  |                            |                          |                      |

Conforme as perguntas realizadas, preencha e/ou atribua uma nota de 1 a 5, considerando:  
1 - muito ruim, 2 – ruim, 3 – regular, 4 – bom, 5 - muito bom e NA – sem opinião formada

Modalidade de acesso da organização: \_\_\_\_\_

|          |                                                                                              | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | NA |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|----|
| <b>A</b> | <b>Atribua uma nota quanto a importância dos seguintes agentes para a efetividade do PAA</b> |   |   |   |   |   |    |
| 1        | MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome                                  |   |   |   |   |   |    |
| 2        | MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Grupo gestor do PAA                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 4        | CONAB                                                                                        |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Governos estaduais                                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Governos municipais                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Organizações de agricultores – Cooperativas e Associações                                    |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Agricultores familiares                                                                      |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Rede pública de ensino                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Rede Socioassistencial – CRAS, Abrigos e etc.                                                |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Outros? Qual (is)? _____                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| <b>B</b> | <b>Avalie a atuação dos seguintes agentes no PAA</b>                                         |   |   |   |   |   |    |
| 1        | MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome                                  |   |   |   |   |   |    |
| 2        | MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 3        | Grupo gestor do PAA                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 4        | CONAB                                                                                        |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Governos estaduais                                                                           |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Governos municipais                                                                          |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Organizações de agricultores – Cooperativas e Associações                                    |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Agricultores familiares                                                                      |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Rede pública de ensino                                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Rede Socioassistencial – CRAS, Abrigos e etc.                                                |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Outros? Qual (is)? _____                                                                     |   |   |   |   |   |    |
| <b>C</b> | <b>Avalie a operacionalização do programa, quanto:</b>                                       |   |   |   |   |   |    |
| 1        | Ao modo de operação atual                                                                    |   |   |   |   |   |    |
| 2        | Fiscalização                                                                                 |   |   |   |   |   |    |
| 3        | A divulgação oficial sobre o programa (propagandas, informes)                                |   |   |   |   |   |    |
| 4        | Eficiência da CONAB na liberação de recurso                                                  |   |   |   |   |   |    |
| 5        | Infraestrutura de armazenagem da CONAB                                                       |   |   |   |   |   |    |
| 6        | Infraestrutura de armazenagem das cooperativas/associações                                   |   |   |   |   |   |    |
| 7        | Infraestrutura de transporte da produção – Agricultores familiares                           |   |   |   |   |   |    |
| 8        | Infraestrutura de transporte da produção – Cooperativa                                       |   |   |   |   |   |    |
| 9        | Motivação de agricultores e organizações na permanência no PAA                               |   |   |   |   |   |    |
| 10       | Motivação de escolas e entidades no recebimento dos produtos                                 |   |   |   |   |   |    |
| 11       | Infraestrutura de estocagem da rede de ensino                                                |   |   |   |   |   |    |
| 12       | Quantidade de produtos entregues - <i>in natura</i>                                          |   |   |   |   |   |    |
| 13       | Qualidade de produtos entregues - <i>in natura</i>                                           |   |   |   |   |   |    |
| 14       | Quantidade de produtos entregues - processados                                               |   |   |   |   |   |    |
| 15       | Qualidade de produtos entregues - processados                                                |   |   |   |   |   |    |

|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| 16       | Assistência técnica                                                                                                             |  |  |  |  |  |  |
| 17       | Outros? Quais? _____                                                                                                            |  |  |  |  |  |  |
| <b>D</b> | <b>Relacione os principais entraves para a operacionalização do PAA e atribua uma nota de impacto no desempenho do programa</b> |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>E</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para o governo como um todo</b>                                                    |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>F</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para a CONAB</b>                                                                   |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>G</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para os agricultores</b>                                                           |  |  |  |  |  |  |
| 1        | Estímulo a outras formas de comercialização                                                                                     |  |  |  |  |  |  |
| 2        | Preço pago                                                                                                                      |  |  |  |  |  |  |
| 3        | Garantia de produção                                                                                                            |  |  |  |  |  |  |
| 4        | Geração de renda                                                                                                                |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>H</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para Cooperativas e associações.</b>                                               |  |  |  |  |  |  |
| 1        | Estimula a participação de novos agricultores associados ao PAA                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| 2        | Estimula à adesão de novos agricultores a cooperativa/associação                                                                |  |  |  |  |  |  |
| 3        | Geração de renda para a organização                                                                                             |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>I</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para as escolas públicas</b>                                                       |  |  |  |  |  |  |
| 1        | Reforço no cardápio                                                                                                             |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |
| <b>J</b> | <b>Relacione os principais benefícios do PAA para a rede assistencial</b>                                                       |  |  |  |  |  |  |
| 1        | Reforço no cardápio                                                                                                             |  |  |  |  |  |  |
|          |                                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |