

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

ALICE DAMASCENO CROSSETTI DUTRA

**O Programa de Aquisição de Alimentos: contribuições à agricultura familiar e à
segurança alimentar e nutricional no Rio Grande do Sul**

PORTO ALEGRE

2023

ALICE DAMASCENO CROSSETTI DUTRA

O Programa de Aquisição de Alimentos: contribuições à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional no Rio Grande do Sul

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Dutra, Alice Damasceno Crossetti

O Programa de Aquisição de Alimentos: contribuições à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional no Rio Grande do Sul / Alice Damasceno Crossetti Dutra. -- 2023.

60 f.

Orientador: Diogo Joel Demarco.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Curso de Administração Pública e Social, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Programa de Aquisição de Alimentos. 2. Segurança Alimentar e Nutricional. 3. Agricultura Familiar. 4. Política Pública. I. Demarco, Diogo Joel, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Início agradecendo a todos os entrevistados pela sua disponibilidade em compartilhar suas vivências, por cederem seu tempo, contribuindo e enriquecendo esse trabalho. Enquanto cidadã brasileira agradeço também por fazer o PAA acontecer na prática.

Ao professor Diogo, por ter aceitado me orientar, pela paciência entendendo as inseguranças e anseios que o momento causa. Obrigada, professor, por estar sempre disponível para me atender, por compartilhar materiais e o teu conhecimento, não apenas agora, mas também durante as três disciplinas que tive a oportunidade de ser tua aluna.

À Jéssica, que foi minha dupla no início da faculdade e estamos tendo a sorte de terminar juntas. Durante esse tempo fomos dupla tantas outras vezes, dividimos materiais e muitos desabafos em madrugadas de estudos adentro. Obrigada por toda ajuda não apenas acadêmica, mas também por me escutar e acolher tão bem.

Aos meus colegas do MAPA por compreenderem as dificuldades que implicam uma vida de estudante trabalhadora, me auxiliando e apoiando durante a graduação.

À minha família que esteve à disposição desde quando me mudei sozinha para Porto Alegre para iniciar os estudos.

Aos meus pais, os quais poderia escrever o dobro de páginas desse trabalho dando motivos para agradecer. Por ora, obrigada por terem me proporcionado uma educação básica excelente, pelo apoio quando decidi vir a Porto Alegre, quando quis trocar de curso, por confiarem na minha capacidade quando eu já não acreditava mais, por insistirem em mim. Obrigada por me proporcionarem todo conforto para realizar essa graduação. Obrigada por todo o amor de sempre, sem isso nada faz sentido.

À minha Nani, meu exemplo de que nunca é tarde. Na distância física dos meus pais, foi quem supriu essa falta. Emprestou sua casa para que eu pudesse fazer meus trabalhos, acompanhados de um bolo com todo amor do mundo. Foi e me deixou um notebook para que eu pudesse seguir. Esse trabalho também é pra ela, que foi vítima de uma política genocida, dos mesmos que contribuíram para o descaso com a fome da população brasileira.

RESUMO

Estratégias para garantia da segurança alimentar (SAN) vêm sendo observadas no Brasil desde o início da década de 1990, sendo o fomento à produção de alimentos uma delas. Experiências históricas evidenciam que, além disso, é fundamental estarem associadas a políticas de acesso à produção. A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 vislumbrou articular essas estratégias, tornando-se política estruturante na história do combate à fome no país. Esse estudo buscou analisar, por meio de uma pesquisa de caráter exploratório, a contribuição do Programa no fomento à agricultura familiar e SAN no estado do Rio Grande do Sul. Para isso inicialmente faz-se uma contextualização histórica dos temas no Brasil. Posteriormente, uma análise quali-quantitativa da execução do Programa no RS durante o período de 2003 a 2020, por meio de dados oriundos das entidades executoras e entrevistas com atores envolvidos na operacionalização. A pesquisa concluiu que o período em que o PAA recebeu maior investimento financeiro corresponde ao período em que a insegurança alimentar diminuiu no estado. Além disso, o Programa contribuiu para o fortalecimento da agricultura familiar, especialmente no que diz respeito à organização do setor em cooperativas e associações na realidade local, o que confere relevância à participação do RS na execução nacional do PAA. Evidencia-se também um desmonte da política pública não apenas através de redução orçamentária, mas também pelo enfraquecimento de toda a rede que a estruturava.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Segurança Alimentar e Nutricional. Programa de Aquisição de Alimentos. Política Pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de Agricultores Fornecedores do PAA no RS (2003-2020)	37
Gráfico 2 - Recursos aplicados no PAA no Brasil e no RS, em milhões de reais, no período 2003 a 2020.....	38
Gráfico 3 - Número de Agricultores fornecedores do PAA no Brasil e no RS no período 2003 a 2019.	38
Gráfico 4 - Recursos destinados ao PAA no RS, em milhões de reais no período 2003-2020	39
Gráfico 5 - Quantidade de alimentos adquiridos pela CDS no estado do RS no período 2004 a 2020.	45

TABELAS

Tabela 1 - Execução do PAA no RS por modalidade, número de agricultores e recursos aplicados entre 2003 e 2020.	41
--	----

QUADROS

Quadro 1 - Marcos normativos do PAA	23
Quadro 2 - Modalidades do PAA	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAAF	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CAEAF	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDLAF	Compra Direta Local da Agricultura Familiar
CDS	Compra com Doação Simultânea
CGAF	Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPR	Cédula de Produto Rural
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EIBA	Escala Brasileira de Segurança Alimentar
EMATER-RS	Associação Riograndense de Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCP	Fundação Cultural Palmares
FETAG Sul	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GGPAA	Grupo de Gestão do PAA
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAA-Leite	Programa de Apoio à Produção para o Consumo de Leite
PFZ	Programa Fome Zero
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
Rede PENSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISPAA	Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	5
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	6
1 INTRODUÇÃO	10
2 AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	14
3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.....	18
3.1 SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL	19
4 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)	22
4.1 EVOLUÇÃO NORMATIVA DO PAA	22
4.2 ESTRUTURA DO PAA	25
4.2.1 MODALIDADES DE COMPRA DO PAA	27
4.2.1.1 COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA (CDS)	27
4.2.1.2 COMPRA DIRETA	28
4.2.1.3 INCENTIVO À PRODUÇÃO E AO CONSUMO DE LEITE – PAA LEITE	28
4.2.1.4 APOIO À FORMAÇÃO DE ESTOQUES	28
4.2.1.5 COMPRA INSTITUCIONAL	29
4.2.1.6 AQUISIÇÃO DE SEMENTES	29
4.3 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA AGRICULTURA FAMILIAR E SAN	31
5 MÉTODO	34

6	O PAA NO RIO GRANDE DO SUL	35
6.1	EXECUÇÃO DO PAA NO RS	36
6.1.1	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA.....	43
6.1.2	CDS E AS ORGANIZAÇÕES DE AGRICULTURA FAMILIAR	45
6.2	OUTROS IMPACTOS DO PAA	46
6.3	DESMONTE DO PROGRAMA	47
6.4	DESAFIOS E SUGESTÕES	49
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

1 INTRODUÇÃO

A fome no Brasil voltou a ser assunto frequente nos noticiários, os preços dos alimentos nas prateleiras dos supermercados têm aumentado de forma significativa e rapidamente, diminuindo o poder de compra de itens básicos e essenciais à alimentação de qualidade e colocando muitos brasileiros em situação de insegurança alimentar. Josué de Castro, ainda nos anos 30, sugere que o conceito de fome seja mais abrangente do que apenas uma definição biológica, sendo também um fenômeno social e político, consequência do subdesenvolvimento resultante da ascensão do capitalismo (MAGALHÃES, 1997). Sendo assim, além de investimento em processos de produção de alimentos para evitar a escassez, é fundamental a existência de políticas públicas sociais que garantam o acesso universal à alimentação segura e de qualidade. Buscando o comprometimento das nações com a pauta, a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS) determinou como segundo objetivo acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável até 2030.

Segundo relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), no mundo todo, em 2021, mais de dois bilhões de pessoas encontravam-se em situação de insegurança alimentar severa – condição quando alguém fica sem comida por pelo menos um dia. No Brasil não foi diferente: o documento estima que mais de 60 milhões de pessoas se depararam com algum tipo de insegurança alimentar, sendo que 15,4 milhões, a grave. Esses dados levam o país a voltar a integrar o Mapa da Fome da ONU ainda em 2018 - segundo os critérios da organização, um país entra para o Mapa quando ultrapassa a parcela de 2,5% de sua população enfrentando falta crônica de alimentos.

Experiências históricas, como a chamada Revolução Verde que ocorreu entre as décadas de 1960 e 1970, confirmaram a ideia de Josué de Castro de que apenas o aumento da produção de alimentos, fomentando processos produtivos em larga escala não bastam para a garantia da alimentação. Portanto, a causa do problema da insegurança alimentar não é necessariamente a oferta insuficiente de alimentos, mas sim a dificuldade de acesso a ele (ROCHA, 2020). O direito à alimentação está

inserido no conjunto de direitos sociais previsto no art. 6º da Constituição de 1988 e sendo assim, o Estado tem o dever de criar mecanismos de intervenção os quais sejam capazes de assegurar a garantia desse direito.

No Brasil, a atenção à segurança alimentar toma forma na década de 1980 quando o setor público, através da Secretaria de Planejamento do Ministério de Agricultura concebe um documento intitulado de “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome”. No período surgiram diversos programas voltados ao abastecimento, nutrição e à alimentação. Entretanto, após a eleição de Fernando Collor de Mello (1989) ocorreu um desmonte de várias políticas sociais e de vários desses programas, o que fez surgir uma forte mobilização da sociedade pressionando os governos seguintes a levar o assunto da fome e miséria como prioridade na agenda (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009). Paralelo a isso, durante a década de 1990 ganha força no país a luta pelo reconhecimento da agricultura familiar enquanto categoria social e por sua inclusão na agenda governamental. Esse movimento trouxe como resultado, em 1996 a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Aliando essas duas pautas, em 2003, o governo Lula criou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A política pública integrava os trinta programas estruturantes do Programa Fome Zero (PFZ) que tinha como objetivo o enfrentamento da fome no país. O PAA foi instituído por meio da Lei nº 10.696/2003 e atuava no fomento à agricultura familiar e garantia da segurança alimentar e nutricional: através de compras públicas dispensadas de processos licitatórios a administração pública adquire produtos de agricultores familiares e destina para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Esses dois objetivos trazem outras consequências positivas da implementação do programa como a constituição de estoques de alimentos oriundos da agricultura familiar, geração de emprego e renda, desenvolvimento da economia local, alimentação com diversidade de produtos, fomento à soberania alimentar. Em sua última estruturação, o programa foi executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e o Ministério da Cidadania.

Quando essa questão foi tratada sob viés social e político, o Brasil obteve como resultado a saída do Mapa da Fome da ONU em 2014, conquista histórica que se tornou exemplo para o mundo. Porém, apesar de existirem estudos comprovando o sucesso do PAA no alcance de seus objetivos, o que se evidenciou nos últimos

anos foi seu esvaziamento através da redução de recursos destinados para sua execução. Uma última pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, entre novembro de 2021 e abril de 2022, reforça a importância de políticas agrícolas para os pequenos produtores no que diz respeito à sua própria segurança alimentar: os dados obtidos mostram que os piores níveis de insegurança foram observados em domicílios rurais de agricultores familiares que tiveram perdas de produção em virtude da dificuldade de vender seus produtos.

O acesso à alimentação está diretamente relacionado com o sistema agroalimentar que deve priorizar processos produtivos conectados aos territórios e que envolvam uma cadeia de produção e consumo mais curta. O fomento desse tipo de sistema passa dentre vários fatores, pelo fomento à agricultura familiar, incentivo e fortalecimento de circuitos que encurtem a relação produção-consumo e incentivo a novos hábitos alimentares (LEITE et. al., 2023). Nesse contexto, o PAA atua agregando todas essas estratégias, utilizando as compras públicas como eixo de ligação para servir como engrenagem essencial nas políticas de enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional (INSAN).

Dessa forma, a fim de compreender a importância desse programa, este estudo visa analisar de que forma o PAA contribuiu para a garantia da segurança alimentar e nutricional (SAN) e como mecanismo de geração de renda para a agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul, entre 2003 e 2020? Vale ressaltar que este período é compreendido pelo ano de sua criação até o ano que precede sua extinção para criação do Programa Alimenta Brasil.

Assim, é objetivo geral deste estudo analisar as contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a garantia da segurança alimentar e nutricional e para a geração de renda à agricultura familiar no Rio Grande do Sul, durante sua execução entre 2003 a 2020.

Para o alcance deste objetivo geral, constituem os objetivos específicos da pesquisa:

- Caracterizar o PAA, descrevendo o histórico de sua implementação e execução, identificando sua fonte de recursos e caracterizando seu funcionamento.
- Contextualizar a temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil e no mundo e identificar as políticas públicas relacionadas.

- Compreender o PAA enquanto política pública multissetorial.
- Dimensionar os impactos do PAA para os grupos beneficiários e discutir perspectivas pós extinção do programa.

A justificativa para a análise deste tema decorre da minha formação durante a graduação em Administração Pública e Social, onde diversas disciplinas permitiram avaliar a importância das políticas públicas na evolução do desenvolvimento do Brasil. A escolha pelo PAA foi motivada, além da constante presença da pauta da fome na mídia, a partir de uma entrevista da ex-presidenta Dilma Rousseff que questiona como um país com capacidade produtiva tão grande conta com uma parcela tão significativa de pessoas sem a garantia do direito à alimentação.

Assim, o texto está organizado em quatro seções além desta introdução. A seção 2 e 3 trazem o referencial teórico que orienta a leitura e interpretação das categorias analíticas, versando sobre a agricultura familiar e sobre a segurança alimentar e nutricional; a seção 4 descreve o Programa no Brasil, sua constituição e caracterização dos instrumentos de aquisição de alimentos; na seção 5 é explicado o método utilizado para análise; a seção 6 caracteriza e analisa a implementação do PPA no estado do RS e, por fim, na seção 7 são apresentadas as considerações finais.

2 AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Para compreender a importância do PAA para a segurança alimentar e para a agricultura familiar brasileira é determinante conceituarmos o significado destes dois termos. Iniciamos com o entendimento de agricultura familiar.

Por agricultura familiar, Abramovay (1998, p. 146) define ser “aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento”. Savoldi e Cunha (2010) salientam para a importância de não resumir a agricultura familiar simplesmente como trabalho familiar, distinguindo-se de outras formas sociais de produção por conferir à família a responsabilidade de organização e reprodução social. Nessa perspectiva, a propriedade e trabalho formam uma unidade de produção diretamente ligada à família.

Sob o aspecto jurídico, o artigo 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 define as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios para identificação desse público. Segundo a legislação é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural e atende de forma simultânea os requisitos de: possuir área de até quatro módulos fiscais, mão de obra predominantemente da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento de acordo com percentual mínimo estabelecido pelo Poder Executivo e gerenciar o estabelecimento ou empreendimento com a própria família. (BRASIL, 2006). Independente do conceito adotado, Abramovay (1998) aponta que estejam presentes três atributos correlacionados: trabalhos familiares, propriedade e gestão.

Essa definição de agricultura familiar vai se moldando no decorrer da evolução do processo técnico que envolve a produção agropecuária no século XX e das disputas políticas em torno deste processo. Após a Segunda Guerra Mundial inicia-se um período histórico de interação entre ciência e técnica que ganha força na década de 1970 em todo o mundo (incluindo países subdesenvolvidos e em desenvolvimento): o chamado meio técnico-científico-informacional. Nesse contexto, a ciência, tecnologia e informação constituem a base de toda produção, sendo fundamentais para o desenvolvimento e crescimento da humanidade em geral (SANTOS, 2006). O impacto dessa nova era de modernização no setor agrícola dos

países em desenvolvimento, como o Brasil, trouxe como consequência uma ramificação da agricultura em duas partes: de um lado o setor mecanizado e tecnologicamente avançado, voltado ao mercado externo e tendo à sua disposição o capital necessário para investir em sua expansão. De outro, um setor heterogêneo e diversificado que, apesar de produzir mais de 70% dos gêneros alimentícios consumidos pela população do país - como feijão, arroz, farinha, milho entre outros – se depara com a escassez de recursos para investimentos em máquinas e equipamentos para aprimorar e ampliar sua produção, nesse grupo se insere a agricultura familiar (LIMA; SILVA; IWATA, 2019). Essa heterogeneidade, como destacam Savoldi e Cunha (2010),

representa a coexistência dessa dualidade de realidades dentro do próprio setor da agricultura familiar que “inclui desde famílias muito pobres as quais detêm, em caráter precário, um pedaço de terra que dificilmente pode servir de base para uma unidade de produção sustentável, até famílias com dotação de recursos, terra, capacitação, organização, conhecimento. (SAVOLDI e CUNHA, 2010, p. 28)

Diante desse cenário de modernização através do implemento de novas tecnologias e do contexto social e político do pós-guerra, as políticas de desenvolvimento para o setor agrícola fundamentavam-se no modo de produção capitalista visando a maximização do processo produtivo. Sendo assim, a atenção do Estado era voltada às empresas agrícolas de produção de larga escala e às grandes fazendas. Além disso, esse mercado era orientado para a exportação, não havendo significativa importância para ações direcionadas ao mercado interno - abastecimento e autoconsumo (SABOURIN, 2017; LEMOS E LIMA, 2014). Essa tendência seguiu até o início da década de 1990, quando a agricultura familiar ganhou visibilidade e conquistou legitimidade frente à agenda governamental, para isso contribuíram diretamente as mudanças ocorridas no cenário socioeconômico e político no Brasil, consequências do processo de redemocratização.

O controle da inflação e alcance da estabilidade macroeconômica em decorrência do Plano Real, as novas diretrizes da Constituição Federal de 1988 que criou bases legais para a descentralização de políticas públicas e o fortalecimento do Estado na governança e regulação de políticas e iniciativas foram fatores que, no início da década de 1990, favoreceram a consolidação e legitimação da agricultura

familiar no Brasil (SCHNEIDER, 2010; ABRAMOVAY e MORELLO, 2010; SALLUM Jr., 2003 apud SCHNEIDER e CASSOL, 2013, p.9).

O reconhecimento da agricultura familiar no Brasil acontece devido a três fatores: i) o fortalecimento do movimento sindical pós ditadura militar que iniciou um conjunto de lutas e mobilizações por crédito, melhoria de preços, formas de comercialização diferenciadas, implementação da regulamentação constitucional da previdência social rural. Muitas destas lutas resultaram em conquistas políticas a partir do início da década de 1990, período em que o Brasil suplantou a “onda neoliberal” das reformas estruturais que atingiu a América Latina, perdendo ainda mais força após o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello; ii) o debate teórico sobre o tema realizado por cientistas sociais, intelectuais e mediadores; iii) a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) representando o comprometimento do Estado com o setor (SCHNEIDER e CASSOL, 2013).

Schneider e Cassol (2013) propõem três fases que dividem os últimos vinte anos dos debates políticos e intelectuais da agricultura familiar: a primeira classificada como o (re)descobrimto do setor, entre 1990 e 1995 marcada pelo fortalecimento e conquistas do movimento sindical e por pesquisas e estudos acadêmicos sobre o tema que foram fundamentais para o debate em torno da política agrícola. A segunda fase inicia em 1996 quando foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), política que abrange um conjunto de ações de fomento à produção, o PRONAF é um marco na consolidação do setor na agenda governamental e a “mais importante das políticas para a agricultura familiar no Brasil” (SCHNEIDER e CASSOL, 2013, p. 10). Caracteriza o período também a ampliação do PRONAF após a implementação do Programa Fome Zero, em 2003, sendo uma das bases do programa. Essa fase encerra em 2006 com a aprovação da Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326, de 24 de julho de 2006), que “estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais” (BRASIL, 2006). Através da definição de quem pode ser considerado, pela legislação, agricultor familiar foi possível realizar levantamento de dados que permitiram a adequada caracterização das unidades familiares, servindo como base para a elaboração de políticas públicas futuras. A terceira fase compreende o período atual em que os autores consideram como marco de início o lançamento do Caderno

Especial do Censo Agropecuário de 2006, já que a partir da publicação dos dados obtidos abriu-se margem para discussão acerca dos investimentos estatais na agricultura familiar bem como o papel do setor no desenvolvimento rural.

Segundo o Censo Agropecuário de 2017, havia no país 5.073.324 de estabelecimentos agropecuários no Brasil, sendo que 77% destes estabelecimentos agropecuários eram classificados como agricultura familiar, categoria responsável por mais da metade (67%) do pessoal ocupado com a atividade agropecuária no país. O valor da produção desses estabelecimentos representou 23% da produção total agropecuária (IBGE, 2017) ¹. O Anuário Estatístico da Agricultura Familiar de 2022 elaborado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) ainda aponta que estabelecimentos familiares respondem pela dinamização econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes (68% do total). Assim, destacam Lima, Silva e Iwata (2019, p.64):

(...) a importância econômica da agricultura familiar (...) enquanto mecanismo de controle dos preços internos dos alimentos consumidos no país, quanto ao abastecimento do mercado interno e como uma forma relevante de ocupação da população na geração de emprego.

Tal contextualização histórica da evolução do conceito de agricultura familiar e os dados da sua relevância econômica e social no Brasil reforçam a importância desse setor na produção de alimentos e na garantia da segurança alimentar e nutricional, como será visto no tópico que segue.

¹ Em 2017, havia 15,1 milhões de pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários. Isso representou uma queda de 1,5 milhões de pessoas em relação ao Censo Agro anterior, realizado em 2006. Nos estabelecimentos da Agricultura Familiar, a população ocupada se reduziu em 2,166 milhões de pessoas, enquanto nos estabelecimentos não caracterizados dessa forma, deu-se o oposto: um aumento de 702,9 mil trabalhadores. Dados disponíveis em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacao-ocupada-nos-estabelecimentos-agropecuarios-cai-8-8.html#:~:text=O%20Censo%20Agro%202017%20contou,0%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202006>.

3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

A questão da segurança alimentar começou a ser mundialmente compreendida após a Primeira Guerra Mundial quando, confrontados às vulnerabilidades de um cenário de crise e guerra, os países constataram a necessidade de formação de estoques estratégicos de alimentos. No período entre guerras, a Convenção de Genebra de 1929 foi o primeiro instrumento internacional a tratar do direito humano à alimentação ressaltando a importância da garantia de alimentação variada e adequada quantitativa e qualitativamente às necessidades humanas para uma vida saudável. Após a Segunda Guerra Mundial esse direito foi afirmado através da promulgação da Declaração Universal de Direitos Humanos na Assembleia das Nações Unidas em 1948 através de seu artigo 25:

Art. 25.1 Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, artigo 25, 1948).

Corroborando com a discussão do direito à alimentação, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aprovado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, reafirma esse direito em seu artigo 11 comprometendo os Estados Partes a adotarem as medidas para assegurar à proteção contra fome (CONTI, 1999; MARTINS 2018). O Comentário Geral 12 deste artigo traz o conceito de alimentação adequada:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. (ONU, 1999, p.2).

Na década de 1970 foi realizada a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar que incentivou o aumento da produção agrícola, a chamada “Revolução Verde”, como forma de garantir o Direito Humano à Alimentação. Na década seguinte, entretanto, constatou-se que apenas o aumento na produção de alimentos não assegura o acesso aos mesmos, mostrando-se necessárias mudanças

estruturais capazes de garantir a democratização do acesso aos alimentos (CONTI, 1999). Nesse sentido, o direito à alimentação volta a ser associado à segurança alimentar que por sua vez está relacionado “com a garantia de acesso físico e econômico de todos - e de forma permanente - a quantidades suficientes de alimentos”. Além disso, a garantia de segurança alimentar deve contemplar o conceito de soberania alimentar, o qual significa que cada nação possui o direito de estabelecer políticas próprias de garantia à SAN incluindo o direito de preservação de práticas alimentares e produção tradicionais (BURITY *et al.*, 2010).

O acesso à alimentação regular é requisito básico na garantia do mínimo de condições para uma vida digna e saudável, sua privação implica em desnutrição e fome, condições que dificultam a busca de outros direitos, é uma questão de sobrevivência. Considerando que o direito à alimentação naturalmente não é alcançado pela totalidade da população, é essencial a intervenção do Estado para a superação desse problema. Diante do exposto, mostra-se fundamental o estabelecimento de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional que implemente políticas para a garantia do direito fundamental à alimentação humana adequada.

3.1 SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Embora a agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil tenha se consolidado e estruturado como compromisso de governo apenas a partir da gestão de Lula em 2003, organizações da sociedade civil e movimentos sociais já vinham discutindo e reivindicando a pauta. Durante o governo Collor esses atores apresentaram uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que fora rejeitada. No governo seguinte, de Itamar Franco, foi criado o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA Nacional) e realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I CNSAN). O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) criou o Programa Comunidade Solidária para responsabilizar-se de demandas sociais, incluindo as de SAN - nesse contexto foi suprimido o CONSEA – e em 1999 o Ministério da Saúde aprovou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). A pauta do combate à fome foi carro-chefe da campanha eleitoral de Lula e afirmando seu compromisso com a formulação de estratégias para a implementação da Política Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional criou o Programa Fome Zero. Durante os governos Lula (2003-2010) foi instituído o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), posteriormente substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ao mesmo tempo em que o CONSEA foi reativado (CONTI, 1999).

Como marco da legitimação da SAN e DHAA frente às políticas estatais, em 2006 o governo sancionou a Lei nº 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) responsável pela criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. São integrantes do sistema: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); 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, 2006). Segundo Burity *et. al.*:

(...) o SISAN tem por objetivo formular e implementar políticas e planos de Segurança Alimentar e Nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no país. (BURITY *et. al.* 2010, p.7).

No governo seguinte, de Dilma Rousseff, em 2011 a CAISAN elaborou o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) constituindo-se como instrumento de planejamento, execução e gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Visando realizar o diagnóstico da segurança alimentar no Brasil, foi criada a Escala Brasileira de Segurança Alimentar (EIBA) que descreve segurança alimentar e classifica insegurança alimentar em três níveis:

- Segurança Alimentar - A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
- Insegurança Alimentar Leve - Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.

- Insegurança Alimentar Moderada - Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos
- Insegurança Alimentar Grave - Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Após anos de esforços para afirmação da questão SAN o que se observa desde o governo Temer é uma redução de instrumentos e investimentos nas políticas relacionadas a SAN. O desmonte se acentuou no governo Bolsonaro que no primeiro dia de seu mandato sancionou a Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019 determinando a extinção do CONSEA (DELGADO e ZIMMERMANN, 2022). O CONSEA constituía-se como importante ator que promovia espaços democráticos para consecução de pautas, propostas, soluções e questões em torno do tema da SAN, sua formação permite considerar diferentes realidades do Brasil para melhor elaborar as propostas de aprimoramento de políticas públicas para SAN. Considerando a relevância do CONSEA como ator envolvido na promoção de ações públicas, sua extinção é mais uma medida que demonstra a falta de compromisso com questões sociais e a tendência de esvaziamento de participação social no governo do governo de Bolsonaro (PORTO *et al.*, 2022). Soma-se ainda a extinção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o do Programa Bolsa Família sendo substituídos por novos programas através da Medida Provisória nº 1.061/2021.

4 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

A pressão da agricultura familiar por políticas públicas para o setor, somada à importância que lhe foi conferida no desenvolvimento do mercado local e a pauta da soberania e segurança alimentar propiciaram a elaboração de ações para atender as demandas geradas nesse contexto. Assim, amparado pelo artigo 3º da Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003, é criado, no âmbito do Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tendo como finalidade básica “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). Para atingir esse objetivo são realizadas compras públicas com dispensa de licitação. As compras governamentais costumam percorrer um caminho burocrático que pode ser uma barreira de acesso às políticas públicas, nesse sentido o PAA inova dispensando o processo licitatório e, por consequência, facilitando a adesão da agricultura familiar ao programa (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005).

4.1 EVOLUÇÃO NORMATIVA DO PAA

Para atender às necessidades de sua expansão e aprimoramento, o PAA sofreu uma série de alterações legais e normativas durante sua execução. Perin *et al.* (2021) propõem uma divisão dessa evolução em três períodos: 2003 a 2008; 2009 a 2013; 2014 a 2019. O Quadro 1 sintetiza, de forma cronológica, os marcos normativos do programa nestes períodos.

Quadro 1 - Marcos normativos do PAA

Decreto nº 4.772/2003	Atribuições do Grupo Gestor; Diretrizes para execução do Programa.
Lei nº 11.326/2006	Diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais: definição de agricultor familiar e público beneficiário da política.
Decreto nº 6.447/2008	A alimentação escolar é incluída no grupo beneficiário consumidor do programa.
Lei nº 12.512/2011	Novas finalidades são acrescentadas; Inclusão de povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais como público beneficiário.
Decreto nº 7.775/2012	As organizações aptas a participar do programa serão priorizadas aquelas constituídas por mulheres. Criação da modalidade Compra Institucional.
Resolução nº 59/2013 do GGPA	Prioriza aquisição de produtos de fornecedores inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, beneficiários do Programa Bolsa Família, mulheres, produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e demais povos e comunidades tradicionais e o público atendido por ações do Plano Brasil Sem Miséria.
Decreto nº 8.293/2014	Criação da modalidade Aquisição de Sementes.
MP nº 1.061/2021	Programa Alimenta Brasil.

Fonte: Elaboração própria a partir de Perin *et. al.* (2021)

No primeiro período (2003 - 2008) três decretos foram instituídos para regulamentar a criação do programa: Decretos nº 4.772/2003; nº 5.873/2006 e nº 6.447/2008 que, de maneira geral, tratam sobre a criação do Grupo de Gestão do PAA (GGPAA), determinando sua composição e competências. Como desdobramento do Decreto de 2003, foram elaboradas Resoluções que estabelecem a sistemática da execução do Programa e também foram previstas seis modalidades operacionais: compra direta da agricultura familiar (CDAF); incentivo à produção e ao consumo de leite (Programa de Apoio à Produção para o Consumo de Leite – PAA-Leite); compra direta local da agricultura familiar (CDLAF); e compra antecipada especial da agricultura familiar (CAEAF); contrato de garantia de compra da agricultura familiar (CGAF); e compra antecipada da agricultura familiar (CAAF).

Entretanto, esta última foi extinta após os dois primeiros anos de Programa e a modalidade de contrato de garantia não foi operacionalizada. O Decreto de 2006 ampliou o limite da compra pública para R\$ 3.500,00 por agricultor familiar, um aumento de mil reais. Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) passa a integrar a formação de convênios com Estados e Municípios. Vale citar, além do Decreto, que neste mesmo ano foi promulgada a Lei que estabelece diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº11.326/2006) a qual influencia diretamente no PAA, pois define quais requisitos serão necessários para um produtor ser considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural, além de especificar os demais beneficiários. Em 2008, o Programa expande sua área de atuação, pois o novo Decreto permite que a aquisição de produtos agropecuários seja direcionada também à alimentação escolar, neste caso a sistemática e procedimentos adicionais são definidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Durante esse primeiro período todos os atores envolvidos no Programa passaram por uma fase de adaptação à operação da nova política, a qual também precisou se adequar conforme sua expansão e teve suas modalidades e limites de compra ajustados novamente em 2009 (BRASIL, 2009).

No segundo período (a partir de 2009), durante o governo Dilma Rousseff, em 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria e neste cenário o PAA assume papel importante tanto no fomento à produção da agricultura familiar em situação de vulnerabilidade, quanto como ferramenta estratégica para o alcance dos objetivos do Plano (Perin et.al., 2021). Diante da evolução do Programa tanto quanto na ampliação da sua execução proposta inicial quanto da abrangência de outros setores, fez-se necessária uma nova legislação que detalhasse de forma mais específica os objetivos do PAA e estabelecesse novas finalidades, sendo assim foi promulgada a Lei nº 12.512/2011, atualizando o programa em seu capítulo terceiro. A Lei também traz como novidade a inclusão de povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais como público beneficiário (BRASIL, 2011). Importante citar que paralelo às análises da implementação do PAA e as crescentes discussões sobre gênero que ganharam espaço no período, o Programa decreta, em 2012, que o GGPA deve promover a ampliação da participação de mulheres no grupo fornecedor (além de

jovens e população em situação de extrema pobreza) que também terão atendimento priorizado (BRASIL, 2012). Neste dispositivo ainda foi incluída a modalidade de compra institucional, realizada por órgãos governamentais para atender suas demandas. No ano seguinte, em 2013, o GGPAA determinou um conjunto de grupos que deveria ser priorizado nas aquisições de beneficiários fornecedores - além do grupo de mulheres já previsto no decreto anteriormente citado -, definiu beneficiário consumidor como sendo o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e passou a exigir que as entidades receptoras de alimentos tivesse cadastro no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

O terceiro período proposto por Perin *et al.*(2021) é acompanhado da redução de investimentos no programa que será objeto de estudo deste trabalho adiante. Quanto às alterações normativas, em 2014 surgiu uma nova modalidade de compra: a aquisição de sementes (BRASIL, 2014). O estudo desses autores propõe o término do período em 2019, pois consideram outros aspectos que neste trabalho serão analisados posteriormente, portanto nessa seção, para fins de observar a evolução normativa o espaço temporal será estendido por mais dois anos. Em agosto de 2021 o governo de Bolsonaro lançou a MP nº 1.061/2021 - convertida na Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021, que revoga o PAA para instituir o Programa Alimenta Brasil. O novo programa excluiu a modalidade de compra de aquisição de sementes, retira a finalidade de constituir estoques públicos de alimentos e exclui alimentação escolar como finalidade de compra.

4.2 ESTRUTURA DO PAA

O programa foi se aperfeiçoando conforme aumentava sua adesão, buscando atender não apenas demandas de beneficiários, mas também acompanhar as pautas sociais. Assim, as finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos foram:

I - Incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, em fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda;

II - Incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

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;

IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para promover a alimentação escolar e o abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e nutrição nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos;

V - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;

VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional;

IX - estimular o cooperativismo e associativismo; .

(BRASIL, 2012)

Em termos do público beneficiário do PPA este é dividido em dois grupos principais:

- Fornecedor: formado pelos agricultores familiares, empreendedores familiares rurais e beneficiários amparados pelo art 3º da Lei 11.326/2006. A aptidão à participação está sujeita à apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou quaisquer outros documentos exigidos pela administração pública;
- Consumidor: formado por pessoas que estejam em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição ligadas ao Poder Público e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, aqueles atendidos pela rede pública de ensino e de saúde e que estejam sob custódia do Estado em estabelecimentos prisionais e em unidades de internação do sistema socioeducativo. Os critérios e as condições para distribuição direta de alimentos aos beneficiários consumidores e de participação e priorização de unidades receptoras serão estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2017);

A gestão do programa é feita pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), órgão de caráter interministerial e, portanto, sofreu alterações na composição ao longo dos anos conforme se alterava a estrutura de governo. A última formação de acordo com o Decreto nº10.150/2019 era feita por um representante e um suplente dos Ministérios da Cidadania (coordenador do Grupo), Economia, Agricultura, Pecuária e

Abastecimento e Educação. O controle social é realizado pelos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) nas esferas municipais, estaduais e nacional, em caso de inexistência deve ser indicada a instância de controle, sendo indicados os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou os Conselhos de Assistência Social. Ainda pode exercer essa função os comitês consultivos instituídos pelo Grupo Gestor (BRASIL, 2012).

A execução do PAA pode ser realizada por órgãos ou entidades da administração pública de estados, Distrito Federal, municípios, consórcios e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) que também, junto do Ministério da Cidadania fiscaliza o programa, sendo todas as modalidades auditadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). As aquisições de alimentos deverão conciliar a demanda por ações de promoção de SAN e de abastecimento alimentar com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores (BRASIL, 2017) podendo ser operadas através de seis modalidades de compra.

4.2.1 MODALIDADES DE COMPRA DO PAA

4.2.1.1 COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA (CDS)

Modalidade de abrangência a todo território nacional que realiza a compra de alimentos da agricultura familiar e doa imediatamente à população em situação de insegurança alimentar e nutricional. O Ministério da Cidadania é quem fornece os recursos e a operacionalização da CDS pode ocorrer via Conab ou Termo de Adesão com órgãos/entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos.

No primeiro caso é firmado um Termo de Cooperação com a Conab e os agricultores devem estar organizados em associações ou cooperativas que irão encaminhar uma Proposta de Participação. Uma vez aprovada, a organização fornecedora emite a Cédula de Produto Rural (CPR-Doação) e entrega diretamente os alimentos às entidades beneficiadas. Quando confirmada a doação a Conab repassa o recurso para a organização que pagará seus fornecedores. O limite é de R\$ 8.000,00 para agricultores que participarem via Conab.

No segundo caso, para aderir ao programa o ente interessado deve manifestar interesse através do Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos –

SISPAA onde deve se cadastrar. Os agricultores podem participar individualmente, mas sua inclusão deve ser intermediada por estados e municípios. O pagamento é efetuado diretamente pela União para a conta do produtor e o limite por unidade familiar/ano é de R\$ 6.500,00.

4.2.1.2 COMPRA DIRETA

A finalidade da modalidade da compra direta da agricultura familiar é a sustentação de preços: o programa adquire produtos que estejam com preços de mercado abaixo de seus preços de referência. Arroz, feijão, milho, trigo, sorgo, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó integral, castanha de caju e castanha-do-brasil são produtos passíveis de compra nessa modalidade sujeitos aos preços de referências determinados pelo GGPAА até o limite de R\$ 8.000,00 por unidade familiar. Essa modalidade é operacionalizada pela Conab e possui recursos oriundos do Ministério da Cidadania e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

4.2.1.3 INCENTIVO À PRODUÇÃO E AO CONSUMO DE LEITE – PAA LEITE

O PAA Leite é restrito ao semiárido brasileiro, norte de Minas Gerais e nordeste, sendo os governos estaduais os responsáveis por sua execução e os recursos oriundos do Ministério da Cidadania. O objetivo é incentivar a produção de leite de vaca e cabra produzidos pela agricultura familiar. A produção é destinada às famílias em vulnerabilidade social, que podem receber até sete litros por semana e, em caso de unidades receptoras, o volume máximo é condicionado à pactuação firmada com o programa. O produtor pode vender no máximo 100 litros por dia, podendo receber por ano até R\$ 9.5000, sendo os valores determinados pelo GGPAА conforme o preço do mercado local.

4.2.1.4 APOIO À FORMAÇÃO DE ESTOQUES

Essa modalidade tem como objetivo prestar apoio financeiro à formação de estoques de alimentos para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público. A Conab é a responsável pela execução, mas o processo da compra pública começa pelas organizações fornecedoras que devem identificar a

possibilidade de formação de estoque de determinado produto e então enviar uma Proposta de Participação à Conab. Esse documento deve apresentar todas as informações referentes aos produtos, proposta de preço, quantidade, prazo necessário para a constituição do estoque e quais agricultores serão beneficiados. Uma vez aprovada a proposta, a organização emite a Cédula de Produto Rural (CPR-Estoque) e é disponibilizado o recurso pela Conab.

As organizações/cooperativas adquirem a produção de seus associados e mantêm em estoque até que sejam comercializados no mercado convencional. Pode-se dizer que essa modalidade é uma espécie de financiamento à produção, tendo a CPR-Estoque prazo de 12 meses de validade (devendo ser quitado ao final desse período, com juros de 3% ao ano), permitindo a venda do produto em que o preço de mercado esteja favorável. O limite financeiro é de R\$ 8.000 por unidade familiar por ano e o valor total da Proposta de Participação possui teto de R\$ 1,5 milhão por organização/ano.

4.2.1.5 COMPRA INSTITUCIONAL

Órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios adquirem produtos diretamente dos produtores para atender suas demandas. O processo é feito através de chamadas públicas, sendo dispensado o processo licitatório e utilizado recursos próprios. O preço de aquisição é definido pelo órgão comprador sendo o limite de venda de R\$ 20.000,00 por ano.

4.2.1.6 AQUISIÇÃO DE SEMENTES

Nessa modalidade é realizada a aquisição de sementes de organizações familiares para destinar a agricultores familiares que necessitem de acesso ao insumo, não sendo permitida a comercialização de sementes geneticamente modificadas. A execução é feita pela Conab que deve receber a demanda por meio de órgãos parceiros, quais sejam, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Cultural Palmares (FCP), Instituto Chico Mendes (ICMBIO) e Estados. O acesso é por meio de chamada pública e a destinação de sementes é priorizada a famílias de agricultores familiares inscritos no Cadastro Único, mulheres, assentados, povos indígenas,

quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. O limite de participação por organização/ano é de R\$ 6.000.000,00.

O quadro 2 sintetiza essas modalidades, suas formas de acesso e executores no âmbito do PAA.

Quadro 2 - Modalidades do PA

MODALIDADE	DESCRIÇÃO	ACESSO	EXECUTOR
COMPRA DIRETA (CDAF)	Compra de produtos definidos pelo GGPA; objetivo de sustentação de preços.	Individual ou em grupo (formal ou informal)	Conab
COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA (CDS)	Compra de alimentos para doação imediata às entidades.	Individual ou em grupo (formal ou informal)	Estados e municípios e/ou Conab
PAA-LEITE	Compra leite para doação às pessoas em situação de Insan, operada nos estados do Nordeste e municípios do semiárido mineiro.	Individual ou em grupo (formal ou informal)	Governos Estaduais
FORMAÇÃO DE ESTOQUE	Apoio financeiro para formação de estoques de alimentos para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público.	Cooperativa e associação	Conab
COMPRA INSTITUCIONAL	Compra de produtos da agricultura familiar via chamada pública; atendimento de demandas do órgão comprador (consumo de alimentos, sementes e outros materiais).	Cooperativa e associação	Ente interessado
AQUISIÇÃO DE SEMENTES	Aquisição de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal; doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.	Cooperativa e associação	Conab

Fonte: Adaptado de Perin *et. al.*, 2021.

4.3 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA AGRICULTURA FAMILIAR E SAN

Segundo Secchi (2010) o conceito de política pública é abstrato, permitindo ser materializado por diferentes instrumentos. Rosa, Lima e Aguiar (2021) compreendem Política Pública como um instrumento técnico-político que visa à superação de um problema social, como a elaboração de intervenções na sociedade coordenadas por objetivos específicos e implementadas utilizando os instrumentos adequados. Sua função, portanto, é de transformar uma realidade.

O enfrentamento da fome foi assumido como uma das prioridades no primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), a principal medida adotada logo no primeiro ano de exercício foi a criação do Programa Fome Zero que tem o PAA como uma de suas bases estruturais. A Constituição de 1988 é um marco na garantia de direitos sociais sob responsabilidade do Estado que deve “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988). Também afirma seu compromisso com o direito à alimentação ao estabelecer ser de sua competência “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar” (BRASIL, 1988). Em 2010, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64 que introduz a alimentação como direito social e fundamental, garantindo a segurança alimentar como política de Estado (MARTINS, 2018).

Portanto, considerando a alimentação um direito fundamental, sua garantia prevista constitucionalmente e que existem cidadãos em situação de insegurança alimentar, é possível definir o acesso à alimentação como um problema público sendo necessárias ações do Estado para sua superação. As políticas criadas para essa questão passam diretamente pela oferta de alimentos. Conforme citado anteriormente, a produção agrícola no Brasil divide-se em dois grupos conforme sua modernização e, por consequência, sua capacidade produtiva e durante muito tempo a produção era voltada ao mercado externo. Assim sendo, a falta de tecnologia e mercado para a agricultura familiar são fatores limitantes para a produção. Sob essa perspectiva, a falta de incentivo para esse setor também pode ser considerada um

problema público de interesse coletivo. Sendo assim, o PAA enquadra-se enquanto política pública sob o conceito de Secchi:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (...) uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como politicamente relevante. (SECCHI, 2010, p.2).

O PAA também pode ser classificado como política pública social estando de acordo com o que define Godinho ser a função desse tipo de política:

Diante de uma conjuntura social fragilizada e com desigualdades que não possibilitam minimamente ao cidadão uma renda fixa mensal compatível com suas necessidades básicas de sobrevivência e de sua família, cabe às Políticas sociais conhecer e estabelecer mecanismos de enfrentamento das vulnerabilidades sociais as quais a população está sujeita. (Godinho, 2011, p.3).

Para além da discussão sobre o acesso regular à alimentação, a qualidade do alimento ofertado é ponto importante no que diz respeito à SAN, não basta ter acesso, é preciso que a alimentação seja adequada. O modelo de produção e consumo atual baseia-se em práticas que geram impactos econômicos, sociais e na saúde, refletindo na fome, desnutrição e obesidade, como por exemplo, o expressivo uso de insumos químicos e agrotóxicos, ultra processamento, conservação artificial de produtos e má distribuição de alimentos.

A alta oferta desse tipo de alimento ocasionou o aumento da população obesa e conferiu à insegurança alimentar um novo grupo que a caracteriza, o de pessoas qualitativamente mal nutridas. Para reduzir os impactos dessas práticas, mostra-se fundamental a construção de sistemas alimentar sustentáveis, sendo o Estado o ator mais poderoso nesse processo, visto a sua disponibilidade de recursos e capacidade de intervenção na produção e consumo orientados para fins sustentáveis. Nesse sentido, a regulação dos mercados por parte do Estado constitui-se como importante estratégia de garantia a segurança alimentar e nutricional, uma vez que por um lado pode fomentar os mercados de alimentos de alto valor nutricional e que contribuem para a vida saudável da população, por outro lado pode criar mecanismos de dificuldades de acesso a alimentos de má qualidade (GRISA; SCHNEIDER;

VASCONCELLOS, 2020; PREISS E SCHNEIDER, 2020). Um instrumento de intervenção estatal de fomento a determinado mercado é a geração de demanda, isto pode ser feito através das compras públicas.

Grisa, Schneider e Vasconcellos (2020, p.73) definem a importância de compras públicas à medida que “produzem efeitos no âmbito da produção, da distribuição, do consumo e da educação alimentar, com repercussões para o meio ambiente, saúde, segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento”. Preiss e Schneider (2020) ressaltam que a SAN se preocupa com o incentivo da diversidade cultural e sustentabilidade ambiental e os produtos agroecológicos e da sociobiodiversidade oriundos da agricultura familiar e povos tradicionais são os que têm se mostrado mais compatíveis com esse preceito.

As compras públicas são um mecanismo do PAA que ao adquirir produtos da agricultura familiar garantem o mercado consumidor de seus produtos e, por conseguinte, é um gerador de renda para essas famílias. Da mesma forma, destinando os produtos oriundos desse setor, que é incentivado à produção orgânica para pessoas em vulnerabilidade, lhes assegura o direito fundamental não apenas à alimentação, mas à alimentação adequada.

O Decreto nº 9.214 de 29 de novembro de 2017 define que na modalidade de Compra Institucional serão priorizadas as organizações fornecedoras constituídas por mulheres, por povos e comunidades tradicionais e por outros grupos específicos, expandindo os resultados das compras públicas a questão da democratização de acesso ao programa a grupos marginalizados ou inviabilizados. Também expande quanto à preocupação com a agricultura sustentável: o PAA permite acréscimo nos preços de referência aos produtos oriundos da produção orgânica ou agroecológicos; valorização da biodiversidade e produtos do extrativismo, dispondo como possibilidade de compra mais de oitenta espécies nativas da biodiversidade brasileira, além da aquisição de sementes locais (GRISA; SCHNEIDER, VASCONCELLOS, 2020).

A formação de estoques estratégicos também é um mecanismo que trata concomitantemente agricultura familiar e SAN, uma vez que está determinado por lei que os recursos arrecadados da venda de estoque devem ser destinados a ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, contribuindo diretamente para o acesso à alimentação pela população em situação de Insegurança Alimentar.

5 MÉTODO

Em termos metodológicos trata-se de um estudo exploratório-descritivo, visando a melhor compreensão do programa e sua operacionalização no Estado do Rio Grande do Sul, construindo hipóteses sobre o mesmo. Essa pesquisa possui caráter quanti-qualitativa, pois entende a importância da utilização de ambas as técnicas como forma de subsidiar mutuamente os resultados obtidos em cada uma.

A análise será feita de forma quantitativa, por meio de análise documental e através da coleta de dados secundários referentes aos investimentos aplicados no período. Foram considerados os dados obtidos através dos Sumários Executivos (2003 a 2015) e Compêndios (2006 a 2020) da Conab referente às modalidades de compra que executam e dados da execução via Estado e Municípios (por meio de convênios e termo de adesão), em que o MDS é fonte de recurso - essas informações foram obtidas através de solicitação pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 1257/2011). Todos os dados foram compilados em planilhas do excel e organizados de acordo com as análises de interesse.

Sendo assim, serão consideradas as seguintes modalidades: Compra Antecipada Especial (CAEAF), Compra Direta (CDAF), Doação Simultânea (CDS) - Conab e Estados e Municípios, Formação de Estoque e Aquisição de Sementes. A modalidade Compra Institucional é executada de forma independente por cada ente interessado, que é também o responsável pelo recurso, sendo inviável compilar os dados de todas as compras, portanto não será considerada neste trabalho.

A pesquisa qualitativa foi realizada por meio de entrevistas realizadas com representantes de organizações da agricultura familiar no Estado: um servidor público do MDA (Entrevistado 1), um de cooperativa fornecedora (Entrevistado 2), um da FETAG (assessor de política agrícola e agroindústria – Entrevistado 3) e dois entrevistados representantes do MST (integrantes do setor de produção e certificação – Entrevistados 4 e 5). Uma entrevista foi realizada via e-mail, em virtude da indisponibilidade do entrevistado, através da resposta de perguntas específicas. As demais foram realizadas virtual ou presencialmente seguindo entrevista semi-estruturada. As entrevistas foram realizadas no período de janeiro à março de 2023.

6 O PAA NO RIO GRANDE DO SUL

Um estudo realizado pelo ObservaSinós em 2020 informa que durante o período de 2004 a 2013 a insegurança alimentar no RS teve uma redução de 35,7%. Porém o período que segue até 2018 mostrou um comportamento contrário: observou-se um aumento de 47,8% no índice. O mais recente relatório da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), com dados coletados entre 2021 e 2022, aponta um percentual de 47,6% de gaúchos enfrentando algum grau de insegurança alimentar, sendo 14,1% grave. É o estado da região Sul em que mais pessoas enfrentam a fome. Os estudos atribuem esse aumento à política de austeridade fiscal que sofreu todo o país impactando o orçamento para políticas públicas, aumento do desemprego e, por consequência, da pobreza da população que não conta com auxílio de políticas do Estado, além do fato da pandemia da COVID-19 ter intensificado esses processos.

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SISAN) foi instituído no Estado em 2007 por meio da Lei nº 12.861/2007, mas só aderiu de fato em 2011. Até 2021 oito municípios haviam aderido ao sistema². O Rio Grande do Sul executa os seguintes programas e ações relacionadas à SAN: i) acesso facilitado a insumos agropecuários; ii) estímulo à agricultura orgânica, agricultura familiar, aquicultura, pesca e associativismo; iii) estímulo à venda direta de alimentos fomentando Centro de comercialização e Feiras; iv) apoio a pesquisas de estatísticas sobre a agropecuária; v) aquisição de produtos através do PAA.

Os equipamentos públicos são instrumentos de promoção da SAN, sendo eles: bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e unidades de distribuição da agricultura familiar. Este último, tendo como referência o Plano Estadual de SAN do RS 2018-2019 é o que possui maior funcionamento no estado (CAISAN, 2018).

Nota-se que essas ações passam pela atenção à produção, visando garantir que exista oferta de alimentos suficientes e também pelo fomento às formas de

² A adesão ao SISAN exige que o município tenha um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, institua uma Câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de SAN; e se comprometa a elaborar um plano municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir da sua assinatura (CAISAN, 2018). Esses fatores podem representar entraves para a adesão municipal.

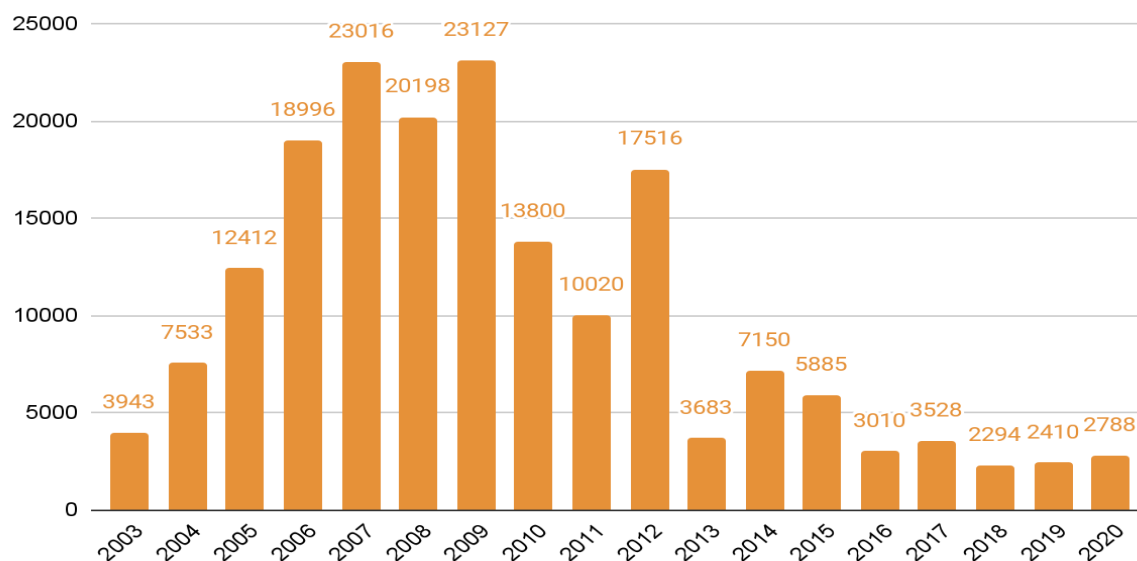
acesso. Essas iniciativas envolvem, portanto, o setor agropecuário do estado, principalmente a agricultura familiar. O incentivo ao setor é coerente e importante tendo em vista que é responsável pela maior parte dos estabelecimentos agropecuários no RS: de acordo com último Censo agropecuário do IBGE (2017), dos 365.094 estabelecimentos, cerca de 80,5% são classificados como agricultura familiar (estando acima da média nacional de 77%), detentora de 25,3% da área cultivada no estado. O fortalecimento da agricultura familiar é fundamental para o enfrentamento da insegurança alimentar e fortalecer o setor significa também garantir renda ao produtor para que possa não somente ter recursos próprios para aprimorar sua produção, mas também ter condições de vida decentes para trabalhar.

6.1 EXECUÇÃO DO PAA NO RS

Conforme citado anteriormente, a análise quantitativa da execução do PAA no Rio Grande do Sul será feita a partir de dados obtidos através de relatórios de gestão da Conab e informações de execução fornecidas pelo MDS via Lei de Acesso à Informação. Sendo assim, serão consideradas as seguintes modalidades: Compra Antecipada Especial, Compra Direta, Doação Simultânea (Conab e Estados e Municípios, Formação de Estoque e Aquisição de Sementes). A modalidade Compra Institucional é executada de forma independente por cada ente interessado, que é também o responsável pelo recurso, sendo inviável para fins deste estudo compilar os dados de todas as compras, portanto não será considerada neste trabalho.

Os dados permitem identificar que o número de famílias de agricultores atendidas pelo PAA durante o período de 2003 a 2020 perfaz 181.309, conforme apresenta o gráfico 1. Trata-se de uma estimativa genérica que permite alguma margem de erro, pois não diferencia famílias que possam ter participado de mais de uma modalidade de compra em um mesmo ano, podendo ser contabilizadas em duplicidade.

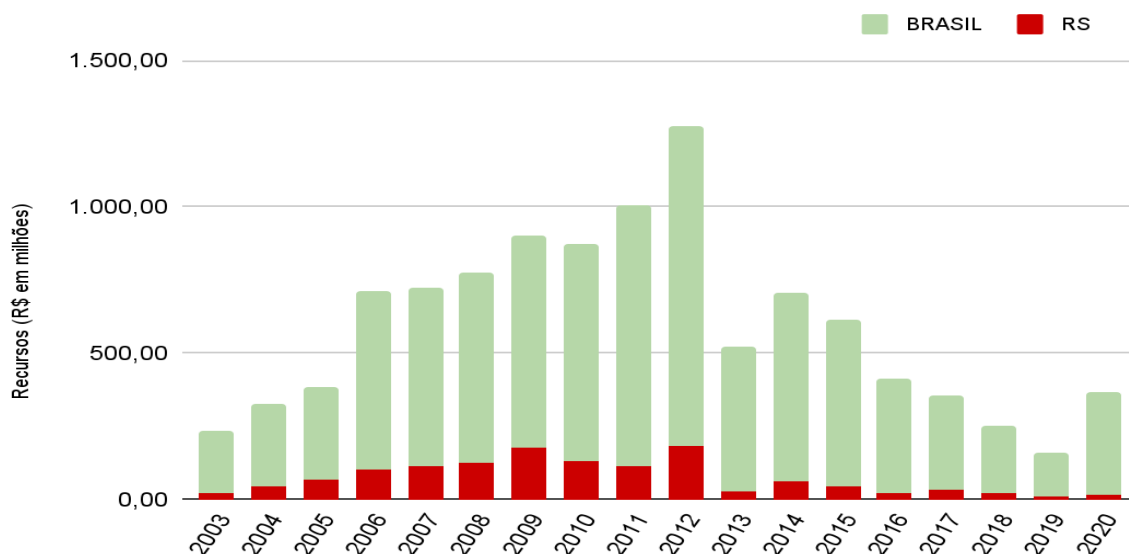
Gráfico 1 - Número de Agricultores Fornecedores do PAA no RS (2003-2020)



Fonte: Elaboração própria, 2023

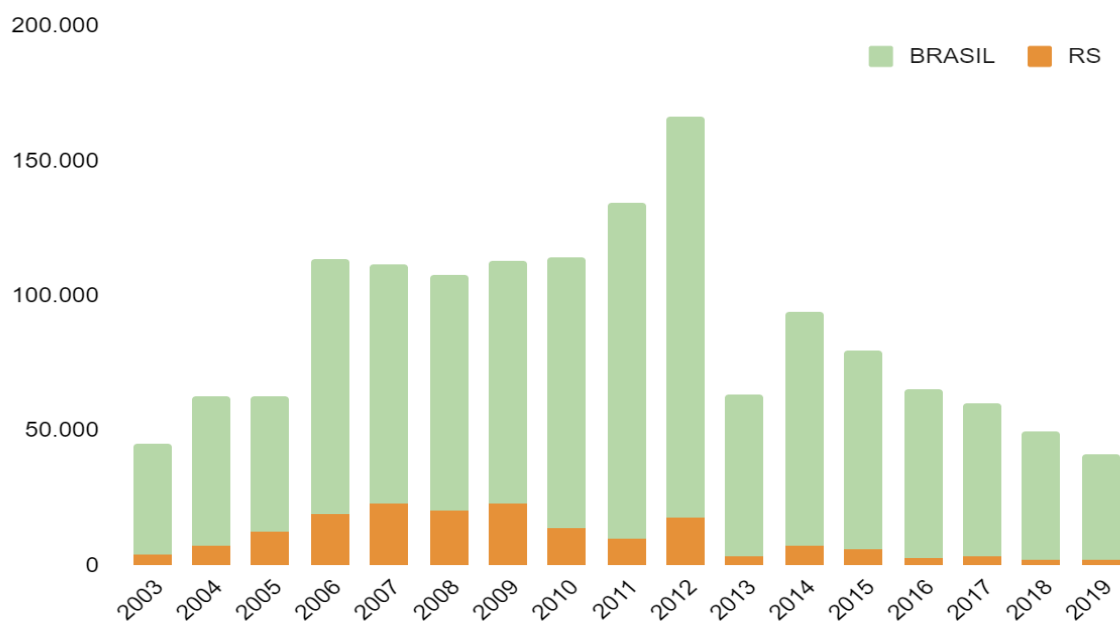
O comportamento do Rio Grande do Sul acompanha, de maneira geral, a execução do PAA a nível nacional conforme mostra o gráfico 2 o qual permite observar a relevância da participação do estado. Até 2012 o RS deteve aproximadamente entre 11,4% a 24,6% dos valores financeiros destinados ao Programa em todo território nacional. Será visto adiante que essa significância se deve, além de ações pontuais, à modalidade de Apoio à Formação de Estoque em que a região Sul executa em maior quantidade quando comparada ao restante do Brasil. A importância do estado pode ser observada também mediante a relação do número de agricultores fornecedores: entre 2004 e 2009 os produtores gaúchos representaram aproximadamente 20% a 25,8% dos fornecedores do PAA conforme mostra o gráfico 3.

Gráfico 2 - Recursos aplicados no PAA no Brasil e no RS, em milhões de reais, no período 2003 a 2020.



Fonte: Elaboração Própria, 2023
Valores corrigidos conforme IPCA referente a 12/2020

Gráfico 3 - Número de Agricultores fornecedores do PAA no Brasil e no RS no período 2003 a 2019.

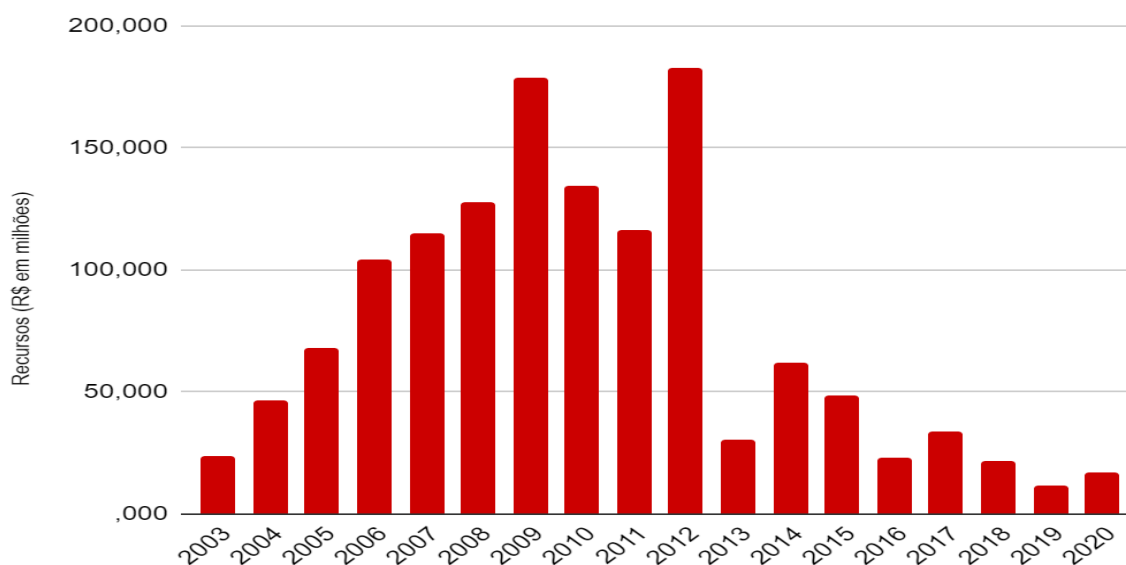


Fonte: Elaboração Própria, 2023
Não foram considerados os dados de 2020 em virtude da ausência dessa informação completa

O gráfico 4 mostra a evolução do total de recursos destinados à execução do PAA no RS e permite observar uma crescente em relação ao investimento financeiro, acompanhando o avanço e ampliação da implementação do programa

que se observa até 2012, seguida de uma queda brusca no ano seguinte. Os dois anos sucedentes apresentam uma leve melhora de investimentos, mas ainda correspondem a valores bastante inferiores ao período anterior a 2013, seguindo assim até 2020. Essa tendência declinante do estado corrobora o que foi observado na literatura apresentada anteriormente (Perin et al, 2020) que descrevem e analisam a trajetória do programa no Brasil.

Gráfico 4 - Recursos destinados ao PAA no RS, em milhões de reais no período 2003-2020



Fonte: Elaboração Própria, 2023.
Valores corrigidos conforme IPCA referente à 12/2020

O significativo aumento de recursos destinados ao programa nos anos de 2009 e 2012 é justificado, pois nesse período ocorreram ações pontuais que demandaram maior orçamento: em 2009 a modalidade Compra Direta (CDAF) teve relevante atuação no atendimento à demanda da compra de feijão, uma vez que foi um ano de alta safra e baixo preço, sendo assim o PAA interveio e cumpriu sua função de sustentação de preço ao agricultor. No RS foram destinados à época R\$ 76.107.664,00 para aquisições da CDAF o que representou 45,73% do total destinado para a modalidade de todo o país (esses números referem-se ao total, abrangendo outros produtos e não apenas feijão). Este foi o ano em que o RS teve maior participação em termos financeiros durante o PAA, correspondendo a aproximadamente 24,6% da execução geral nacional.

Em 2012 a alta se deve novamente à CDAF, desta vez por meio da aquisição de leite em pó e suco de uva para compor cestas básicas no RS, que foi responsável

por receber 83,66% dos recursos totais da modalidade. É válido observar que o número de agricultores não acompanha proporcionalmente o crescimento de recursos, isso ocorre, pois os produtos adquiridos possuem alto valor agregado, resultando um maior quantitativo orçamentário que não necessariamente irá representar um maior número de agricultores envolvidos. Diferentemente de 2009, em 2012 a Compra Direta atuou com a finalidade de doação de alimentos.

No ano seguinte é observada uma expressiva redução, tanto no número de famílias fornecedoras participantes quanto recursos aplicados, observada entre os anos de 2012 e 2013. Isso pode ser explicado devido ao fato de o PAA ter sido alvo da chamada Operação Agrofantasma³, em 2013, que investigou supostos desvios de verba pública e fraudes nos documentos de entrega que teriam sido cometidas por agricultores e agentes públicos da Conab. A operação teve como desfecho a absolvição de todos os acusados por falta de provas e, embora tenha sido realizada apenas no estado do Paraná, gerou “efeitos desastrosos para o programa em todo o país”, conforme afirmou em entrevista o Entrevistado 1 (E1), servidor público do MDA, que complementa destacando que durante esse episódio o programa paralisou e a partir de então, sofreu uma série de adequações burocráticas que dificultou o acesso e sua execução.

Como visto anteriormente, o PAA é uma política que garante mercado para o produtor - portanto, é uma garantia de renda - e pode funcionar como instrumento de sustentação de preços, de formação de estoques e para doação de alimentos. O acesso de agricultores familiares pode ser realizado de forma individualizada ou cooperada.

Para compreender como o Rio Grande do Sul opera o PAA é importante analisar individualmente as modalidades de compra, já que cumprem funções diferentes. A fim de realizar análise sobre as formas de acesso, a modalidade de Compra com Doação Simultânea foi dividida entre a operação da Conab e a operação via Termo de Adesão, pelos Estados e Municípios. O Termo passa a valer no RS em 2013, sua criação vem para substituir os convênios com o objetivo de desburocratizar o acesso individual e a transição deveria ser feita somente quando o

³ A Operação Agrofantasma foi autorizada pelo então juiz Sergio Moro, na qual 13 agricultores ficaram detidos entre 48 e 60 dias na sede da Superintendência da PF, em Curitiba, e em Guarapuava/PR. Todos foram absolvidos em dezembro de 2016 pois não havia provas contra os réus. Detalhes deste processo podem ser encontrados na reportagem da revista Carta Capital, disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/destruiu-os-nossos-sonhos-o-relato-de-agricultores-presos-injustamente-por-moro/>.

convênio findasse a vigência (VALADARES e SOUZA, 2015), entretanto os dados obtidos mostram a execução de ambos instrumentos concomitantemente. Não é possível afirmar com certeza, mas durante a entrevista com o servidor do MDA, o mesmo comentou ser comum a solicitação de prorrogação do prazo do convênio, o que pode ser uma hipótese para explicar o avanço da operação até 2018. Uma vez que o objetivo de ambos os instrumentos é a doação de alimentos e a forma de acesso é a mesma, seus dados serão agrupados em “CDS (Adesão)” para melhor visualização na análise.

Tabela 1 - Execução do PAA no RS por modalidade, número de agricultores e recursos aplicados entre 2003 e 2020.

MODALIDADE	Nº AGRICULTORES	RECURSOS (R\$)
CAEAF	19.851	112.081.315,42
CDAF	69.126	568.336.369,11
CDS (Conab)	41.626	247.708.185,23
ESTOQUE	37.238	307.335.968,36
SEMENTES	444	8.592.940,77
CDS (ADESÃO)	19.666	101.299.360,47

Fonte: Elaboração Própria, 2023

Valores corrigidos conforme IPCA referente à 12/2020

Em primeiro lugar é importante lembrar que a Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAEAF) operou apenas entre 2003 e 2005, quando foi dividida em Formação de Estoque e Doação (Conab), mas mesmo em apenas três anos envolveu um considerável valor aplicado, especialmente quando comparada com outras modalidade que operaram durante um período maior. Outro aspecto importante é considerar a criação da Aquisição de Sementes somente em 2015, modalidade que o Rio Grande do Sul juntamente a São Paulo e Goiás foram os únicos estados fornecedores de sementes em todos os anos, sendo que em 2019 o RS executou sozinho a modalidade através da aquisição de 652kg de sementes de cebola de uma organização do município de Candiota.

A Compra Direta da Agricultura Familiar destaca-se como a modalidade que apresenta maior volume de recursos e agricultores envolvidos. A análise discriminada ano a ano mostra uma oscilação de investimentos em comparação com as demais modalidades, nem sempre a CDAF é a com maior desempenho. Essa variação ocorre por sua execução depender de uma situação de mercado favorável

e/ou demanda de compra, o que se observou em 2009 e 2012. A partir de 2018 não houve aquisições por meio da CDAF no estado. Sua finalidade central é a sustentação de preços, mas como mostrado anteriormente, em 2012 foi instrumento de venda de produtos para formar cestas básicas. Não há dados exatos sobre a destinação financeira dos produtos da Compra Direta que permitam avaliar o quanto pode ter contribuído para a doação de alimentos para população em insegurança alimentar, indo além do seu objetivo principal. Porém, conforme explica o Entrevistado 1 (MDA), outro destino aos produtos adquiridos nesse caso é a constituição de formação de estoque pela Conab e este é um instrumento fundamental para garantia de acesso à alimentação de toda a população, pois garante o abastecimento interno que será capaz de controlar um cenário de altas de preços de determinado produto, mantendo-o acessível.

A Formação de Estoque também opera conforme demanda, neste caso dos próprios agricultores. Os relatórios da Conab a nível nacional apresentam essa modalidade com números comparativos inferiores às demais, com exceção da região Sul. A Tabela 1 confirma que no RS a modalidade contemplou um alto valor de recursos e agricultores fornecedores. Essa especificidade do estado ocorre porque a participação na Formação de Estoque deve ser realizada exclusivamente por meio de DAP Jurídica, ou seja, os agricultores devem participar por meio de organizações e, conforme comenta o Entrevistado 1, “a agricultura familiar no RS se caracteriza por ser organizada em cooperativas e associações, o que propicia o maior acesso à modalidade no estado”. No entanto, no ano de 2020 não houve operacionalização.

Esse instrumento de compra atua, além da sustentação de preços, como ação estruturante da garantia de acesso regular e permanente ao alimento, como destacam Zimmermann e Delgado (2023). Desde meados de 2013 foi operacionalizada apenas com recursos da SEAD (que substitui o MDA e posteriormente substituída pelo MAPA), mas até então as fontes eram do MDA e do MDS⁴. Sendo assim, durante certo período a modalidade também serviu como instrumento de garantia de acesso à alimentação. Inclusive os dados detalhados

⁴ São diferentes as finalidades dos recursos provenientes de cada Ministério: do MDS, são destinados para doação de alimentos, portanto a quitação da CPR-Estoque ocorre por meio da comprovação da doação de alimentos, conforme explica E1. Já o valor oriundo do MDA deve retornar ao caixa público, devendo ser quitado financeiramente, seja pela venda realizada pela própria organização ou mesmo pela Conab (SAMBUICHI et. al., 2014).

permitem inferir que desde a saída do MDS, diminuiu o número de agricultores fornecedores, assim como o valor destinado às ações. Evidente que nesse caso há de ser levado em consideração outros fatores que podem incidir sobre esses números, como as próprias condições para uma produção significativamente grande - por exemplo, a questão da seca que assolou o estado em diferentes momentos desse período.

6.1.1 COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA

Embora a Formação de Estoque e Compra Direta atuem na questão da alimentação, a modalidade de Compra com Doação Simultânea (CDS) é a principal responsável pela consecução do objetivo do PAA em promover o acesso à alimentação. Esse tipo de compra atua na segurança alimentar como uma política emergencial, pois disponibiliza de forma imediata o alimento aos grupos em insegurança alimentar e nutricional (ZIMMERMANN e DELGADO, 2023). Somados os dados referentes à execução da Conab e do Estado e Municípios, participaram da CDS no RS cerca de 61.231 famílias e foram investidos R\$ 349.007.545,70 entre 2004 a 2020. Os números ficam atrás apenas da CDAF, mas como já apontado, o investimento deve considerar o valor dos produtos envolvidos e ações pontuais.

Nas entrevistas realizadas com representantes de organizações dos agricultores familiares do estado foi unânime a afirmação de esta ser a modalidade mais importante executada pelo PAA, que operou durante todo período analisado neste trabalho, ainda que com orçamento reduzido. O Entrevistado 2 (E2), comenta que

(...) a CDS tem contribuição histórica para o programa e acredita ser esta sua modalidade estruturante. Uma das facilidades da CDS é a possibilidade do agricultor poder participar de forma individual, ao contrário da Formação de Estoque, por exemplo, que exige um certo grau de organização e conhecimento, na CDS um pequeno agricultor que decide vender para o Programa pode fazer isso de forma mais fácil, basta ter a DAP física". (Entrevistado 2, Cooperativa fornecedora).

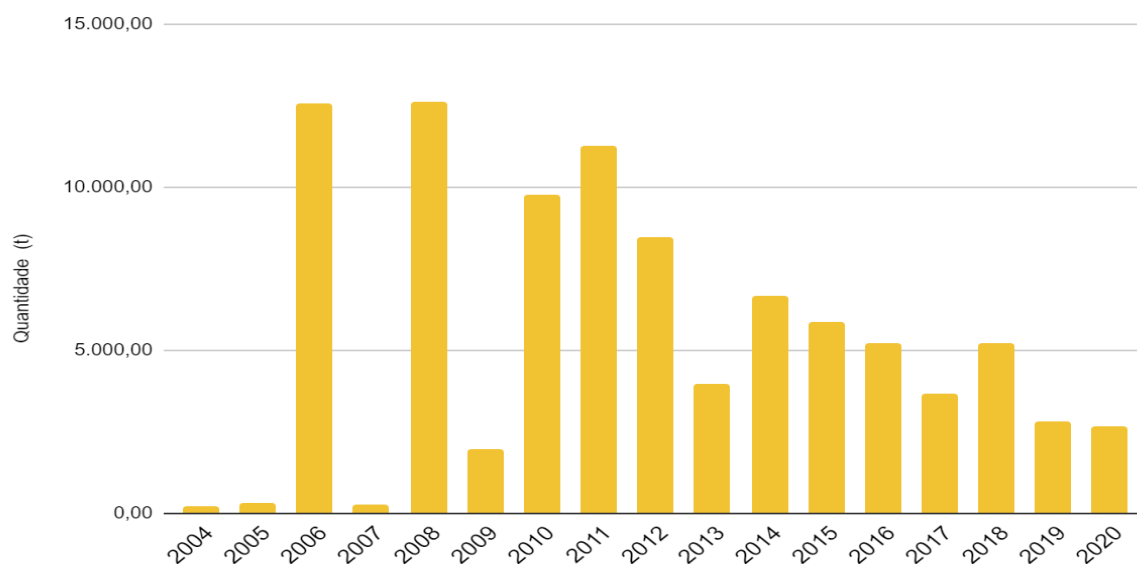
Já o Entrevistado 1 (MDA) diz que

"(...) essa facilidade de acesso faz a doação simultânea ser a modalidade perfeita para inserir agricultores no mercado, permitindo que famílias até então acostumadas a produzir apenas para consumo próprio passem a diversificar sua produção para atender o PAA." (Entrevistado 1, MDA).

O entrevistado observou que muitas dessas famílias conforme foram se especializando passaram a se organizar em cooperativas e associações, aumentando suas possibilidades de venda. O Entrevistado 1 define o PAA como uma “escola para pequenos agricultores, sendo a CDS a porta de entrada especialmente para aqueles menos estruturados”. O Entrevistado 2 também se refere à modalidade como “instrumento que ensina o agricultor a se organizar e inserir no mercado, o que foi importante para atender às demandas que surgiram da Compra Institucional instituída em 2012”.

Os dados relativos aos beneficiários consumidores da modalidade são insuficientes para dimensionar seu alcance, isso porque a doação de alimentos ocorre de maneira descentralizada o que dificulta a concentração dessas informações. A quantidade de alimentos adquiridos possui maior controle, ainda que não possa ser estimada com precisão, uma vez que a Conab não disponibiliza essa informação em seus relatórios referente aos anos de 2007, 2019 e 2020 quando sabe-se que houve orçamento para compra. Porém, considerando a ausência desses dados, os demais documentos consultados na pesquisa permitem estimar a aquisição de 93.604,53 toneladas de alimentos durante 2003 e 2020. O gráfico 5 permite observar que o período de maior quantidade de produtos adquiridos pela CDS precede 2014, ano em que o Brasil deixa de integrar o mapa da fome da ONU, podendo indicar a contribuição do Programa para a conquista.

Gráfico 5 - Quantidade de alimentos adquiridos pela CDS no estado do RS no período 2004 a 2020.



Fonte: Elaboração Própria, 2023

Nota metodológica: No período de 2003 a 2005 ainda não existia a modalidade CDS operada pela Conab, sendo a doação à época feita via CAEAF, que também atuava na formação de estoque. No ano de 2003 também não foram obtidos dados de aquisição por meio do Estado e Municípios, por isso não aparece no gráfico.

6.1.2 CDS E AS ORGANIZAÇÕES DE AGRICULTURA FAMILIAR

Embora a Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão seja um facilitador de acesso, tanto os dados quantitativos quanto as informações obtidas pelas entrevistas mostram que a execução via Conab envolve maior número de agricultores. Para o Entrevistado 4 a preferência dos agricultores assentados do MST é a “doação simultânea realizada por meio de suas cooperativas, especialmente tendo em vista o caráter político do Movimento que, ao longo dos anos, desenvolveu alianças políticas com entidades populares urbanas”. O Entrevistado 3, da FETAG, aponta que “muitas vezes as prefeituras têm limitações em saber operar o programa, o agricultor sozinho - especialmente o pequeno – idem”. O Entrevistado 2 reafirma essa dificuldade, diz que para o agricultor organizar toda logística de produção e venda sozinho é, em suas palavras, “insano”. Nesse contexto faz-se necessária uma assistência que as cooperativas e associações podem fornecer, além disso, a Conab conta com uma estrutura operacional e expertise que o Estado não dispõe.

O Entrevistado 2 destaca ainda que o PAA fomentou uma nova forma de cooperativismo,

(...) antes do Programa as cooperativas eram caracterizadas por serem bastante numerosas e seus cooperados possuíam uma relação distante, sendo o associado basicamente um fornecedor. Após o PAA percebeu-se a necessidade de criação de cooperativas menores para melhor assessorar seus associados e, como consequência, alcançar um número maior de agricultores, principalmente os menos capitalizados que necessitam de auxílio para ingressar no Programa e que o município não consegue alcançar. (Entrevistado 2, Cooperativa fornecedora).

Esses fatores fazem com que a CDS via Conab seja mais operacionalizada, fazendo com que se crie o que Entrevistado 1 chama de “efeito multiplicador”.

O fortalecimento das organizações da agricultura familiar é, portanto, fundamental para a superação das desvantagens em que se encontram pequenos agricultores, especialmente quanto à eficiência do uso dos recursos disponíveis. A organização em cooperativas e associações permite alcançar o produtor menos capitalizado, podendo viabilizar investimentos para seu processo produtivo. Além disso, estar sob forma de organização coletiva adquire maior poder político para reivindicar seus interesses frente à agenda governamental (BUAINAIN e GARCIA, 2013). Como já dito anteriormente, o RS é destaque no cenário nacional quanto a essas organizações: o Censo Agropecuário de 2017 identificou que 40,3% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar participam de cooperativas, sendo expressivamente superior à média nacional de 10,6%.

6.2 OUTROS IMPACTOS DO PAA

Além da garantia de mercado e, por consequência, renda ao agricultor familiar e a doação de alimentos à população em insegurança alimentar, o PAA gera outros impactos positivos. A diversificação, aumento e especialização da produção é um ponto destacado pelos entrevistados. Entrevistado 2 percebeu que “a produção então concentrada em um ou dois itens, passou a ser diversificada de modo que o produtor pudesse atender a diferentes demandas do Programa”. Esse comportamento também é apontado pelo Entrevistado 4 que ainda acrescenta como consequência dessa mudança, “o fato de melhorar a oferta de alimentos para consumo das próprias famílias produtoras que acabam se beneficiando do Programa também como consumidoras”. O Entrevistado 5 (E5), representante do MST, comenta sobre a importância do PAA em “auxiliar o agricultor a aprender a lidar com

o mercado convencional, citando por exemplo o arroz e feijão que, no último período, quem quisesse comercializá-lo precisou enfrentar um mercado fora do PAA”. Novamente aqui o programa aparece como uma “escola” conforme o Entrevistado 1 já havia citado, “mas não só de organização produtiva, mas de inserção no mercado”. O Entrevistado 5, representante do MST, resalta também a questão da associação familiar, uma vez que determinada unidade familiar tenha garantia de venda de sua produção (e, portanto, pode continuar a investir) “o jovem que então saía de forma definitiva para a cidade, passa a permanecer ou retornar ao campo para trabalhar nas terras da família”. Além disso, reitera-se a importância do programa no fomento e fortalecimento das associações e cooperativas, ponto destacado por todos os entrevistados.

6.3 DESMONTE DO PROGRAMA

A análise dos dados quantitativos permite observar a redução do Programa nos últimos anos, que inclusive deixou de ser operacionalizado em algumas modalidades. O esvaziamento iniciou em 2013 com a Operação Agrofantasma e, embora tenha alcançado uma leve recuperação em 2014, os anos seguintes foram de queda. Sobre esse período o Entrevistado 1 comenta ter sido crucial, um marco para a perda do vigor do Programa, que nos anos seguintes acompanhou os cortes orçamentários que o governo executou em várias áreas, “transformando numa bola de neve para esvaziamento do programa”. Ainda quanto à 2013 e a Operação, o Entrevistado 5, compartilha uma experiência com produtores do município de Tupanciretã-RS:

Em 2013 nós tínhamos um projeto em Tupanciretã, são 30 famílias que tinham se organizado pra produzir. O projeto tava pronto, tinha sido entregue, com toda certeza seria aprovado porque não tinha nada que pudesse rejeitar, aí veio a ofensiva da PF (...) e essas 30 famílias que produziram entregaram (a produção) pros porcos e pras vacas. Até venderam meia dúzia porta-a-porta, mas eram 30 famílias com produção de mais de um hectare de alface. O projeto não foi aprovado por causa da operação. Nós estávamos em um estágio em que as famílias estavam começando a entender o programa, a dar credibilidade. (Entrevistado 5, MST).

O fato da agricultura familiar no Rio Grande do Sul estar em geral mais organizada, e essa ser uma exigência para as operações da Conab, faz com que o estado ganhe destaque no cenário nacional (SAMBUICHI *et.al.*, 2014). O esvaziamento do PAA também passa pela tentativa de enfraquecimento - ou ao menos a falta de interesse no fomento - dessa organização: até 2015 a CDS obteve maior aporte orçamentário para sua execução por meio da Conab, porém após 2016 essa realidade muda e o acesso via Termo de Adesão é quem recebe maior volume de recursos, retirando o protagonismo da Conab e das organizações da agricultura familiar. O Entrevistado 2 aponta que “essa medida enfraquece a lógica do cooperativismo e compromete a execução do programa, pois o município conta com limitações” as quais já foram apontadas anteriormente.

A queda de investimento financeiro aplicado no Programa acompanha a mudança de governo no país que modifica também o entendimento sobre qual o papel do Estado, que a partir do governo Temer passa a assumir um caráter clientelista/patrimonialista, deixando para trás a função de promotor de desenvolvimento e garantidor de direitos e de proteção social (ZIMMERMAN e DELGADO, 2023). Temer age no enfraquecimento do PAA também por via institucional quando extingue o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), um dos órgãos centrais na execução do Programa. A atenção às políticas públicas sociais não é, portanto, uma prioridade para esse tipo de governo. Sendo assim, os últimos anos do PAA representaram desafios para os agricultores que passaram a contar com a renda obtida da venda de produtos ao Programa, foi necessário encontrar outros mercados que pudessem se inserir. O Entrevistado 4, comenta que “o PAA gerava, em média, pelo menos um salário mínimo para os beneficiários-fornecedores”. Seu companheiro de MST, E5, exemplifica o efeito do esvaziamento do PAA ao contar que “o Movimento certificou para produção orgânica destinada à política mais de 250 famílias na região metropolitana de Porto Alegre, mas esse número reduziu para menos da metade”. Já o Entrevistado 3 afirma que “nesse último período a FETAG tem recebido, frequentemente, ligações questionando sobre doações de alimentos, o que não era observado antes de 2017”.

A agenda de um governo de extrema-direita como o de Jair Bolsonaro intensificou o processo de esfacelamento de políticas públicas com a perspectiva de dissociá-las do processo democrático, além de considerar o paradigma de SAN como um verdadeiro “inimigo” político (ZIMMERMANN e DELGADO, 2023, p.183).

No primeiro ano de mandato foram extintos o CONSEA, ator social fundamental na criação do PAA bem como durante toda sua operacionalização, e o Ministério do Desenvolvimento Social, órgão estruturante do Programa.

Além da extinção de importantes atores sociais e governamentais que são pilares do programa, o desmonte acontece também via Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), uma vez que “a ausência ou insuficiência de serviços de Ater compromete as ações do PAA, posto que, para a organização produtiva dos beneficiários fornecedores, é vital a atuação dos órgãos de Ater” (PERIN *et. al.*, 2021, p.38). No Rio Grande do Sul, a EMATER-RS (empresa do governo do estado responsável pelas atividades de Ater) também tem sido alvo de práticas que a enfraquecem. Conforme mostra uma reportagem publicada em 2020 pelo portal Sul 21⁵ entre essas práticas da então gestão - caracterizada por adotar uma postura tecno-fiscalista ignorando o papel social da instituição - está o programa de demissões voluntárias, a tentativa de mudança na personalidade jurídica da empresa a fim de quarteirizar o serviço e a retirada de direito dos servidores por meio da assinatura de um novo acordo coletivo que propôs a retirada de 30 itens do documento.

6.4 DESAFIOS E SUGESTÕES

O atual governo federal, do presidente Lula, desde a campanha eleitoral afirmou seu compromisso com a retomada do PAA e no mês de fevereiro do presente ano anunciou que deve anunciar uma Medida Provisória para a nova forma do Programa⁶. A pesquisa qualitativa questionou os entrevistados quais os principais desafios e sugestões para aperfeiçoamento do PAA nessa perspectiva de retomada. É importante considerar que o cenário a ser enfrentado para implementação do PAA de 2023 é outro daquele quando da criação do programa, vinte anos atrás.

⁵ <https://sul21.com.br/ultimas-noticias-geral-areazero-2/2020/05/entidades-denunciam-desmonte-na-emater-em-meio-a-estiagem-e-a-pandemia-de-coronavirus>

⁶ Cabe salientar que o PAA foi relançado pelo Governo Federal no último dia 22 de março em Recife/PE. Com o objetivo de incentivar a produção local e o consumo de uma alimentação saudável, o programa visa contribuir no desenvolvimento econômico das comunidades rurais, trazendo novidades como é o aumento de R\$ 12 mil para R\$ 15 mil no valor individual que pode ser comercializado pelos agricultores familiares, nas modalidades Doação Simultânea, Formação de Estoques e Compra Direta.

(...) estamos num cenário diferente, temos mais de 40% de agricultores familiares que não tem sucessão, tem o envelhecimento maior, tem o avanço significativo do agronegócio. São condicionantes que mudam o cenário de 20 anos atrás, acho que vamos ter dificuldades diferentes, população envelhecida, a juventude abandonando o campo, um grau de tecnificação ainda pequeno. Fundamental um diagnóstico bem feito para não termos uma falsa ilusão, por isso também uma assistência técnica é importante, para dar uma real dimensão do que vamos enfrentar e auxiliar em como enfrentá-la de maneira mais adequada. (Entrevistado 5, representante do MST).

A importância da disponibilização de assistência técnica foi elemento citado por todos os entrevistados e é considerada peça chave para o sucesso do PAA, devendo atuar em várias frentes, desde a assistência quanto às técnicas de produção, passando pela realização de capacitações e treinamentos às famílias, à elaboração de projetos e convênios com a Administração Pública, entre outros. Geralmente as próprias cooperativas possuem um grupo técnico formado por grupo especializado na produção de seus cooperados, mas embora o estado seja caracterizado pela grande presença dessas organizações, devem ser considerados aqueles produtores que não estão organizados e necessitam recorrer à Ater pública, inclusive mesmo os cooperados podem necessitar desse serviço. Os entrevistados comentam que não basta criar a política pública e deixá-la “solta” ao agricultor, o Estado necessita criar uma estrutura para inserir e capacitar o produtor, a EMATER-RS é uma via para isso, mas é necessário destinar recursos financeiros e humanos para fortalecê-la.

Ainda teria muito espaço pra adquirir alimentos, mas não é tão simples assim: é preciso ter organizações preparadas com um conhecimento mínimo de funcionamento de mercado. Você precisa de assistência técnica acoplada, além disso, a questão da prestação de contas, uma rede socioassistencial podendo absorver (...) sempre foi um programa que teve espaço pra mais, mas que precisa de estrutura pra isso. (Entrevistado 1, MDA).

Como destacavam Silva e Schmitt (2014), o PAA no RS é estruturado a partir das relações entre atores da sociedade civil e Estado que articulam uma rede responsável para a difusão e expansão do Programa. Fortalecer essa rede, portanto é crucial para o alcance dos objetivos propostos, é necessário devolver à Conab o seu protagonismo na execução das ações do PAA, pois é um ator que já possui conhecimento operacional, mas isso envolve também investimento financeiro. O Entrevistado 1 comenta que o processo de reestruturação do MDA e organização da Conab no RS neste novo governo “ainda está em andamento, mas que enfrenta

dificuldades pois nem todos os servidores que migraram para o MAPA manifestaram interesse em retornar ao MDA”. A rede socioassistencial do estado também deve ser fortalecida e estruturada para que tenha capacidade de efetuar as doações de alimentos.

Outro aspecto apontado é a questão da fiscalização do PAA. A responsabilidade dessa tarefa é da competência da Conab e do Ministério da Cidadania, sendo as partes envolvidas atribuídas de prestar contas da execução e contribuir com a fiscalização e auditoria (PERIN et. al., 2021). Entretanto, é relatado que isso não vem ocorrendo na prática especialmente nas aquisições realizadas pela Compra Institucional em que os órgãos e entidades da Administração Pública devem adquirir o mínimo de 30% de seus alimentos da agricultura familiar (BRASIL, 2015). Os entrevistados observam que esse percentual não é cumprido, muitas vezes sequer são realizadas as aquisições seja por falta de conhecimento do gestor acerca dessa obrigatoriedade ou mesmo por falta de interesse.

Em relação ao viés da segurança alimentar, o Programa pode expandir o debate quanto à segurança nutricional, fomentando a discussão acerca da necessidade de que o acesso à alimentação seja não apenas a qualquer alimento, mas à alimentação saudável. Entrevistado 2 afirma que “o consumo tem uma responsabilidade sobre a produção”, portanto se a demanda pelo consumo de alimentos orgânicos aumentar, esse tipo de produção será organizado para atendê-la. O beneficiário-consumidor atendido pelo PAA não possui o privilégio de fazer essa escolha, sua preocupação é alimentar-se para sobreviver, por isso é fundamental que o Estado a faça para garantir a qualidade de alimentação desse indivíduo. O programa possuía uma forma de intervenção nesse aspecto que é o acréscimo de 30% no valor de aquisição de produtos orgânicos (BRASIL, 2012). Entretanto, a produção orgânica envolve maior custo financeiro e conhecimento técnico, além da necessidade de certificação, o que pode ser um entrave para a adesão à produção.

Por fim, ambos os Entrevistados 4 e 5, representantes do MST, destacam que “o PAA foi instituído como política de governo e é preciso consolidá-la enquanto política de Estado, a fim de protegê-lo das consequências das mudanças de governo, como foi observado a partir de 2016”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar uma política pública ampla como o PAA, como se propôs a realizar este estudo, é uma tarefa que enfrenta algumas dificuldades e impasses. A existência de diferentes modalidades de execução cada uma com suas particularidades permite várias observações considerando suas especificidades que impactam na avaliação do todo. Igualmente a execução realizada por diferentes atores do Estado e possuir mais de uma fonte de recurso dificulta o acesso completo aos dados físicos e fiscais efetivamente realizados. Ainda que se tenha acesso a essas informações, elas podem ser questionadas, como o caso do número de agricultores. Dimensionar de forma exata as influências do Programa é outro entrave, uma vez que o caso da doação de alimentos, por exemplo, é feita de forma descentralizada, contando com a colaboração dos agentes envolvidos nessa operação para informar um número exato de famílias atendidas. Analisar quantitativamente a contribuição do PAA na renda do agricultor exigiria uma pesquisa mais detalhada e extensa.

A realização desse trabalho deparou-se com todas essas dificuldades e ainda observou uma divergência de dados entre as fontes acessadas (porém, nenhuma de forma que pudesse influenciar significativamente na análise). Kaminski *et al.* (2018), em seu estudo já haviam apontado alguns desses obstáculos, os atribuindo ao alto grau de complexidade do PAA, dificultando a formulação de indicadores de monitoramento e avaliação capazes de mensurar seu impacto

Considerando essas limitações, entende-se que o estudo realizado alcançou os objetivos pretendidos, na medida em que a pesquisa permitiu confirmar quanti e qualitativamente a importância do PAA no fomento à agricultura familiar e instrumento de garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. Observou-se isso no período de maior investimento financeiro no Programa sendo o que precede a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU, bem como que a redução orçamentária do PAA precede o aumento da população em insegurança alimentar em todo o país, sendo o Rio Grande Sul o estado da região Sul com maior índice.

Zimmerman e Delgado (2023) afirmam que o sistema de SAN é estruturado tendo como base o acesso, a disponibilidade, a estabilidade do acesso e o uso dos alimentos. Essas dimensões implicam num conjunto de estratégias, entre as quais

está a distribuição direta de alimentos e o estímulo à produção, comercialização e ao abastecimento alimentar. Como descrito neste estudo é possível evidenciar que os objetivos centrais do PAA aliam essas duas estratégias. Não parece ser coincidência, portanto, que a redução da INSAN no estado tenha ocorrido em um contexto no qual as políticas públicas sociais foram prioridade de governo, incluindo o PAA que durante o período obteve maior investimento.

Ampliando o escopo temporal dessa pesquisa, é importante dizer que o último governo quando extingue o PAA para a substituição pelo Programa Alimenta Brasil, através da MP nº1.061/2021, suprime três finalidades: a valorização da biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e o incentivo a hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e; o estímulo ao cooperativismo e o associativismo (BRASIL, 2021). A retirada desse último objetivo já vinha sendo observada na prática por meio das operações da Compra com Doação Simultânea, a normativa confirma a falta de interesse do então governo em fortalecer essas organizações.

Essa medida afeta de forma expressiva o RS levando em conta a forma com que os agricultores familiares estão organizados. Além de não ter compromisso com questões sociais, o governo Bolsonaro foi marcado pela importância conferida ao agronegócio exportador direcionando novamente a produção de *commodities* para o mercado externo.

O governo do presidente Lula está comprometido com o retorno do PAA, sinalizando seu lançamento para março de 2023. Entretanto, para que o Programa volte a ser bem sucedido em sua execução, inicialmente é fundamental a reestruturação e fortalecimento da rede de atores e do arranjo institucional que o estrutura: Conab, CONSEA, MDA, Ater e, especialmente no Rio Grande do Sul, das Cooperativas da agricultura familiar. Essa rede permite que o Programa chegue a produtores menos capitalizados e estruturados, também permite um melhor conhecimento e diagnóstico acerca da realidade da INSAN no estado, divulgando o Programa para populações que precisam da doação de alimentos e acolhendo suas demandas.

O fomento à formação de uma rede sociassistencial forte e capacitada também é fator chave. Em contato realizado com a Secretaria de Assistência do RS para solicitar entrevista com o Departamento de Segurança Alimentar e Combate à

Fome, foi informado que o governo do Rio Grande do Sul atualmente não possui nenhuma ação específica para o PAA - apenas os municípios. Ainda que o estado decida realizar ações para segurança alimentar não vinculadas ao Programa, é importante sua atuação ao menos enquanto incentivador dos municípios à adesão ao PAA, que divulgue sua existência e relevância e fortaleça sua rede operacional.

Além de um contexto social diferente, a volta do PAA precisará lidar com a descrença que o Programa sofreu nos últimos anos. Pode-se supor que agricultores fiquem receosos em aderir à política, uma vez que muitos sofreram perdas em 2013 e viram o programa sendo esvaziado. O mercado voltado às compras públicas foi arrefecido e decorre de o poder público estabelecer os mercados institucionais que se constituem como instrumento para a geração de demanda suficiente para reativar produção e mercados (GRISA; SCHNEIDER, VASCONCELLOS, 2020). Será necessário um processo de (re) conscientização da importância do PAA que pode e deve ser realizado principalmente por parte de atores do Estado, mas também por toda a sociedade civil.

Por fim, dadas as questões apresentadas neste estudo e da eminente recriação do PAA, considera-se importante a continuidade de estudos avaliativos sobre o mesmo, gerando indicadores de monitoramento e avaliação que permitam um olhar amplo e, ao mesmo tempo, aprofundado sobre o alcance do PAA no fortalecimento e viabilização da produção de alimentos pela agricultura familiar quanto na contribuição deste no estabelecimento de políticas de segurança alimentar e nutricional, como um direito básico de cidadania a todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.15, n.1, p.137-157, jan./abr. 1998.

BRASIL Lei nº. 10.696 de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2003; 02 jul.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Seção 1, p.1, 2006

BRASIL. Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional –SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências, Planalto, Brasília

BRASIL. Decreto no 6.447, de 7 de maio de 2008. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Diário Oficial da União, Brasília, 8 maio 2008b

BRASIL. 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 nos 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. Diário Oficial da União, Brasília.

BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, p. 3, 5 jul. 2012a.

BRASIL Decreto nº 9.214, de 29 de novembro de 2017. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, p. 51, 30 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 10.150, de 2 de dezembro de 2019. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, para dispor sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Diário Oficial da União, Brasília, p. 6, 3 dez. 2019a

BRASIL. Medida Provisória no 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 6, 10 ago. 2021. Seção 1.

BURITY V. et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional.** - Brasília, DF: Abrandh, 2010. 204p.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda têm alguma chance como agricultores? In: **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: Ganhar tempo é possível?** Brasília: CGEE, 2013.

CONTAG. Anuário Estatístico da Agricultura Familiar – 2022. Disponível em:

<https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/17192-3017304-anua%CC%81rio-agricultura-familiar-2022.pdf> . Acesso em 06/08/2022.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança Alimentar e nutricional: noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009. 62p.

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. 1145). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2005.

DELGADO, Nelson Giordano; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Políticas Públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção**. Textos para Discussão 83. Fundação Oswaldo Cruz. 34 p. (Série Saúde Amanhã), Rio de Janeiro, 2022.

FEIX, R. D.; LEUSIN JÚNIOR, S.; BORGES, B. K.; PESSOA, M. L. **Painel do agronegócio do Rio Grande do Sul** ---- 2022. Porto Alegre: SPGG, 2022.

GODINHO, Isabel Cavalcante. Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos: Eixo Temático: O Serviço Social e o Desenvolvimento**, IPEA, 2011.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. VASCONCELOS, F.. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO DE SOUZA, G. **A Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 69-92.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html . Acesso em: 12 set. 2022

JACCOUD, L.; HADJAB,P.D.M.; CHAIBUB, J.R. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velha agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise -vinte anos da Constituição Federal**.Brasília/DF: IPEA, 2009

KAMINSKI, Ricardo da Silva et al. Desafios metodológicos para a avaliação de programas governamentais: o caso do Programa de Aquisição e Alimentos. **Boletim**

regional, urbano e ambiental. Ipea, jan-jun 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8474/1/BRU_n18_Desafios.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023

LEMOS, S. M; e LIMA, I. S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como política pública para a agricultura familiar e o desenvolvimento local. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, Viçosa, v. 25, n. 1, p. 069-092, 2014.

LIMA, A. F., SILVA, E. G. de A., & IWATA, B. de F. (2019). Agriculturas e agricultura familiar no Brasil: uma revisão de literatura. **Retratos De Assentamentos**, 22(1), 50-68. Disponível em: <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2019.v22i1>. HYPERLINK "<https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2019.v22i1.332>"332 Acesso em: 12 set. 2022.

MAGALHÃES, Rosana. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Editora FIOCRUZ, 1997. 92 p. DOI <https://doi.org/10.7476/9788575413968>. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/3mr2s> . Acesso em: 6 ago. 2022.

MARTINS, G. V. A Efetivação do Direito Social à Alimentação por meio de Políticas Públicas Eficazes. **Revista Direito & Realidade**, v.6, n.5, p.64-83/2018. Disponível em:<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/direito-realidade/article/view/1277>. Acesso em: 12 set. 2022.

OBSERVASINOS. Instituto Humanas Unisinos. Insegurança alimentar aumentou 47% no Rio Grande do Sul nos últimos anos. [S.l.]. Unisinos, 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/167-observasinos/603004-inseguranca-alimentar-aumentou-47-nos-ultimos-anos-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 11 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário Geral No. 12 – O Direito Humano à Alimentação Adequada (art. 11) 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf> . Acesso em: 12 set. 2022

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por> . Acesso em: 12 set. 2022

PERIN, Gabriela *et. al.* : **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios**, Texto para Discussão, No. 2691, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. 2021.

PORTO, A. C. V.; *et. al.*. Desmonte de políticas públicas: a rearticulação dos atores do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. **Conjecturas**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 943–957, 2022. DOI: 10.53660/CONJ-778-E08. Disponível em: <http://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/778>. Acesso em: 12 set. 2022 .

PREISS, P. V. e SCHNEIDER, S. Mercados e Segurança Alimentar e Nutricional. In PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COE LHO-DE-SOUZA, G. A **Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 171-190.

REDE PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. II VIGISAN, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

ROCHA, Nayara Côrtes. Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. Módulo I: histórico e conceito do Dhana. 1. ed. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: . Acesso em: 13 ago. 2021

RIO GRANDE DO SUL. Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul. Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional 2018-2019. Passo Fundo, RS: IFIBE; 2018.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Políticas públicas : introdução. Porto Alegre: Jacarta, 2021. *E-book* (95p.) Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/223410>. Acesso em: 15 jan. 2023.

SABOURIN, Eric. Origens, evolução e institucionalização da política de Agricultura Familiar no Brasil. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02841896/document> . Acesso em: 12 set. 2022.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar**. Texto para Discussão, n. 2482. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2019.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.*. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SAVOLDI, Andreia; CUNHA, Luiz Alexandre. Uma Abordagem Sobre a Agricultura Familiar, PRONAF e a Modernização da agricultura no sudoeste do Paraná na Década de 1970. **Revista Geografar**, Curitiba, v.5, n.1, p.25-45, jan. /jun. 2010, Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/geografar/article/viewFile/17780/11607>. Acesso em: 12 set. 2022.

SILVA, Marcelo Kunrath; SCHMITT, Claudia Job. As organizações sociais e o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. In: MARX, Vanessa (Org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. Fundação Perseu Abramo. Estudo Técnico No. 01/2014 Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional.. Brasília:, 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. **A Agricultura Familiar no Brasil. Trampas de pobreza y desigualdad en México 1990-2000-2010**: Serie Documentos de Trabajo N° 145.Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa, Santiago, Chile, 2013. Disponível em: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1434745041145AgriculturaFamiliarBrasilShneiderycassol_editado.pdf Acesso em: 12 set. 2022.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

UNICEF. The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Disponível em: <https://data.unicef.org/resources/sofi-2022/> . Acesso em 06/08/2022.

ZIMMERMANN, A. S. e DELGADO G. D. , Políticas públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção *In* NORONHA S. G. *et al.*. **Alimentação e Nutrição no Brasil: Perspectivas na Segurança e Soberania Alimentar**. Rio de Janeiro: Editora Edições Livres, 2023. p. 167-2012