

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E  
MEIO AMBIENTE**

Juliana Bueno da Silva Reis

**Fragilidades e forças na execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no  
plano municipal: casos comparados**

ARARAQUARA – SP  
2019

Juliana Bueno da Silva Reis

**Fragilidades e forças na execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no plano municipal: casos comparados**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, da Universidade de Araraquara, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

**Orientador (a):** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Helena Carvalho de Lorenzo.

## FICHA CATALOGRÁFICA

R31f Reis, Juliana Bueno da Silva  
Fragilidades e força na execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no plano municipal: casos comparados/Juliana Bueno da Silva Reis. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2019.  
92f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dra. Helena Carvalho de Lorenzo

1. Políticas públicas. 2. Segurança alimentar e nutricional.  
3. Estrutura organizacional. 4. Programa de aquisição de alimentos.  
I. Título.

CDU 577.4



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 | (16) 3301-7100 | www.uniara.com.br

## FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO ALUNO: *Juliana Bueno da Silva*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, da Universidade de Araraquara - UNIARA - como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

### BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Helena Carvalho De Lorenzo  
UNIARA - Araraquara

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Sérgio Azevedo Fonseca  
UNESP - Araraquara

\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Daiane Roncato Cardozo  
UNIARA - Araraquara

Araraquara - SP, 21 de março de 2019.

Aos meus amados pais, por sempre me  
incentivarem, aconselharem e serem meus  
exemplos.

## AGRADECIMENTOS

A Deus por sempre estar presente em minha vida, me guiando, me sustentando e me lembrando que meu caminho se faz de acordo com aquilo que Ele quer para mim e eu me permito seguir a Sua estrada porque sei que Ele é bom o tempo todo.

A minha família, minha eterna gratidão pelo amor, paciência, apoio e incentivo, em especial aos meus pais, que sempre me deram todo o suporte necessário nessa caminhada. Sem vocês eu não chegaria até aqui.

Aos meus amigos e amigas, os de longa data e aqueles que tive a oportunidade de conhecer nesta etapa que se conclui, vocês ajudaram a tornar essa caminhada mais leve e feliz. Em especial gostaria de agradecer ao Lázaro e a Geralda, por toda a ajuda ao longo desses anos. Sem dúvidas seus apontamentos foram fundamentais.

A minha orientadora, Professora Doutora Helena Carvalho de Lorenzo, pelos ensinamentos com os quais conduziu a pesquisa, pela paciência e pela amizade que construímos ao longo desses anos. Obrigada por colaborar com meu amadurecimento pessoal e profissional e por me inspirar a dar continuidade à carreira acadêmica.

Ao Professor Doutor Sérgio Azevedo Fonseca, meu professor e orientador da graduação, que me incentivou à realizar o mestrado e sempre me ajudou com sugestões no projeto, e a Professora Doutora Daiane Roncatto Cardozo, por toda a ajuda. Agradeço ambos por aceitarem o convite para participação da banca e por contribuírem para aparar as arestas deste estudo.

As meninas da secretaria do mestrado pela dedicação, ajuda, atenção e por acolher os alunos com tanto carinho.

A CAPES por fornecer a bolsa de estudos que, conseqüentemente, permitiu a realização desse mestrado.

As prefeituras e gestores que dedicaram alguns minutos para responder as entrevistas, pelas contribuições essenciais para a realização desta dissertação.

Ao Programa de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, docentes, alunos e a UNIARA, de modo geral pela oportunidade e aprendizados.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.” (Arthur Schopenhauer)

## RESUMO

O presente estudo propõe-se a demonstrar a importância da estrutura organizacional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) a partir do papel desempenhado pelo Banco de Alimentos como Unidade Intermediadora (UI) nos municípios de Araraquara e São Carlos. Para isso, foi utilizada como estratégia metodológica o estudo de casos múltiplos, a partir da aplicação de dois métodos: pesquisa documental e realização de entrevistas com os gestores do Banco de Alimentos nos dois municípios e com a gerente do CRAS no município de Araraquara. Os resultados obtidos demonstraram a importância da estrutura organizacional do programa a partir da operacionalização pela UI nos dois municípios, seus pontos comuns, a importância do programa em ambos os municípios, seus entraves, suas forças e fraquezas. Também foi possível realizar uma análise comparativa da operacionalização do PAA tanto em Araraquara como em São Carlos e comprovar a importância da estrutura organizacional como mais uma dimensão de SAN, sem a qual não haveria a execução da política pública e do próprio programa, demonstrou-se também a falta de informações sobre dados importantes do programa tanto na plataforma PAA DATA como nos municípios e a falta de intersetorialidade entre as instituições envolvidas na execução do PAA, expondo a dificuldade das instituições em aplicar políticas interdisciplinares como é o caso da política de SAN.

**Palavras-chave:** *Políticas Públicas; Segurança Alimentar e Nutricional; Estrutura Organizacional, Programa de Aquisição de Alimentos.*



## **ABSTRACT**

The present study proposes to demonstrate the importance of organizational structure of Food Acquisition Program (FAP) in the Simultaneous Donation Purchase (SDP) modality based on the role played by the Food Bank as an Intermediary Unit (IU) in the municipalities of Araraquara and São Carlos. For this, a multiple case study was used as a methodological strategy, based on the application of two methods: documentary research and interviews with the managers of the Food Bank in the two municipalities and with the manager of CRAS in the municipality of Araraquara. The results obtained demonstrated the importance of the organizational structure of the program based on the operationalization of the IU in the two municipalities, their common points, the importance of the program in both, their obstacles, their strengths and weaknesses. It was also possible to carry out a comparative analysis of the operationalization of the FAP in both Araraquara and São Carlos and to prove the importance of the organizational structure as another dimension of SAN, without which there would be no execution of public policy and the program itself, to demonstrate the lack of information on important data of the program in both FAP DATA platform and in the municipalities and the lack of intersectorality among the institutions involved in the implementation of the FAP, demonstrating the difficulty of institutions to apply interdisciplinary policies such as SAN policy.

**KEYWORDS:** *Public Policy; Food and Nutrition Security; Organizational Structure; Food Acquisition Program.*

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Dimensões da SAN.....	27
<b>Figura 2:</b> Correspondência das dimensões da SAN .....	28
<b>Figura 3:</b> Cinco eixos da SAN .....	29
<b>Figura 4:</b> Modalidade CDS .....	45
<b>Figura 5:</b> As cinco partes básicas da estrutura organizacional.....	53
<b>Figura 6:</b> Mapa da RAC .....	57
<b>Figura 7:</b> Estrutura Organizacional do PAA na modalidade CDS.....	62
<b>Figura 8:</b> Estrutura Organizacional do PAA em Araraquara .....	63
<b>Figura 9:</b> Estrutura Organizacional do PAA em São Carlos.....	65
<b>Figura 10:</b> Plataforma digital PAA DATA .....	67
<b>Figura 11:</b> Cinco partes básicas da estrutura organizacional do PAA .....	69
<b>Figura 12:</b> Análise FOFA em Araraquara .....	76
<b>Figura 13:</b> Análise FOFA em São Carlos .....	77

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Público Alvo do PAA .....	19
<b>Quadro 2:</b> Composição das Unidades do Programa .....	20
<b>Quadro 3:</b> Tipos de Políticas Públicas .....	24
<b>Quadro 4:</b> Dimensões da SAN segundo a literatura .....	31
<b>Quadro 5:</b> Fatos históricos e institucionais marcantes do PAA .....	38
<b>Quadro 6:</b> Legislação do PAA .....	39
<b>Quadro 7:</b> Atores do PAA.....	40
<b>Quadro 8:</b> Representantes do Comitê Consultivo do PAA.....	41
<b>Quadro 9:</b> Instâncias Governamentais que atuavam no PAA.....	42
<b>Quadro 10:</b> Modalidades do PAA.....	43
<b>Quadro 11:</b> Unidades Intermediadoras do PAA .....	56
<b>Quadro 12:</b> Período de utilização do PAA nos municípios da RAC .....	58
<b>Quadro 13:</b> Normas técnicas do PAA para participação das entidades .....	66
<b>Quadro 14:</b> Documentação para participação das entidades no PAA.....	68
<b>Quadro 15:</b> Dados do PAA em Araraquara .....	71
<b>Quadro 16:</b> Dados do PAA em São Carlos .....	73

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Famílias atendidas por regiões de abrangência do PMTR .....	59
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS

CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CDS	Compra com Doação Simultânea
CEDIR	Centro de Desenvolvimento e Integração Rural
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para população em situação de rua
CFS	<i>Committee on World Food Security</i>
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEAN	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada em Assistência Social
DAP	Declaração de Aptidão
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
FAO/ONU	<i>Food and Agriculture Organization/Organização das Nações Unidas</i>
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica da 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
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMAIS	Programa Municipal de Agricultura e Interesse Social

PMTR	Programa Municipal Territórios em Rede
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNLCC	Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
RAC	Região Administrativa Central do Estado de São Paulo
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISPAA	Sistema Informático do Programa de Aquisição de Alimento
SISVAN	Sistema de Vigilância de Alimentação e Nutrição
SUREG	Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento
SUS	Sistema Único de Saúde
UF	Unidades Fornecedoras
UI	Unidades Intermediadoras
UR	Unidades Receptoras
WFP	<i>World Food Program</i>

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	17
1.1 Objetivos da Pesquisa .....	22
1.2 Estrutura da Dissertação .....	22
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITO E DESDOBRAMENTOS PARA A PESQUISA</b> .....	23
<b>3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)</b> .....	26
3.1 Contexto Global da SAN .....	26
3.2 A SAN no Brasil .....	32
<b>4 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA</b> .....	36
4.1 Origem do PAA .....	36
4.2 Marco Legal do PAA .....	37
4.3 Objetivos do PAA .....	39
4.4 Atores envolvidos .....	39
4.5 Modalidades de Aquisições do PAA .....	43
4.5.1 Compra com Doação Simultânea - CDS .....	43
4.5.2 CDS executada via CONAB .....	45
4.5.3 CDS executada via Estados e Municípios .....	46
4.6 Beneficiários do PAA .....	47
4.7 As Unidades Receptoras .....	49
<b>5 ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL</b> .....	52
<b>6 METODOLOGIA</b> .....	55
6.1 Sobre o referencial teórico .....	55
6.2 Sujeito de análise .....	55
6.3 Análise via estudo de casos múltiplos .....	56
6.4 Delimitação do universo de estudo .....	56
6.5 Escolha da modalidade de aquisição .....	59
6.6 Sobre o período de análise .....	59
6.7 Construção do instrumento de coleta e análise de dados .....	60
6.8 Comitê de Ética .....	61
<b>7 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	62

7.1 Estrutura Organizacional do PAA nos municípios de Araraquara e São Carlos .....	62
7.1.1 Estrutura Organizacional do PAA em Araraquara.....	62
7.1.2 Estrutura Organizacional do PAA em São Carlos .....	64
7.1.3 Pontos em comum da estrutura organizacional em Araraquara e São Carlos .....	65
7.2 Importância do PAA em Araraquara .....	69
7.3 Importância do PAA em São Carlos.....	72
7.4 Entraves do PAA .....	73
7.5 Análise das forças e fraquezas do PAA em Araraquara. ....	75
7.6 Análise das forças e fraquezas do PAA em São Carlos.....	76
7.7 Análise comparativa do PAA em Araraquara e São Carlos .....	77
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>84</b>
<b>APÊNDICE A – Modelo da entrevista aplicada aos gestores do Banco de Alimentos nos municípios selecionados .....</b>	<b>95</b>
<b>APÊNDICE B – Modelo de entrevista aplicada à Gerente CRAS do município de Araraquara .....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXO A – Transcrição da Entrevista aplicada ao Banco de Alimentos em Araraquara .....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXO B – Transcrição da Entrevista aplicada ao Banco de Alimentos em São Carlos .....</b>	<b>103</b>
<b>ANEXO C – Transcrição da Entrevista aplicada à Gerente do CRAS em Araraquara</b>	<b>106</b>
<b>ANEXO D – Modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que foi assinado pelos entrevistados. ....</b>	<b>108</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A segurança alimentar consiste em garantir o acesso da população a alimentos de qualidade e em quantidades suficientes para uma vida ativa e saudável (*Food and Agriculture Organization*, 2014). Esse conceito está em constante construção, evoluindo de acordo com as alterações na organização social e nas relações de poder que ocorrem ao longo da história da sociedade, e vem sendo trabalhado nas últimas décadas conforme o enfrentamento da fome passa a exigir políticas cada vez mais pensadas para atender às demandas advindas dos problemas sociais.

Os primeiros anos do século XXI foram fundamentais porque o conceito de segurança alimentar passou a sustentar uma pauta de políticas públicas destinadas à redução da fome e da população miserável e o aumento de ações solidárias para pessoas em situações de marginalização (ALMEIDA *et al.*, 2008).

O Brasil vivenciou a incrustação de diversas políticas públicas de segurança alimentar nos diversos âmbitos governamentais (federal, estadual e municipal), acompanhando as tendências mundiais e a evolução do conceito, resultando na implementação de políticas públicas que contemplaram os aspectos de disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade.

Segundo Silva (2014), a inserção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na agenda governamental internacional e nacional sempre foi permeada por inúmeros interesses e pelo envolvimento de diferentes atores sociais.

Assim, essa temática passou por um longo processo de disputas no país e, apesar de inserida na agenda, resultou em estruturas e políticas públicas com pouco poder de recursos e frágil institucionalidade, gerando descontinuidades, com avanços e retrocessos, sem que o problema da fome e da miséria fosse efetivamente combatido no país. Em 2003, o tema da SAN retornou e ganhou posição de destaque na agenda de governo, pelo menos em relação aos anos anteriores (SILVA, 2014).

Nesse contexto, ganharam destaque dois programas voltados para as questões da agricultura familiar e da SAN: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que adquiriram importância e foram formulados a partir de 2003, dentro de um grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O Programa Fome Zero é um programa do Governo Federal, que visa o direito de alimentação da população brasileira. É uma maneira de garantir cidadania às populações vulneráveis à fome. O programa facilita o acesso à alimentação, na expansão da produção e consumo de alimentos saudáveis, melhoria da saúde e educação (FOME ZERO, 2019).

O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696 de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775 de 2012, para articular a compra de produtos da agricultura familiar com ações de SAN, no tocante à distribuição de alimentos para a população em vulnerabilidade social, possuindo duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. O Programa contou, de 2003 até 2018, com o apoio de diversos ministérios do governo federal juntamente com os governos estaduais e municipais, não sendo obrigatório aos municípios.

Já o PNAE foi regulado pela Lei nº 11. 947 de 2009, com o objetivo principal de combater as deficiências nutricionais dos estudantes brasileiros (BRASIL, 2009). O artigo 14 da Lei estipulou que no mínimo 30% dos recursos para alimentação escolar recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pelos estados e municípios fossem gastos na compra de produtos da agricultura familiar, o que fez com que o programa fosse obrigatório para os municípios, diferentemente do que ocorre com o PAA.

Ambos os programas objetivam estimular a agricultura familiar e promover a segurança alimentar, porém, de formas diferentes. Enquanto o PNAE foi utilizado por todos os municípios, devido a sua obrigatoriedade, a utilização do PAA foi facultativa, o que implicou em um grande ponto de questionamento quanto à utilização do programa.

O PAA era uma política agrícola e uma política de SAN, ao mesmo tempo. Como política agrícola, visava adquirir a produção de agricultores e dar incentivo ao desenvolvimento de canais de comercialização para a produção familiar. Como política de SAN, tinha a finalidade de atender à demanda de restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e outras instituições ligadas à rede socioassistencial.

O programa admitia seis modelos de acesso por meio das unidades fornecedoras, de forma que essas modalidades se diferenciavam por seus objetivos, tipos de produtos adquiridos, formas de aquisição, limites financeiros, destino dado aos produtos e origem e operacionalização dos recursos. Neste trabalho, o objeto de estudo foi a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), que visava a compra de alimentos diversos para doação simultânea às entidades da rede socioassistencial e aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (ROSSI, 2012; BRASIL, n/d).

Na modalidade descrita, o Programa apresentava, segundo a legislação, dois públicos beneficiários, os fornecedores e os consumidores de alimentos. Os beneficiários fornecedores eram os agricultores familiares; já os beneficiários consumidores eram os indivíduos em

situação de insegurança alimentar e nutricional<sup>2</sup> e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição (BRASIL, 2016), considerados as Unidades Receptoras do programa. A intermediação entre oferta (beneficiários fornecedores) e demanda (beneficiários consumidores) era realizada pelas Centrais de Recebimento e Distribuição de alimentos, ou seja, pelo Banco de Alimentos.

Na literatura e na própria legislação do programa, há uma certa confusão, pois, considerava-se como Unidade Receptora tanto a organização que realizava a intermediação entre a oferta e a demanda como as organizações que recebiam o alimento para o consumo. Como forma de facilitar o entendimento e esclarecer esta confusão foram consideradas, neste trabalho, como Unidades Receptoras (UR) as organizações que recebiam os alimentos para o consumo e classificou-se como Unidades Intermediadoras (UI) as unidades que recebiam os alimentos dos agricultores familiares e das associações e cooperativas e encaminhavam esses alimentos para as Unidades Receptoras.

O quadro 1 demonstra quem era o público alvo do programa e o quadro 2 (p.20) explica quem eram as unidades fornecedoras, receptoras e intermediadoras.

Quadro 1: Público Alvo do PAA

Público Alvo do PAA	Beneficiários Fornecedores	Agricultores Familiares ou Cooperativa e Associações de Agricultores
	Beneficiários Consumidores	Pessoas e/ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional e/ou atendidos via outras demandas

Fonte: elaborado pela autora (2019).

<sup>2</sup> A insegurança alimentar e nutricional se caracteriza por um inadequado acesso aos alimentos, alterações na quantidade e qualidade no consumo, afetações psicológicas e sociais, com consequências no desempenho educacional, mental, estado nutricional e até episódios de fome (REDESANS, 2019).

Quadro 2: Composição das Unidades do Programa

Unidades Fornecedoras (UF)	Composta pelos Beneficiários Fornecedores
Unidades Receptoras (UR)	Rede socioassistencial, equipamentos de alimentação e nutrição, entidades socioassistenciais, rede pública e serviços públicos de saúde, entidades e organizações sem fins lucrativos.
Unidades Intermediadoras (UI)	Realizam a intermediação entre a oferta (Unidades Fornecedoras e a demanda (Unidades Receptoras), atuando como Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos.

Fonte: elaborado pela autora (2019)

Ao analisar a literatura, observa-se que o PAA já foi estudado sob diversos ângulos, como por meio do aumento da renda agropecuária (PLEIN; FILIPPI, 2011; NASCIMENTO NETO, 2012; CAVALCANTI, 2016), pela criação de mercados para a agricultura familiar (CHMIELEWSKA; SOUZA; LOURETE, 2010; CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2016; GOMES; ALMEIDA, 2016; PAULA, 2016; ROCHA; ANJOS, 2016; SALGADO; TEIXEIRA; CUNHA, 2016; CAMARGO; NAVAS, 2017), pela redução da insegurança alimentar e impactos na SAN dos agricultores (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2012; MARQUES; LE MOAL; ANDRADE, 2014; CAVALCANTI, 2016; ASSIS; PRIORE; FRANCESCHINI, 2017), pela organização e gestão do programa (FLORIAN; COSTA, 2012; CIRINO *et al.*, 2014; FERREIRA *et al.*, 2014; GRISA; ZIMMERMANN, 2015; OLIVEIRA; BACCARIN, 2016; PLUGLIESE, 2016), pela implementação do programa (HESPANHOL, 2013; ALMEIDA, 2014; MARQUES; LE MOAL; ANDRADE, 2014; CRUZ, 2016; REALINO, 2016), pelos entraves e desafios para o programa (SILVA *et al.*, 2012; PEREIRA; LOURENZANI, 2014; GRISA; PORTO, 2015), pela avaliação do programa (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005; AGAPTO *et al.*, 2012; ROSSI, 2012; GRANDO; FERREIRA, 2013; SALGADO; DIAS, 2013; DELGADO, 2013; TANACA; SOUZA FILHO; GANGA, 2014; BARRETO, 2015; COCA, 2015; DIAS; ROCHA, 2015; ROCHA, 2015; GOMES; ALMEIDA, 2016; LIMA, 2016; SIMÃO *et al.*, 2017) e pelo acesso ao programa pela agricultura familiar (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014; BOCCA; CAMARGO; MATOS, 2015; MACIEL; KHAN, 2016). Contudo, não se encontraram trabalhos que abordassem a importância da estrutura organizacional na execução de uma política pública ou

de um programa de política pública como é o caso do PAA. Assim, buscando suprir essa lacuna e devido a necessidade de ampliar os estudos sobre a temática, considerou-se pertinente um olhar para entender a estrutura organizacional do PAA a partir das Unidades Intermediadoras, visando entender o papel desempenhado por essas unidades na execução do programa.

Dessa forma, estudou-se o PAA na modalidade CDS nos municípios de Araraquara e São Carlos, os dois maiores municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo (RAC), sendo cada um considerado sede de uma região de governo dentro da RAC, além de serem municípios próximos territorialmente, com uma faixa populacional parecida e que têm acumulado uma aglomeração urbana crescente e contam com diversos assentamentos rurais, organizações da agricultura familiar e um número expressivo de entidades e associações sem fins lucrativos.

As questões que nortearam todo o processo de investigação e organização dos resultados apresentados foram: qual a estrutura organizacional do PAA na modalidade CDS a partir das Unidades Intermediadoras, qual a sua importância para a execução do programa, suas forças e fraquezas?

## **1.1 Objetivos da Pesquisa**

O objetivo geral desta dissertação foi demonstrar a importância da estrutura organizacional do PAA na modalidade CDS a partir do papel desempenhado pelo Banco de Alimentos como Unidade Intermediadora nos municípios de Araraquara e São Carlos. Para isto, contou com os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar a estrutura organizacional do programa a partir das UI;
- Demonstrar a importância do PAA para os municípios;
- Caracterizar os entraves do programa a partir da execução pelas UI;
- Analisar as forças e fraquezas do PAA a partir da sua estrutura organizacional;
- Comparar a atuação do PAA nos municípios.

## **1.2 Estrutura da Dissertação**

A dissertação está estruturada em oito capítulos. A Introdução, Capítulo I, problematiza o tema de estudo e apresenta as justificativas e os objetivos geral e específicos. O Capítulo II, traz o conceito de Políticas Públicas e seus desdobramentos para entender o contexto no qual se insere o Capítulo III que abordou o que é a política de SAN e quais as suas dimensões para, assim, ser possível entender em qual política pública se insere o PAA, tema que é apresentado no Capítulo IV, trazendo sua origem, marco legal, objetivos, atores, modalidades de aquisição, beneficiários e unidades receptoras. O Capítulo V, apresentou o que é a análise da estrutura organizacional, demonstrando sua importância e seus métodos de classificação e análise, pois, esta foi a teoria utilizada para a análise do programa. O Capítulo VI trouxe a metodologia utilizada, a partir do referencial teórico, dos sujeitos de análise, da delimitação do universo de estudo, da escolha da modalidade e da construção do instrumento de coleta e análise de dados. O Capítulo VII apresentou os resultados, trazendo a estrutura organizacional do PAA, sua importância, seus entraves, suas forças e fraquezas e comparando sua execução nos municípios estudados. Por fim, o Capítulo VIII traz as considerações finais acerca do estudo, fazendo uma análise crítica e destacando a importância da estrutura organizacional do programa a partir da operacionalização pela UI nos dois municípios, podendo ser considerada mais uma dimensão de SAN, sem a qual não haveria a execução da política pública e do próprio programa. Destacou-se também a falta de dados importantes sobre o programa e a falta da intersetorialidade entre as instituições envolvidas na execução do PAA.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITO E DESDOBRAMENTOS PARA A PESQUISA**

A busca pela explicação do processo política surgiu entre os séculos XIX e XX, num contexto de busca de racionalização do Estado e da política pública. Buscava-se a conformação de métodos de análise que auxiliassem os governos na identificação e resolução de problemas, desenvolvendo políticas públicas planejadas, visando prever e controlar as ações e intervenções políticas (PARSONS, 1995; BAPTISTA; REZENDE, 2011). Logo, os esforços voltavam-se para a compreensão do papel do Estado na sociedade, a dinâmica da ação pública e as diferentes formas de relação entre os atores envolvidos no processo (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009; BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Assim, surgiram definições acerca do conceito de políticas públicas por parte de diversos autores, sendo que não existe uma única, nem melhor definição sobre o que sejam políticas públicas (SOUZA, 2006), o que se tem são diversas definições com diferentes abordagens sobre o tema.

Para Jenkins (1978), trata-se de um “conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção dos objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8).

Já Thomas Dye (1984) apresenta uma definição mais sucinta, classificando a política pública de modo mais objetivo, como sendo aquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2006, p. 24). Esta definição considera a política pública como sendo qualquer aspecto da ação governamental, capturando claramente a ideia de que o agente do processo de produção de políticas públicas é o governo e que esse processo envolve escolhas.

A definição mais conhecida é a de Harold Lasswell (1936), partindo do pressuposto de que as “decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

Saraiva (2006) define política pública de uma forma mais complexa como sendo:

Um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. São estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório (SARAIVA, 2006, p.28-29).

A definição de Saraiva (2006), apesar de mais elaborada, corrobora com a definição de RUA (2012) que considera as políticas públicas como “resultantes da atividade da política, compreendendo um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2012, p. 17). Para a autora, as políticas públicas envolvem mais do que uma decisão e requerem diversas ações estratégicas para serem implementadas, além da participação dos diversos atores envolvidos.

Por isso, a análise de política pública é uma empreitada multidisciplinar que busca interpretar as causas e consequências da ação governamental e está preocupada tanto com o planejamento como com a política (RUA, 2012), e tem por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas (RUA, 2012).

Para Teixeira (2002) e Barreto (2015) as políticas públicas afetam inúmeros setores da economia e a sua complexidade varia conforme seu impacto, abrangência, intenções políticas e volume de recursos alocados, conforme demonstrado no quadro 3. Para tanto, na análise de políticas públicas é importante ressaltar o papel do Estado e no caso do PAA, a política social envolvida em sua operacionalização.

Quadro 3: Tipos de Políticas Públicas

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

Fonte: adaptado de TEIXEIRA (2002).

Segundo Teixeira (2002) como o PAA possuía dois públicos específicos previstos em lei, os agricultores familiares e as famílias em situação de insegurança alimentar, ao classificar o programa segundo o tipo de política pública operada, essa classificação variaria conforme o grupo focal. Para Teixeira (2002) e Barreto (2015), do ponto de vista dos beneficiários consumidores, o programa adquiriria um caráter conjuntural, universal e distributivo, pois,



promove a distribuição imediata de bens alimentícios visando o combate direto à fome (TEIXEIRA, 2002; BARRETO, 2015).

Contudo, ao analisar o programa do ponto de vista do beneficiário consumidor, diferentemente do que os autores afirmam, fica claro que o programa não apresentava um caráter universal, mas sim segmentado, uma vez que é apenas o segmento da população que se encontra em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar que recebia os alimentos do PAA na modalidade CDS. Portanto, pode-se dizer que o programa possuía um caráter conjuntural, segmentado e distributivo.

Como a modalidade estudada (CDS) abrangia dois públicos beneficiários, pode-se dizer que o PAA nesta modalidade se apresentava como programa governamental caracterizado pela junção de duas políticas públicas importantes: a política agrícola que visava incentivar a agricultura familiar e a política de SAN, que promovia a distribuição de alimentos às populações em situação de insegurança alimentar. Por o grande foco do trabalho ser voltado para as unidades intermediadoras que fazem a intermediação entre a oferta e demanda, visando entender a demanda do programa e o público atendido, fez-se necessário a explicação do conceito de SAN como complemento da análise.

### 3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)

#### 3.1 Contexto Global da SAN

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU), a SAN consiste em garantir o acesso da população a alimentos de qualidade e em quantidades suficientes para uma vida ativa e saudável. Esse conceito está em constante construção, evoluindo de acordo com as alterações na organização social e nas relações de poder que ocorrem ao longo da história da sociedade e vem sendo trabalhado nas últimas décadas conforme o enfrentamento da fome passa a exigir políticas cada vez mais pensadas para atender às demandas advindas dos problemas sociais. Para Vos (2015) essas mudanças na sabedoria convencional refletem mudanças que, ao longo do tempo, foram consideradas questões fundamentais.

Historicamente, segundo Burity *et al.* (2010) e Maluf (2011), o conceito de segurança alimentar surgiu na Europa durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) ligado à discussão da produção de alimentos na esfera nacional, ou seja, à ideia de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir seu próprio alimento evitando vulnerabilidades.

O tema ganha força e espaço na sociedade após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) quando passa a abordar a questão da insuficiência na disponibilidade de alimentos, principalmente nos países pobres. Em resposta a essa questão, eram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar, que eram feitas mediante os excedentes de produção dos países ricos (BURITY *et al.*, 2010). Nesse momento, segundo Kornijezuk (2008), a discussão sobre segurança alimentar se foca na perspectiva da disponibilidade insuficiente de alimentos para os pobres, ou seja, no combate à fome, que passa a ser uma das questões centrais do tema.

Na década de 1970, com a modernização da agricultura, houve um aumento da produção de alimentos que, articulado ao armazenamento estratégico para controlar a oferta de alimentos, garantiu a segurança alimentar. Nesse período, o conceito de segurança alimentar era analisado apenas pelo viés produtivista, considerando apenas a capacidade de garantir a oferta de alimentos, ou seja, a oferta estável e adequada de alimentos, com o foco voltado para o alimento e para a produção, afastando-se da dimensão do direito humano (Kornijezuk, 2008; BURITY *et al.*, 2010).

Já na década de 1980, a segurança alimentar passa a ser relacionada não só à quantidade suficiente de alimentos, mas também aos aspectos nutricionais e sanitários, com o reconhecimento da desnutrição e da fome como consequência dos problemas de acesso à alimentação. O foco, antes voltado para a produção, passa a ser às questões de acesso, sendo

que as questões da renda, redistribuição de recursos e redução da pobreza começam a ser consideradas. Nesse momento, o desafio era desvelar o impasse entre a demanda e a distribuição equitativa de alimentos pois, para Burity *et. al.* (2010), os ganhos progressivos de produtividade na agricultura e a geração de produção e aumento de estoques resultam na queda dos preços de alimentos, contudo, esses excedentes são lançados no mercado na forma de alimentos industrializados, não eliminando a fome. Para Grisa *et al.* (2012), a maioria das políticas alimentares implementadas visava apenas controlar os preços e a oferta de alimentos. Dessa forma, era notório na época que o aumento da produção de alimentos e a autossuficiência não bastavam para eliminar a fome, aflorando a ideia da necessidade de promoção do progresso social e de melhores condições de vida.

Foi apenas na década de 1990 que a segurança alimentar passou a ser analisada de forma multidimensional, pela qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural (KORNJEZUK, 2008), passando a ser denominada como Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que é entendida como uma estratégia para garantir uma alimentação adequada para a população com a preservação das práticas tradicionais de produção de alimentos. São introduzidas as primeiras preocupações em relação à segurança dos alimentos (*food safety*) na agenda internacional, levando em conta a questão da qualidade associada à inocuidade e ao processamento industrial dos bens primários. Ao mesmo tempo, a crescente urbanização e a massificação do consumo fizeram com que as corporações agroalimentares focassem suas estratégias na “diversificação” do consumo alimentar e as políticas alimentares redirecionaram-se da produção agrícola para as questões urbanas de acesso, distribuição e consumo (COSTA, 2011). Todas essas alterações fizeram com que o conceito de SAN fosse ampliado para além da questão da fome, passando a englobar também o desenvolvimento integral do ser humano, uma vez que a SAN só é atendida quando todas as necessidades humanas básicas são supridas (LIMA, 2016).

Gross *et. al.* (2000) definiram quatro dimensões da SAN (Figura 1)

Figura 1: Dimensões da SAN



Fonte: GROSS *et al.* (2000)

A disponibilidade de alimentos suficientes para toda a população envolve questões de produção, comércio internacional e nacional, abastecimento e distribuição de alimentos. O acesso físico e econômico aos alimentos ocorre quando todos têm a capacidade de obter alimentos de forma socialmente aceitável, sendo uma dimensão complexa pois envolve os preços tanto dos alimentos quanto das outras necessidades básicas que com eles competem, além de afetar o conjunto de recursos disponíveis para a família. A utilização dos alimentos e dos nutrientes é pensada em termos da utilização biológica, condições de saneamento básico e saúde, segurança microbiológica e química dos alimentos, abrangendo também o conhecimento nutricional, as escolhas e hábitos alimentares e o papel social da alimentação na família e na comunidade. A estabilidade é uma dimensão transversal às outras três e se refere ao elemento temporal, uma vez que problemas na disponibilidade, acesso e utilização dos alimentos podem ser crônicos, sazonais ou transitórios, o que gera considerações importantes para definição de ações tanto das famílias quanto das políticas públicas (GROSS *et al.*, 2000; FAO, 2014).

Dessa forma, essas quatro dimensões podem ser resumidas conforme apresentado na figura 2.

Figura 2: Correspondência das dimensões da SAN

<b>DISPONIBILIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de alimentos</li> <li>• Disponibilidade de alimentos</li> </ul>
<b>ACESSO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renda</li> <li>• Acesso à alimentação</li> </ul>
<b>UTILIZAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saúde e acesso a serviços de saúde</li> </ul>
<b>ESTABILIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação</li> </ul>

Fonte: GROSS *et al.*, 2000.

Paulillo e Almeida (2005) complementam a visão de Gross *et al.* (2000), afirmando que a SAN se desenvolve ao redor de novos valores socialmente construídos, como a nutrição e a saúde das pessoas, a sustentabilidade do meio ambiente, a autenticidade da produção, entre outros, ou seja, a introdução de valores solidários nas esferas do consumo e da produção alimentar, pois não basta apenas ter alimentos disponíveis, precisa ter também o acesso que, muitas vezes, não é possível devido a problemas de renda, conflitos internos, ação de monopólios ou desvios. Por isso, a SAN envolve vários fatores como a qualidade dos alimentos, as condições ambientais para produção, o desenvolvimento sustentável, a qualidade de vida da população, entre outros. Para os autores além das quatro dimensões definidas por Gross *et al.*

(2000), a noção de SAN abrange todos os segmentos de produção de alimentos e pode ser determinada por cinco eixos (Figura 3).

Figura 3: Cinco eixos da SAN



Fonte: adaptado de Paulillo; Almeida (2005).

O primeiro eixo é o da saúde, ligado à composição dos alimentos, suas dimensões dietética e farmacêutica, de forma que a educação alimentar da população carente é fundamental para garanti-lo. O segundo é o da higiene dos alimentos, com a ausência de elementos tóxicos e nocivos às pessoas, de modo que as normas, fiscalizações e certificações dos produtos alimentares são cruciais para sua garantia. O terceiro eixo é o ecológico, ou seja, a produção de alimentos sem riscos tóxicos e a reivindicação do respeito ao meio ambiente, uma vez que a demanda alimentar concerne tanto à qualidade do alimento quanto à maneira de produzi-lo. O quarto é o da autenticidade, os valores tradicionais da produção agroalimentar, a valorização da origem dos produtos e as especificações dos processos produtivos da agricultura e da indústria. O quinto e último eixo é o da solidariedade, no qual os valores morais e ideológicos impulsionam as participações da população bem nutrida e dos governantes em ações humanitárias no processo de consumo, por meio da compra de um produto socialmente correto em vez de outro. Assim, as ações do tipo *food security* (quantidade alimentar) e *food safety* (qualidade alimentar) estão contempladas em todos os eixos (PAULILLO; ALMEIDA, 2005).

Maluf e Menezes (2010) complementam os cinco eixos definidos por Paulillo e Almeida (2005) ao definirem três princípios da SAN. O primeiro é que a segurança alimentar e a segurança nutricional só podem ser garantidas conjuntamente; o segundo é que somente será

assegurada a SAN por meio da participação conjunta de governo e sociedade, sem diluir os papéis específicos de cada parte e; o terceiro é de que é necessário considerar o direito humano à alimentação como primordial, pois é parte componente do direito à vida (MALUF; MENEZES, 2010).

Burity *et. al.* (2010) consideram que há no conceito de SAN dois elementos distintos e complementares: a dimensão alimentar e a dimensão nutricional. A dimensão alimentar é a produção e a disponibilidade de alimentos que sejam suficientes para atender a demanda; estáveis e continuados para garantir a oferta permanente; autônomos para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos; equitativos para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas para manter ou recuperar a saúde e; sustentáveis do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural para assegurar a SAN para as próximas gerações. Já a dimensão nutricional incorpora as relações entre o homem e o alimento, implicando a escolha de alimentos saudáveis, o preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário, o consumo alimentar adequado e saudável, as boas condições de saúde, higiene e vida para melhorar e garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos, a promoção dos cuidados com sua própria saúde, de sua família e comunidade, o acesso aos serviços de saúde de forma oportuna e com resolutividade das ações prestadas e, a promoção dos fatores ambientais que interferem na saúde e nutrição como condições psicossociais, econômicas, culturais e ambientais (Burity *et. al.*, 2010).

Em 2012, o *Committee on World Food Security* (CFS) afirmou que a SAN existe quando todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico aos alimentos, que são seguros e consumidos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades alimentares e as preferências alimentares, e são apoiados por um ambiente de saneamento adequado, serviços e cuidados de saúde, permitindo uma vida saudável e ativa (CFS, 2012).

De forma mais resumida, o *World Food Programme* (WFP; 2015) e Grant (2015) definiram a SAN como a garantia de cobertura de acesso a alimento suficiente e continuado, juntamente com quantidades e qualidades apropriadas, de modo que a SAN existe quando o alimento tem salvaguarda de acesso suficiente e seguro, independente do período ou estação.

Já para Kepple e Segall-Corrêa (2011), a SAN deve ser discutida de forma interdisciplinar, pois está relacionada a questões referentes ao acesso a alimentos de qualidade, às práticas de alimentação saudável, à sustentabilidade nas práticas de produção, à cidadania e aos direitos humanos ligados ao bem-estar e à saúde da população.

Logo, a questão da segurança alimentar envolve não apenas a quantidade e a qualidade dos alimentos, mas também o respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente, à saúde e a participação da sociedade, podendo-se resumir suas dimensões segundo o quadro 4.

Quadro 4: Dimensões da SAN segundo a literatura

<b>Dimensões da SAN</b>	<b>Autores</b>
<b>Disponibilidade</b>	GROSS (2000); PAULILLO; ALMEIDA (2005); BURITY <i>et al.</i> (2010); FAO (2014).
<b>Acesso</b>	GROSS (2000); PAULILLO; ALMEIDA (2005); KEPPLER; SEGALL-CORRÊA (2011); FAO (2014); WFP (2015); GRANT (2015).
<b>Utilização</b>	GROSS (2000); BURITY <i>et al.</i> (2010); FAO (2014).
<b>Estabilidade</b>	GROSS (2000); BURITY <i>et al.</i> (2010); FAO (2014).
<b>Qualidade</b>	PAULILLO; ALMEIDA (2005); KORNIEZUK (2008); BURITY <i>et al.</i> (2010); KEPPLER; SEGALL-CORRÊA (2011); WFP (2015); GRANT (2015).
<b>Quantidade</b>	PAULILLO; ALMEIDA (2005); CFS (2012); WFP (2015); GRANT (2015).
<b>Regularidade</b>	PAULILLO; ALMEIDA (2005); WFP (2015); GRANT (2015).

Fonte: elaborado pela autora (2019).

### 3.2 A SAN no Brasil

O Brasil tem longa experiência na formulação de políticas e programas de SAN, acompanhando as tendências mundiais e a evolução do conceito de segurança alimentar, resultando na implementação de políticas públicas que contemplaram os aspectos da disponibilidade, da estabilidade e do acesso.

Segundo Silva (2014), a inserção da SAN na agenda governamental internacional e nacional sempre foi permeada por inúmeros interesses e pelo envolvimento de diferentes atores sociais.

A temática da segurança alimentar foi incorporada às políticas públicas brasileiras pela primeira vez no fim dos anos 1930 e início dos anos 1940, como parte da estratégia de poder do “Estado Novo”. Nesse mesmo momento, Josué de Castro já afirmava em suas obras a necessidade de ações afirmativas e de políticas públicas específicas, diagnosticando a falta de renda como uma ameaça à capacidade das famílias em suprir suas necessidades alimentares, trazendo para o debate sobre a fome seu caráter intrinsecamente político e social (PANELLI-MARTINS, 2007; SILVA, 2014).

Nesse período, um marco legal e político importante foi a regulamentação da Lei do Salário Mínimo (Decreto-Lei nº 399), que considerou o alto comprometimento da renda do indivíduo com alimentação, estabelecendo uma remuneração mínima que permitisse aos trabalhadores satisfazerem suas necessidades básicas, dentre estas, a alimentação. Assim, a década de 1940 marca o estabelecimento de inúmeros programas que relacionavam a alimentação a questões econômicas e sociais, dentre eles: a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, extinto em 1967; o Serviço Técnico de Alimentação Nacional, extinto em 1945; o Instituto de Tecnologia Alimentar – ITA; a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, extinta em 1972; e o Instituto Nacional de Nutrição (FLORIAN; COSTA, 2012; SILVA, 2014; LIMA, 2016; SANTOS, 2017).

Contudo, ao longo da segunda metade do século XX, as políticas de SAN passaram a ser marginalizadas em termos de objetivo de governo, sendo subjugadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura. Isso foi notório entre o final da década de 1940 e final dos anos 1950 pelos poucos avanços em relação ao tema (SILVA, 2014; SANTOS, 2017).

No início dos anos 1960 algumas estruturas foram criadas e tiveram papéis importantes na operacionalização de políticas de abastecimento alimentar, foram elas: a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento



(CIBRAZEM), que juntamente com a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) comporiam o Sistema Nacional de Abastecimento (SILVA, 2014). Já na década de 1970, houve um pequeno avanço em relação à segurança alimentar com a criação do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição e do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que elaborou e propôs o Primeiro e o Segundo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), sendo que o segundo foi “norteador por três vertentes: suplementação alimentar, racionalização dos sistemas de produção e comercialização de alimentos e atividades de complementação e apoio” (SANTOS, 2017). Entre as ações e diretrizes implementadas pelo II PRONAN, tem-se o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que permanecem em vigor (SILVA, 2014; LIMA, 2016; SANTOS, 2017).

Pode-se afirmar, portanto, que do final da década de 1930 até a década de 1970, muitos órgãos voltados para a área do abastecimento alimentar foram criados, contudo não havia uma política específica e bem estruturada no tocante à questão da SAN.

Na década de 1980, com a persistência da desnutrição, o debate sobre segurança alimentar foi ampliado, principalmente após o aumento do êxodo rural e do movimento popular em prol do retorno da democracia. Nesse período, o INAN realizou a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986), que deliberou a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Também em 1986 foi lançado o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) que distribuía leite para as famílias carentes, porém o programa tinha um caráter clientelista e centralizado, sendo isolado e desarticulado de outras políticas (SILVA, 2014).

Segundo Silva (2014), a década de 1980 e o início dos anos 1990 marcam a consolidação do conceito de SAN no país, sendo que o termo surgiu oficialmente em 1985, com a criação da proposta de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Apesar da proposta não ter sido implementada, o tema ganhou popularidade com a realização da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986, que ocorreu juntamente com a VIII Conferência Nacional de Saúde (SILVA, 2014; LIMA, 2016).

Nos anos 1990, durante o governo Collor, o PNLCC foi totalmente desativado, assim como outros programas e estruturas governamentais ligadas à temática da alimentação, devido à redução dos recursos financeiros e humanos (SILVA, 2014; SANTOS, 2017).

Contudo, apesar da desarticulação de muitos programas voltados para a alimentação, o tema da segurança alimentar e nutricional ganhou maior relevância, com a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em 1990, e do Conselho Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993 (SILVA, 2014; LIMA, 2016). É também nesse contexto, a partir da mobilização popular, que é realizada, em 1994, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), preparando para a Cúpula Mundial de Alimentação em 1996 (SILVA, 2014; LIMA, 2016; SANTOS, 2017).

Em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência, a SAN sofre retrocessos devido à necessidade de estabilização econômica. O CONSEA e o INAN são extintos, além de outros programas referentes à SAN que são desestruturados. Para substituí-los é lançado o Programa Comunidade Solidária, para atuar no campo de combate à pobreza e à fome, criando o Conselho da Comunidade Solidária (SILVA, 2014; SANTOS, 2017).

Em 1999, foi instituída a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), visando o combate das deficiências nutricionais, o que significou uma retomada da temática da SAN na agenda governamental (SANTOS, 2017).

Pode-se notar que a temática da SAN até a década de 1990 esteve inserida na agenda governamental de forma precária, ligada a estruturas e programas descontínuos, passando por avanços e retrocessos, com pouco poder de recursos e com frágil institucionalidade.

A partir de 2003, o tema da SAN retorna e ganha posição de destaque na agenda governamental, resultando em uma série de articulações institucionais e diretrizes para a política social e de desenvolvimento. Nesse contexto, o CONSEA foi reinstalado e foi lançado o Programa Fome Zero, um programa para combater a fome e suas causas estruturais, uma estratégia para construção de uma Política Nacional de SAN (SILVA, 2014; FLORIAN; COSTA, 2012; LIMA, 2016; SANTOS, 2017). Para Santos (2017), a reativação do CONSEA trouxe a sociedade civil para dentro das discussões sobre SAN.

Em 2004 ocorreu a II CNSA, reafirmando os princípios e eixos da SAN. Em 2006, foi sancionada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, que cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e reafirma os princípios de Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), tendo por princípios a intersetorialidade e a participação social (FLORIAN; COSTA, 2012; LIMA; SAMPAIO, 2015; SANTOS, 2017). O SISAN “considera que a SAN abrange o acesso aos alimentos, à sustentabilidade ambiental, à promoção da saúde, à qualidade e à diversidade cultural e o estímulo a uma economia solidária” (CUSTÓDIO; YUBA; CYRILLO, 2013). Seu principal objetivo é formular e implementar políticas de SAN, acompanhando, monitorando e avaliando essas políticas no país.

No ano de 2007 foi realizada a III CNSA, que definiu a SAN como “objetivo estratégico para o desenvolvimento com abrangência intersetorial que se orienta pelos princípios do DHAA

e da Soberania Alimentar” (BRASIL, 2009), reforçando que as políticas de SAN devem ser orientadas pela participação ativa, contemplando as diversidades culturais e alimentares (FLORIAN; COSTA, 2012; LIMA; SAMPAIO, 2015).

Em 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64 que incluiu o direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal. No mesmo ano foi assinado o Decreto nº 7.272 que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), norteada pela LOSAN, e que tem por objetivo garantir uma alimentação saudável e adequada, buscando articular as ações de SAN, envolvendo as políticas públicas de vários setores do governo e a participação da sociedade (CUSTÓDIO; YUBA; CYRILLO, 2013; LIMA, 2016; SANTOS, 2017).

A IV CNSA, realizada em 2011, debateu o tema tendo como foco construir compromissos para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e a promoção da soberania alimentar em âmbito nacional, através da implementação do SISAN (IPEA, 2012; LIMA; SAMPAIO, 2015). Ainda em 2011 foi lançado o “I Plano Nacional de SAN 2012/2015 (PLANSAN), que reúne as diversas iniciativas do governo relacionadas à SAN e consolida-se como instrumento de monitoramento da realização progressiva do DHAA” (FAO, 2014, p. 37). O plano é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN, consolidando seus programas e ações.

Em 2015 realizou-se a V CNSA, que abordou “as dimensões socioculturais da SAN e defendeu as culturas alimentares próprias da população brasileira como bases para a comida de verdade” (LIMA, 2016) e reafirmou o compromisso de manutenção, ampliação e aperfeiçoamento de programas.

## **4 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA**

### **4.1 Origem do PAA**

Conforme exposto anteriormente, o Brasil adotou várias medidas através de programas, ações e estratégias para reduzir a insegurança alimentar no país, visando garantir o acesso de todos à alimentação.

Esses avanços se iniciaram a partir da priorização da agenda de SAN, com destaque para a criação do Programa Fome Zero, concebido para articular políticas públicas emergenciais com políticas estruturais e que ressaltava o potencial do mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas, etc.) no fortalecimento da agricultura familiar, criando canais de comercialização e gerando renda, na dinamização da economia dos municípios e das regiões, no atendimento às necessidades alimentares de uma parcela vulnerável e expressiva da população e na introdução de elementos de diversidade regional em cardápios com importância para a formação de hábitos alimentares saudáveis (Instituto Cidadania, 2001). Logo, parte importante do orçamento público era destinado à compra de alimentos para várias finalidades e essa demanda institucional foi canalizada para a agricultura familiar, o que culminou na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no ano de 2003.

Segundo Schneider, Shiki e Belik (2010), entre os anos de 1990 e 2010 o Brasil viveu três gerações de políticas públicas de desenvolvimento rural. Para os autores, o PAA fez parte da terceira geração de política pública para a agricultura familiar, na qual o ponto central era a compreensão de que a luta contra a pobreza, a fome e a desigualdade social deviam atender ambos os lados do problema, ou seja, oferta e demanda, agricultores e consumidores.

Nesse contexto, a criação do PAA foi fundamental para essa terceira geração de políticas públicas de desenvolvimento rural pois abriu novas oportunidades e gerou aprendizados para a construção de novas ações, uma vez que o programa foi criado visando articular a compra de produtos da agricultura familiar com ações de SAN (distribuição de alimentos) para a população em vulnerabilidade social, resultando em garantia de renda e produção aos agricultores e contribuindo para a queda da pobreza e superação da fome.

O programa rompeu com importantes barreiras institucionais, como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993), pois dispensava o uso de licitações, desde que os preços não fossem superiores aos praticados no mercado regional, inovação institucional muito importante. O PAA também desencadeou uma nova trajetória para os mercados institucionais para a agricultura familiar, sendo fortalecido em 2009 com a mudança no PNAE

e a criação da Lei nº 11.947, que determinava que no mínimo 30% dos recursos federais para a alimentação escolar fossem destinados para a aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A inovação trazida pelo programa consistia na articulação, em uma mesma política, do apoio à comercialização da agricultura familiar com ações de SAN. Dessa forma, o PAA buscava fortalecer a agricultura familiar e promover a SAN, envolvendo um conjunto de ações intersetoriais, necessitando da articulação entre a sociedade civil e diferentes órgãos da gestão pública em diferentes escalas (nacional, estadual e municipal) (WFP, 2015).

A CONAB era a responsável por instituir a regulamentação técnicas e as modalidades de acesso ao PAA e este era gerido pelos Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (BRASIL, 2012). Cabe destacar que no ano de 2019 o MDA e o MDS foram desarticulados, sendo que o MDA passou a fazer parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o MDS passou a fazer parte do Ministério da Cidadania.

Portanto, o PAA era um instrumento de política pública que objetivava estimular à produção e a diversificação de alimentos para combater a fome e a insegurança alimentar, de forma que, para isso, era necessário que houvesse um ambiente operacional favorável ao acesso.

#### **4.2 Marco Legal do PAA**

O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696 de 2003:

Art. 19 - Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (BRASIL, 2003).

Segundo Barreto (2015), em 2007 o artigo 19 sofreu uma alteração, a partir da Lei Federal nº 11.525/07, com a inclusão do Ministério da Educação (MEC) no grupo gestor do programa. Em 2011, o programa adquiriu melhor respaldo com a publicação da Lei Federal nº 12.512/11 alterando o artigo 19 da Lei Federal nº 10,696/03 e trazendo novas definições legais para operacionalização do programa, conforme afirma Barreto (2015).

Em resumo trata do papel do governo, obrigando-o a definir de novo regulamento específico, reformulando as formas de aquisição, os critérios e condições de prioridade no atendimento, os limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras, os limites de aquisição por unidade familiar e por organização, a dispensa de procedimento licitatório e uso pelo governo de preços de referência para aquisição (BARRETO, 2015, p. 45).

Em 2012, o Decreto Federal nº 7.775/12 regulamentou o capítulo III da Lei Federal 12.512/11, atribuindo os objetivos do PAA. O Decreto também delimitou o público de acesso, os modos de aquisição e a destinação dos produtos, as modalidades de acesso, as formas de pagamento, os membros do grupo gestor do programa, as entidades gestoras e executoras, os

procedimentos administrativos e o controle social (BARRETO, 2015). No quadro 5 são apresentados os principais fatos históricos e institucionais marcantes relativos ao PAA e no quadro 6, são apresentadas as principais leis e decretos que regulamentavam o programa.

Quadro 5: Fatos históricos e institucionais marcantes do PAA

Janeiro de 2003	Criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar - MESA
Fevereiro de 2003	Criação do CONSEA
Março de 2003	Constituição de Grupo Técnico Interministerial composto por representantes do IPEA, MESA, CONAB, MDA e CONSEA para formular as bases do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004.
Junho de 2003	Lançamento do Plano Safra, trazendo como inovação o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA
Julho de 2003	Sancionada a Lei nº 10.696, que, em seu artigo 19, institui o PAA
Agosto de 2003	Realização das primeiras aquisições de alimentos no âmbito do Programa
Janeiro de 2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Março de 2004	Realização da II Conferência Nacional de SAN
Junho de 2005	Realização do 1º Seminário de Avaliação do PAA
2º semestre de 2005	CONSEA e movimentos sociais atuam de forma conjunta para obtenção de mais recursos para o PAA.
Dezembro de 2005	Criação da Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar na CONAB
Janeiro de 2006	A Lei Orçamentária Anual prevê aumento de dotação para o MDS e uma nova ação no orçamento do MDA para implementação do Programa.
Julho de 2006	Sancionada a Lei nº 11.326, que estabelece as diretrizes para a formação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
Setembro de 2006	Sancionada a Lei nº 11.346 – “Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN” que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.
Julho de 2007	Realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Junho de 2008	Realização do 2º Seminário de Avaliação do PAA
Fevereiro de 2010	Aprovação da Emenda Constitucional nº 64 que inclui o Direito à Alimentação como Direito Constitucional.
Agosto de 2010	Publicado o Decreto nº 7.272, que regulamenta a Lei nº 11.346, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e estabelece os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
Novembro de 2010	Realização do 3º Seminário de Avaliação do PAA.

Fonte: adaptado de BRASIL (2010).

Quadro 6: Legislação do PAA

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

Fonte: adaptado de Barreto (2015).

### 4.3 Objetivos do PAA

Para Delgado (2013) faltava uma ação estruturada dirigida à agricultura familiar e à segurança alimentar, de forma que o PAA foi pensado para suprir essas lacunas como política pública de fomento econômico e de proteção social.

O PAA surgiu, portanto, como uma alternativa que estabelecia uma nova relação entre os beneficiários de programas sociais e os agricultores familiares (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2012), pois contemplava as demandas de acesso aos alimentos das populações em situação de insegurança alimentar e garantia mercado para os produtos da agricultura familiar.

Os objetivos gerais do programa eram:

- Garantia do direito humano à alimentação para as pessoas que viviam em situação de vulnerabilidade social e/ou de insegurança alimentar e nutricional por meio do direcionamento dos produtos adquiridos para programas socioassistenciais;
- Fortalecimento da agricultura familiar e geração de trabalho e renda no campo por meio da garantia da aquisição dos produtos da agricultura familiar e dos assentados da reforma agrária, visando garantir o escoamento da produção por uma remuneração justa;
- Promoção do desenvolvimento local por meio do escoamento da produção para consumo, de preferência na própria região produtora (BRASIL, n/d).

Para alcançar seus objetivos, o programa comprava alimentos produzidos pela agricultura familiar e os destinava às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição contribuindo também para a constituição de estoques públicos de alimentos, através de seis modalidades de aquisições (BRASIL, 2012).

### 4.4 Atores envolvidos

O PAA era acompanhado, desde sua formulação e implementação, pelo CONSEA e por diferentes organizações da sociedade civil. O programa contava também com o apoio de

diversos Ministérios do Governo Federal juntamente com os governos estaduais e municipais, sendo que o MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, era o responsável pela articulação, implementação e promoção de ações integradas que garantissem a SAN (BRASIL, 2012). Assim, o programa era executado pelos estados, municípios, órgãos da administração pública e pela CONAB.

A governança das instituições públicas envolvidas no programa ficava a cargo do Grupo Gestor do PAA (GGPAA), que era responsável por definir as metas e diretrizes necessárias para a operacionalização do programa e pelas instituições normativas das modalidades, conforme afirma Almeida (2014)

O GGPAA era responsável por definir: a forma de funcionamento das modalidades do programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos; as condições de doações dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores e consumidores; as condições para a aquisição e doação de sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares; e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA (ALMEIDA, 2014, p.10).

O GGPAA era composto por representantes do MDS, MDA, MAPA, Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e MEC (WFP, 2015, p. 35). O quadro 7 apresenta resumidamente os atores que estavam envolvidos no programa.

Quadro 7: Atores do PAA

<b>Grupo Gestor</b>	MDS, MDA, MF, MPOG, MAPA, MEC
<b>Gestores dos recursos</b>	MDS e MDA (a partir de 2006)
<b>Gestores executores</b>	CONAB, Estados e Municípios
<b>Atores Locais</b>	Conselhos Locais, Cooperativas, Associações de Agricultores Familiares, Sociedade Civil e Entidades Filantrópicas

Fonte: adaptado de BRASIL (2012).

Segundo a legislação do PAA, havia dois núcleos principais de operação do programa, sendo que o primeiro eram as instâncias governamentais, ou seja, os órgãos da administração pública responsáveis pelos recursos financeiros, regulação, acompanhamento e fiscalização (BARRETO, 2015).

Essas instâncias governamentais se subdividiam em unidades, responsáveis por cada etapa e eram caracterizadas por Barreto (2015) da seguinte forma:

- a) Unidades Gestoras: administravam o recurso público, no caso o MDS e o MDA, empregando os valores conforme a modalidade de aquisição;
- b) Unidades Deliberativas: acompanhavam as ações e discussões de possíveis melhorias. Eram formadas pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), que era formado pelo MDS (coordenador), MDA, MAPA, MPOG, MF e MEC, que orientavam o programa através de resoluções, definindo o modo de operação e as orientações para cumprir os objetivos



do programa. A outra unidade deliberativa era o Comitê Consultivo, formado por representantes do governo e convidados da sociedade civil para acompanhar e assessorar o grupo gestor no processo decisório. Barreto (2015) elenca quais eram os representantes para participação junto ao comitê consultivo (Quadro 8). Cabe destacar, que a maior parte dos órgãos representantes do Governo apresentados no quadro 8, já não operam mais.

Quadro 8: Representantes do Comitê Consultivo do PAA

<b>Comitê Consultivo do PAA</b>		
<b>Governo (nº de representantes)</b>	<b>Sociedade Civil (nº de representantes)</b>	
MDS (2)	Fórum Brasileiro de Soberania e SAN (1)	Conselho Nacional das Populações Extrativistas (1)
MMA (1)	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (1)	Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Quilombolas (1)
MPA (1)	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (1)	Coordenação das Org. Indígenas da Amazônia Brasileira (1)
Sec. De Políticas de Promoção da Igualdade Racial (1)	Vila Campesina (1)	Rede Nacional de Colegiados Territoriais (1)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (1)	União Nacional das Cooperativas da A. Familiar e Economia Solidária (1)	Articulação no Semiárido Brasileiro (1)
Fundação Nacional do Índio - FUNAI (1)	Movimento dos Pequenos Agricultores (1)	Articulação Nacional de Agroecologia (1)
Demais membros do GGPAA sendo um de cada órgão	Movimento das Mulheres Camponesas (1)	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - CNAPO (1)

Fonte: Barreto (2015), adaptado pela autora.

- c) Unidades Executoras: atuavam diretamente com o público beneficiário, na compra dos alimentos da agricultura familiar e acompanhamento da distribuição junto às famílias e entidades definidas pelo MDS como em situação de insegurança alimentar.
- d) Agente Operador: o recurso financeiro transferido para a agricultura familiar era efetuado pela União, por intermédio do MDS ou MDA, diretamente aos beneficiários fornecedores (agricultores) ou organizações fornecedoras (cooperativas e associações). O agente operador era uma instituição financeira oficial, responsável por acolher o recurso e acompanhar a movimentação bancária, sendo fiscalizado pelo MDS e/ou MDA.

O quadro 9, apresenta um resumo das instâncias governamentais que atuavam no PAA.

Quadro 9: Instâncias Governamentais que atuavam no PAA

Instâncias Governamentais	Tipologia	Definição	Responsáveis
	Unidades Gestoras	Detém o recurso financeiro do programa	MDS e MDA
	Unidades Deliberativas	Acompanhar a implementação, orientar e assessorar nas atividades do PAA	a) Grupo Gestor do PAA: MDS, MDA, MAPA, MPOG, MF e MEC b) Comitê consultivo - Governo federal e organizações da sociedade civil
	Unidades Executoras	Recebimento de propostas de participação, prestação de contas e pagamento aos beneficiários fornecedores e/ou organizações, fiscalização, convênios com organizações de agricultores, dentre outros.	a) CONAB e outros órgãos da administração pública federal que celebrem termo de cooperação com as unidades gestoras. b) Administração pública estadual e/ou municipal e/ou consórcios públicos <sup>3</sup> , que celebrem Termo de Adesão ou convênios com as unidades gestoras.
	Agente Operador	Instituição financeira oficial com contrato de acordo, cooperação ou instrumento congênere com a União por intermédio do MDS ou MDA.	Banco do Brasil <sup>4</sup>

Fonte: Barreto (2015), adaptado pela autora.

O segundo núcleo de operação do PAA, segundo Barreto (2015), era o público alvo, constituído por dois beneficiários: os agricultores (beneficiários fornecedores) e as pessoas em situação de insegurança alimentar (beneficiários consumidores), que se subdividiam da seguinte forma:

- a) Unidades Fornecedoras: eram formadas pelos agricultores familiares e/ou suas organizações. Produziam os alimentos que eram entregues pelo programa;
- b) Unidades Receptoras: indivíduos, grupos familiares e/ou organizações sociais em situação de insegurança alimentar que recebiam os produtos adquiridos via o PAA.

Para Barreto (2015), as UR eram os indivíduos, grupos familiares e/ou organizações sociais em situação de insegurança alimentar que recebiam os produtos adquiridos via PAA. Barreto (2015) e a própria legislação do programa consideravam como Unidade Receptora tanto a organização que realizava a intermediação entre oferta e demanda como as organizações que recebiam os alimentos para o consumo. Contudo, neste trabalho, considera-se como UR as

<sup>3</sup> Consórcios Públicos: Associação entre os entes federados, com a finalidade de executar a gestão conjunta de serviços públicos.

<sup>4</sup> Conforme a legislação, o banco poderá ter convênios com cooperativas de crédito e bancos cooperativos para realizar os pagamentos.

organizações que recebiam os alimentos para o consumo e como Unidade Intermediadora (UI) as unidades que recebiam os alimentos dos agricultores familiares e das associações e cooperativas e encaminhavam esses alimentos para as UR. O quadro 1 (p. 19) demonstra quem era o público alvo do programa e o quadro 2 (p. 20) explica quem eram as unidades fornecedoras, receptoras e intermediárias.

#### 4.5 Modalidades de Aquisições do PAA

O programa admitia seis formas de acesso através das unidades fornecedoras, eram elas: Compra direta da agricultura familiar (CDAF); Compra com doação simultânea (CDS); Apoio à formação de estoque; Compra institucional; Aquisição de sementes e; Incentivo à produção e consumo de leite (PAA Leite) (BRASIL, 2012). Essas modalidades se diferenciavam por seus objetivos, pelos tipos de produtos adquiridos, pela forma de aquisição, pelo limite financeiro, pelo destino dado aos produtos e pela origem e operacionalização dos recursos (ALMEIDA, 2014; FLORIAN, 2014; BRASIL, 2016) e são apresentadas no quadro 10.

Quadro 10: Modalidades do PAA

<b>Modalidade</b>	<b>Fonte de Recursos</b>	<b>Limites (em reais)</b>	<b>Executor</b>	<b>Forma de Aquisição</b>
<b>CDAF</b>	MDS/MDS	8 mil	CONAB	Individual, cooperativa e associação
<b>Apoio à Formação de Estoques</b>	MDS/MDA	8 mil	CONAB	Cooperativa e associação
<b>CDS</b>	MDS	5,5 mil (individual) 6,5 mil cooperativas/associações	CONAB, Estados, Municípios	Individual, cooperativa e associação
<b>PAA Leite</b>	MDS	4 mil/semestre	Estados do nordeste e norte de MG	Individual, cooperativa e associação
<b>Compra Institucional</b>	Recursos do proponente	8 mil	Próprio proponente	Cooperativa e associação

Fonte: adaptado de BRASIL (2016).

##### 4.5.1 Compra com Doação Simultânea - CDS

A modalidade CDS era até então a modalidade operada por municípios, estados e pela CONAB. Destinava-se à compra de alimentos diversos que cumprissem os requisitos de qualidade para a doação simultânea à entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, em condições específicas definidas pelo GGPA, e

permitindo que as organizações da agricultura familiar distribuíssem seus produtos (NASCIMENTO NETO, 2012; ROSSI, 2012; WFP, 2015; BRASIL, n/d). Esta foi a modalidade analisada na pesquisa.

O objetivo era garantir o abastecimento de alimentos para as entidades da Rede de Proteção e Promoção Social, além de enriquecer o cardápio das mesmas (ROSSI, 2012; BRASIL, n/d), através da compra dos produtos da agricultura familiar com dispensa de licitação e posterior doação dos produtos, criando um circuito local de produção, comercialização e consumo, direcionando os alimentos adquiridos para as instituições cadastradas, visando à suplementação alimentar das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Segundo o WFP (2015), o propósito desta modalidade era ter uma produção compromissada, quantitativa e qualitativamente para entregar os produtos à unidade recebedora, articulando o apoio à agricultura familiar e a promoção da SAN via circuitos curtos de comercialização<sup>5</sup>.

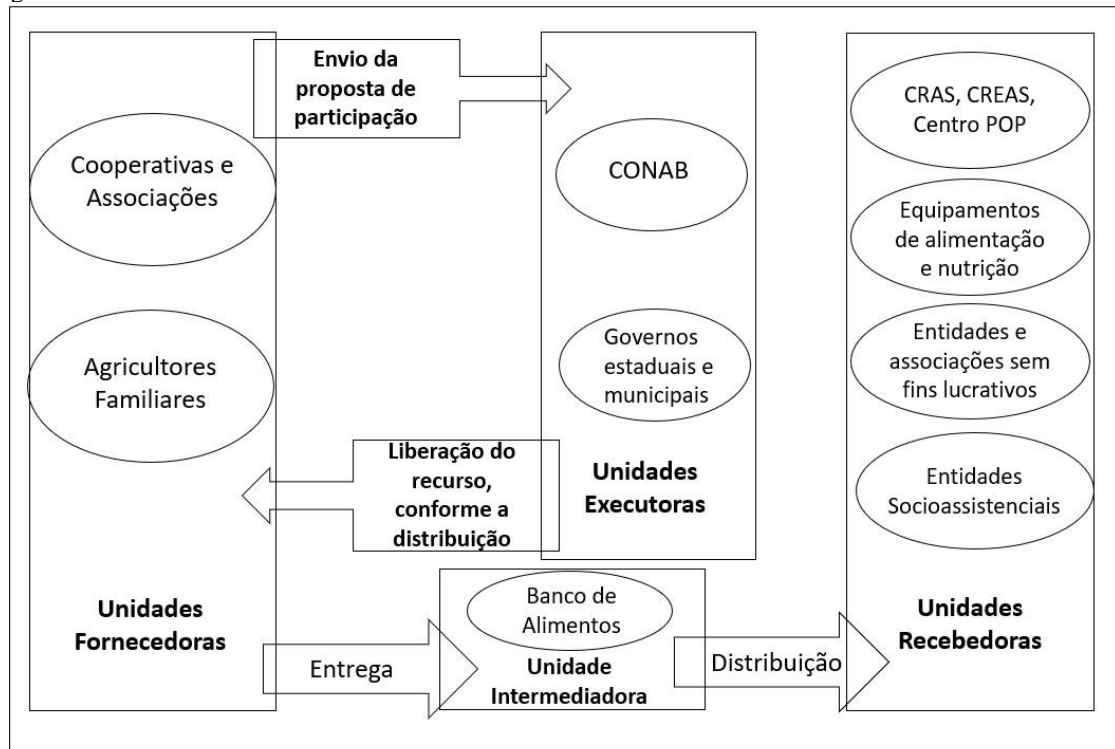
Os alimentos eram entregues na Central de Distribuição da região, ou seja, na UI, que os destinava à Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos. Também podiam ser entregues à rede socioassistencial, preferencialmente indicada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (BRASIL, n/d.).

De um modo geral, os atores envolvidos na modalidade eram: as organizações fornecedoras, os beneficiários fornecedores, os beneficiários consumidores e as Unidades Intermediadoras. A operacionalização da modalidade pode ser resumida conforme a figura 4.

---

<sup>5</sup> O circuito curto pode ser definido como a comercialização de produtos agrícolas, que visam o estabelecimento de relações mais diretas entre agricultores e consumidores, podendo ocorrer de forma direta, ou indireta, com a interferência de apenas um intermediário (GUZZATTI; SAMPAIO; TURNES, 2014).

Figura 4 :Modalidade CDS



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Eram adquiridos produtos de agricultores familiares organizados em associações, cooperativas e em grupos informais, no caso das operações que eram realizadas pela CONAB, e também daqueles não-organizados, no caso das operações que eram realizadas em parcerias com estados e municípios, sendo que, todos os recursos financeiros eram recebidos através do MDS. Esses dois formatos de execução envolviam regras e procedimentos distintos (NASCIMENTO NETO, 2012; WFP, 2015).

#### 4.5.2 CDS executada via CONAB

A execução via CONAB exigia a organização formal dos agricultores familiares em cooperativas ou associações, sendo este um critério fundamental para diferenciação da execução via estados e municípios.

Os agricultores familiares necessitavam da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e a organização fornecedora precisava contar com a DAP jurídica, ou seja, comprovar que no mínimo 60% dos seus associados participantes eram agricultores familiares possuidores de DAP física (WFP, 2015). Dentre as organizações aptas a participar, tinham prioridade aquelas constituídas por mulheres, sendo exigida a participação de no mínimo 40% de mulheres no total de produtores fornecedores.

As organizações formais de agricultores precisavam elaborar uma proposta de participação no PAA, que era encaminhada para a CONAB. Essa proposta continha:

Especificações sobre as organizações proponentes, seus agricultores, os tipos de alimentos, as quantidades totais, a qualidade dos produtos, a forma de acondicionamento, o número de organizações e beneficiários consumidores, as quantidades de alimentos por beneficiário/consumidor, as organizações parceiras e outras informações pertinentes (WFP, 2015, p. 41).

A CONAB descentralizada a gestão operacional, orçamentária e financeira para a Superintendência Regional da CONAB (SUREG) e acompanhava todas as entregas, fiscalizando todo o processo e o pagamento realizado.

Os principais passos para execução da modalidade via CONAB, segundo a WFP (2015), eram:

- 1) Articular os atores locais para a participação na modalidade. Essa articulação deveria envolver os agricultores familiares, a organização fornecedora formalmente constituída, as Unidades Receptoras, os órgãos de controle social, a prefeitura municipal e outros mediadores sociais, visando comparar a oferta dos agricultores familiares com a demanda das entidades receptoras;
- 2) Elaborar a Proposta de Participação pela organização fornecedora e encaminhar desta e dos demais documentos solicitados à SUREG;
- 3) Avaliar a proposta e os documentos para habilitação pela SUREG;
- 4) Formalizar a compra entre a CONAB e a organização fornecedora;
- 5) Entregar os produtos, com aferição da qualidade no ato da entrega;
- 6) Preencher o Termo de aceitabilidade, o qual era remetido à CONAB;
- 7) A CONAB identificava a proposta e a entrega efetivamente feita.

#### **4.5.3 CDS executada via Estados e Municípios**

Tratava-se da modalidade executada pelo MDS através de convênios com governos estaduais, municipais e consórcios públicos, em acordo com o art. 4º do Decreto 5.873, de 15 de agosto de 2006:

Os recursos financeiros eram repassados em contas específicas, abertas pelos Convenientes, que assumiam a responsabilidade pela operacionalização, no intuito de viabilizar os resultados fundamentais do Programa e garantir sua plena execução (BRASIL, n/d, p. 8).

Para isso era assinado um Termo de Adesão, que transferia os recursos diretamente aos agricultores familiares, cabendo aos entes federativos “identificar os beneficiários consumidores, cadastrar produtores, organizar e apoiar a logística de distribuição dos produtos, e fornecer dados das entidades que receberiam os alimentos” (WFP, 2015, p. 47). O Termo de Adesão englobava as obrigações e atribuições das partes e tudo o que era necessário para a gestão da modalidade.

O Termo de Adesão devia conter a descrição do objeto, dos compromissos assumidos pelas partes, da vigência (mínima de 60 meses, com prorrogação por igual período), da instância de controle social responsável pela gestão, da designação do gestor que assumiria as obrigações para a execução da modalidade e da previsão da alteração, denúncia ou rescisão (WFP, 2015, p. 48).

Os principais passos para execução da modalidade via Estados e Municípios, segundo a WFP (2015), eram:

- 1) Manifestação formal do ente federativo (estado ou município) ou consórcio público sobre seu interesse em aderir ao Programa por meio de ofício encaminhado ao MDS, em atendimento ao edital de abertura de adesões publicado;
- 2) Assinatura do Termo de Adesão entre MDS e a Unidade Executora;
- 3) Pactuação de valores e metas propostos ao MDS pela Unidade Executora (Plano Operacional);
- 4) Articulação entre os atores locais, envolvendo agricultores familiares e as unidades receptoras para a compatibilização da oferta e da demanda e definição dos preços. Construção e cadastramento da Proposta de Participação no SISPA;A;
- 5) Avaliação e aprovação da Proposta de Participação pelo MDS;
- 6) Emissão de cartões bancários dos beneficiários fornecedores e início das aquisições;
- 7) Aquisição e destinação dos produtos e cadastro das notas fiscais no sistema informatizado (SISPA;A);
- 8) Aprovação das notas fiscais e pagamento realizado pelo MDS diretamente aos agricultores fornecedores através dos cartões bancários.

#### **4.6 Beneficiários do PAA**

O PAA na modalidade CDS era caracterizado pelo atendimento de dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores de alimentos.

Os beneficiários fornecedores eram os agricultores familiares, agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem-terra acampados, comunidades indígenas e ribeirinhos, que estivessem, preferencialmente, organizados em cooperativas, associações ou grupos informais, e que atendessem aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11. 326/2006 (BRASIL, n/d).

Já os beneficiários consumidores eram, segundo o Decreto nº 7.775/12, art. 4º, inciso I, os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede sócio assistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de alimentação e nutrição financiadas pelo Poder Público e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, pela rede pública e filantrópica de ensino (BRASIL 2012).

Os alimentos que eram doados deveriam ser direcionados para a complementação das refeições oferecidas a pessoas e famílias em vulnerabilidade social atendidas pelas entidades e programas assistenciais. A doação de alimentos em cestas, diretamente aos beneficiários, não era permitida, salvo em regime de exceção, mediante indicação dos CRAS ou Bancos de Alimentos, e aprovação da Instância de Controle Social (BRASIL, 2010).

Segundo o Manual Operacional (BRASIL, n/d), o mapeamento dos beneficiários deveria ser feito através do levantamento dos beneficiários a partir dos dados pessoais e/ou institucionais. Esse mapeamento deveria ser público, transparente, participativo, suprapartidário e com foco nos objetivos do programa.

Para mapear os beneficiários produtores, poderiam ser consultados:

- Comitê Gestor Estadual do PAA;
- Sindicatos de Trabalhadores Rurais;
- Secretarias Estaduais e Municipais de Agricultura;
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;
- Conselhos Estaduais e Municipais de Agricultura;
- Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Órgãos Estaduais e Municipais de Assistência Técnica;
- Associações e Cooperativas dos agricultores familiares.

Já no mapeamento dos beneficiários consumidores, poderiam ser consultados:

- Comitê Gestor Estadual do PAA;
- Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social;
- Secretarias Estaduais e Municipais de Educação;
- Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde;
- Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação Escolar;
- Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social;
- Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde;
- Centros de Referência de Assistência Social – CRAS;
- Organizações Não-Governamentais;
- Entidades Religiosas;
- Lideranças comunitárias locais (BRASIL, n/d).

Tantos os beneficiários produtores como as entidades socioassistenciais deveriam ser cadastrados com todas as informações necessárias para o monitoramento, a fiscalização e o atendimento da demanda.



#### 4.7 As Unidades Receptoras

Para terem acesso ao PAA na modalidade CDS, os beneficiários consumidores deveriam procurar as UR que, segundo a Resolução nº 59 de 10 de julho de 2013, art. 3º, inciso I, “era a organização formalmente constituída, contemplada na proposta de participação pelas Unidades Executoras, que recebiam os alimentos e os fornecia aos beneficiários consumidores” (BRASIL, 2014, p. 47). Conforme exposto anteriormente, a legislação faz uma certa confusão com a nomenclatura chamando tanto a unidade que recebe o alimento para triagem como a que recebe o alimento para consumo de Unidade Receptora. Nesse trabalho fez-se a distinção entre essas unidades, conforme o quadro 2 (p.20).

Portanto, a pesquisa trabalhou com as Unidades Intermediadoras, ou seja, aquelas que realizavam a intermediação entre oferta e demanda, no caso, o Banco de Alimentos e, em alguns casos, excepcionalmente, os CRAS.

Segundo a legislação do programa, as unidades que poderiam receber os alimentos, ou seja, as Unidades Receptoras, eram:

- Entidades da rede socioassistencial<sup>6</sup> (CRAS, Centro de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro POP);
- Equipamentos que ofertam serviços de acolhimento às famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral;
- entidades e organizações de assistência social sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestassem atendimento e assessoramento aos beneficiários da Assistência Social, bem como atuassem na defesa e garantia de direitos, e que obrigatoriamente estivessem inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS);
- Equipamentos de SAN (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimento);

---

<sup>6</sup> A Rede Socioassistencial é uma política social constituída por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e são prestados diretamente ao cidadão ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017).

- Estruturas públicas que produzissem e disponibilizassem refeições a beneficiários consumidores, no âmbito das redes públicas de educação, conforme regulamento do PNAE, de justiça e de segurança;
- Feiras e mercados populares;
- Entidades socioassistenciais cadastradas no Programa Fome Zero;
- Redes públicas e serviços públicos de saúde que ofertassem serviços de saúde básicos, ambulatoriais e hospitalares por meio do Sistema Único de Saúde – SUS e estabelecimentos de saúde de direito privado sem fins lucrativos que possuíssem Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social – CEBAS e que disponibilizassem refeições a beneficiários consumidores (BRASIL, 2014).

As UR passavam por um critério de seleção para o recebimento das doações de alimentos por meio de chamada pública ou outros meios de divulgação, eram eles:

- a) Desenvolvimento de trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de risco social e/ou de insegurança alimentar e nutricional;
- b) Compor a rede socioassistencial e, preferencialmente, ser carente de recursos e de alimentos;
- c) Fornecer, gratuitamente, refeições de forma continuada;
- d) Aceitar as normas do Programa, inclusive no que se referisse ao controle social, à higiene na manipulação dos alimentos, à participação no levantamento da demanda de produtos, e a reuniões de ações de capacitação, monitoramento e avaliação (BRASIL, n/d).

Além desse critério de seleção, o programa também buscava priorizar as entidades que servissem refeições regularmente e que atendessem a públicos prioritários em situação de insegurança alimentar, como:

- indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social;
- famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e famílias inscritas no Cadastro Único (Cad. Único);
- gestantes / nutrizes e crianças;
- pessoas portadoras de necessidades especiais;
- povos e comunidades tradicionais;
- pessoas em situação de violência;

- usuários de substâncias psicoativas;
- pessoas e famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade pública (BRASIL, 2014).

Depois de identificadas e selecionadas, havia uma avaliação da demanda de alimentos dessas UR, identificando a quantidade, a periodicidade do recebimento, a capacidade de armazenamento e seu público, buscando adequar a demanda ao público atendido (BRASIL, 2014).

O PAA também contava com uma Central de Recebimento e Distribuição dos Alimentos (UI), ou seja, um Banco de Alimentos, que recebia os alimentos dos agricultores e distribuía às UR, sendo que não era permitido o estoque dos produtos. As entidades beneficiadas deveriam retirar os alimentos na Central e, podiam contar com apoio logístico da Prefeitura.

Era direito da UR saber quais produtos estavam recebendo, e esse recebimento deveria ser feito de acordo com a quantidade solicitada e dentro do cronograma planejado. A conciliação entre a demanda (Unidade Receptora) e a oferta (Beneficiário Fornecedor) era a chave para o sucesso do programa.

Estudar o papel desempenhado pelas UI como dinamizadoras do PAA é de fundamental relevância para entender o papel que estas desempenhavam, como atuavam e como realizavam a intermediação entre oferta e demanda.

## 5 ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Para Galbraith (1977) as organizações seriam instrumentos sociais orientados para determinados objetivos, dos quais as pessoas fazem parte e reagem, que possuem continuidade através do tempo. Assim, as estruturas existiriam para entender as carências dos usuários/cidadãos no que tange a bens e serviços, de forma que instituições públicas e privadas surgiram para atender as necessidades e desejos da sociedade. (COELHO, 2004; DOURADO JUNIOR; SOUSA, 2016).

É notório que uma estrutura organizacional não se sustenta sozinha. São vários os fatores que interferem na sua formação e atuação, como fatores humanos, materiais e ambientais. Diante disso, surgiu a necessidade de estudar e entender as estruturas organizacionais, para assim entender como as organizações funcionam e como atingem ou não a eficácia e a eficiência operacional.

Para Hall (1984), a estrutura organizacional possui três funções básicas, realizar produtos organizacionais e atingir metas, minimizar ou regulamentar a influência das variações dos indivíduos na organização e representar o contexto no qual o poder é exercido, as decisões são tomadas e as atividades executadas.

Simcsick (1993) afirma que a estrutura organizacional é o resultado do planejamento filosófico e estratégico e que seus limites são delineados de acordo com os objetivos, metas e projetos, de forma que, para ele, a estrutura resulta dos agrupamentos das atividades e do seu relacionamento com os recursos humanos e materiais que visa o estabelecimento do suporte instrumental e comportamental para alcançar os objetivos e resultados esperados (SIMCSICK, 1993; VISENTINI; OLIVEIRA, 2003). Nesse mesmo sentido, Oliveira (2004), entende a estrutura organizacional como aquela que é deliberadamente planejada e formalmente representada.

Para Shrivastava (1994), uma estrutura organizacional nasce para resolver ou para estabelecer um padrão de coordenação das atividades de uma organização

Já para Mintzberg (2008), as organizações são estruturas que capturam e dirigem os sistemas e fluxos e que definem os inter-relacionamentos das partes, sendo assim, o desenho de uma estrutura organizacional é de fundamental importância para a eficácia do funcionamento das instituições, uma vez que contempla as relações de autoridade e poder e a maneira como o trabalho e as tarefas são definidas, proporcionando consistência e harmonia interna (MINTZBERG, 2008; MADEIRA; PEREIRA, 2011). Sob essa perspectiva, a organização é vista como uma série de processos funcionais interligados, em que a preocupação com a

estrutura organizacional se volta para a facilitação da integração dos fluxos de atividades entre diferentes áreas (DeTORO; MCCABE, 1997; GONÇALVES, 2000).

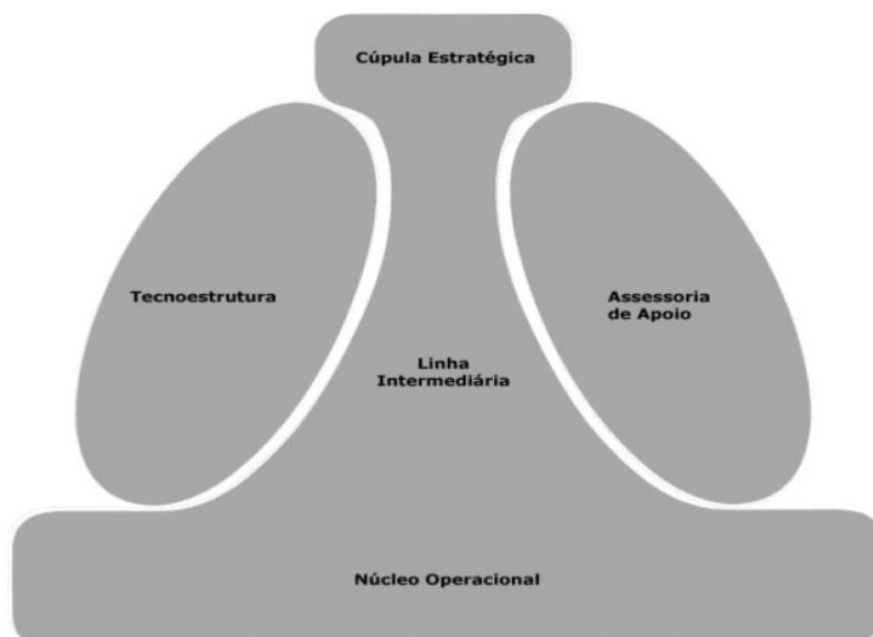
Para Costa, Souza e Fell (2012), a estrutura organizacional é algo imprescindível, independentemente do tamanho da organização, pois, toda corporação necessita de uma composição que funcione como ferramenta de controle a fim de facilitar o ajuste organizacional e responsabilizar as pessoas pelo funcionamento mais adequado e eficiente da organização.

Logo, pode-se afirmar que a estrutura é um fator crucial para garantir condições apropriadas da organização, já que é nela que se definem as atividades, os recursos, as pessoas, as competências e os limites, sendo um instrumento básico e essencial para o desenvolvimento e implementação do plano organizacional nas instituições, desenhada de acordo com a missão e a visão estabelecidas, com a finalidade de alcançar o que se almeja (OLIVEIRA, 2004; DOURADO JUNIOR; SOUSA, 2016).

A construção de uma estrutura organizacional deve considerar dois importantes pontos, a estratégia e o desempenho das tarefas que determina como esta estrutura permitirá à organização executar suas estratégias e realizar suas tarefas e os aspectos sociais e culturais, que tratarão da satisfação das pessoas em realizar seus trabalhos, buscando-se um equilíbrio entre esses pontos para obter efeitos satisfatórios para a organização (NADLER *et al.*; 1994; ).

Mintzberg (2008) buscando demonstrar a importância do desenho de uma estrutura organizacional para a eficácia do funcionamento das instituições criou um modelo com as cinco partes básicas da estrutura organizacional (Figura 5).

Figura 5: As cinco partes básicas da estrutura organizacional



Fonte: adaptado de Mintzberg (2008).

Nesse modelo o autor apresenta as cinco partes básicas da estrutura organizacional como sendo o Núcleo Operacional, a Cúpula Estratégica, a Linha Intermediária, a Tecnoestrutura e a Assessoria de Apoio. O Núcleo Operacional encontra-se na base e é composto pelas pessoas diretamente envolvidas com a produção de bens ou serviços. A Cúpula Estratégica, no topo, é composta pela gerência, encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão. Com o crescimento e desenvolvimento das organizações, foi necessário criar um novo estágio hierárquico entre o Núcleo Operacional e a Cúpula Estratégica chamado de Linha Intermediária, onde estão os gerentes administrativos, canais entre os que executam o trabalho e os que tomam as altas decisões. A Tecnoestrutura, posicionada fora da linha de autoridade, é onde se encontram os que prestam serviços à organização atuando sobre as tarefas de outros, são aqueles que têm a responsabilidade de supervisionar, analisar, sistematizar e padronizar o trabalho. Completando as partes, está a Assessoria de Apoio que possui natureza diferente, composta de um conjunto de unidades especializadas, criadas para dar apoio aos demais agentes da organização, situando-se fora de seu fluxo de trabalho operacional (MINTZBERG, 2008; MADEIRA; PEREIRA, 2011).

Essa estrutura proposta por Mintzberg (2008) busca analisar os componentes básicos da organização, seus inter-relacionamentos e os mecanismos de coordenação. Cabe ressaltar que a estrutura organizacional depende da própria organização, de seus membros, da distribuição de energia, do ambiente e do sistema técnico. Nesse sentido, a presente dissertação buscou aplicar o modelo proposto por Mintzberg (2008) na análise das Unidades Intermediadoras do PAA, para compreender a estrutura organizacional que existia durante a execução do programa e qual era o impacto dessa estrutura para a sua melhor execução ou não, uma vez que, segundo o próprio autor, o desenho da estrutura organizacional é fundamental para que as organizações executem seus trabalhos e atinjam seus objetivos.

## **6 METODOLOGIA**

A metodologia serviu como ferramenta para delimitar a forma com que se procurou atingir aos objetivos propostos. Contextualizando, indica-se que o objetivo desta dissertação foi demonstrar a importância da estrutura organizacional do PAA na modalidade CDS a partir do papel desempenhado pelo Banco de Alimentos como Unidade Intermediadora nos municípios de Araraquara e São Carlos.

Para realização do trabalho, foi utilizada metodologia exploratória, para proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito (SILVEIRA; CORDOVA, 2009), através do uso do estudo de casos múltiplos, sendo executada por meio de pesquisa bibliográfica e de campo. A pesquisa bibliográfica teve como fontes a literatura e as plataformas digitais (PAA Data; IBGE, Fundação SEADE, MDS) e a pesquisa de campo ocorreu através da aplicação de entrevistas segundo roteiros semiestruturados (Apêndices A e B). A característica principal e a estruturação do trabalho são melhor explicadas nas subseções em sequência.

### **6.1 Sobre o referencial teórico**

A primeira etapa, intitulada referencial teórico, abarcou os três principais temas do estudo, que foram: as políticas públicas, caracterizando o tipo de política pública na qual o PAA se insere e demonstrando a importância desta para a inserção de um tema na agenda governamental e conseqüentemente para a formulação e implementação de programas que atendam às necessidades sociais.

A SAN e sua história nas últimas décadas, tanto no contexto internacional como no contexto nacional, evidenciando-se a importância da inserção desse tema na agenda de políticas públicas para o desenvolvimento de programas relacionados à questão da fome e do acesso à alimentação, sendo o contexto de origem do PAA que se inseria num contexto de políticas públicas de SAN, estimulando a comercialização (política agrícola) e a promoção de ações de SAN (política de SAN).

Como resultado desta etapa, foi possível definir os sujeitos de análise, a área geográfica do estudo e os instrumentos de coleta de dados.

### **6.2 Sujeito de análise**

Por meio do referencial teórico foi possível distinguir o principal sujeito de análise. Devido à lacuna na literatura e os objetivos propostos, o sujeito de análise foi as UI, que são apresentadas no quadro 11.

Quadro 11: Unidades Intermediadoras do PAA

<b>Unidades Intermediadoras</b>
Banco de Alimentos
CRAS

Fonte: elaborado pela autora (2019)

### 6.3 Análise via estudo de casos múltiplos

O estudo de casos múltiplos é um tipo de pesquisa na qual a parte descritiva é muito importante e que visa investigar a situação, sem intervir em suas relações, sendo útil quando a pesquisa tem a intenção de aprofundar os conhecimentos sobre uma realidade para a construção de uma proposição teórica (BENBASAT; GOLSDSTEIN; MEAD, 1987; YIN, 2001; GIL, 2002; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; BARRETO, 2015).

Para Yin (2001) os estudos de caso único e casos múltiplos são nada além do que duas variantes dos projetos de estudo de caso e não buscam a generalização dos resultados, mas sim a compreensão e interpretação mais aprofundada dos fatos e fenômenos específicos.

Logo, o estudo de caso é uma maneira de se investigar um fenômeno empírico seguindo um conjunto de procedimentos pré-estabelecidos e Yin (2001, p. 61) apresenta quatro tipos básicos de estudo de caso:

- 1- Projetos de caso único holístico – unidade única de análise e único caso;
- 2- Projetos de caso único incorporado – unidades múltiplas de análise e único caso;
- 3- Projetos de casos múltiplos holísticos – unidade única de análise e múltiplos casos;
- 4- Projetos de casos múltiplos incorporados – unidades múltiplas de análise e múltiplos casos.

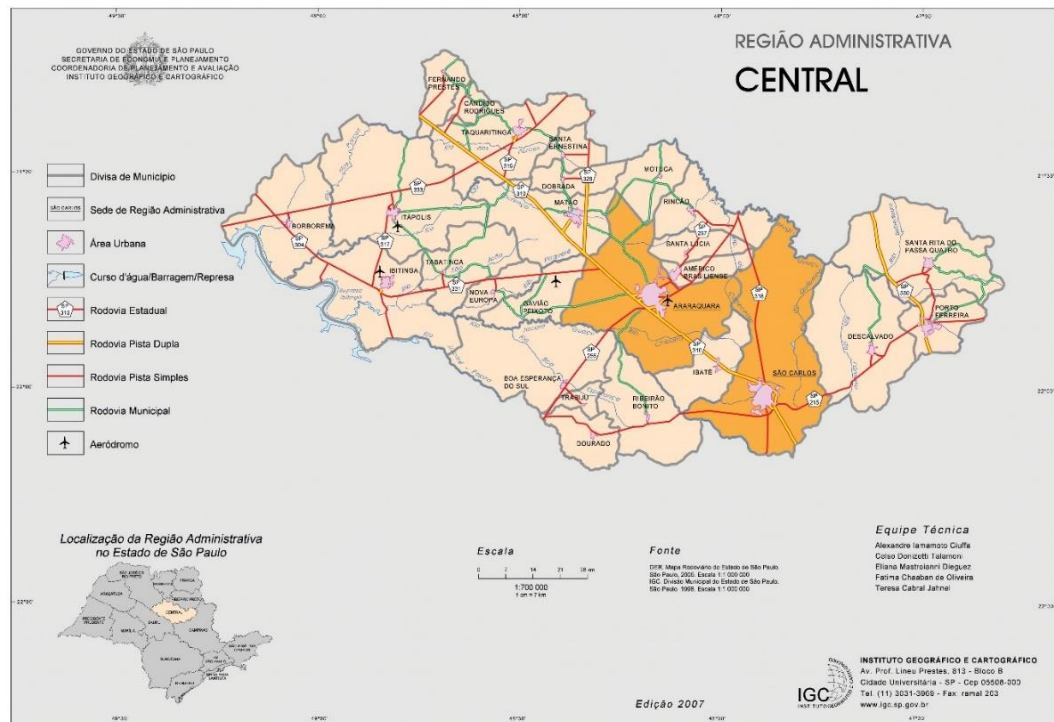
Nesta pesquisa, trabalhou-se com o projeto de casos múltiplos holísticos, com uma única unidade de análise, as UI do PAA, e múltiplos casos, as UI em Araraquara e em São Carlos.

### 6.4 Delimitação do universo de estudo

A escolha dos locais de estudo foi orientada pelos dados coletados sobre a Região Administrativa Central do Estado de São Paulo (RAC), situada no interior do estado (Figura 6).



Figura 6: Mapa da RAC



Fonte: IGC (2019).

Nesta região situam-se os municípios de Araraquara (222.791 hab.) e São Carlos (239.958 hab.), os maiores municípios da RAC e os mais densamente povoados segundo os dados do IBGE (2017) e que são, cada um, sede de uma região de governo. São também municípios territorialmente próximos, com faixa populacional entre 100.001 até 500.000 hab., que tem acumulado uma aglomeração urbana crescente. Contudo, apesar das similaridades, o município de Araraquara possui uma indústria de base agroindustrial e um grande número de assentamentos rurais e associações e/ou cooperativas rurais, enquanto São Carlos possui uma indústria de base tecnológica, sendo considerado um polo tecnológico no interior do Estado. Cabe destacar que devido ao tamanho populacional, ambos os municípios apresentam Banco de Alimentos, uma vez que, esse dispositivo institucional só ocorre em municípios com mais de 100.000 habitantes.

No período analisado (2011 a 2018), sete municípios da RAC utilizaram o PAA (Quadro 12). Dentre estes, apenas os municípios de Araraquara e São Carlos aceitaram participar da pesquisa, além de serem os únicos que utilizaram o programa de forma contínua no período analisado.

Quadro 12: Período de utilização do PAA nos municípios da RAC

Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Araraquara	PAA Municipal <sup>7</sup>	PAA CONAB <sup>8</sup> e Municipal	–	PAA CONAB	PAA Municipal e CONAB	PAA Municipal	PAA CONAB	PAA Municipal e CONAB
Boa Esperança do Sul	–	–	–	PAA CONAB	–	PAA CONAB	PAA CONAB	–
Gavião Peixoto	–	–	PAA CONAB	PAA CONAB	–	–	–	–
Rincão	–	PAA CONAB	PAA CONAB	–	–	–	–	–
Taquaritinga	PAA CONAB	PAA CONAB	–	–	–	–	–	–
Descalvado	PAA CONAB	–	–	–	PAA CONAB	–	PAA CONAB	–
São Carlos	PAA Municipal	PAA Municipal	PAA Municipal	PAA Municipal	PAA Municipal	PAA Municipal	PAA Municipal	PAA Municipal

Fonte: elaboração da autora (2019)

Assim, com base nos dados da plataforma digital PAA DATA e nas entrevistas com os gestores do programa buscou-se obter informações a respeito da execução do PAA e do papel do Banco de Alimentos como Unidade Intermediadora em Araraquara e São Carlos, com o intuito de demonstrar a estrutura organizacional para a execução do programa, a sua importância e a importância do Banco de Alimentos, além de identificar as forças e fraquezas apresentadas.

Portanto, trabalhou-se com o Banco de Alimentos nos dois municípios e com os CRAS no município de Araraquara, uma vez que, de acordo com o art. 2º da Lei nº 9.334 (ARARAQUARA, 2018a), no município há o Programa Municipal Territórios em Rede (PMTR) que consiste na promoção do desenvolvimento territorial, tendo como foco territórios prioritários definidos devido aos seus altos índices de risco de vulnerabilidade social e que é coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social com apoio intersetorial de diversas secretarias municipais.

Diante disso, com base em um diagnóstico socioterritorial local, realizado pela Secretaria (ARARAQUARA, 2018b), e como consta na Lei Municipal nº 9.334, o PMTR definiu 6 territórios prioritários (regiões de abrangência) para a consecução dos objetivos do

<sup>7</sup> Modalidade executada pelo MDS através de convênios com governos estaduais, municipais e consórcios públicos, em acordo com o art. 4º do Decreto 5.873, de 15 de agosto de 2006, apenas com agricultores familiares individuais.

<sup>8</sup> Modalidade executada via CONAB, aquisição de produtos de agricultores familiares organizados em associações, cooperativos ou em grupos informais.

PMTR e estabeleceu a quantidade de famílias atendidas em cada CRAS/CREAS (de acordo com o recurso financeiro disponível e o número de famílias atendidas por região) conforme a tabela 1.

Tabela 1: Famílias atendidas por regiões de abrangência do PMTR

Região de Abrangência	Número de famílias atendidas
CRAS Vale Verde	71
CRAS Hortênsias	53
CRAS São Rafael	44
CRAS Parque São Paulo	43
CRAS CECAP	44
CRAS Cruzeiro do Sul	42
CRAS Girassóis	4
<b>Total</b>	<b>301</b>

Fonte: Coordenadoria de SAN (Araraquara, 2018c)

### 6.5 Escolha da modalidade de aquisição

O PAA apresentava seis modalidades de aquisição distintas. Optou-se por desenvolver a pesquisa na modalidade que era operada pela CONAB e pelos Estados e Municípios para a compra de alimentos diversos aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, modalidade que contava com a presença dos beneficiários consumidores, dos beneficiários fornecedores e das UI que operavam como intermediadoras da oferta e demanda e que foram o sujeito de análise da pesquisa.

### 6.6 Sobre o período de análise

O período de análise selecionado foi delimitado segundo os dados fornecidos na plataforma PAA DATA<sup>9</sup> e nas entrevistas com os gestores. Na plataforma encontram-se dados do ano de 2011 até 2017, em consonância com a vigência da Lei Federal nº 12.512/11, que readequou o PAA para a disponibilização via *internet* de dados nacionais relativos ao programa no PAA Data, não encontrando-se disponíveis os dados relativos aos anos de 2017 para o PAA Municipal e de 2018 tanto para o PAA CONAB como PAA Municipal, sendo que as informações que faltavam a respeito desses dois períodos foram obtidas a partir das entrevistas.

<sup>9</sup> PAA DATA: sistema informatizado de acesso público via *internet*, que aglutina os números referentes ao programa, como número de agricultores, público atendido, volume de recursos, empregados em cada modalidade, em nível nacional, estadual ou municipal.

## 6.7 Construção do instrumento de coleta e análise de dados

A execução da pesquisa contou com dois procedimentos: coleta e análise de dados secundários, por meio da literatura e de plataformas digitais, e primários, através da aplicação de entrevistas.

A partir da caracterização da pesquisa como estudo de casos múltiplos, houve a escolha do instrumento de coleta de dados específico para a captação de dados de campo, utilizando-se entrevistas segundo os roteiros semiestruturados (ver apêndices A e B) e tendo por base trabalhos semelhantes (ROSSI, 2012; VARGAS, 2015; CAVALCANTI, 2016; REALINO, 2016).

Segundo Collis e Hussey (2005), as entrevistas são métodos de coleta de dados que valorizam o uso da palavra, nas quais são feitas perguntas aos participantes selecionados para descobrir o que fazem, pensam ou sentem (COLLIS; HUSSEY, 2005). Têm vantagens como favorecer a relação intersubjetiva do entrevistador com o entrevistado, facilitar a compreensão das respostas, dos valores e das opiniões dos atores sociais, além de poderem ser feitas pessoalmente, por telefone ou computador (COLLIS; HUSSEY, 2005; FRASER; GONDIM, 2014).

A pesquisa bibliográfica, na literatura e em plataformas digitais, foi desenvolvida para suporte teórico conceitual e empírico (outros estudos sobre o tema), histórico, legal e para contextualização do programa avaliado. Nesse sentido, foram analisados diversos trabalhos acadêmicos (artigos, dissertações e teses) e materiais publicados em plataformas digitais (PAA Data; IBGE, Fundação SEADE, MDS).

A realização das entrevistas ocorreu nos dois municípios selecionados. Foram entrevistados os responsáveis pela gestão do programa em cada município (Coordenadoria de SAN em Araraquara e Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento em São Carlos) e as instituições que atuam como UI (Banco de Alimentos e CRAS) (ver anexos A; B e C).

A partir das entrevistas e com base no referencial teórico, foi possível demonstrar a estrutura organizacional para operacionalização do PAA nos dois municípios, destacar a importância do programa e do Banco de Alimentos nesses municípios, identificar as forças e fraquezas apresentadas e comparar a atuação do programa e do Banco de Alimentos em cada um.

A análise das forças e fraquezas do programa foi feita por meio da utilização da Análise FOFA, ferramenta de análise desenvolvida por Kenneth Andrews e Roland Christensen, docentes da Harvard Business School, a qual tem sido amplamente utilizada na avaliação da

posição competitiva de empresas (ANDREWS, 2001; NUNES, 2012; FLORIAN, 2014). A sigla abrange os termos Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças.

As forças são as vantagens internas, como os recursos humanos e financeiros, a gestão, as competências, a eficácia da arquitetura operacional, a aderência ao marco legal e a qualidade do serviço oferecido. As fraquezas são as desvantagens internas, como recursos humanos e financeiros inadequados ou insuficientes, assim como o não atendimento ao marco legal. As oportunidades abrangem aspectos externos positivos como inovações na utilização do programa pelos gestores e pelas UR para o melhor desenvolvimento do mesmo. As ameaças são os aspectos negativos, que podem colocar em risco as vantagens, acentuando as fraquezas, como as dificuldades encontradas para implementação do programa (NUNES, 2012; FLORIAN, 2014). Esses parâmetros foram utilizados com adaptações para avaliar o PAA nos municípios selecionados.

### **6.8 Comitê de Ética**

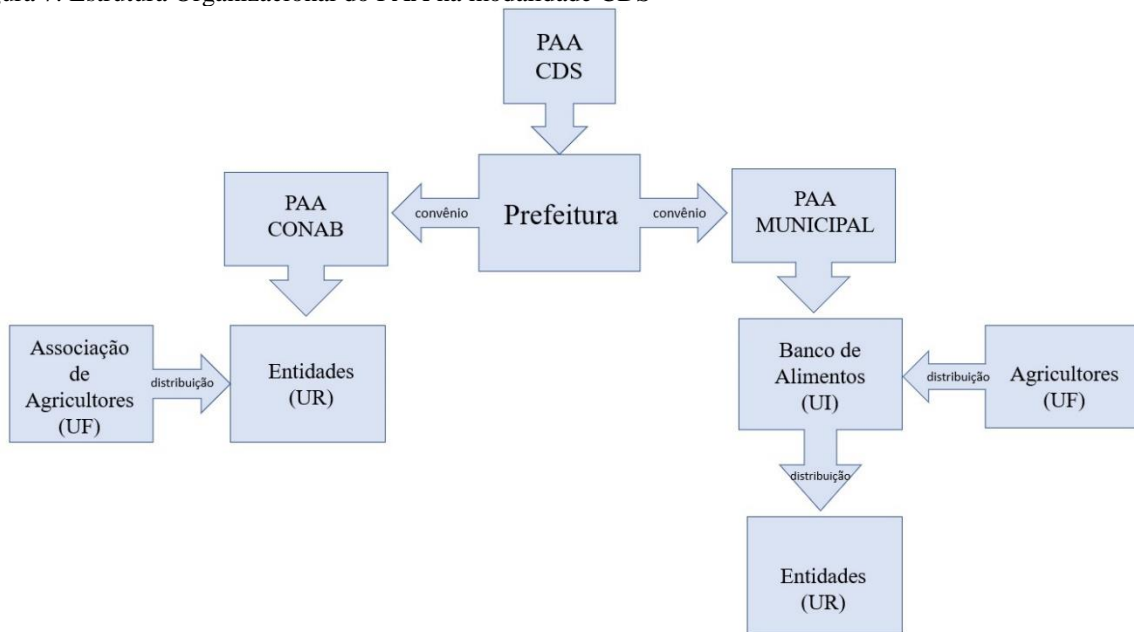
Este trabalho foi aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade de Araraquara, segundo o parecer número 2.819.365 e a Resolução CNS 466/12 no dia 14 de agosto de 2018, tendo o CAAE de número 88512818.0.0000.5383. Ao final, consta também o Anexo D referente ao modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que foi assinado pelos entrevistados.

## 7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 7.1 Estrutura Organizacional do PAA nos municípios de Araraquara e São Carlos

A partir da análise do referencial teórico e com base nos dados fornecidos nas entrevistas com os gestores do PAA em cada município, foi possível formular uma visão dinâmica e geral de como a modalidade CDS operava segundo o que dispunha o marco legal do programa (Figura 7).

Figura 7: Estrutura Organizacional do PAA na modalidade CDS



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Esta, portanto, era a estrutura organizacional geral do programa, segundo o disposto na lei, demonstrando a operacionalização para cada uma das Unidades Executoras, CONAB e Municípios. No entanto, o programa era operacionalizado de forma distinta nos municípios estudados.

#### 7.1.1 Estrutura Organizacional do PAA em Araraquara

O município de Araraquara, segundo a Coordenadoria de SAN do município, responsável pela gestão do programa, iniciou sua participação no PAA no ano de 2003 por meio da participação por convênio, sendo que a partir do ano de 2012 passou a participar do PAA por meio da assinatura de um Termo de Adesão, segundo as novas normas estipuladas pelo programa.

O município operava as duas modalidades tanto PAA CONAB quanto PAA Municipal, sendo que, no período de 2011 a 2018 houve uma alternância entre a utilização do PAA CONAB e do PAA Municipal (Quadro 12, p. 58).

No PAA municipal os alimentos eram entregues pelos agricultores diretamente ao Banco de Alimentos (UI) e este fazia a distribuição para as entidades socioassistenciais, separando a quantidade certa para cada entidade, que deveria retirar os alimentos no Banco semanalmente. Toda a execução do PAA Municipal, desde a compra até a entrega dos alimentos, era registrada no site do MDS (PAA DATA) e o pagamento era feito diretamente aos produtores, ou seja, quem pegava o agricultor era o MDS.

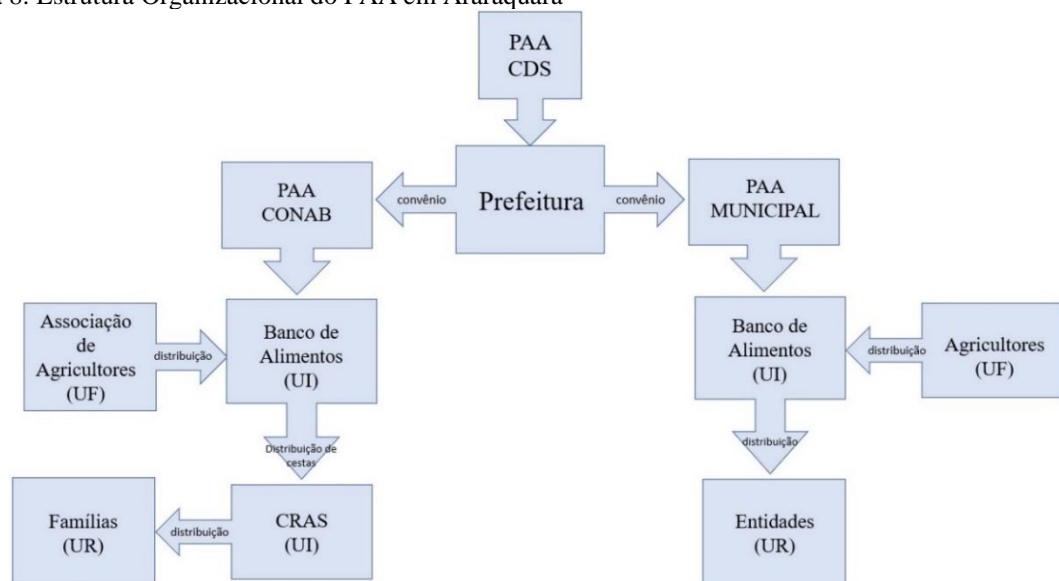
No PAA CONAB duas associações de agricultores participavam do programa, o Centro de Desenvolvimento e Integração Rural (CEDIR) do assentamento Monte Alegre, que contava com 22 produtores e a Associação Chico Bento do assentamento Bela Vista, que contava com 12 produtores, sendo ambas localizadas no município.

As associações forneciam os alimentos diretamente ao município a partir da proposta de participação apresentada junto à CONAB. Neste caso, o Banco elaborava um Termo de Recebimento e Aceitabilidade, o qual descrevia os produtos recebidos e as associações encaminhavam o contrato à CONAB para receber os recursos. As associações forneciam os alimentos diretamente para o Banco de Alimentos que os direcionava para os seis CRAS participantes do PMTR (ver Tabela 1, p.59).

Os CRAS participantes faziam a distribuição semanal de cestas de frutas, verduras e legumes para as famílias em vulnerabilidade social cadastradas. Apesar deste ponto não estar presente na estrutura organizacional geral do programa, a legislação afirmava que “a doação de alimentos em cestas, diretamente aos beneficiários não era permitida, salvo em regime de exceção, mediante CRAS ou Banco de Alimentos” (BRASIL, 2014, p. 49).

Na figura 8 temos a estrutura organizacional apresentada pelo PAA em Araraquara.

Figura 8: Estrutura Organizacional do PAA em Araraquara



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Quando comparada à estrutura organizacional geral do programa, era possível observar que no tocante ao PAA Municipal, a estrutura organizacional de Araraquara era idêntica ao que previa a legislação.

Quanto ao PAA CONAB, o Banco de Alimentos também atuava como UI, ao invés de haver apenas a entidade como UR, e fazia a distribuição de cestas aos CRAS. Ou seja, o município de Araraquara no ano de 2018 optou por distinguir os usos do PAA, trabalhando conforme previa a legislação com o PAA Municipal, e trabalhando com a exceção da lei no PAA CONAB, fazendo com que o programa tivesse uma maior abrangência no município. Logo, pode-se dizer que Araraquara apresentava uma estrutura organizacional um pouco distinta do que a legislação previa, com certo grau de inovação, mas sem deixar de atendê-la.

### **7.1.2 Estrutura Organizacional do PAA em São Carlos**

Já o município de São Carlos, segundo o gestor da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, iniciou sua participação no programa em 2006 por meio de um contrato de repasse com vigência de 2 anos. Esse contrato foi sendo renovado até o ano de 2012, quando então passou-se a assinar o Termo de Adesão, assim como ocorreu em Araraquara. O Termo de Adesão teve vigência de 5 anos, de modo que, em cada ano era feito um plano operacional e uma nova proposta, especificando-se os agricultores participantes e as entidades receptoras.

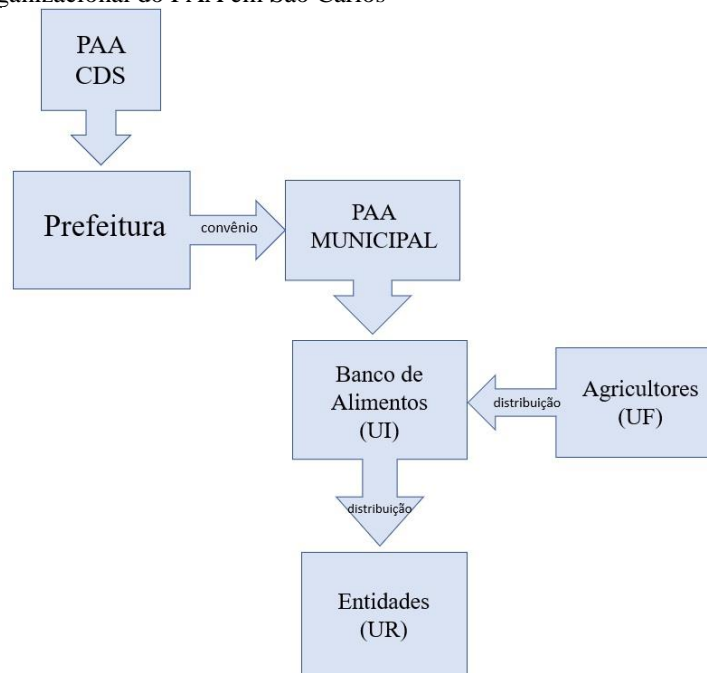
O município operava apenas o PAA Municipal pois, segundo o gestor, optou-se por esta modalidade por trabalhar diretamente com o agricultor individual, não sendo necessária a presença de cooperativas e/ou associações.

O Banco Municipal de Alimentos atuava como Central de Recebimento e Distribuição dos Alimentos, ou seja, como UI, fazendo a distribuição dos alimentos para as entidades. O órgão responsável pelo programa no município era a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento.

Diferentemente do que ocorria em Araraquara, São Carlos não trabalhava com a distribuição de cestas de alimentos, tendo, portanto, a seguinte estrutura organizacional (Figura 9).



Figura 9: Estrutura Organizacional do PAA em São Carlos



Fonte: elaborado pela autora (2019).

São Carlos adotava a estrutura organizacional geral (Figura 7, p.62) executando o programa segundo a lei, e não trabalhando com a exceção prevista na lei, ou seja, fazia apenas a entrega de alimentos, não entregando cestas, sendo esta a primeira distinção entre a estrutura organizacional e a operacionalização do programa em Araraquara e em São Carlos, uma vez que, em nenhum momento São Carlos utilizou o PAA CONAB, sempre trabalhando com o PAA Municipal.

### 7.1.3 Pontos em comum da estrutura organizacional em Araraquara e São Carlos

De um modo geral, ambos os municípios atendiam ao previsto no marco legal do PAA, pois, as entidades que recebiam os alimentos do Banco deveriam ser cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social dos municípios e desenvolver trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de risco social e/ou de insegurança alimentar e nutricional, além de comporem a rede socioassistencial e fornecerem refeições gratuitas. Assim, ambos atendiam às normas técnicas (Quadro 13) previstas na legislação no que dizia respeito ao recebimento dos alimentos pelas entidades.

Quadro 13: Normas técnicas do PAA para participação das entidades

<b>Normas Técnicas do PAA para participação das entidades</b>
1) Possuir caráter filantrópico ou de utilidade pública;
2) Fornecer refeições no local ou, em caso de a entidade fazer entrega dos produtos <i>in natura</i> diretamente às famílias, deverá apresentar cadastro das famílias atendidas;
3) Possuir condições mínimas na instituição para acondicionamento e preparo dos alimentos;
4) Dispor de meio de transporte para a coleta de alimentos no Banco Municipal de Alimentos.

Fonte: elaborado pela autora (2019).

No caso do município de Araraquara, o PAA Municipal atuava com as entidades que forneciam refeições no local e o PAA CONAB atuava com os CRAS na entrega dos produtos *in natura* diretamente às famílias.

Em São Carlos não havia a diferenciação que ocorria em Araraquara, de forma que as entidades podiam entregar tanto o produto *in natura* como fornecer refeições no local, sendo esta outra distinção na operação do programa nos municípios.

Além desses pontos, em ambos também se apresentavam como normas técnicas a participação em cursos, oficinas e palestras para capacitação e treinamento na área de segurança alimentar e nutricional, saúde e assistência social além da disponibilização de voluntários para o trabalho de coleta, seleção e distribuição dos produtos no Banco Municipal de Alimentos.

A necessidade de as entidades disporem de meio de transporte para a coleta dos alimentos no Banco era uma exigência legal do programa, que estipulava que as entidades beneficiadas deveriam retirar os alimentos na Central de Recebimento e Distribuição dos Alimentos (UI) e, apenas se não pudessem, poderiam contar com apoio logístico da prefeitura.

Outro critério determinado pelo programa era a avaliação da demanda de alimentos das Unidades Receptoras, identificando a quantidade, a periodicidade do recebimento, a capacidade de armazenamento e seu público, adequando a demanda ao público atendido (BRASIL, 2014). Esse critério foi atendido nos municípios, uma vez que todos declararam informar o número de pessoas atendidas para a identificação da quantidade a ser recebida e todas as entidades possuíam locais para armazenar e manipular os alimentos, atendendo às normas técnicas. Além disso, todos recebiam os alimentos semanalmente, e esses dados podem ser encontrados na plataforma digital do PAA (Figura 10).

Figura 10: Plataforma digital PAA DATA

**PAA Data**

SAGI  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

MDS.gov.br Sobre o PAA Dados 2011 Dados 2012 Dados 2013 Dados 2014 Dados 2015 Dados 2016 Dados 2017

### Apresentação

O PAA DATA foi desenvolvido com o objetivo de apresentar ao público informações sobre o PAA considerando todos os executores do Programa. São eles: CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), estados e municípios. Há uma modalidade específica, ainda, denominada PAA Leite, executada pelos estados do nordeste brasileiro e por Minas Gerais.

As informações a seguir são apresentadas por executores e, em "dados gerais", são apresentadas informações da totalidade da execução.

Dados sobre o PAA segundo suas modalidades também são apresentados. As modalidades são:

Modalidade	Fonte de Recursos	Executor
Apoio a Formação de Estoques pela agricultura familiar	MDS/MDA	CONAB
Aquisição de Sementes	MDS	CONAB
Compra Direta da Agricultura Familiar	MDS/MDA	CONAB
Incentivo à Produção e Consumo de Leite – PAA leite	MDS	Estados da região Nordeste e Norte de Minas Gerais.
Compra com Doação Simultânea	MDS	CONAB, estados e municípios.

O PAA DATA permite, ainda, consultar dados desagregados por estados e municípios, apresentando informações sobre agricultores fornecedores, tipo de produtos, recursos, entidades beneficiadas, volume de produtos comercializados, entre outras.

A gestão do PAA no âmbito federal é feita por um Grupo Gestor, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A elaboração do PAA DATA atendeu a Resolução nº 42 do Grupo Gestor do PAA, de 12 de Janeiro de 2011, a qual estipulou a elaboração de um Sistema Integrado de Informações-SII, com o objetivo de dar suporte ao monitoramento, à gestão e ao planejamento do Programa.

Perguntas Frequentes Sobre o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA

Fonte: MDS (2018).

Cabe destacar que Araraquara e São Carlos apresentavam, além do que era instituído na legislação, regras próprias para a participação das entidades. Em ambos eram disponibilizados para as entidades os documentos necessários para a participação (Quadro 14)

Essa documentação exigida para as entidades era relacionada ao PAA Municipal e, em ambos os municípios, era o Banco de Alimentos quem atua como Central de Recebimento e Distribuição dos Alimentos, podendo ser classificado como Unidade Intermediadora.

Araraquara, ao utilizar o PAA CONAB para a entrega de cestas de alimentos por meio dos CRAS, utilizava os critérios estabelecidos pela Lei Municipal nº 9.334 para selecionar o público prioritário.

Quadro 14: Documentação para participação das entidades no PAA

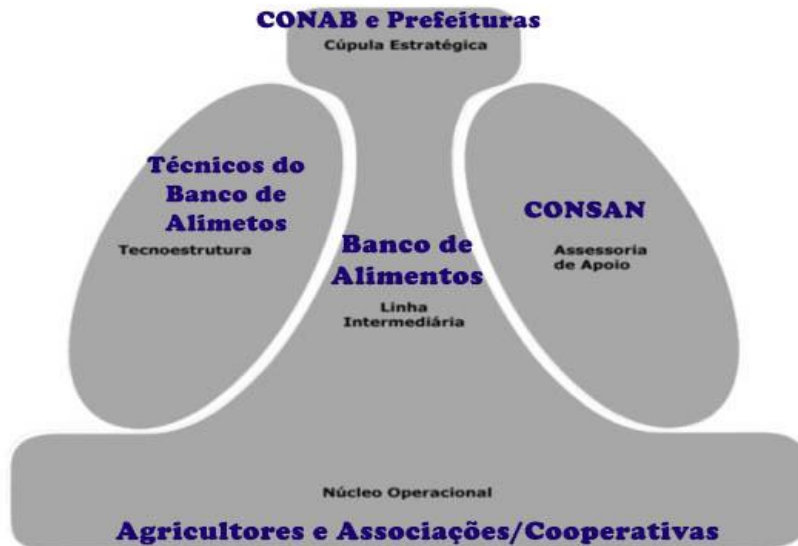
<b>Documentos Araraquara</b>	<b>Documentos São Carlos</b>
Ofício solicitando o cadastro	Ata de fundação da entidade
Cópia do cartão CNPJ/MF	Ata de posse da diretoria
Estatuto em inteiro teor devidamente registrado	CNPJ
Ata da criação da entidade devidamente registrada	Comprovante de endereço da entidade
Ata de eleição e posse da diretoria	Comprovante de inscrição ou em processo de inclusão CMAS ou CONSEAN
Documento comprovando o Programa de Trabalho	Plano de trabalho da entidade
Relatório circunstanciado das atividades	Estatuto da entidade
Relação da composição da Diretoria	Relação nominal dos atendidos
Cadastro ou documentação que comprove os beneficiados	_____
Ofício informando o nome do responsável pela retirada dos alimentos	_____

Fonte: elaborado pela autora (2019)

Utilizando o modelo proposto por Mintzberg (2008) das cinco partes básicas da estrutura organizacional (Figura 5, p.53), podemos identificar no PAA, tanto em Araraquara como em São Carlos, que no Núcleo Operacional encontravam-se os agricultores e as associações/cooperativas que produziam os alimentos que eram entregues para as UI. Na Cúpula Estratégica estava a CONAB, no caso do PAA CONAB, e as Prefeituras, no caso do PAA Municipal, responsáveis pela gestão do programa, pelos contratos estabelecidos com os agricultores e com as associações/cooperativas. Na Linha Intermediária encontrava-se o Banco de Alimentos, que atuava como UI, recebendo os alimentos, fazendo a triagem e distribuindo para as entidades, ou seja, sendo o canal entre a oferta e a demanda. Na Tecnoestrutura estavam

os técnicos do Banco de Alimentos responsáveis pela fiscalização dos alimentos, pela entrega e pelo manuseio dos alimentos nas entidades. A Assessoria de Apoio era o Conselho Municipal de SAN (CONSAN), que realizava o monitoramento mensal dos produtores e das entidades, complementando a fiscalização realizada pela equipe técnica do Banco, conforme ilustra a figura 11.

Figura 11: Cinco partes básicas da estrutura organizacional do PAA



Fonte: elaboração da autora (2019)

Observou-se, portanto, os componentes básicos da estrutura organizacional na execução do PAA a partir da visão fornecida pelas UI em ambos os municípios, sendo possível esclarecer a relação existente entre cada componente e os seus inter-relacionamentos e mecanismos de coordenação. Ficou evidente também, o papel fundamental do Banco de Alimentos como intermediador da oferta e da demanda uma vez que, este compunha a Linha Intermediária da estrutura organizacional, demonstrando a importância da análise da estrutura organizacional para o entendimento do funcionamento e da execução do PAA nos municípios.

## 7.2 Importância do PAA em Araraquara

O PAA em Araraquara foi executado tanto via PAA Municipal como via PAA CONAB, sendo que em alguns anos foi utilizado ambas as modalidades de execução. Conforme o quadro 15 (p. 71), é possível fazer uma análise dos números do PAA em Araraquara.

No ano de 2011, foi executado o PAA Municipal contando com a participação de 193 produtores que abasteceram a 47 entidades. Nesse ano, 22.282 pessoas foram beneficiadas com os 525.460 quilos de hortifrútiis. Já no ano de 2012, não está disponível o número de produtores que forneceram os alimentos ao programa, nem o total de recursos, nem a quantidade em

quilogramas de alimentos fornecidos. Os únicos dados disponíveis nesse ano é o número de entidades atendidas e o total de pessoas beneficiadas. Nota-se que o número de entidades aumentou, assim como o número de pessoas beneficiadas, além de o programa ter sido executado nas duas modalidades.

Segundo Realino (2016), em agosto de 2013, a Polícia Federal irrompeu a chamada Operação Schistosoma, a qual consistia em apurações de denúncias referentes à acumulação ilícita do patrimônio de um vereador de Araraquara. A operação teve início em dezembro de 2012 e apontava indícios de fraude no PAA executado pelo município. A acusação se deu a partir do uso de DAPs falsas por um pequeno grupo de produtores e comerciantes, os quais forneciam os alimentos para a Prefeitura Municipal no lugar de outros agricultores familiares, ultrapassando o limite por Unidade Familiar instituído pelo Programa (BRASIL, 2013). Com isso, o PAA no município foi suspenso pelo MDS, tendo sido cortado o repasse de 1,2 milhões ao ano para os agricultores, assim como a distribuição de alimento às 46 entidades receptoras (PREFEITURA DE ARARAQUARA, 2014).

Em abril de 2014, após oito meses, o Programa recebeu o aval do MDS para ser retomado em Araraquara, sendo realizado alguns ajustes para a regularização da situação do município. Houve o recadastramento de 138 produtores e 36 entidades, além de alteração no processo de compra e venda (REALINO, 2016). Para garantir a transparência e idoneidade no processo, foi solicitado aos agricultores inscritos que preenchessem um formulário e às entidades, o preenchimento de um cadastro (PREFEITURA DE ARARAQUARA, 2014). Nesse ano foram atendidas 3.776 pessoas, sendo utilizado um recurso de R\$ 825.000,00 e entregues 441.883 quilos de produtos. E a execução foi realizada via CONAB.

No ano de 2015, o município executou novamente as duas modalidades PAA Municipal e PAA CONAB, tendo a participação de 150 agricultores que forneceram produtos a 30 entidades e atenderam a 3.018 pessoas. Neste ano não se encontraram dados a respeito do total de recursos e do total de alimentos fornecidos em quilogramas. Mas é possível observar que, de 2014 para 2015 o número de agricultores fornecedores aumentou, contudo houve uma redução no número de entidades atendidas.

Em 2016 há uma escassez de dados, só se encontrando o tipo de convênio realizado, o número de entidades e o número de atendimentos. Sendo que, consta que apenas 1 entidade foi atendida, pois, na plataforma digital PAA DATA, aparece como entidade receptora apenas o Banco de Alimentos, mas o número de atendimentos está disponível é de 5.209, um número mais elevado do que no ano anterior.

No ano de 2017, consta na plataforma PAA DATA que apenas o PAA CONAB foi executado, contando com 89 produtores, 45 entidades atendidas e 4.400 pessoas beneficiadas com os alimentos. Neste ano, o recurso utilizado foi de R\$ 575.000,00, sendo fornecidos 250.000 quilos de alimentos.

No ano de 2018, Araraquara executou tanto o PAA Municipal quanto o PAA CONAB, inovando ao utilizar o PAA CONAB para a entrega de cestas de alimentos, conforme já citado anteriormente. Neste ano, participaram do programa 89 agricultores, 47 entidades e foram atendidas 35.671 pessoas e famílias, contando com um recurso de R\$ 577.500,00 e fornecendo 258.479 quilos de alimentos.

Quadro 15: Dados do PAA em Araraquara

Ano	Tipo Convênio	Nº Agr. Fornecedores	Nº Entidades	Nº Atendimentos	Recursos	Produtos (Kg)
2011	Execução Municipal	193	47	22.282	R\$729.268,94	525.460
2012	Execução CONAB e Municipal	—	52	24.003	—	—
2013	—	—	—	—	—	—
2014	Execução CONAB	138	36	3.776	R\$ 825.000,00	441.883
2015	Execução Municipal e CONAB	150	30	3.018	—	—
2016	Execução Municipal	—	1	5.209	—	—
2017	Execução CONAB	89	45	4.400	R\$575.000,00	250.000
2018	Execução Municipal e CONAB	89	47	35.671	R\$577.500,00	258.479

Fonte: elaboração da autora (2019).

Quanto à importância no programa no município é possível observar o impacto na renda de um número relativo de agricultores, apesar da oscilação no número de participantes no programa, e o auxílio na alimentação de um número relativo de pessoas. Por mais insignificantes que esses números pareceram, ao longo dos oito anos de execução do PAA no município aproximadamente 44% do total de habitantes do município foram beneficiados com os alimentos oriundos do programa, ou seja, 98.359 pessoas. Destaca-se também que, apesar da lacuna nos dados no tocante aos recursos, foi possível observar uma certa oscilação e uma redução nos valores de 2014 em diante.

No ano de 2018, segundo o gestor do programa, no total 60% dos alimentos fornecidos pelo Banco de Alimentos foram recebidos via PAA, demonstrando a importância do programa na alimentação das 35.671 pessoas atendidas. A iniciativa de utilizar, neste mesmo ano, o PAA CONAB para a entrega de cestas de alimentos através do seis CRAS selecionados no PMTR permitiu que 300 famílias fossem beneficiadas com os alimentos oriundos do PAA.

### **7.3 Importância do PAA em São Carlos**

No caso de São Carlos apenas o PAA Municipal foi executado nos oito anos analisados. Segundo o quadro 16 (p.73), em 2011, 206 agricultores participaram do programa, foram atendidas 28 entidades e 19.261 famílias foram beneficiadas com os 76.347 quilos de alimentos. Neste ano, o total de recursos para o programa foi de R\$ 473.511,46.

No ano de 2012, o número de agricultores aumentou passando de 206 para 242, assim como o número de entidades atendidas que passou de 28 para 29. Contudo, segundo os dados, houve redução no número de atendimentos e no total de recursos para o programa.

Em 2013, não foram encontrados os dados relativos ao número de fornecedores, recursos e quantidade de produtos entregues. No entanto, o número de entidades atendidas continuou aumentando, assim como, o número de pessoas atendidas também aumentou quando comparado ao ano anterior.

No ano de 2014, o único dado encontrado foi relativo ao número de entidades atendidas, valor esse que reduziu em relação ao ano anterior.

Em 2015, 176 agricultores participaram do programa e houve novamente redução no número de entidades atendidas, mas o número de pessoas beneficiadas aumentou, quando comparado com o dado de 2013. Neste ano também foi fornecido a maior quantidade de produtos do período.

No ano de 2016, não se encontra a informação relativa ao número de agricultores participantes do programa, assim como também não há informações a respeito do total de recursos e da quantidade de produtos ofertados. Porém, há uma redução no número de entidades atendidas, mas com um aumento no número de atendimentos quando comparado ao ano de 2015.

Em 2017, 137 agricultores participam do PAA, o número de entidades se mantém, assim como o número de atendimentos. Foram utilizados R\$700.000,00 em recursos, sendo fornecidos 72.000 quilos de produtos.

Já em 2018, o número de fornecedores se manteve, ocorreu um aumento no número de entidades participantes, contudo houve redução no número de atendimentos e no total de recursos disponíveis para o programa.



Quadro 16: Dados do PAA em São Carlos

Ano	Tipo Convênio	Nº Agr. Fornecedores	Nº Entidades	Nº Atendimentos	Recursos	Produtos (Kg)
2011	Execução Municipal	206	28	19.261	R\$473.511,46	76.347
2012	Execução Municipal	242	29	5.862	R\$205.000,00	84.000
2013	Execução Municipal	—	31	6.182	—	—
2014	Execução Municipal	—	29	—	—	—
2015	Execução Municipal	176	24	43.127	—	96.000
2016	Execução Municipal	137	21	8.254	—	72.000
2017	Execução Municipal	137	21	8.254	R\$700.000.,00	72.000
2018	Execução Municipal	137	23	7.000	R\$673.750,00	72.000

Fonte: elaboração da autora (2019)

Quanto à importância no programa no município é possível observar o impacto na renda de um número relativo de agricultores, apesar da oscilação no número de participantes no programa e, o auxílio na alimentação de um número relativo de pessoas. Por mais insignificantes que esses números pareceram, ao longo dos oito anos de execução do PAA no município aproximadamente 37% do total de habitantes do município foram beneficiados com os alimentos oriundos do programa, ou seja, 89.686 pessoas. Destaca-se também que, apesar da lacuna nos dados no tocante aos recursos, foi possível observar uma certa oscilação, reduzindo do ano de 2011 para 2012, aumentando quando comparados os anos de 2012 e 2017, e reduzindo do ano de 2017 para 2018.

No ano de 2018, segundo o gestor do programa, no total 25% dos alimentos fornecidos pelo Banco de Alimentos foram recebidos via PAA, demonstrando a importância do programa. Cabe destacar que, nos anos de 2011 e 2015, o número expressivo de atendimentos se deve ao fornecimento de alimentos para o Restaurante Popular do município.

#### 7.4 Entraves do PAA

Os entraves na execução do PAA nos municípios de Araraquara e São Carlos estão ligados a fatores como a cota anual, a falta de diversificação produtiva e problemas com a plataforma digital PAA DATA.

Na questão da cota anual esta possui um valor, segundo os gestores, muito baixo (R\$ 6.500,00 por produtor), no caso do PAA Municipal. Os gestores relataram que, muitas vezes, o produtor tem o alimento em grande quantidade, mas não consegue fornecer toda a produção porque já atingiu a cota determinada pelo programa. Para eles, se a cota fosse maior, esses

problemas não ocorreriam, ou seja, há a necessidade do programa se adequar às realidades locais, conhecer a capacidade de produção dos agricultores de cada município e as necessidades de cada município, para então estipular a cota adequada a cada um.

Outro ponto é a “fidelização” do agricultor, ou seja, o agricultor que fornece para o PAA Municipal de Araraquara não pode fornecer o seu excedente para o PAA Municipal de São Carlos, o agricultor fica vinculado a um município e só pode fornecer para o PAA daquele município.

No caso do PAA CONAB operado por Araraquara, o número reduzido de associações e/ou cooperativas de produtores participantes do programa no município faz com que essa modalidade não opere o ano todo, tendo um prazo de 3 a 4 meses apenas, causando uma descontinuidade na oferta de alimentos às famílias atendidas pelo CRAS. E é esse baixo número de associações e/ou cooperativas de produtores participantes do PAA que faz com que o município de São Carlos não utilize esta modalidade, demonstrando-se um entrave do programa na modalidade PAA CONAB.

Quanto à falta de diversificação produtiva, ambos os gestores afirmam que, apesar de haver um grande número de agricultores participantes do PAA Municipal, a oferta de produtos é muito semelhante, com pouca diversificação produtiva, o que faz com que seja necessário, às vezes, buscar alimentos de agricultores de outros municípios. Ademais, os gestores também afirmam que o programa deveria incentivar a produção de produtos com maior valor agregado pelos agricultores familiares e, não apenas, produtos *in natura*.

Já os problemas relacionados com a plataforma PAA DATA dizem respeito à demora no processamento das informações e a falta de dados. Muitos dados não estavam disponíveis na plataforma, o que gerou as lacunas nos quadros 15 e 16 (p. 69 e 70). Informações importantes deixaram de ser obtidas por conta dessa ausência de dados, o que vai contra à transparência pregada pela legislação do programa, além do fato de essas informações não estarem disponíveis nos sites das prefeituras. Outro problema com a plataforma foi relativo à lentidão do sistema para dar baixa nos produtos que tinham sido entregues, o que prejudicava os produtores no recebimento da DAP e no fornecimento de novos produtos.

Outro entrave que merece destaque no município de Araraquara é que, no tocante à distribuição de cestas pelos CRAS, a gerente do CRAS afirmou quando entrevistada, que os CRAS não davam conta de realizar a entrega das cestas e suas outras tarefas, devido ao número reduzido de funcionários, o que acabava atrapalhando o funcionamento do CRAS. Além disso, para a gerente, não era função do CRAS realizar a entrega de cestas de alimentos, pois, segundo ela, o CRAS não tinha por função entregar benefícios. Isso demonstra um certo conflito de

interesses e um certo conservadorismo por parte da gestão/gerência do CRAS, que não vê no órgão a função de auxiliar na redução da fome e da vulnerabilidade social das famílias por ele assistidas. Essa visão de que a entrega de cesta atrapalha o funcionamento dos CRAS demonstra uma ameaça para a execução de ações desse tipo e se mostra um entrave que o programa enfrentou.

### **7.5 Análise das forças e fraquezas do PAA em Araraquara.**

Para se analisar as forças e fraquezas do programa relativo as UI, utilizou-se a análise FOFA com adaptações para esta pesquisa. Foram considerados como forças os aspectos internos à gestão e que contribuem para o funcionamento do PAA. Por conseguinte, as fraquezas representam as dificuldades internas percebidas para a execução do programa. Configuram como oportunidades os fatores potenciais externos que, oriundos do próprio programa podem impulsionar sua gestão na região, enquanto que algumas circunstâncias externas vistas como possíveis empecilhos para a gestão ou funcionamento do programa foram alocadas como ameaças.

Dessa forma, os dados coletados nas entrevistas permitiram a projeção de quatro cenários e uma análise das potencialidades e desafios enfrentados pela atuação do PAA em cada município.

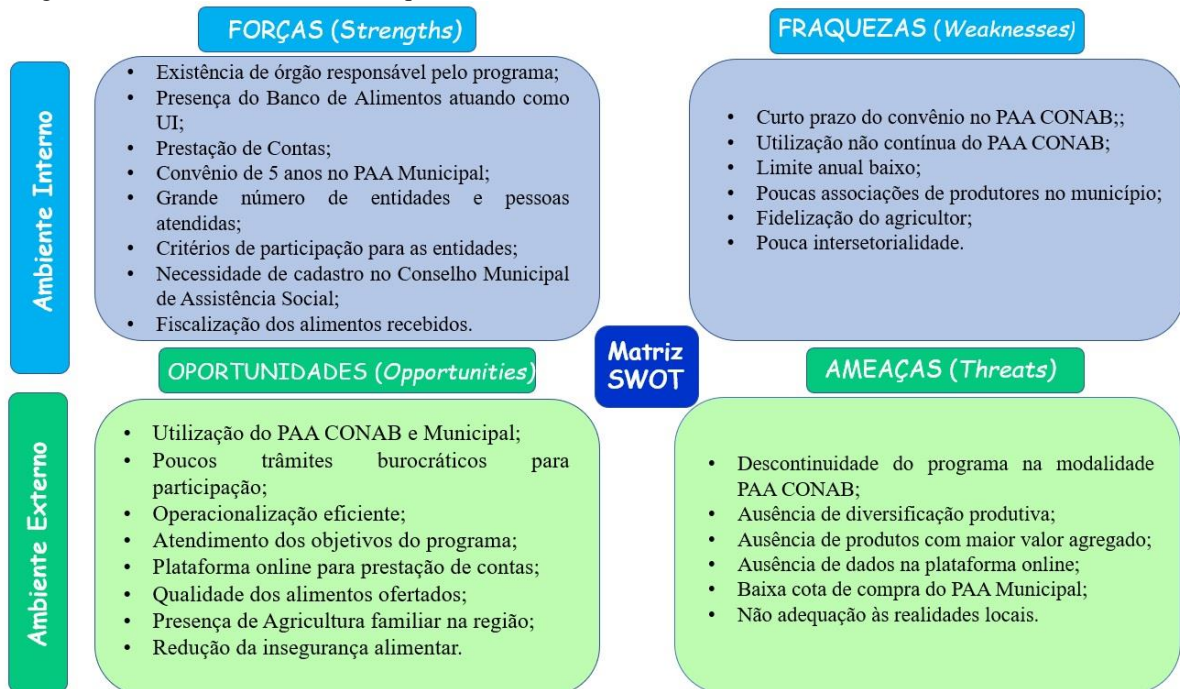
No caso do município de Araraquara, a análise FOFA (Figura 12, p. 76) evidenciou que o programa apresentava muitas forças e oportunidades, uma vez que o município seguia o que a legislação determinava, possuía os equipamentos institucionais necessários para o funcionamento do programa e atendia um elevado número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, além de gerar renda para 659 agricultores familiares ao longo dos oito anos de operação do programa no município. Outro ponto importante era a presença do Banco de Alimentos atuando como UI, realizando a intermediação entre oferta e demanda, além de fiscalizar e organizar a atuação do programa.

As fraquezas apresentadas pelo programa eram poucas e estavam mais relacionadas à utilização do PAA CONAB, devido ao reduzido número de associações/cooperativas que participavam do programa e ao curto prazo do convênio, o que gerava descontinuidade no fornecimento de cestas de alimentos pelos CRAS.

No tocante às ameaças, estas estavam ligadas à baixa cota anual para os produtores no PAA Municipal e à “fidelização” do agricultor, o que não permitia que ele vendesse seu excedente de produção e reduzia o poder de atuação do programa. Outras ameaças eram o baixo número de associações/cooperativas participantes do PAA CONAB o que tornava esta

modalidade instável no município e a necessidade do programa se adequar à realidade local, fato muito comentado pelos gestores que consideram a região bem desenvolvida e com capacidade para uma cota anual maior.

Figura 12: Análise FOFA em Araraquara



Fonte: elaborado pela autora (2019).

## 7.6 Análise das forças e fraquezas do PAA em São Carlos.

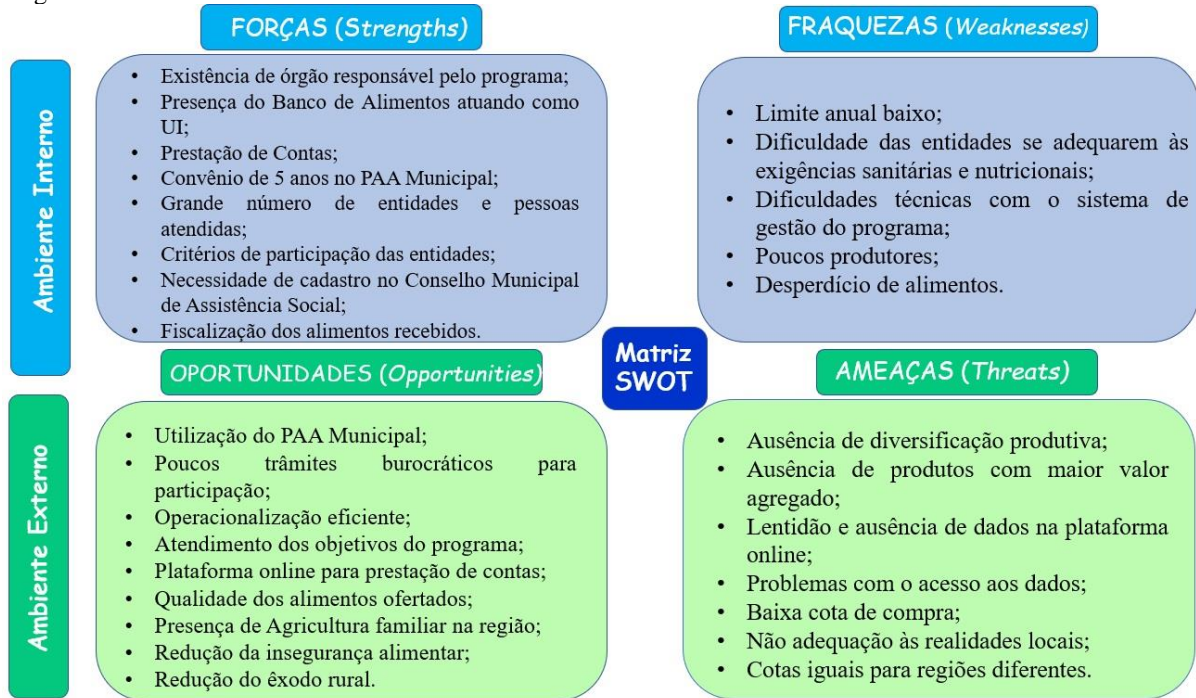
No município de São Carlos, a análise FOFA (Figura 13, p. 77) evidenciou que o programa apresentava muitas forças e oportunidades, pois, assim como o que ocorria em Araraquara, o município seguia a legislação, possuía os equipamentos institucionais necessários para o funcionamento do programa, atendeu a um elevado número de pessoas em situação de vulnerabilidade social e gerou renda para 1.035 agricultores familiares ao longo dos oito anos de execução do programa.

Destaca-se também, a atuação do Banco de Alimentos como UI, realizando a intermediação entre oferta e demanda, além de fiscalizar e organizar a atuação do programa no tocante ao recebimento e distribuição dos alimentos.

As fraquezas encontradas estavam relacionadas ao desperdício de alimentos e à ausência de diversificação produtiva na região, o que fazia com que fosse necessário, em alguns momentos, procurar produtores de outras regiões para fornecer os produtos para o programa. As dificuldades encontradas com a plataforma PAA DATA, também se mostraram uma fraqueza, pois causa lentidão na transmissão da informação o que impactava no bom funcionamento do programa.

No tocante às ameaças, estas eram bem parecidas com as de Araraquara, relacionadas à baixa cota anual para os produtores e à “fidelização” do agricultor, o que demonstra, novamente, a necessidade do programa se adequar às necessidades locais, além de demonstrar as familiaridades na execução do programa entre Araraquara e São Carlos, pois apresentavam forças, fraquezas, oportunidades e ameaças semelhantes.

Figura 13: Análise FOFA em São Carlos



Fonte: elaborado pela autora (2019).

## 7.7 Análise comparativa do PAA em Araraquara e São Carlos

Quando comparadas a atuação do PAA nos municípios de Araraquara e São Carlos pode-se inferir que, no tocante à estrutura organizacional do programa, esta era semelhante ao previsto na legislação.

Araraquara inovou ao utilizar o PAA CONAB para entregar cestas de alimentos por meio dos CRAS para as famílias em situação de vulnerabilidade social, o que não ocorreu em São Carlos que utilizava apenas o PAA Municipal. Além de inovar utilizando tanto o PAA CONAB como o PAA Municipal, Araraquara também inovou na estrutura organizacional apresentada para o PAA CONAB, pois diferentemente do que a legislação previa de que a entrega fosse feita para a entidade, essa era feita no Banco de Alimentos que, ao invés de encaminhar para as entidades, encaminhava para os CRAS, que faziam a seleção e entrega para as famílias. Não era uma inovação apenas no modo de operar, mas também na estrutura organizacional apresentada, aproveitando a presença do Banco de Alimentos.

Apesar dessa diferenciação, a estrutura organizacional para o PAA Municipal era semelhante nos dois municípios e ambos contavam com os mesmos equipamentos institucionais para o desenvolvimento do programa. Por conseguinte, a estrutura organizacional do programa presente nos municípios impactava nas forças e oportunidades apresentadas e na continuidade do programa.

Ainda que as fraquezas concorressem para potencializar as ameaças e prejudicar as forças e oportunidades, estas estavam mais concentradas no PAA CONAB e na questão da cota anual baixa. O tempo reduzido do convenio do PAA CONAB gerava a ameaça de descontinuidade e a incerteza de participação nesta modalidade, isto somado ao número reduzido de associações e/ou cooperativas de agricultores que foi o que fez com que São Carlos nunca utilizasse essa modalidade. Contudo, o incentivo a um maior número de associações e/ou cooperativa poderia auxiliar no maior tempo do convênio e incentivar a participação de outros municípios.

A necessidade de aumentar a cota para a região para ampliar a oferta de produtos, demonstrava, além da necessidade de adequação à realidade local, a potencialidade do programa, tanto na questão da capacidade de produção pelos agricultores familiares dos municípios, como pela necessidade de oferta de alimentos para as entidades.

A atuação do Banco de Alimentos como UI, fazendo a triagem, o controle e a entrega dos alimentos, era essencial para o melhor funcionamento do programa, além de possibilitar a utilização do PAA Municipal. Ou seja, ambos os municípios contavam com os mecanismo e instituições necessários para a execução do programa e atendiam ao que previa a legislação.

O Banco de Alimentos tinha papel fundamental como intermediador entre oferta e demanda, sendo responsável não somente pela quantidade, mas também pela qualidade, regularidade e higiene dos alimentos entregues, um instrumento importantíssimo para a SAN em ambos os municípios.

O PAA, nos dois municípios, impactou tanto na melhora da renda quanto na redução da insegurança alimentar. Ao longo dos oito anos de execução do programa, dos 3.125 agricultores familiares presentes nos dois municípios (IBGE, 2006), 1.694 foram beneficiados com uma melhora na renda e das 1364 entidades e associações sem fins lucrativos (IBGE, 2017), 464 foram beneficiadas com os alimentos entregues, ou seja, aproximadamente 34% das entidades e associações sem fins lucrativos presentes nos dois municípios foram beneficiadas. Logo, o programa impactou na melhora alimentar de 188.045 pessoas em ambos os municípios, demonstrando sua importância e a sua contribuição social, uma vez que gerava renda, acesso ao mercado e redução da fome e da pobreza.

Para os gestores, os benefícios do programa eram inúmeros, principalmente no que dizia respeito ao desenvolvimento da agricultura local com geração de emprego e renda no campo, evitando o êxodo rural, e garantia de oferta de alimentos, de abastecimento e, conseqüentemente, de alimentação saudável em quantidade e qualidade suficiente para atender as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade social e as entidades. E para as entidades, além do fornecimento de uma alimentação saudável e de qualidade, havia o incremento nas refeições, devido à variedade de produtos, além da redução de custos com alimentação.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAA foi um instrumento de política pública que buscava fortalecer a agricultura familiar por meio do estímulo à produção e diversificação de alimentos e promover a SAN através do combate à fome e à insegurança alimentar. Se apresentava, portanto, como uma alternativa que estabelecia uma nova relação entre os beneficiários de programas sociais e os agricultores familiares (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2012), ao contemplar as demandas de acesso aos alimentos pelas populações em situação de insegurança alimentar e garantir mercado para os produtos da agricultura familiar, ressaltando seu caráter como política pública conjuntural, segmentada e distributiva.

A modalidade CDS, que era operada tanto por estados e municípios como pela CONAB, e que se destinava à compra de alimentos diversos que cumprissem os requisitos de qualidade para a doação simultânea às entidades da rede socioassistencial, era a modalidade utilizada pelos municípios estudados e atendeu ao seu objetivo ao garantir o abastecimento de alimentos para as entidades, enriquecendo o cardápio das mesmas e reduzindo seus custos (ROSSI, 2012; BRASIL, n/d), além disso, foi possível observar nos municípios o que a literatura chama de circuito local de produção, através da comercialização dos produtos pelos agricultores e do consumo pelos beneficiários.

Ao contrário do que a literatura e a própria legislação do programa apresentavam o Banco de Alimentos e em alguns momentos os CRAS no município de Araraquara atuavam como Unidades Intermediadoras, ou seja, unidades que faziam o recebimento, a triagem e a distribuição dos alimentos para as Unidades Receptoras, que eram as entidades socioassistenciais. Apesar do Banco de Alimentos ser considerado Unidade Receptora por muitos autores e até na definição proposta pelo PAA, ao desenvolver a pesquisa, foi possível classificá-lo como Unidade Intermediadora por não haver o consumo dos alimentos no Banco, apenas a triagem e distribuição, não sendo, portanto, uma Unidade Receptora, que recebia os produtos para consumo.

No estudo da estrutura organizacional do programa, foi possível identificar o *modus operandi* do PAA nos dois municípios estudados, comprovando a atuação do Banco de Alimentos como Unidade Intermediadora, que realizava a intermediação entre a oferta e a demanda, função que era fundamental para a operacionalização da modalidade CDS. Também foi possível encontrar as cinco partes básicas da estrutura organizacional proposta por Mintzberg (2008), identificando em cada parte a instituição representativa e analisando cada componente básico da organização, seus inter-relacionamentos e os mecanismos de



coordenação (MINTZBERG, 2008). Ademais, Mintzberg (2008) ressalta que a estrutura organizacional depende da própria organização o que pode ser confirmado na análise do PAA em Araraquara e em São Carlos, pois, apesar de os municípios seguirem a estrutura organizacional proposta pela, ainda assim é possível notar distinções entre as estruturas em cada município e entre a atuação em cada um, sendo que isso ficou claro na inovação apresentada por Araraquara ao utilizar também o PAA CONAB.

É importante destacar que se optou pela análise da estrutura organizacional ao invés da análise da governança do programa, pois, muitos indicadores de governança não se aplicavam ao proposto neste trabalho, sendo que, a análise da estrutura organizacional mostrou-se mais rica e mais descritiva do que a análise da governança, neste caso.

Os entraves do programa se mostraram ligados tanto a questões inerentes à regulamentação do próprio programa, como a questões específicas dos municípios. A cota anual que era paga aos agricultores, por ser considerada baixa para os municípios mostrou-se um entrave, restringindo o acesso a uma quantidade limitada de alimentos. Outro ponto que contribuiu para essa limitação na quantidade de alimentos entregues foi a “fidelização” dos agricultores, que podiam fornecer para apenas um município, restringindo a atuação e a oferta de alimentos. Contudo, essas questões eram referentes à regulamentação do programa, que acabava criando esse entrave para os municípios. Porém, além dos entraves inerentes a legislação, foi possível observar que faltava, especialmente no município de Araraquara, uma maior intersetorialidade entre as instituições envolvidas na operacionalização do programa. Os CRAS realizavam a entrega de cestas de alimentos, no entanto, a própria gerente dos CRAS afirmava que isso não era função do órgão, demonstrando uma falta de alinhamento em relação a função que cada órgão deveria exercer no programa.

Ademais, a falta de informações sobre dados importantes do programa tanto na plataforma PAA DATA, como nos municípios, impediu uma análise mais detalhada sobre o real impacto que o programa apresentava. A ausência de dados como o número de agricultores participantes, o número de atendimentos, o total de produtos fornecidos e o total de recursos recebidos, dificultou a análise e demonstrou uma falta de transparência tanto por parte das prefeituras que não forneceram esses dados quando solicitados, tanto por parte do programa que deveria ter esses dados de forma explícita.

Cabe destacar também que não foram apresentadas entrevistas com as entidades e associações que recebiam os alimentos, por não haver conhecimento a respeito do programa por parte dessas organizações. Estas entidades tinham conhecimento apenas de que os alimentos recebidos eram oriundo do PAA, contudo não sabiam dizer como o programa operava, quais os

requisitos para participação, qual a quantidade de alimentos oferecido, informações estas que foram obtidas nos Bancos de Alimentos, mas que não se encontram nas reais Unidades Receptoras, que apenas recebem os produtos, sem ter um conhecimento mais aprofundado do que é o PAA.

Faltava, portanto, intersetorialidade tanto entre o Banco de Alimentos e os CRAS, como entre o Banco e as entidades, para que o objetivo do PAA ficasse claro para todos e para que todos compreendessem os seus papéis na execução do programa e a importância do programa. Havia uma grande concentração de informações no Banco de Alimentos, as quais não eram repassadas para as Unidades Receptoras, o que gerava a centralidade do Banco na execução do programa e que fazia com que sua atuação fosse além da intermediação entre oferta e demanda, possuindo um certo controle na execução do PAA, demonstrando a dificuldade das instituições em aplicar políticas interdisciplinares como é o caso da política de SAN.

Ao analisar todos os pontos levantados nesta pesquisa, notou-se que é possível acrescentar mais uma dimensão ao conceito de SAN, além das dimensões já apresentadas (Quadro 4, p. 31). Ficou evidente que a estrutura administrativa é uma dimensão fundamental para que haja a SAN pois, sem ela, não é possível implementar políticas de SAN e atingir as outras dimensões. As questões da disponibilidade, acesso, utilização, estabilidade, qualidade, quantidade e regularidade que a SAN traz, não ocorrem sem que haja uma estrutura administrativa organizada capaz de implementar políticas públicas de SAN e atender a essas dimensões. A estrutura organizacional que o PAA apresentava tanto na legislação como nos próprios municípios era fundamental para a operacionalização do programa e era o que garantia o atendimento aos objetivos propostos, sendo a estrutura organizacional mais uma dimensão do programa. Sem essa estrutura, não haveria organização, os objetivos se perderiam e, conseqüentemente, não se atingiria as dimensões da SAN e não haveria a execução da política pública, sendo, portanto, fundamental a presença da estrutura organizacional.

O significativo impacto tanto na renda dos agricultores familiares como na qualidade alimentar das famílias/pessoas beneficiadas era oriundo dessa estrutura organizacional que fazia com que o programa operasse de forma eficiente, apesar dos seus entraves, e conseguisse atender aos objetivos propostos.

Em 2019, o Governo Federal lançou a portaria nº 22 de 29 de janeiro de 2019 que definiu a meta de execução e o limite financeiro a ser disponibilizado aos Municípios que aderiram ao PAA, propondo metas, limite financeiro e prazo para a implementação da modalidade de execução CDS. Nessa portaria, o governo instituiu o pagamento aos beneficiários fornecedores por limite por Unidade Familiar e para os municípios foram fixados limites de referência,

segundo o total de habitantes. Assim, o programa sofreu uma restrição no valor destinado à sua operacionalização, limitando ainda mais o limite de compra e conseqüentemente diminuindo o número de alimentos entregues. Por conta dessa mudança na legislação, o município de Araraquara com o objetivo de fortalecer e dar continuidade à proposta do PAA, está implementando o Programa Municipal da Agricultura de Interesse Social (PMAIS) que será inserido no âmbito do PMTR e que tem como foco a articulação e o fortalecimento da Rede Intersetorial de Proteção Social (CARDOZO et. al, 2019).

O programa PMAIS seria uma extensão do PAA CONAB em Araraquara, visando aumentar seu público alvo, beneficiando não apenas as famílias em condições adversas que recebem as cestas de hortifrútiis, mas também beneficiando as famílias fornecedoras dos alimentos, que lutam por um espaço dentro da cadeia de abastecimento, ampliando e aprimorando a produção e o escoamento dos produtos, a partir da prática de preços justos e incentivo à compra pública local (CARDOZO et. al, 2019).

Essa ação em Araraquara visa dar continuidade à política de SAN que já vinha sendo implementada com o PAA, mas levanta o questionamento quanto ao ônus que será gerado para o município ao arcar sozinho para dar continuidade às ações oriundas do PAA, deixando uma lacuna a ser analisada futuramente.

Quanto ao município de São Carlos, não há notícias de que este esteja implementando um programa municipal para dar continuidade à política de SAN, como está ocorrendo em Araraquara.

## REFERÊNCIAS

### Artigos e livros

- AGAPTO, J. P. *et al.* Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. **Revista Informações Econômicas**. São Paulo, v. 42, n.2, p. 13 -21, mar./abr., 2012. Disponível em:< <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/IE/2012/tec2-03-04-2012.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017.
- ALMEIDA, L.M.M.C *et al.* Segurança Alimentar e Agricultura Familiar: um balanço de uma experiência municipal recente. **Revista Retratos de Assentamentos**, v.11, n. 1, p. 157 – 194, 2008. Disponível em: < <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/20>>. Acesso em: 19 jun. 2017
- ANDREWS, K. R. **O conceito de estratégia empresarial**. In MINTZBERG, Henry e QUINN, James B. O processo da estratégia. 3ª ed. Porto Alegre: BOOKMAN, 2001.
- ASSIS, S. C. R.; PRIORE, S. E.; FRANCESCHINI, S. C. C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciência e Saúde coletiva** (online), v. 22, n. 2, p. 617-626, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n2/1413-8123-csc-22-02-0617.pdf>. Acesso em:12 mar. 2018.
- BAPTISTA, T. W. F; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172. Disponível em < <http://site.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=432>>. Acesso em: 09 jan. 2019.
- BENBASAT, I.; GOLDSTEIN, D. K.; MEAD, M. **The case research strategy in studies of information systems**. MIS Quarterly, v. 11, n. 3, p. 369-386, set. 1987.
- BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F. Conciliando a fome com a vontade de produzir: a transversalidade nas políticas públicas. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v.6, n.11, p.07-21, jan./abr. 2012. Disponível em: <<https://revista.ufrb.br/actageo/article/viewFile/518/665>>. Acesso em 04 ago. 2017.
- BOCCA, M.F.; CAMARGO, R.A.L.; MATOS, J.M. **Acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e segurança alimentar em assentamentos da região centro norte de São Paulo**. 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/142156>. Acesso em: 14 jun. 2017.
- BURITY, V. *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p. Disponível em: <[http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf)> Acesso em: 05 jul. 2017.
- CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. Mercados institucionais para a agricultura familiar e soberania alimentar. **Revista Nera**. Presidente Prudente, v.19, n.32, p.34 – 55, jul./ago. 2016. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4790/3496>>. Acesso em: 19 jun. 2017.
- CAMARGO, J. S. M.; NAVAS, R. Programas institucionais de compra da agricultura familiar no município de Ribeirão Grande/SP: uma análise a partir da produção e consumo. **Revista NERA**. Presidente Prudente, v. 20, n. 35, p. 230 – 245, jan./abr.2017. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4483/3690>.> Acesso em: 14 jun. 2017.

CARDOSO, D. R.; LUCAS, M. M.; FERRANTE, V. L.; ALMEIDA, L. M. M. C.; PASCHOALINO, A. **Territórios em rede: a importância da continuidade das políticas públicas municipais de segurança alimentar e nutricional**. UNIARA/ UFSCAR Campus Lagoa do Sino/ IFSP Campus Boituva. 2019.

CFS (2012). **Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT)**. Thirty-eighth (Special) Session of the Committee on World Food Security, Rome, May. 2012. Disponível em: < <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md958e.pdf> >. Acesso em: 31 out. 2017.

CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D.; LOURETE, A. A. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: Estudo de caso no estado de Sergipe**. IPEA. 2010. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1510.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1510.pdf) >. Acesso em: 31 out. 2017.

CIRINO, J. F. *et al.* Gerenciamento de projetos vinculados ao Programa de Aquisição de Alimentos – Doação Simultânea em Minas Gerais. n. São Paulo – SP, v. 21, n.4, p. 487-506, out./dez. 2014. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/99956/98447> >. Acesso em: 15 mar. 2018.

COCA, E. L.F. Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nas unidades de produção camponesas do assentamento “8 de junho”, em Laranjeiras do Sul – PR. Revista **IDEAS**, v. 9, n. 1, 2015. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/318111730\\_Impactos\\_do\\_Programa\\_de\\_Aquisicao\\_de\\_Alimentos\\_PAA\\_nas\\_unidades\\_de\\_producao\\_camponesas\\_do\\_assentamento\\_8\\_de\\_Junho\\_em\\_Laranjeiras\\_do\\_Sul\\_-\\_PR](https://www.researchgate.net/publication/318111730_Impactos_do_Programa_de_Aquisicao_de_Alimentos_PAA_nas_unidades_de_producao_camponesas_do_assentamento_8_de_Junho_em_Laranjeiras_do_Sul_-_PR) >. Acesso em: 02 jun. 2017.

COELHO, F. U. **Manual de direito comercial**. São Paulo: Saraiva, 2004.

COLLIS, J. HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2º ed. Porto Alegre, 2005.

COSTA, C. G. A. **Segurança Alimentar e Nutricional: significações e apropriações**. São Paulo: Annablume, 2011.

COSTA, M. C. F.; SOUZA, B.S.S.; FELL, A.F.A. Um Estudo da Estrutura Organizacional e as Mudanças Organizacionais: Proposta de Um Novo Modelo. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 2, p. 57-74, 2012. Disponível em: < <http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/62/40> >. Acesso em: 15 jan. 2019.

CUSTÓDIO, M.B.; YUBA, T.Y.; CYRILLO, D.C. Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. **Panam Salud Publica**. Washington, v. 33. n.2, p. 144-150, 2013. Disponível em: < <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v33n2/10.pdf> >. Acesso em: 03 ago. 2017

DELGADO, G. C. **Pesquisa de Avaliação de Concepção e Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Relatório de Avaliação do PAA: Síntese. CONAB – PNUD. 2013. Disponível em: < [https://www.fao.org.br/download/SOFI\\_p.pdf](https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf) >. Acesso em: 03 ago. 2017.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. IPEA. 2005. Disponível em: < [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1779/1/TD\\_1145.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1779/1/TD_1145.pdf) >. Acesso em: 05 jun. 2017.

DETORO, I.; MCCABE, T. **How to stay flexible and elude fads**. Quality Progress, v. 30, p.55–60, mar. 1997

- DIAS, T. F.; ROCHA, L. A. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e seus efeitos nos municípios do Rio Grande do Norte – 2005 a 2011. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 16-25, 2015. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/34022/o-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar--paa--e-seus-efeitos-nos-municipios-do-rio-grande-do-norte---2005-a-2011->>. Acesso em: 19 jun. 2017.
- DOURADO JUNIOR, A. A.; SOUSA, J. C. Estrutura Organizacional: Condições à modelagem organizacional. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 14, n. 2, p. 294-318, ago/dez. 2016. Disponível em:< [https://www.researchgate.net/publication/307782023\\_ESTRUTURA\\_ORGANIZACIONAL\\_Consideracoes\\_a\\_Modelagem\\_Organizacional](https://www.researchgate.net/publication/307782023_ESTRUTURA_ORGANIZACIONAL_Consideracoes_a_Modelagem_Organizacional). > Acesso em 15 jan. 2019
- DYE, T. R. **Understanding public policy**. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1981.
- FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional**. 2014. Disponível em:< [https://www.fao.org.br/download/SOFI\\_p.pdf](https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2017.
- FERREIRA, M. J. *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como instrumento para organização social de agricultores familiares: o caso de Angatuba, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**. São Paulo – SP, v.44, n. 1, p. 57-62, jan./fev. 2014. Disponível em: < <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/ie/2014/tec5-0214.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2017.
- FLORIAN, F.; COSTA, V. M. H. M. **Políticas Públicas de Segurança Alimentar envolvendo a agricultura familiar: um estudo de caso**. 2012. Disponível em: < [http://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor\\_2012/trabalhos/sessao\\_1/sessao\\_1B/03\\_Fabiana\\_Florian.pdf](http://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2012/trabalhos/sessao_1/sessao_1B/03_Fabiana_Florian.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2017.
- FRASER, M. T. D.; GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevistas na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, v. 14, n. 28, p. 139-152, mai./ago. 2004. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-863X2004000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X2004000200004)>. Acesso em: 16 jun. 2018.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.) **Métodos de pesquisa**. Coord.: Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS; Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Des. Rural - SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002
- GOMES, G. B. S.; ALMEIDA, R. A. Considerações temporais e espaciais sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Paulicéia/SP. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**. Três Lagoas – MG, n. 24, nov. 2016. Disponível em: < <http://seer.ufms.br/index.php/RevAGB/article/view/2753/2089>>. Acesso em: 02 jun. 2017.
- GONÇALVES, J. E. L. Processo, que processo? **Revista de Administração de empresas**, v. 40, n. 4, p. 8-19, 2000.
- GRANDO, M.Z.; FERREIRA, G.S. O Programa de Aquisição de Alimentos e sua relação com o Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 135-148, 2013. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2925>>. Acesso em: 03 ago. 2017.
- GRANT, M. **A Food Systems Approach for Food and Nutrition Security**. Sight and Life, v. 29, n. 1, 2015.
- GRISA, C. *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v.

8 - n. 3, p. 34-41, set.2012. Disponível em: < <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/artigo-6.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GRISA, C.; PORTO, S. I. **Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural**. In: Catia Grisa [e] Sergio Schneider (org.). Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 155-180. Disponível em:< <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas-de-Desenvolvimento-Rural-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GRISA, C. ZIMMERMANN, S. A. Estado e Sociedade Civil na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). **Revista Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal**. Universidade de los Andes. Mérida – Venezuela, v. 21, n. 41, p. 17-36, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199243361002>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GROSS, R. *et al.* **Four dimensions of food and nutrition security: definitions and concepts**. SCN News, 20:22-26, 2000.

HALL, R. **Organizações, estruturas e processos**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1984.

HESPANHOL, R. A. M. Programa de aquisição de alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade e Natureza**. Uberlândia, v. 25, n.3, p. 469-483, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v25n3/v25n3a03>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JARDIN, J. M.; SILVA, S. C. A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p.2-22, 2009.

JENKINS, W. **Policy analysis: A political and organizational perspective**. London: Martin Robertson, 1978.

KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 187-199, 2011. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232011000100022](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000100022)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LIMA, A. E.F.; SAMPAIO, J. L. F. Segurança Alimentar Nutricional: uma perspectiva interdisciplinar e sua contribuição para as ciências humanas e ambientais. **Rev. Eletrônica do Prodema**. Brasil, v. 9, n. 2, p. 93-110, 2015. Disponível em: < <http://www.revistarede.ufc.br/revista/index.php/rede/article/view/334/84>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

MACIEL, H. M.; KHAN, A. S. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA – LEITE) e seus beneficiários: uma análise multivariada. **Revista Percorso Acadêmico**, v. 6, n. 11. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<http://200.229.32.55/index.php/percursoacademico/article/view/11615/11698>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

MADEIRA, G. S.; PEREIRA, M. **Desenhando estruturas organizacionais: das burocracias de Weber e Mintzberg às organizações contemporâneas**. Anais VIII Congresso Virtual Brasileiro – Administração, 2011, 14 p. Disponível em: < [http://www.convibra.org/upload/paper/adm/adm\\_2477.pdf](http://www.convibra.org/upload/paper/adm/adm_2477.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2019.



MALUF, R. S. **O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar**. In: MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 3ª ed. RJ: Vozes, 2011.

MALUF, R. S; MENEZES, F. **Caderno ‘Segurança Alimentar’**. 2010. Disponível em: <[https://www.ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno\\_Seguranca\\_Alimentar.pdf](https://www.ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2017.

MARQUES, P. E.M.; LE MOAL, M. F.; ANDRADE, A. G. F. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado de São Paulo: Agricultura de Proximidade em questão. **Revista do Centro de Estudo Rurais** – Unicamp. Campinas, v.8, n. 1, p. 63-89, mar.2014. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1741/1157>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. 4º. reimpressão, São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

NADLER, D. A. *et al.* **Arquitetura organizacional: chave para a mudança empresarial**. Rio de Janeiro, Campus, 1994.

NUNES, P. **Análise SWOT. Dicionário de Gestão**. Disponível em: <[http://www.notapositiva.com/dicionario\\_gestao/analise\\_swot.htm](http://www.notapositiva.com/dicionario_gestao/analise_swot.htm) >Acesso em: 20 jun. 2018.

OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**.14. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, J. A.; BACCARIN, J. G. Organização Espacial e Execução do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar entre 2003 – 2012. **Revista Equador**. Piauí, v.5, n.2, p. 120 – 138, jan./jun., 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.ufpi.br/index.php/equador/article/view/4806>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

PARSONS, D.W. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.

PAULILLO, L. F.; ALMEIDA, L. M. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. **Segurança alimentar e nutricional**. Campinas, v. 12, p. 26 – 44, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1837>>. Acesso em 31 out. 2017.

PEREIRA, M. E. B. G.; LOURENZANI, A. E. B. S. Desafios e perspectivas do programa de aquisição de alimentos no município de Tupã –SP. **Revista Ciência e Natura**, v. 36, n. 2, Santa Maria: 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/4675/467546173016.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

PLEIN, C.; FILIPPI, E. E. Capitalismo, agricultura familiar e mercados. **Revista Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 3, p. 98-121, 2011. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Clerio\\_Plein/publication/277224117\\_CAPITALISMO\\_O\\_AGRICULTURA\\_FAMILIAR\\_E\\_MERCADOS/links/58db4bae92851ce5e96921c8/CAPITALISMO-AGRICULTURA-FAMILIAR-E-MERCADOS.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Clerio_Plein/publication/277224117_CAPITALISMO_O_AGRICULTURA_FAMILIAR_E_MERCADOS/links/58db4bae92851ce5e96921c8/CAPITALISMO-AGRICULTURA-FAMILIAR-E-MERCADOS.pdf) >. Acesso em: 13 mar. 2018.

ROCHA, J. H.; ANJOS, F. S. Agricultura familiar e os mercados institucionais: análise do programa de aquisição de alimentos (CPR-Doação) em Boa Vista – Roraima. **Revista Nera**. Presidente Prudente, n.31, p. 111-142, mai./ago. 2016. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3553>>. Acesso em: 04 dez. 2017.



- RUA, M. G. **Políticas públicas**. 2 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.
- SALGADO, R. J. S. F.; DIAS, M. M. Análise da influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre a qualidade de vida de agricultores familiares do município de Viçosa/ MG. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 6, n. 11, p. 65-91, Belo Horizonte: 2013. Disponível em: <[http://revistappp.uemg.br/pdf/PPP11/analise\\_da\\_influencia.pdf](http://revistappp.uemg.br/pdf/PPP11/analise_da_influencia.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2017.17.
- SALGADO, R. J. S. F.; TEIXEIRA, E. C.; CUNHA, W. A. Contribuição dos programas de compra institucional (PAA e PNAE) para a estabilização dos preços agrícolas em Minas Gerais. **Revista de Estudos Sociais**. Cuiabá, v. 18, n. 37, p. 22 – 41. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/3048>> Acesso em 02 jun. 2017.
- SARAIVA, E. **Introdução à teoria da política pública**. In: Políticas públicas – coletânea. Org: SARAIVA, E.; FERRAREZI E. Brasília: ENAP, 2006.
- SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. **Rivista di Economia Agraria**, ano LXV, n. 2, p. 225-259, 2010.
- SHRIVASTAVA, P. Strategic Management: concepts and practices. 1.ed. South-Western Publishing, 1994.
- SILVA, S. P. A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. **IPEA**. 2014. Disponível em:<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf)>. Acesso em: 04 dez. 2017.
- SILVA, T. C. R. *et al.* Entre o potencial de transformação local e os entraves do Programa de Aquisição de Alimentos na cidade de Viçosa – MG. **APGS**. Viçosa, v. 4, n. 4, p. 399-419, out/dez. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&pid=S0103-2003201700040066100066&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S0103-2003201700040066100066&lng=en)>. Acesso em: 13 mar. 2018.
- SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. **A pesquisa científica**. In: Tatiana Engel Gerhardt [e] Denise Tolfo Silveira (org.). Métodos de Pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 31-42.
- SIMÃO *et. al.* Políticas Públicas de Desenvolvimento Local e Adensamento de Capital Social: Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em quatro municípios de Minas Gerais. **REA** UFSM, v.10, n.2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/16689/pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- SIMCSIK, Tibor. **O.M.I.S.: organização & métodos**. São Paulo: Makron Books, 1993. v. I.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> . Acesso em: 13 mar. 2018.
- SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. P.P. **Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP)**. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600011&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600011&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 14 jun. 2017.
- TANACA, E. K. T.; SOUZA FILHO, H. M.; GANGA, G. M. D. Proposta de um modelo de avaliação dos fornecedores do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): o caso do

município de São Carlos – SP. **Revista Gestão e Produção**. São Carlos, v.21, n.4, out./dez. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-530X2014000400009&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2014000400009&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 02 jun. 2017.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**. Salvador, BA, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/54996012/O-Papel-das-Politiclas-Publicas-na-Transformacao-da-Realidade#scribd>> Acesso em: 31 out. 2017.

VISENTINI, C. C.; OLIVEIRA, M. **Estruturas em organizações de atividade virtual na área da educação: o caso EAD/PUCRS**. 2003. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-teo-1964.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

VOS, R. **Thought for Food: Strengthening Global Governance of Food Security**. CDP Background Paper No. 29. United Nations. Department of Economic & Social Affairs. New York, United Nations, 2015.

WFP (2015). WORLD FOOD PROGRAMME. **Modalidades de Compras Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar no Brasil**. Série Políticas Sociais e de Alimentação, v. 2, 2015b. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/PAA\\_Institucional\\_Estudo2\\_modalidades\\_lowres.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_Estudo2_modalidades_lowres.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

#### Dissertações e teses

ALMEIDA, T. S. **Desafios institucionais e organizacionais para a execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar: o caso do município de Gravataí-RS**. 2014. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, do curso de Políticas Públicas, como requisito para obtenção do Diploma de Graduação. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/116487>>. Acesso em: 31 out. 2017.

BARRETO, R. P. **Análise de desempenho dos stakeholders voltados ao programa de aquisição de alimentos (PAA), por meio do estudo de multicascos no território rural de Serra da Mesa em Goiás**. 2015. 137 p. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Universidade Federal de Goiás - UFG, Goiânia, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/5474>>. Acesso em: 31 out. 2017.

CAVALCANTI, N. T. F. **Diagnóstico Socioeconômico do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Monteiro – PB**. 2016. 146 p. Dissertação (Mestrado em Agroecologia de Desenvolvimento Rural). Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR. São Carlos, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/7763/DissNTFC.pdf?sequence=1>> Acesso em: 31 out. 2017.

CRUZ, K.C.M.S. **Análise da Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pela Companhia Nacional de Abastecimento no período 2003-2015: estudo de caso sobre a modalidade Compra com Doação Simultânea**. 2016. 42 p. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília – DF, jun. 2016. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2508/1/Kelma%20Cruz.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

FLORIAN, F. **Política Pública de Alimentação e Nutrição: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Araraquara – SP**. 2014. 116 p. Tese (Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição) – UNESP.

Araraquara. Disponível em: < <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/115658>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

KORNIJEZUK, N. **Segurança alimentar: uma questão de direito**. 2008. 113 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, UNB, Brasília. Disponível em: < [http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/1904/1/2008\\_NadiaBSKornijezuk.pdf](http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/1904/1/2008_NadiaBSKornijezuk.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2017.

LIMA, S. C. M. **Política de Segurança Alimentar e Nutricional Brasileira e cooperação técnica internacional**. 2016. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual da Paraíba, do curso de Relações Internacionais, como requisito para obtenção do Diploma de Graduação. Disponível em: < <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/11875>> Acesso em: 31 out. 2017.

NASCIMENTO NETO, M. P. **O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA no município de Lagoa Seca – PB: análise das transformações vivenciadas na Agricultura Familiar**. 2012. 166 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Estadual da Paraíba. Campo Grande. Disponível em: < <http://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/tede/1818/1/Manuel%20Pereira%20do%20Nascimento%20Neto.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

PANELLI- MARTINS, B. E. **Análise de método de avaliação de Segurança Alimentar e Nutricional: uma contribuição à política municipal de SAN**. 2007. 140 p. Dissertação (Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde). Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia – UFB. Bahia. Disponível em: < [https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11165/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Nut\\_B%C3%A1rbara%20Panelli-Martins.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11165/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Nut_B%C3%A1rbara%20Panelli-Martins.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2017.

PAULA, N. F. **Colhendo os frutos: dificuldades e conquistas da modalidade do PAA compra-institucional em uma Universidade Pública**. 2016. 97p. Dissertação (Mestrado em Alimentação e Nutrição). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016. Disponível em: < <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/45359>>. Acesso em: 31 out. 2017

PUGLIESE, L. **Segurança Alimentar dos agricultores assentados no território de Araraquara/SP: uma análise a partir do índice UFSCAR e das efetividades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Universidade de Araraquara – UNIARA, Araraquara, 2016. Disponível em: < <https://m.uniara.com.br/arquivos/file/ppg/desenvolvimento-territorial-meio-ambiente/producao-intelectual/dissertacoes/2016/lilian-pugliese.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

REALINO, M. A.A. **Análise da institucionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na CEAGESP: o caso do CEASA de Araraquara (SP)**. 2016. 144p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos). Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR. São Carlos. 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/7959>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

ROCHA, E. N. **Análise do programa de aquisição de alimentos (PAA) – modalidade compra com doação simultânea: o caso do assentamento Estrela da Ilha, em Ilha Solteira/SP**. 2015. 76 p. Dissertação (Mestrado em Agronomia). Faculdade de Engenharia do Campus de Ilha Solteira – UNESP. Ilha Solteira. 2015. Disponível em: < <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/cathedra/02-09-2015/000846507.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

ROSSI, F. R. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar no município de São Carlos: impactos socioeconômicos nos agricultores familiares beneficiários.** 2012. 177p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. São Carlos. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/3704?show=full>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

SANTOS, A. B. M. V. **Intersetorialidade e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo de caso em município de pequeno porte do Estado da Paraíba.** 2017. 82p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública – Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://pesquisa.bvs.br/aps/resource/pt/tes-7070>>. Acesso em: 31 out. 2017.

VARGAS, L. T. **Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na cidade de Foz do Iguaçu: perspectiva dos beneficiários consumidores.** 2015. 69 p. TCC ( Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar). Universidade Federal de Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu – PR. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/595/TCC%20Luciane%20Tavare.s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

### **Legislações e manuais**

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal. Lei nº 9.334 de 15 de agosto de 2018. **Institui o Programa Municipal Territórios em Rede e dá outras providências.** Araraquara: Prefeitura Municipal, 2018a.

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal. Lei nº 7.920 de 11 de abril de 2013. **Cria o Programa Municipal de Agricultura e Interesse Social – PMAIS.** Araraquara: Prefeitura Municipal, 2013.

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. **Programa Território da Cidadania: Diagnóstico Socioterritorial.** Araraquara, 2018b. (Relatório Técnico).

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal. Coordenadoria de Segurança e Abastecimento Alimentar e Nutricional. **Atas e informações sobre ações do PAA-Conab.** Araraquara, 2018c.

BRASIL. **Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.** Brasília, DF, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)> Acesso em: 18 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de junho de 2009.

BRASIL. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira.** Brasília, 2009. Disponível em <[http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/copy\\_of\\_versao-em-portugues](http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/copy_of_versao-em-portugues)>. Acesso em: 31 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) (2010). **Manual operacional e**

**de orientação ao programa de aquisição de alimentos – compra da agricultura familiar para doação simultânea – PAA municipal 2010.**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2012). **Programa de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar – PAA.** Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/CARTILHA\\_PAA\\_FINAL.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014). **Manual Operativo – Programa de Aquisição de Alimentos: modalidade compra com doação simultânea operação por meio de termo de adesão.** Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/manualPAA.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2016). **Programa de aquisição de alimentos – PAA.** Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/CARTILHA\\_PAA\\_FINAL.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (n/d). **Plano Operacional – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).** Disponível em: <[http://www.paa.sc.gov.br/Manual\\_operacional\\_para\\_correcao.pdf](http://www.paa.sc.gov.br/Manual_operacional_para_correcao.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

#### **Sites**

BRASIL. Polícia Federal. PF deflagra Operação Schistosoma para apurar denúncias contra políticos. Araraquara, 06 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/08/pf-deflagra-operacao-schistosomapara-apurar-denuncias-contrapoliticos>>. Acesso em: jul. 2015.

Crianças, insegurança alimentar-nutricional e fome. **REDESANS**, 2019. Disponível em: <http://redesans.com.br/criancas-inseguranca-alimentar-nutricional-e-fome/>. Acesso em: 05 jan. 2019

Fome Zero. **Bolsa Família**, 2019. Disponível em: <<http://bolsa-familia.info/fome-zero.html>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

IBGE (2017). Cidades e Estados [online]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/araraquara.html?>. Acesso em: 15 mai. 2017.

IBGE (2006), SIDRA. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1863#resultado>>. Acesso em 09 abr. 2019.

IGC (2019). **Mapas das Regiões Administrativas** [online]. Disponível em: [http://www.igc.sp.gov.br/produtos/regioes\\_adm.html](http://www.igc.sp.gov.br/produtos/regioes_adm.html). Acesso em: 15 jan. 2019.

IPEA. **Relatório Final da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Salvador, jan.2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_alimentar\\_IV/relatorio\\_preliminar\\_4\\_conferencia\\_seguranca\\_alimentar\\_nutricional.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_alimentar_IV/relatorio_preliminar_4_conferencia_seguranca_alimentar_nutricional.pdf)> . Acesso em: 31 out. 2017.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.** 2001.

PAA DATA (2017). **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação** [online]. Disponível em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura)>. Acesso em: 10 mai. 2017.



Prefeitura Municipal de São Paulo. **Rede Socioassistencial**, 2017. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/rede\\_socioassistencial/index.php?p=3200](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/rede_socioassistencial/index.php?p=3200). Acesso em: 05 jan. 2019.

PREFEITURA DE ARARAQUARA consegue retomar o PAA. Tribuna Imprensa, Araraquara, 16 de abril de 2014. Disponível em:

<[http://www.araraquara.com/politica/politica\\_internaNOT.aspx?idnoticia=943321](http://www.araraquara.com/politica/politica_internaNOT.aspx?idnoticia=943321)>.

Acesso em: jul. 2015.

SEADE (2018). **Índice dos Municípios Paulistas** [online]. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

APÊNDICE A – Modelo da entrevista aplicada aos gestores do Banco de Alimentos nos municípios selecionados

*Instrumento de coleta de informações*

**Objetivo:** Detalhar a gestão da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos municípios selecionados através dos gestores municipais.

**Questões abordadas aos Gestores do Banco de Alimentos**

- 1) Quando e como se deu a participação no PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea?
- 2) Quem é o órgão responsável pelo programa na cidade? Qual secretaria ou conselho?
- 3) Quais foram os trâmites burocráticos necessários para iniciar a operacionalização do PAA?
- 4) Qual a modalidade utilizada: PAA CONAB ou PAA Municipal?
- 5) Como é feita a prestação de contas acerca da utilização desses recursos?
- 6) Qual a duração de cada convênio firmado com o MDS?
- 7) Quantas e quais entidades são beneficiárias do programa?
- 8) Qual o público beneficiado com a doação desses alimentos?
- 9) Quais os procedimentos e critérios para as instituições socioassistenciais passarem a ser atendidas pelo programa?
- 10) E quanto aos alimentos fornecidos, eles são de qualidade? É realizado um acompanhamento desses alimentos?
- 11) A prefeitura fornece apoio logístico às entidades para o recebimento dos alimentos?
- 12) Quais as principais dificuldades e potencialidades encontradas ao longo do processo?
- 13) A operacionalização do programa, em sua opinião, é eficiente, ou seja, está ajudando no combate à fome?
- 14) Em sua opinião, quais os benefícios do programa para o município?
- 15) Em sua opinião, esse programa possui debilidades? Se sim, quais?
- 16) Quais ações e mudanças você indicaria para a melhoria do programa?
- 17) Por que a utilização do programa não foi contínua?
- 18) O que a descontinuidade acarreta aos envolvidos?
- 19) Além do PAA, o município utiliza/utilizou outros programas (federais, estaduais ou municipais) para lidar com a questão da insegurança alimentar?
- 20) Como o município avalia sua participação no programa? É uma participação satisfatória?

## APÊNDICE B – Modelo de entrevista aplicada à Gerente CRAS do município de Araraquara

### *Instrumento de coleta de informações*

**Objetivo:** Detalhar a gestão e utilização da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara através do CRAS.

### **Questões abordadas à Gerente do CRAS**

- 1) Há quanto tempo o CRAS recebe alimentos do PAA?
- 2) Como ficaram sabendo do programa?
- 3) Qual é o público atendido? Qual o número de pessoas atendidas?
- 4) Como é feita a seleção das famílias e dos CRAS para o recebimento dos alimentos?
- 5) Qual é frequência de recebimento dos alimentos?
- 6) O CRAS conta com apoio logístico da prefeitura para recebimento dos alimentos?
- 7) Os alimentos são recebidos e entregues no mesmo dia? Ou ficam armazenados no CRAS?
- 8) A quantidade de alimentos recebidos é adequada? Atende a todos?
- 9) Os alimentos possuem a qualidade desejada?
- 10) Os alimentos são recebidos dentro do cronograma planejado?
- 11) Ocorreu algum tipo de problema com os alimentos recebidos? Se sim, explique qual.
- 12) Ocorre desperdício dos alimentos recebidos?
- 13) Em sua opinião, o acesso aos alimentos é um processo fácil para o CRAS? E para as famílias?
- 14) Em sua opinião, quais são os benefícios do programa para as famílias?
- 15) Em sua opinião, quais são as desvantagens?
- 16) Quais ações e mudanças você indicaria no programa para sua melhor ação e gestão, assim como para melhoria aos beneficiários consumidores?



ANEXO A – Transcrição da Entrevista aplicada ao Banco de Alimentos em Araraquara

**1) Quando e como se deu a participação no PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea?**

Araraquara foi um dos primeiros municípios a operar o PAA. Assinou o primeiro convênio em 2003 e a implementação do programa começou em 2004. Inicialmente a participação no programa se deu por convênio e a partir de 2012, esta participação se dá através da assinatura de um Termo de Adesão, conforme as normas estipuladas pelo próprio Programa.

**2) Quem é o órgão responsável pelo programa na cidade? Qual secretaria ou conselho?**

Atualmente o responsável pelo programa é a Coordenadoria de Agricultura, que realiza as compras. Essa coordenadoria é quem compra os produtos dos agricultores familiares, é também ela quem fiscaliza esses produtos. Dessa forma, a intermediação entre agricultores e prefeitura é feita pela Coordenadoria de Agricultura. Após a compra dos alimentos, a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio do Banco de Alimentos, realiza o recebimento e cadastramento dos alimentos e os distribui às entidades socioassistenciais e programas sociais do município. Dessa forma, quem opera a distribuição dos alimentos, ou seja, quem atua como UNIDADE RECEBEDORA é o Banco de Alimentos, que recebe os alimentos, os manipula, e os distribui para as entidades sociais cadastradas.

**3) Quais foram os trâmites burocráticos necessários para iniciar a operacionalização do PAA?**

O primeiro passo para a operacionalização do PAA no município foi a assinatura do Termo de Adesão junto ao MDS em 2012, o qual é válido por 5 anos e prorrogável por igual período. O segundo passo foi a publicação pelo MDS da portaria que contempla o município com recursos que variam de acordo com o número de agricultores. Em seguida, o município faz um planejamento das compras junto aos agricultores familiares. As propostas de participação são cadastradas no site do MDS, estabelecendo, os produtores participantes, os alimentos a serem adquiridos e qual será a Unidade Recebedora (no caso do município, o Banco de Alimentos), logo essa proposta visa definir quais produtores irão vender os alimentos, o que será comprado e quem irá receber esses alimentos para a distribuição. Após aprovação da proposta, o município está autorizado a iniciar o programa.

**4) Qual a modalidade utilizada: PAA via CONAB ou PAA Municipal?**

O município opera as duas modalidades, PAA Municipal e PAA CONAB, este através da Associação CEDIR (Centro de Desenvolvimento e Integração Rural) do assentamento Monte Alegre.

No PAA CONAB, a associação fornece os alimentos diretamente para o município, realizando uma proposta de participação junto à CONAB e fornecendo os alimentos diretamente para o Banco, esses alimentos, são direcionados pelo Banco aos CRAS, que irão fazer a distribuição semanal para as famílias cadastradas, as quais receberão uma cesta de frutas, verduras e legumes. Os alimentos chegam ao Banco toda quinta feira, o Banco monta as cestas e as entregas nos CRAS, e as famílias cadastradas retiram essas cestas nos CRAS.

No PAA Municipal, os alimentos recebidos são direcionados para as entidades socioassistenciais, contudo, as entidades têm que buscar esses alimentos no Banco, semanalmente.

**5) Como é feita a prestação de contas acerca da utilização desses recursos?**

No caso do PAA Municipal toda a sua execução, desde a compra até a entrega dos alimentos, é registrada no site do MDS (PAA DATA) e o pagamento é feito diretamente aos produtores, portanto, a Coordenadoria de Agricultura compra os alimentos, mas quem paga é o MDS.

No caso do PAA CONAB, o Banco de Alimentos elabora um Termo de Recebimento e Aceitabilidade, o qual descreve os produtos recebidos e que serão distribuídos às entidades. Como o PAA CONAB realiza a compra de alimentos apenas de Associações de Agricultores Familiares, no caso de Araraquara, a CEDIR, é a própria associação quem encaminha o contrato para receber os recursos.

**6) Qual é a duração de cada convênio firmado com o MDS?**

No caso do PAA Municipal, o termo de adesão tem prazo de 5 anos, prorrogável por mais 5. As propostas de participação são renovadas durante o período (anualmente). O PAA municipal recebe os alimentos de 90 produtores e conta com um recurso anual de R\$ 577.500,00, de forma que cada produtor recebe em média R\$ 6.500,00. Como o número de produtores é grande, o contrato tem um prazo maior, no caso, 1 ano. E o convênio no caso, 5 anos.

Já no PAA CONAB, a duração do convênio é menor, porque o número de produtores é menor, como o PAA CONAB trabalha com associações de agricultores, o valor limite para cada agricultor da associação é de R\$ 8.000,00, o que no caso da associação CEDIR, que conta com 8 produtores, recebe R\$ 64.000,00 (por ano). Como o número é menor, o contrato tem um tempo menor, durando de 3 a 4 meses.

**7) Quantas e quais entidades foram beneficiárias do programa?**

Número total de entidades beneficiadas = 28 (entre entidades e programas sociais do município).

**8) Qual foi o público beneficiado coma doação desses alimentos?**

O público beneficiado são os integrantes das entidades e as pessoas que estão em situação de insegurança alimentar. As entidades são cadastradas no banco e informam o número de beneficiários.

**9) Quais os procedimentos e critérios para as instituições socioassistenciais passarem a ser atendidas pelo programa?**

Os requisitos para as entidades receberem os alimentos são: serem cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social e no Banco (documento do banco salvo na pasta). Com base no número de beneficiários informados pelas instituições é que o banco faz a distribuição proporcional de alimentos necessários a cada entidade.

**10) E quanto aos alimentos fornecidos, eles são de qualidade? É realizado um acompanhamento desses alimentos?**

A Coordenadoria de Agricultura conta com um Engenheiro Agrônomo e com um Técnico em Agropecuária para verificar a qualidades dos alimentos já no seu recebimento (entrega para o banco). No decorrer da execução do programa, ocorreram poucos problemas. E no geral, os alimentos são de qualidade. Caso ocorra de algum alimento não atender às qualidades desejadas, o engenheiro e o técnico informam ao produtor e devolvem o produto. O Banco conta com estrutura para o armazenamento dos alimentos e com uma equipe técnica para realizar o armazenamento e a triagem dos mesmos.

**11) A prefeitura fornece apoio logístico às entidades para o recebimento dos alimentos?**

Sim. O Banco recebe os alimentos do PAA Municipal toda a quarta-feira, e as entidades retiram os alimentos diretamente no banco. No caso do PAA CONAB, os alimentos são entregues pela associação CEDIR na quinta-feira, o banco prepara as cestas e as leva para os CRAS.

**12) Quais as principais dificuldades e potencialidades encontradas ao longo do processo?**

Não informou dificuldades. Quanto as potencialidades no processo, citou a presença de muitos agricultores e muitos assentamentos no município o que facilita a obtenção dos alimentos, principalmente porque esses agricultores possuem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAF), um dos critérios do programa. Então a presença de um grande número de agricultores familiares no município, é a grande potencialidade e o que facilita a execução do programa.

**13) A operacionalização do programa, em sua opinião, é eficiente, ou seja, estava ajudando no combate a fome?**

Sim, pois este é o principal programa de SAN no município, o qual garante regularidade de alimentos para as entidades, uma vez que, estas recebem os alimentos semanalmente, tendo, portanto, uma garantia de abastecimento.

**14) Em sua opinião, quais foram os benefícios do programa para o município?**

Os benefícios do programa é o desenvolvimento da agricultura local, que é importante para a SAN, pois se há oferta de alimentos, há a garantia de abastecimento.

Todo começo de ano a Coordenadoria de Agricultura realiza um planejamento de entrega dos alimentos, esse planejamento é bimestral. Cada agricultor deverá fazer a entrega em determinado bimestre, o qual é decidido no começo do ano, assim a oferta é continua o ano todo, e o produtor consegue se programar. É bom para o controle da oferta de alimentos, e garante em todo o período do ano a compra e a distribuição dos alimentos.

**15) Em sua opinião, esse programa possui debilidades? Se sim, quais?**

O limite anual, a cota anual é muito baixa. Muitas vezes o produtor tem o alimento, mais não consegue fornecer porque já atingiu a cota determinada pelo programa. Outro ponto é a falta de produtos com maior valor agregado, os agricultores fornecem apenas produtos in natura, e há um déficit de produtos processados, com maior durabilidade, industrializado e dentro das normas sanitárias, como por exemplo, queijo.

No caso do PAA CONAB, há poucas associações de produtores no município, poucas associações cadastradas para participar da modalidade, o que faz com que o programa nessa modalidade não opere o ano todo.

**16) Quais ações e mudanças você indicaria para a melhoria do programa?**

Aumentar o valor da cota para a região. Pode ser que nas outras regiões esse limite seja adequado, mas, no caso para a região de estudo, na opinião do gestor, esse limite é pequeno. Dessa forma, o programa deveria se adequar as realidades de cada região, ao invés de ter uma cota fixa.

**17) Por que a utilização do programa não foi contínua?**

A utilização do programa foi contínua. O que aconteceu no ano de 2013 é que o programa foi suspenso, por isso a não utilização. Essa suspensão foi devido à adequações e solicitações do MDS, mas quando o programa voltou a operar a cidade voltou a participar.

**18) O que a descontinuidade acarreta aos envolvidos?**

No período de interrupção do PAA (2013), as entidades foram abastecidas com alimentos provenientes de doações de supermercados e varejões do município. Foi dada prioridade para

as entidades que tem residentes, ou seja, aqueles em que os beneficiários ficam de forma permanente todos os dias da semana e dormem no local (Orfanatos, asilos, dependentes químicos, etc.). Nesta época ainda não havia distribuição para os CRAS, que só começou neste ano.

**19) Além do PAA, o município utiliza/utilizou outros programas (federais, estaduais ou municipais) para lidar com a questão da insegurança alimentar?**

Sim, o município conta com diversos programas:

Capitação de Alimentos junto à Iniciativa Privada (supermercados e varejões) e campanhas solidárias que ajudam a compor os alimentos entregues às entidades.

60% dos alimentos fornecidos são recebidos a partir do PAA

40% dos alimentos fornecidos são recebidos da capitação e das campanhas.

O município conta com Padaria Solitária que fornece pães congelados às entidades socioassistenciais. Conta com a manipulação de leite, também para fornecimento às entidades.

**20) Como o município avalia sua participação no programa? É uma participação satisfatória?**

Sim, pois o programa é essencial para o município, é o principal programa, e fornece 60% dos alimentos que compõe a distribuição.

**Informações Adicionais**

O programa é monitorado e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN). O monitoramento é feito mensalmente, sorteando-se 2 produtores e 2 entidades para fazer a visita. Nessa visita vão 2 membros do conselho e 1 técnico da coordenadoria. Após as visitas é feito um relatório da fiscalização realizada. Se estiver tudo certo, ok. Se houver algum problema esse será solucionado. É nesse momento que avaliam se os alimentos entregues estão sendo suficientes ou não para atender as necessidades das entidades.

**Dados importantes:**

PAA MUNICIPAL: recebe os alimentos na terça, separa e distribui na quarta.

PAA CONAB: recebe os alimentos na quinta de manhã. Monta a cesta e distribui (entrega) para os CRAS onde as famílias cadastradas buscam esses alimentos.

O Banco de Alimentos funciona no mesmo prédio da coordenadoria, tendo uma gestão interligada.

A Coordenadoria divide os alimentos proporcionalmente à porcentagem de participação de cada entidade: nº pessoas atendidas multiplicado pelo nº de dias de atendimento multiplicado pelo

n° refeições = total de alimentos necessários para aquela entidade. E com o número total de cada alimento recebido, tira a porcentagem necessária para cada entidade.

As vezes a oferta de alimentos varia um pouco, conforme a época do ano e a produção.

ANEXO B – Transcrição da Entrevista aplicada ao Banco de Alimentos em São Carlos

**1) Quando e como se deu a participação no PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea?**

O município de São Carlos sempre utilizou apenas a modalidade Compra com Doação Simultânea. E sua participação se deu desde o início do programa em 2006, quando era feito um contrato de repasse com vigência de 2 anos com as prefeituras. Esse contrato foi renovado por mais 2 anos e houve um aditamento até 2012. A partir de 2013, houve uma mudança no programa, que passou a realizar um Termo de Adesão. O município assinou o termo de adesão, com vigência de 5 anos. Em cada ano, é feito um plano operacional e uma nova proposta, em cada ano são especificados os agricultores participantes e as entidades receptoras. Esse termo de adesão foi renovado em 2018;

**2) Quem é o órgão responsável pelo programa na cidade? Qual secretaria ou conselho?**

Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento.

**3) Quais foram os trâmites burocráticos necessários para iniciar a operacionalização do PAA?**

Os trâmites necessários foram a realização de um plano de trabalho, o qual contava com uma justificativa, materiais e métodos de operacionalização, objetivos, ou seja um detalhamento do porque o município pretende utilizar o programa. E como será feita essa utilização.

**4) Qual a modalidade utilizada: PAA via CONAB ou PAA Municipal?**

PAA Municipal, pois trabalha diretamente com o agricultor individual, não sendo necessário a presença de cooperativas/associações.

**5) Como foi feita a prestação de contas acerca da utilização desses recursos?**

O termo de adesão é todo sistematizado, ou seja, tudo e todos são cadastrados no sistema. Cadastra todos os produtos recebidos, todas as notas fiscais, todas as entidades que recebem, gerando um documento de recebimento dos produtos. Tudo é cadastrado no sistema do governo, sendo essa uma forma de prestar contas. No caso, o município cadastrou como unidade receptora o Banco de Alimentos, e este é quem distribui os alimentos para as entidades.

**6) Qual foi a duração de cada convênio firmado com o MDS?**

5 anos, no caso do convênio com termo de adesão.

**7) Quantas e quais entidades foram beneficiárias do programa?**

São atendidas 23 entidades socioassistenciais, 2 restaurantes populares e 1 cozinha comunitária.

**8) Qual foi o público beneficiado com a doação desses alimentos?**

O público beneficiário são as pessoas de baixa renda e as entidades sem fins lucrativos.

**9) Quais os procedimentos e critérios para as instituições socioassistenciais passarem a ser atendidas pelo programa?**

O critério para as entidades serem atendidas pelo programa é que sejam cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social.

**10) E quanto aos alimentos fornecidos, eles são de qualidade? É realizado um acompanhamento desses alimentos?**

Sim, os alimentos são de qualidade, e é realizado um acompanhamento de assistência técnica, que realiza uma avaliação dos produtos recebidos. É feito também visitas aos fornecedores, fiscalização do transporte de entrega dos alimentos até as entidades, e do armazenamento nas entidades. Esse acompanhamento é periódico, e visa confirmar as informações prestadas pelos agricultores e pelas entidades. Os alimentos ficam estocados no Banco.

**11) A prefeitura fornece apoio logístico às entidades para o recebimento dos alimentos?**

A entidade deve retirar os alimentos no Banco de alimentos. O apoio da prefeitura é na questão de manutenção do banco para recebimento e entrega dos alimentos às entidades sociais.

**12) Quais as principais dificuldades e potencialidades encontradas ao longo do processo?**

Entidades: adequações com as exigências sanitárias e nutricionais, houve resistência dentro das cozinhas, mas com a operacionalização do programa isso foi solucionado.

Agricultura: falta de diversificação produtiva (apenas verduras). Obrigava o município, no início do programa, a ir buscar alimentos em outros municípios, e não estimulava a agricultura local.

2009: cadastro no SIBRATER, realiza trabalho de campo para diversificar produção, incentivando o cultivo de maiores variedades de frutas, verduras e legumes e a produção sustentável.

Hoje 70 % dos produtos do PNAE e do PAA vêm do município de São Carlos.

**13) A operacionalização do programa, em sua opinião, era eficiente, ou seja, estava ajudando no combate a fome?**

Sim.

**14) Em sua opinião, quais foram os benefícios do programa para o município?**

Geração de emprego e renda no campo, evitando o êxodo rural. Garantia de alimentação saudável e em quantidade e qualidade suficiente para as entidades.

**15) Em sua opinião, esse programa possui debilidades? Se sim, quais?**



O sistema do governo não é eficiente, pois algumas informações demoram a ser processadas. E devido à essa limitação do sistema, muitas vezes o produtor acaba perdendo a produção. Devido a demora em dar baixa no sistema. Outro ponto é o fato de o agricultor só poder fornecer para uma entidade executora, se fornece para são carlos não pode fornecer para outra cidade.

**16) Quais ações e mudanças você indicaria para a melhoria do programa?**

Agilidade no sistema. Questão de operacionalização do sistema.

O PAA Municipal abranger cooperativas/associações para conseguir maior diversidade de produtos, o programa deveria abranger outros gêneros alimentícios, não só frutas, verduras e legumes.

**17) Por que a utilização do programa não foi contínua?**

Foi continua.

**18) O que a descontinuidade acarreta aos envolvidos?**

Não houve descontinuidade.

**19) Além do PAA, o município utiliza/utilizou outros programas (federais, estaduais ou municipais) para lidar com a questão da insegurança alimentar?**

Sim, PNAE.

**20) Como o município avalia sua participação no programa? Foi uma participação satisfatória?**

Sim.

**Informações Adicionais**

Banco trabalha com no máximo 25% do PAA.

Valor é de 673.750 reais. O limite da DAP é de 6500 e é muito baixo para a compra de alimentos.

Aumentar margem da DAP e permitir que atenda a mais de uma entidade executora.

Alta demanda na cidade, necessidade de adquirir produtos de outros municípios.

ANEXO C – Transcrição da Entrevista aplicada à Gerente do CRAS em Araraquara

**1) Há quanto tempo o CRAS recebe alimentos do PAA?**

Desde julho de 2018

**2) Como ficaram sabendo do programa?**

Através do Banco de Alimentos. A coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional passou integrar a Coordenadoria de Assistência Social e com isso, foi possível a integração com entre o Banco e o CRAS e a entrega de alimentos pelo programa.

**3) Qual é o público atendido? Qual o número de pessoas atendidas?**

Famílias em situação de insegurança alimentar, em média atende 50 famílias, mas esse número varia. Araraquara tem o Programa Territórios em Rede, que dividiu a cidade em territórios, e dentro desses territórios foram selecionados 6 CRAS, e são esses quem recebem os alimentos do PAA.

**4) Como é feita a seleção das famílias e dos CRAS para o recebimento dos alimentos?**

São selecionadas as famílias com maior vulnerabilidade social, ou seja, maior número de crianças, maior número de idosos e maior número de pessoas com deficiência. Na maior parte das vezes, as famílias beneficiadas pelo PAA também são beneficiárias do Bolsa Família.

**5) Qual é frequência de recebimento dos alimentos?**

Semanalmente, os alimentos chegam na quinta-feira no Banco, que monta as cestas e entrega nos CRAS na sexta-feira, e no mesmo dia as famílias retiram os alimentos.

**6) O CRAS conta com apoio logístico da prefeitura para recebimento dos alimentos?**

Sim, é o banco de alimentos quem entrega as cestas em cada CRAS, e as famílias recebem esses alimentos no CRAS. É feito um controle de tudo que foi entregue pelo banco e do recebimento desses alimentos pelas famílias.

**7) Os alimentos são recebidos e entregues no mesmo dia? Ou ficam armazenados no CRAS?**

Sim, os alimentos são recebidos na sexta e entregues no mesmo dia, o CRAS não armazena os alimentos, porque não tem local próprio para isso. As famílias são orientadas sobre a manipulação dos alimentos.

**8) A quantidade de alimentos recebidos é adequada? Atende a todos?**

Sim, a quantidade de alimentos é grande, variada e suficiente para as famílias. Algumas famílias dividem entre si os alimentos recebidos na cesta, e estes incrementam a alimentação.

**9) Os alimentos possuem a qualidade desejada?**

Sim, nunca houve reclamação a respeito da qualidade dos alimentos.

**10) Os alimentos são recebidos dentro do cronograma planejado?**

Sim, sempre foram entregues dentro do cronograma. Quando não há entrega, por conta de algum feriado, o banco informa o CRAS, que informa as famílias. Caso ocorra da família cadastrada não ir buscar a cesta, outra família é chamada para recebe-la.

**11) Ocorreu algum tipo de problema com os alimentos recebidos? Se sim, explique qual.**

Não.

**12) Ocorre desperdício dos alimentos recebidos?**

Não, caso ocorra de a família cadastrada não ir buscar a cesta, outra família é chamada para recebe-la. E caso a família cadastrada não busque a cesta por 2 semanas seguidas, ela é retirada da lista e outra família entra na lista. As famílias são orientadas para que não ocorra desperdício dos alimentos, dividindo com quem precisa caso sobre.

**13) Em sua opinião, o acesso aos alimentos é um processo fácil para o CRAS? E para as famílias?**

Sim, é fácil e de uma logística rápida.

**14) Em sua opinião, quais são os benefícios do programa para as famílias?**

Acesso à alimentação saudável. As famílias também recebem cesta básica, e o recebimento da cesta de produtos do PAA é um incremento na alimentação dessas famílias.

**15) Em sua opinião, quais são as desvantagens?**

A única desvantagem é que o CRAS deve dar conta de entregar as cestas e realizar as outras tarefas inerentes a ele com o mesmo número de funcionários, que já é reduzido, e isso as vezes acaba atrapalhando um pouco o funcionamento do CRAS.

Outro ponto é que o próprio PAA CONAB estabelece a possibilidade dos alimentos serem entregues pelos CRAS, contudo essa não é a função do CRAS, o CRAS não tem por função entregar benefícios, e essa possibilidade que a CONAB traz faz com que outros programas queiram que o CRAS entregue benefícios, mas essa não é sua proposta e o CRAS não aceita isso.

**16) Quais ações e mudanças você indicaria no programa para sua melhor ação e gestão, assim como para melhoria aos beneficiários consumidores?**

Desejo de continuidade do programa, uma vez que o programa tem o prazo de 6 meses de funcionamento e as famílias foram informadas desse prazo, contudo, o CRAS e a própria prefeitura gostariam e luta para que o convenio seja renovado e o programa continue pois ajuda e muito as famílias que recebem os alimentos.

ANEXO D – Modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que foi assinado pelos entrevistados.



**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA**  
**COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA**

Rua Voluntários da Pátria, 1309 Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 - Telefone: (16) 3301.7263

[www.uniara.com.br/comite-de-etica](http://www.uniara.com.br/comite-de-etica)

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### Dados de identificação

Título do Projeto: Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a partir de Unidades Receptoras em Municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo  
Pesquisador Responsável: Juliana Bueno da Silva

Nome do participante:

Data de nascimento:

R.G.:

Responsável legal (quando for o caso):

R.G.:

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, do projeto de pesquisa “Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a partir de Unidades Receptoras em Municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo”, de responsabilidade da pesquisadora Juliana Bueno da Silva.

Leia cuidadosamente o que segue e me pergunte sobre qualquer dúvida que você tiver. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso aceite fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que consta em duas vias. Uma via pertence a você e a outra ao pesquisador responsável. Em caso de recusa você não sofrerá nenhuma penalidade.

### **Declaro ter sido esclarecido sobre os seguintes pontos:**

1. O trabalho tem por objetivo analisar, por meio das Unidades Receptoras, como e de que forma a modalidade Compra com Doação Simultânea do PAA é realizada na Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, uma vez que, não se encontram na literatura trabalhos que analisam a demanda do programa, à qual as Unidades Receptoras estão relacionadas.

2. A minha participação nesta pesquisa consistirá em entrevista com duração de no máximo uma hora, a ser realizada no prédio da UNIARA (unidade 1) ou em meu local de trabalho, conforme acordar com a pesquisadora via telefone ou e-mail. A entrevista consta de dois blocos de questões, sendo que o primeiro bloco contém oito questões gerais a respeito do programa e o segundo contém onze questões específicas sobre a gestão e aplicação do programa no município. A pesquisadora anotará todas as respostas, havendo possibilidade de registro de áudio e transcrição pela mesma.

3. Durante a execução da pesquisa poderão ocorrer mínimas situações constrangedoras, como vergonha durante a entrevista, nervosismo durante as respostas e neste caso, a pesquisadora oferecerá orientações adequadas e eu poderei desistir de participar da pesquisa. A pesquisa não me acarretará nenhum tipo de dano, como danos físicos ou materiais.

Rubrica do pesquisador: \_\_\_\_\_ . Rubrica do participante: \_\_\_\_\_ .

Página 1 de 3



**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA**  
**COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA**

Rua Voluntários da Pátria, 1309 Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 - Telefone: (16) 3301.7263

[www.uniara.com.br/comite-de-etica](http://www.uniara.com.br/comite-de-etica)

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

4. Ao participar desse trabalho estarei contribuindo indiretamente para informar à população e à comunidade acadêmica a atuação desempenhada pela Gestão local e Unidades Receptoras, as quais poderão melhorar sua gestão, corrigir possíveis erros e atuar de forma mais participativa na gestão do programa junto ao governo local.

5. A minha participação neste projeto deverá ter a duração de uma hora por entrevista e serão realizados no mínimo dois encontros com a pesquisadora.

6. Não terei nenhuma despesa ao participar da pesquisa e poderei deixar de participar ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e não sofrerei qualquer prejuízo.

7. Fui informado e estou ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação, no entanto, caso eu tenha qualquer despesa decorrente da participação na pesquisa, serei ressarcido.

8. Caso ocorra algum dano comprovadamente decorrente de minha participação no estudo, poderei ser compensado conforme determina a Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde

9. Meu nome será mantido em sigilo, assegurando assim a minha privacidade, e se eu desejar terei livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

10. Fui informado que os dados coletados serão utilizados, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa, e que os resultados poderão ser publicados.

11. Qualquer dúvida, pedimos a gentileza de entrar em contato com Juliana Bueno da Silva, pesquisadora responsável pela pesquisa, telefone: (16) 99221-6960, e-mail: [juliana\\_buenos@hotmail.com](mailto:juliana_buenos@hotmail.com), com os pesquisadores Helena Carvalho de Lorenzo, e-mail: [helenadelorenzo@gmail.com](mailto:helenadelorenzo@gmail.com), e/ou com Comitê de Ética em Pesquisa da Uniara, localizado na Rua Voluntários da Pátria nº 1309 no Centro da cidade de Araraquara-SP, telefone: 3301.7263, e-mail: [comitedeetica@uniara.com.br](mailto:comitedeetica@uniara.com.br).

Eu, \_\_\_\_\_, RG nº \_\_\_\_\_ declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito.

Cidade, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante



Impressão dactiloscópica

Rubrica do pesquisador: \_\_\_\_\_, Rubrica do participante: \_\_\_\_\_.

Página 2 de 3