



SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDO DO IMPACTO DO PAA SOBRE OS ARRANJOS ECONÔMICOS  
LOCAIS NAS REGIÕES NORDESTE E SUL DO BRASIL

Universidade de Brasília (UnB)  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, abril de 2006

## Sumário Executivo

---

# ESTUDO DO IMPACTO DO PAA SOBRE OS ARRANJOS ECONÔMICOS LOCAIS NAS REGIÕES NORDESTE E SUL DO BRASIL

## 1. Apresentação

A pesquisa ora apresentada, intitulada “Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos locais nas regiões Nordeste e Sul do Brasil”, foi executada no período de julho de 2005 a abril de 2006 pela Universidade de Brasília (UnB), no âmbito do acordo de cooperação internacional firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) - Projeto UTF/BRA/064.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem a finalidade de contribuir com a segurança alimentar e nutricional de grupos populacionais vulneráveis atendidos pela Rede de Proteção Social por meio da distribuição de alimentos.

O Programa adquire os produtos agropecuários produzidos por pequenos agricultores familiares, dispensando-se a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. À época da pesquisa, o valor máximo estabelecido para acesso ao Programa era de R\$2.500,00 ao ano por agricultor, sendo quatro as modalidades do PAA<sup>1</sup>, a saber:

- a) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF);
- b) Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF);
- c) Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF);
- d) Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF).

Os atores envolvidos neste processo eram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Grupo Gestor com representantes do MDS, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), os estados e os municípios. A Conab era responsável pela execução das modalidades de compra “a”, “b” e “c”, enquanto a modalidade “d” ficava a cargo dos estados e municípios.

1 Mais informações sobre o PAA e suas modalidades podem ser acessadas no sítio eletrônico do MDS: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa> e em Paganini, S. In: MDS. Fome Zero Uma História Brasileira. Brasília, 2010.

O estudo pretendeu fazer uma comparação dos resultados do PAA entre duas regiões brasileiras que apresentavam grandes diferenças socioeconômicas. Os principais objetivos do estudo foram: i) avaliar o potencial de mercado gerado pelas compras públicas do PAA; ii) analisar os efeitos gerados pelo PAA sobre os atores envolvidos na comercialização de produtos da agricultura familiar; iii) avaliar o desenho institucional do Programa focando na otimização do acesso aos mercados locais pelos agricultores familiares e iv) comparar os resultados do PAA no mercado local nas duas regiões.

## 2. Metodologia

O estudo procurou combinar o uso de informações coletadas por abordagens quantitativas e qualitativas, tanto de caráter primário como secundário. Estas últimas foram obtidas por meio de levantamentos junto aos órgãos executores do Programa e também junto às organizações sociais locais envolvidas com o PAA. Por sua vez, as informações primárias foram obtidas nos municípios selecionados, por meio da aplicação de questionário junto aos atores sociais envolvidos com o Programa, além da realização de entrevistas semiestruturadas com outros atores locais considerados relevantes pelos pesquisadores.

Os dados de abordagem quantitativa, apesar de serem bastante úteis para a construção de indicadores de desempenho da política pública, não são suficientes para a obtenção de uma avaliação geral dessa política. Por isso, tornou-se necessário adicionar a estes outras informações que dizem respeito aos interesses e opções dos diversos atores envolvidos no processo de implementação e execução dos programas públicos, como é o caso do PAA.

Assim, aspectos qualitativos ajudam a compreender determinadas características de forma mais profunda, tanto do território como dos atores, que são decisivas no momento de elaboração de análises sobre desempenho de uma determinada ação pública, seja ela coordenada ou não por órgãos governamentais. Com isso, a etapa qualitativa se preocupa mais com aspectos subjetivos relativos ao universo do estudo, realçando opiniões, reações e posturas dos atores diante de um determinado fato.

Desta maneira, assumiu-se neste estudo que esses dois aspectos foram complementares e extremamente úteis para atingir os objetivos acima propostos porque, na medida do possível, procurou-se conciliar os resultados quantitativos com as informações qualitativas, ambas reveladas a partir de entrevistas diretas.

Para a avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos nos estados do Sul e do Nordeste, definiu-se a participação dos três estados integrantes da região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) na amostra. Para a região Nordeste, foram definidos os estados da Bahia, por ter o maior número de famílias beneficiadas em 2003 e 2004 (11.596 famílias); o estado de Pernambuco, com o

segundo maior número de famílias atendidas em 2003/2004 (8.366 famílias), e, por fim, o estado do Rio Grande do Norte, por apresentar uma proporção maior de agricultores familiares atendidos (4,9%).

Os municípios pesquisados foram definidos em função da relação entre o número de famílias atendidas pelo PAA, em suas várias modalidades, e o número de agricultores familiares. Desta lista foram identificados de 5 a 10 municípios com maior índice de atendimento/cobertura e, entre estes, os três primeiros foram selecionados para compor a amostra.

Nos casos em que foi verificada a ocorrência de uma baixa diversidade de modalidades do PAA entre os municípios escolhidos, foram buscados em ordem decrescente de número de agricultores familiares beneficiados os municípios beneficiados por outras modalidades, até se chegar a uma pré-seleção de municípios amostrados.

Quanto aos atores entrevistados, foram priorizados: a) os órgãos públicos, visando obter informações qualificadas, desde as coordenações centrais até as instâncias operacionais do Programa no âmbito local; b) os beneficiários diretos da política pública, especialmente os agricultores familiares e suas formas de representação social; c) agricultores não beneficiários do Programa; d) entidades sociais e assistenciais beneficiadas pelo Programa e e) associações de agricultores e administradores locais.

A lista de atores entrevistados foi determinada pela experiência dos profissionais experts da equipe e de indicações feitas pelos próprios entrevistados. As entrevistas feitas partiram de um roteiro mínimo que foi sendo adaptado a partir da realidade de cada local e de acordo com o ritmo da entrevista imposto por cada ator entrevistado. Sendo assim, foram entrevistados: a) Governo Federal – Conselho Gestor; b) Governo Estadual – Instância estadual responsável pela operacionalização do PAA; c) Governo Municipal – Instâncias municipais responsáveis pela operacionalização do PAA; d) Beneficiários diretos – Produtores e Beneficiários; e) Beneficiários indiretos – comerciantes, agências bancárias oficiais, hospitais, creches; f) Instância de controle social existente no município; g) Órgãos oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural e h) Instituições financeiras.

O roteiro para a realização das entrevistas qualitativas foi elaborado de modo a permitir a identificação: a) dos principais problemas para efetivação do diagrama de funcionamento do PAA inicialmente desenhado; b) das metas previstas e os resultados alcançados desde a criação do PAA; c) das principais facilidades e dificuldades na implantação do PAA; d) da governabilidade que os atores (instâncias de controle social, Conselhos Municipais, etc.) têm para implantação do PAA; e) de instrumentos de monitoramento e controle disponíveis; f) do grau de organização e representatividade das instâncias de controle social existentes; g) do impacto do PAA no funcionamento dos Conselhos e h) do grau de responsabilidade dos Conselhos na operacionalização do Programa.

O roteiro também deveria permitir: a) a determinação do fluxo de operação do PAA, com indicação de pontos de estrangulamento; b) a busca de uma percepção sobre o grau de reconhecimento que a população local tem sobre o Programa – sua importância e alcance; c) a identificação do número de programas sociais criados pela Prefeitura Municipal e d) a busca de uma percepção sobre o grau de dificuldade de implementação do Programa em função das exigências legais (Serviço de Inspeção Federal, Ministério da Agricultura, Serviço de Inspeção Municipal, etc.).

### 3. Resultados

#### 3.1 Percepções dos gestores nacionais sobre o Programa

Na opinião dos gestores, um ponto se destacou: o PAA foi rapidamente aceito por movimentos sociais.

Os membros do Grupo Gestor avaliaram que a meta de inserção dos agricultores familiares no mercado, com condições de comercialização dos produtos, vinha sendo cumprida. Em função disso, se o trabalhador tinha a garantia de renda pelo que produzia, ele continuaria plantando e permaneceria no campo. O Programa não seria de distribuição de renda, pois neste tipo de ação não há obrigatoriedade de investir no setor produtivo como acontece com o PAA.

É fato que todas as instituições atuantes no PAA têm compromisso com o fortalecimento da agricultura familiar. Mas, ao reunir as análises de membros e ex-membros do Grupo Gestor, foi possível obter indícios de que a integração entre os vários órgãos públicos nem sempre ocorria. Houve indícios de entraves na operacionalização como: morosidade na liberação de recursos ou volume insatisfatório em relação à demanda da agricultura familiar; desconhecimento por parte de vários gestores sobre a existência de instrumentos ou normatização de monitoramento e controle ou, mais ainda, aplicação de formas variadas de acompanhamento sem que houvesse acesso de todos os gestores aos resultados; inexistência de padronização de atendimento dos convênios e falta de fluxo de informações para tomada de decisões em prazos adequados.

Recursos insuficientes para atendimento da demanda da agricultura familiar, morosidade na liberação desses recursos, falta de padronização nas ações e ausência de um fluxo de informações foram considerados pontos de estrangulamento por alguns dos profissionais entrevistados, gerando a impressão de que estes estiveram isolados em suas atividades, privando-se de um intercâmbio de experiências que poderia resultar em correções, reavaliações ou busca de consenso em torno de novas propostas de operacionalização aqui citadas.

Houve, também, uma percepção por parte dos gestores de que faltava unidade na execução do Programa, ainda que em determinados momentos desfrutassem de um espaço comum de ação. Atuavam, por vezes, individualmente nas limitações da

instituição da qual faziam parte, como se inexistisse uma gestão central. Existiam procedimentos e instrumentos de acompanhamento e operacionalização que não eram de conhecimento comum entre os entrevistados.

A falta de informações e a falta de padronização de ações estavam implícitas na postura de alguns entrevistados. Alguns mencionaram também a escassez de recursos humanos.

A morosidade na liberação de recursos foi apontada como outra dificuldade pela qual o PAA passava, segundo os gestores. Houve, também, problemas no processo de organização da produção. Apesar de existir uma demanda pela comercialização e o governo viabilizá-la, a pouca organização da produção às vezes não garantia a constância, qualidade e quantidade dessa mesma produção.

As dificuldades em função das exigências legais foram apontadas como de grau médio e nenhum dos entrevistados conseguiu citar programas sociais, além dos já conhecidos – Fome Zero, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) etc. – criados por prefeituras, como consequência do PAA.

A maioria dos entrevistados não tinha clara qual era a governabilidade ou autonomia dos atores sociais do PAA. No entanto, no tocante aos conselhos locais, todos consideraram essa participação extremamente importante, compartilhando a opinião de que o grau de organização das instâncias de controle social, das quais os conselhos locais eram um exemplo, variava de médio para baixo.

Com relação à articulação e parceria interinstitucional, foi possível depreender da fala dos entrevistados uma disputa institucional na gestão do Programa, conforme as falas: “há um problema de disputa de poder para a execução do Programa, uma disputa de egos institucionais. O PAA deve continuar, mas deverá haver uma ‘queda de braço’ sobre seu futuro no âmbito político” e “o MDS reclama constantemente que a Conab não dá os créditos do PAA ao Ministério, que ela opera o Programa como se fosse somente da organização e que a instituição não reconhece que os recursos do Programa são do MDS”.

### **3.2 Percepção dos gestores locais sobre o Programa**

Para os gestores locais da região Sul, um aspecto que precisava ser mais bem tratado no âmbito do Programa era o desenvolvimento de estratégias de comunicação com a sociedade, tanto no sentido de orientar aos interessados como fazer e o que fazer para se habilitar ao Programa, como de dar divulgação às ações do Governo Federal e suas parcerias. Os agricultores, principalmente aqueles não beneficiados, demonstraram, em seus depoimentos, pouco conhecimento sobre o PAA, consequência das dificuldades de divulgação das informações, condição imprescindível à participação no Programa. Entretanto, constatou-se que boa parte dos beneficiados dispunha de acesso privilegiado às redes de trocas de informação, demonstrando proximidade entre beneficiários e entidades aptas a participar do PAA.

Para a região Nordeste, embora mereça uma maior investigação, a primeira impressão é que o arranjo institucional correspondia a um ambiente institucional mais eficaz do que foi verificado no Sul do país. No entanto, a desarticulação entre os vários órgãos da administração pública ganha outros contornos, notadamente quando se fala da dificuldade em executar intervenções planejadas.

Os gestores de ambas as regiões foram unânimes em avaliar positivamente o Programa.

### **3.3 Efeitos observados sobre as entidades beneficiadas pelo Programa**

De maneira geral, as entidades beneficiadas perceberam a importância do Programa. Questões mais objetivas como qualidade e variedade dos produtos e economia em sua aquisição foram lembradas por todas as instituições entrevistadas. Estas instituições também frisaram a importância social desta iniciativa, reconhecida como fundamental para estabelecer laços de solidariedade entre os agricultores familiares e as entidades beneficiadas, uma vez que nestes casos fica absolutamente clara a origem dos produtos entregues, configurando uma verdadeira rede de segurança alimentar.

Destacaram-se também, segundo relatos de representantes de entidades, a diminuição dos custos na aquisição de alimentos, o aumento da qualidade dos produtos oferecidos e, até mesmo, a mudança nos hábitos alimentares entre as crianças de várias entidades assistenciais, como o grande ganho do Programa.

### **3.4 Impactos observados sobre os agricultores fornecedores de alimentos**

Para a região Sul, os aspectos mais lembrados pelos agricultores beneficiários do Programa foram aqueles relacionados à possibilidade de organizar e planejar sua produção segundo uma demanda local e aos preços pagos pelos produtos, que foram mais altos que os pagos pelo mercado.

Com relação ao rendimento da produção agropecuária, os resultados também foram animadores – corroborando com a afirmação de que os impactos do PAA foram mais sentidos entre agricultores em piores condições.

Para a região Nordeste, não foi possível estabelecer uma tendência com relação ao aumento de renda entre os participantes do PAA. Em Pernambuco, por exemplo, 100% dos agricultores entrevistados afirmaram que o PAA não remunerava os custos da produção. Mesma tendência se observou quando a pergunta era relacionada ao aumento da renda agropecuária. Ambos os dados devem ser relativizados e mereceriam uma investigação mais apurada, já que a totalidade dos agricultores afirmou que nenhum outro produto remunerava o custo da produção.

#### 4. Recomendações

- Realizar ajustes importantes, tais como uma melhor articulação com os órgãos responsáveis pela Assistência Técnica e Extensão Rural, relacionando as necessidades do “mercado” e o planejamento da produção no âmbito da unidade familiar, uma vez que, na pesquisa, os agricultores apontaram como vantagem da participação no PAA a possibilidade de organizarem sua produção sem que esta estivesse ao sabor dos mercados;
- Planejar e organizar a produção, fomentar a organização das entidades representativas dos trabalhadores rurais e organização da demanda apresentada pelas entidades sociais ou organizações públicas para a expansão do Programa, baseado em compras públicas;
- Criar uma linha de crédito específica para os beneficiários do PAA, contemplando principalmente melhorias nas condições de produção e qualidade do produto para melhor competir no mercado. Esta sugestão parte da verificação que grupos fragilizados da agricultura familiar encontraram dificuldades tanto no que diz respeito à produção (falta de meios de produção e conhecimento tecnológico) quanto à comercialização;
- Dar continuidade à política de crédito que estimule a diversificação produtiva, de tal forma que os agricultores familiares possam manter uma regularidade da produção no mercado, fato que certamente contribuirá para elevar o nível de capitalização das unidades familiares, capacitando-as a dar respostas adequadas às demandas existentes;
- Criar mecanismos na atual forma de funcionamento do PAA que permitam que recém cooperados (por exemplo, até um ano de associado) sejam beneficiados, incentivando o cooperativismo, já que o acesso ao mercado e a melhoria das condições de produção são potencializados pela participação em cooperativas e associações;
- Estabelecer normatizações definindo as atribuições e características dos órgãos colegiados de controle social, bem como, disponibilizar ferramentas para o adequado exercício das atribuições;
- Fomentar a integração das entidades no município, aproveitando-se das redes instaladas por outros programas governamentais, como, por exemplo, a rede de distribuição de leite;
- Ampliar e qualificar os meios de divulgação do PAA, principalmente para os grupos sociais que não são assistidos pela assistência técnica. Esse público geralmente está distante dos canais de comercialização, tanto por motivos geográficos, como pelo precário acesso à informação;

- Criar sistemas de troca de experiências na operacionalização do PAA que permitam que os diferentes gestores se apropriem de medidas que qualifiquem a sua execução;
- Definir um plano geral de comunicação para o PAA, estabelecendo sua identidade visual, forma de uso da marca e realizar uma ação que promova a sua divulgação em âmbito nacional;
- Criar um selo de identificação de produtos e produtores;
- Melhorar a articulação entre as políticas de apoio à produção e os processos de comercialização para evitar o estrangulamento no processo produtivo e conseqüente irregularidade na oferta de produtos, como mencionado pelos atores locais. Para tanto, é essencial envolver as empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural neste processo para organizar e planejar melhor as atividades produtivas, como forma de atacar a sazonalidade, bem como promover e ampliar a diversidade de oferta de produtos alimentares;
- Discutir uma política de agroindustrialização mais ativa, no sentido de agregar valor aos produtos oriundos da agricultura familiar. Neste caso, deve-se buscar parcerias entre agroindústrias locais, como forma de potencializar o espaço criado pelo PAA;
- Criar comitês gestores locais com autonomia em relação às administrações municipais, como forma de envolver tanto as organizações dos agricultores familiares, como as demais representações sociais locais;
- Criar um sistema de monitoramento e acompanhamento de execução das atividades dos projetos, de tal forma que a sociedade local tenha conhecimento da dimensão das ações desenvolvidas pelo Programa no município. Propõe-se, também, a atenção para a produção de relatórios gerenciais periódicos que garantam a uniformidade de informações, qualquer que seja o gestor;
- Ampliar a dotação orçamentária, no âmbito geral do Programa, para todas as modalidades como forma de dar a ele maior capilaridade, transformando-o efetivamente em uma política pública de alcance nacional;
- Não celebrar convênios com administrações municipais que estejam inadimplentes, especificamente em relação à modalidade CDLAF, uma vez que, nesta situação, dificilmente elas conseguirão implementar qualquer ação relativa ao Programa num curto espaço de tempo;
- Exigir das administrações municipais a elaboração de um cadastro específico dos agricultores beneficiados pela modalidade CDLAF;

- Estabelecer mecanismos mais consistentes de fiscalização e controle desta modalidade (CDLAF) para evitar que aquilo que é colocado como novidade (PAA) não siga pelo caminho tradicional de servir apenas aos interesses de grupos políticos locais;
- Ampliar a fiscalização sobre as atividades que as entidades que distribuem os alimentos realizam. O recebimento dos alimentos poderia se vincular a atividades de geração de renda, de permanência na escola, havendo uma efetiva fiscalização sobre estas atividades;
- Formatar as ações de aquisição do PAA com base em dados claros quanto à safra da agricultura familiar, produtos e preços, evitando a concentração da atuação em determinados produtos e regiões;
- Realizar estudos para avaliar a pertinência e oportunidade de centralização da gestão do PAA em uma única instituição, uma vez que atualmente a operacionalização deste é realizada por um número variado de instituições, a depender da modalidade operada, com níveis diferenciados de exigência de documentos.

## **Ficha Técnica**

**Execução da Pesquisa**  
Universidade de Brasília (UnB)

### **Coordenadores**

Flávio Borges Botelho Filho  
Amauri Daros Carvalho

### **Pesquisadores**

Sergio Schneider  
Marco Antonio Fialho  
Ana Luiza Muller  
Lauro Mattei  
Moacyr Doretto  
Ednaldo Michelin  
Patrícia da S. Cerqueira  
Ana Georgina Peixoto Rocha  
Sergio Paganini Martins  
Lita Isabel C. de Moraes  
Fernando Bastos Costa  
Aldenor Gomes da Silva

### **Unidades Responsáveis**

**Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**  
Rômulo Paes de Sousa

**Diretora de Avaliação e Monitoramento**  
Jeni Vaitsman

**Coordenadora-Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto**

Cláudia Regina Baddini Currello

**Equipe de acompanhamento da pesquisa**

César Nunes de Castro  
Jomar Álace Santana

**Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Onaur Ruano

**Edição e Diagramação deste Sumário Executivo**

**Revisão**

Silvia Maria Voci  
Alexandro Rodrigues Pinto  
Júnia Valéria Quiroga da Cunha

**Diagramação**

Tarcísio Silva

**Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)