
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA, BAHIA

Food purchase and food and nutritional security program: an analysis of the municipality of Vitória da Conquista, Bahia, Brazil

Gisele Paixão Pereira

Economista. Doutoranda em Economia Aplicada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bolsista CAPES. Universidade Federal da Bahia. Programa de Pós-graduação em Economia Aplicada. Praça da Piedade, nº 6, Dois de Julho. 40.070-010. Salvador-Bahia. giselepaixaoco@gmail.com

Josias Alves de Jesus

Economista. Doutorado em Desenvolvimento Regional. Professor Adjunto de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Colegiado de Economia. Estrada do Bem Querer, S/N, Caixa Postal 95, Bairro Universitário. 45.083-900. Vitória da Conquista-Bahia. josiasalves@uesb.edu.br

Resumo: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é considerado uma das iniciativas mais promissoras sob a perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), todavia, o PAA está sendo reestruturado pelo Programa Alimenta Brasil. Considerando os efeitos e/ou alterações que uma política pública pode ocasionar em um ambiente, esta pesquisa busca apresentar um diagnóstico socioeconômico do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Vitória da Conquista, Bahia, obtido por meio do método hipotético-dedutivo e estudo de caso, realizado com atores sociais que participaram do PAA em 2018. O trabalho se justifica por sua conotação socioeconômica e espera contribuir política e cientificamente para análises sobre o Programa Alimenta Brasil, identificando possíveis avanços e retrocessos no tratamento da segurança alimentar e nutricional. Os resultados mostraram que o PAA possibilitou mudanças positivas, garantindo a SAN de fornecedores e recebedores de alimentos e incentivando a agricultura familiar. Todavia, ao longo do período analisado, a gradativa redução dos investimentos e das responsabilidades atribuídas ao governo federal onerou sobremaneira os municípios, dificultando a adesão ou continuidade destes no Programa.

Palavras-chave: agricultura familiar; insegurança alimentar; desenvolvimento regional; políticas públicas; transformações sócio territoriais.

Abstract: The Food Acquisition Program (PAA) is considered one of the most promising initiatives from the perspective of Food and Nutrition Security (FNS), however, the PAA is being restructured by the Alimenta Brasil Program. Considering the effects and/or changes that a public policy can cause in an environment, this research seeks to present a socioeconomic diagnosis of the Food Acquisition Program in the municipality of Vitória da Conquista, Bahia, obtained through the hypothetical-deductive method and study of case, carried out with social actors who participated in the PAA in 2018. The work is justified by its socioeconomic connotation, and it is expected that it will contribute politically and scientifically to analyzes of the Alimenta Brasil Program, identifying possible advances and setbacks in the treatment of food security and nutritional. The results showed that the PAA enabled positive changes, guaranteeing the SAN of food suppliers and recipients, and encouraging family farming. However, over the analyzed period, the gradual reduction of investments and responsibilities attributed to the federal government greatly burdened the municipalities, making it difficult for them to adhere or continue in the program.

Keywords: family farming; food insecurity; regional development; public policies; socio-territorial transformations.

1 INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um termo que vai além da disponibilidade de alimentos, e se configura como a segurança da relação que o indivíduo e o coletivo têm com a alimentação (Aliaga *et al.*, 2020). Trata-se de criar políticas que respeitem os hábitos alimentares e culturais, garantindo o acesso permanente, a saúde da população e práticas sustentáveis. Todavia, a insegurança alimentar ainda é um problema latente do Brasil que já foi considerado referência mundial no tratamento político da SAN em virtude da Estratégia Fome Zero, implantada a partir de 2003. Não obstante, entre 2004 e 2013, houve crescimento progressivo e significativo da segurança alimentar e nutricional, que aumentou de 64,8% para 77,1% dos domicílios brasileiros. No período seguinte, esse progresso foi invertido, com redução da SAN para 63,3% e 44,8% dos domicílios do País, em 2018 e 2020, respectivamente. Também houve aumento significativo do número de pessoas que passaram a ter experiência de fome uma vez ao dia, retornando a valores próximos aos encontrados em 2004 – cerca de 9% dos domicílios brasileiros (Rede Penssan, 2021).

Tal retrocesso entre os anos de 2013 e 2020, pode estar associado, além da crise econômica e sanitária, às mudanças de agenda político-partidária, em que *pari passu* a Estratégia Fome Zero foi se desfazendo, e alguns dos seus programas e órgãos foram eliminados ou substituídos. Esse é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), reestruturado pelo “Programa Alimenta Brasil”, conforme Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021. O PAA foi criado para atuar de forma intersetorial, comprando alimentos de agricultores familiares a preços compatíveis com os de mercado e repassando às pessoas em situação de insegurança alimentar e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Logo, o Programa, considerado uma das iniciativas mais exitosas da Estratégia Fome Zero, tem dois objetivos básicos, que são promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar (Brasil, 2003).

O Programa Alimenta Brasil também parte desses objetivos, todavia, é necessário um cuidadoso acompanhamento dos avanços e percalços das ações políticas para que se possa progredir no tratamento da insegurança alimentar no País. Assim, considerando os efeitos e/ou alterações que uma política pública pode ocasionar em um ambiente, esta pesquisa busca apresentar um diagnóstico socioeconômico do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Vitória da Conquista, Bahia, obtido por meio do método hipotético-dedutivo e estudo de caso, realizado com atores sociais que participaram do PAA em 2018. O referido município tem mantido políticas de SAN há quase vinte anos, além de ter se destacado com menores níveis de insegurança alimentar no Território de Identidade (TI) Sudoeste Baiano, o que o torna um importante campo de estudo.

O trabalho se justifica por sua conotação socioeconômica e espera contribuir política e cientificamente para análises sobre o Programa Alimenta Brasil, identificando possíveis avanços e retrocessos em relação ao PAA e à segurança alimentar. O estudo, além desta introdução e da conclusão, divide-se em outras cinco seções. A primeira parte apresenta o Programa de Aquisição de Alimentos. Em seguida, está a metodologia e, nas demais seções, são apresentados os resultados da pesquisa empírica realizada com atores sociais que participaram do PAA em Vitória da Conquista.

2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O Brasil foi o primeiro país a desenvolver um programa institucional de compras de alimentos através de uma conexão direta entre o desenvolvimento da demanda estruturada de pequenos proprietários agricultores e uma estratégia de segurança alimentar (Swensson, 2015). O PAA foi instituído no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), através da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que sofreu alterações com base na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Segundo esse dispositivo legal, as principais finalidades do Programa eram:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização (Brasil, 2011).

Para alcançar esses objetivos, por sua vez, o PAA comprava alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, 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 (Brasil, 2012). Sobre os procedimentos de operacionalização do Programa, até o ano de 2012, o PAA foi executado por meio de convênios com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Todavia, através do Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, abriu-se a possibilidade de execução do Programa de Aquisição de Alimentos também mediante a celebração de termo de adesão. Com esse novo instrumento, buscou-se proporcionar a ampliação do Programa, reduzir a burocracia, além de possibilitar a realização do pagamento pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor familiar, que o recebia por meio de um cartão bancário específico para o recebimento dos recursos do PAA.

O modelo de operação mais recente seguia o seguinte fluxo: solicitação de senha para acessar o Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA), assinatura de termo de adesão, pactuação de valores e metas entre o MDS e os entes (estados, municípios e consórcios públicos), publicação de portaria ministerial propondo valores e metas físicas, aceite por parte dos entes do plano operacional, pactuação local, cadastramento da proposta no SISPAA pela unidade executora, aquisição e distribuição de alimentos, pagamento de fornecedores e apoio financeiro aos executores (Brasil, 2012).

Vê-se, assim, que houve uma informatização do Programa, sendo que as unidades executoras passavam todas as informações da demanda local para o MDS, via SISPAA, e os pagamentos deixaram de ser feitos pelos executores, sendo creditados diretamente em conta bancária, o que aumentou a transparência do PAA. Os valores pagos aos fornecedores diretamente ou por meio de suas organizações eram calculados de duas formas, a depender da modalidade de aquisição: definidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e publicados anualmente para cada produto apto a ser adquirido ou via preços definidos conforme metodologia estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA (Barreto, 2015).

O Programa de Aquisição de Alimentos admitia seis modalidades de participação através das unidades fornecedoras que se distinguem 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. São elas: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Compra de Sementes e Compras Institucionais¹. Até que se mostre o contrário, o PAA manteve essa estrutura até a sua extinção.

Perin *et al.* (2021) – após revisão sistêmica de pesquisas publicadas sobre o Programa no período 2003-2019, constataram uma avaliação bastante positiva do PAA, que gerou muitos benefícios para o agricultor – seu estabelecimento, sua produção e a qualidade de vida da sua família –, para as cooperativas, associações e entidades receptoras dos produtos, além das pessoas consumidoras. Tais resultados reforçaram a importância do Programa, tendo o potencial de gerar impactos positivos sobre a sustentabilidade da cadeia agroalimentar, promover o desenvolvimento rural inclusivo, impulsionar o efeito multiplicador de renda e uma melhoria dos hábitos alimentares. To-

1 Para maior detalhamento sobre as modalidades de participação acessar WWP (2015).

davia, além da baixa taxa de cobertura, os autores identificaram pontos que merecem mais atenção em relação aos aspectos operacionais e logísticos, a saber: a burocracia exigida e o pouco acesso a informações sobre o Programa pelos beneficiários; as dificuldades de transporte e armazenamento dos produtos e a falta de assistência técnica para elaborar projetos.

Valadares e Souza (2015) também corroboram a ideia de Sambuichi *et al.* (2019) de que o PAA era importante para a criação de mercados da agricultura familiar, pois a garantia de compra da produção e a autonomia em relação aos atravessadores estimulam os agricultores a planejar suas atividades, a envolver a mão de obra da família em vista da oportunidade de comercialização e a privilegiar a cultura de gêneros alimentícios adquiríveis pelo Programa. Contudo, eles questionam a substituição do modelo de *convênio* pelo modelo centrado nos *termos de adesão*, ocorrida no Governo Dilma Rousseff (2011-2016), o que onerou sobremaneira os municípios, que passaram a ser responsáveis por toda a logística e operacionalização do PAA. O novo desenho operacional aprofundou o processo de descentralização, transferindo para as unidades executoras a responsabilidade pela execução da política, seu planejamento, administração e fiscalização. Ademais, convênios disciplinam a transferência de recursos financeiros, e o termo de adesão, por seu turno, tem caráter geral de pactuação (não trata de repasse de recurso financeiro), o que reduziu a burocracia, mas não garantiu o financiamento do Programa (Valadares; Souza, 2015). Assim, a participação no PAA se tornou cara para os municípios mais pobres, que tinham um custo com a administração do Programa e, em contrapartida, não tinham uma certeza sobre o montante financeiro que seria liberado anualmente para aquisição dos alimentos. Junta-se a isso o fato de que, enquanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)² é utilizado por todos os municípios, devido à sua obrigatoriedade, a utilização do PAA era facultativa (Silva *et al.*, 2015), o que a tornou sujeita à agenda político-partidária da gestão pública.

Para Cavalcanti (2016), porém, existiram falhas nos aparatos do PAA que permitiram reduções nos recursos, nos volumes da produção e na participação. Sobre a questão orçamentária, os dados de Brasil (2018) comprovam que, a partir de 2012, houve quedas sucessivas nos volumes de recursos financeiros do Programa que eram geridos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) e pelo MDS, sendo que a redução mais significativa foi de 61,72% entre 2012 e 2013, quando o valor passou de R\$ 586,5 milhões para R\$ 224,5 milhões. Já em 2020, foram destinados apenas R\$ 168,2 milhões ao Programa, dos quais R\$ 27,1 milhões foram efetivamente executados. Para 2021, o governo propôs um orçamento ainda menor, de 101,7 milhões, redução de 39,5% no pior momento da pandemia do Coronavírus no País (Vilarino, 2021). Destaca-se que esse período de redução dos investimentos no PAA ocorreu simultaneamente ao aumento da insegurança alimentar no Brasil, que passou de 22,9% dos domicílios em 2013 para 55,2% em 2020 (Rede Penssan, 2021), podendo, portanto, existir uma relação de causa e efeito.

Em que pesem as limitações que já existiam no PAA e que precisavam ser melhoradas, as alterações que ocorreram nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer (2016-2019), diversas mudanças administrativas têm ocorrido também no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2023) e que remetem à ideia de descontinuidade política. Dentre elas, pode-se citar a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), por meio da Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019, que era responsável pelo controle social na formulação, execução e monitoramento da Política Nacional de SAN. Além disso, com a extinção do MDS, por meio do Decreto nº 9.674/2019, no dia 2 de janeiro de 2019, o Programa e todas as políticas de SAN ainda existentes foram incorporados à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania.

Por fim, através do Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021, que regulamenta a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, o PAA foi reestruturado pelo Programa Alimenta

2 Este programa oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública (Brasil, 2017).

Brasil. Apesar de, a princípio, não haver grandes alterações quanto aos objetivos, finalidades e formas de adesão do PAA, o Decreto estabelece a criação de um Grupo Gestor que irá definir as diretrizes, condições e preços dos alimentos adquiridos pelo Programa Alimenta Brasil. Além disso, o limite máximo de compra por unidade familiar passa a ser de R\$ 12.000,00, enquanto no PAA era de R\$ 6.500,00. Destarte, dadas as várias mudanças da agenda político-partidária que tratam da SAN e da agricultura familiar no Brasil, faz-se necessário o acompanhamento pela sociedade civil e científica das transformações ocorridas.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização da pesquisa

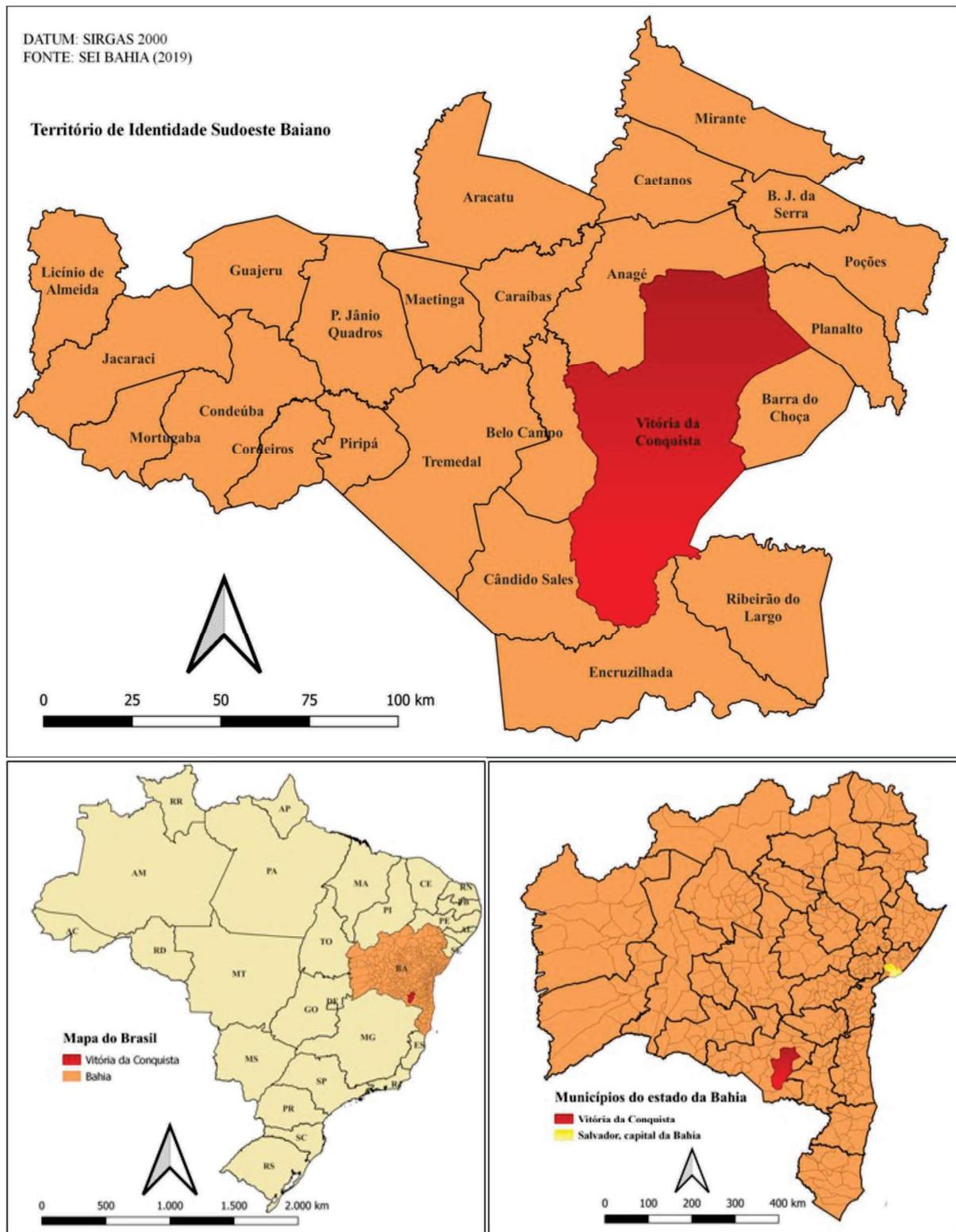
Este estudo se caracteriza como sendo de abordagem hipotético-dedutiva e tipologia descritiva, por meio de estudo de caso. A abordagem hipotético-dedutiva é utilizada quando o conhecimento sobre determinado assunto é insuficiente para a explicação de um fenômeno e surge um problema. Já a tipologia descritiva tem por intuito primordial a descrição das características de determinada amostra ou o estabelecimento de relação entre variáveis, e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coletas de dados. No presente esboço, a parte descritiva será feita por meio do procedimento de estudo de caso com os atores sociais que participaram do PAA no município de Vitória da Conquista no ano de 2018. O estudo de caso se caracteriza pela análise profunda de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado (Gil, 2008).

Não obstante, as técnicas de pesquisa utilizadas para a coleta de dados foram entrevistas semiestruturadas com gestores, agricultores familiares e instituições beneficiadas. A entrevista semiestruturada é empregada na obtenção dos dados de fontes primárias e tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa (Triviños, 1987). As entrevistas ocorreram entre junho de 2018 e abril de 2019, e buscaram obter dados quantitativos e qualitativos. Já a amostra foi do tipo não probabilística intencional, isto é, não apresenta fundamentação matemática ou estatística (Gil, 2008). Foram entrevistados os agricultores familiares e os responsáveis pelas instituições beneficiadas que se dispuseram, de maneira espontânea, a responder ao questionário.

3.2 Área de estudo

Em relação à área de estudo, o município de Vitória da Conquista, representado na Figura 1 a seguir, teve uma estimativa populacional de 343.643 habitantes no ano de 2021, é o terceiro maior território do estado e a quinta maior economia da Bahia, com um Produto Interno Bruto (PIB) superior a R\$ 7 bilhões em 2019. No que tange à agricultura familiar, o município tem essa atividade econômica como modalidade predominante em seus estabelecimentos rurais, a qual é a responsável por grande parte do abastecimento alimentar local e da ocupação da população que trabalha na agricultura (IBGE, 2022).

Figura 1 – Mapa esquemático do município de Vitória da Conquista, Bahia, no território nacional, no estado da Bahia e no Território de Identidade Sudoeste Baiano, 2018



Fonte: Elaboração própria.

Sobre a situação da insegurança alimentar no município, o Diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia (2015)³ aponta que predomina em Vitória da Conquista o tipo de insegurança alimentar classificada como leve em relação à *disponibilidade* (incentivo à agricultura familiar e a existência de cooperativas), ao *acesso* (informações sobre renda, desigualdade social, escolaridade e liderança familiar) e ao *consumo* (avalia o estado nutricional da criança e cobertura do aleitamento materno exclusivo). Todavia, no que se refere à dimensão biológica de *utilização dos nutrientes*, que valorizam os dados sobre a cobertura dos serviços de saúde e de mortalidade infantil, o município é classificado com insegurança alimentar moderada.

Os resultados dessa pesquisa permitem concluir, por um lado, que Vitória da Conquista está em uma condição favorável em relação aos demais municípios do Território de Identidade (TI) Sudoeste Baiano, onde predomina a insegurança alimentar moderada quanto à disponibilidade, acesso e consumo. Isso ocorre, além dos fatores econômicos, porque o governo municipal de Vitória da Conquista, ao contrário dos demais, procurou acompanhar as medidas propostas pela Política Nacional de SAN desde 2003.

Em 23 de maio de 2005, foi sancionada a Lei nº 1.278, que cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea) do município de Vitória da Conquista. Segundo o artigo 1º da referida lei, o Comsea, tem caráter consultivo e fiscalizador, constituindo-se em espaço de articulação entre o governo municipal e a sociedade civil para a formulação de diretrizes para políticas e ações na área da segurança alimentar e nutricional. O avanço desses debates foi desmembrado no Decreto nº 13.364, de 26 de fevereiro de 2010, que institui a Comissão Intersecretarial, com o objetivo de acompanhar a execução e gestão de programas sociais e equipamentos públicos que integram a Rede de Segurança Alimentar e Nutricional e que entende ser a insegurança alimentar um problema complexo, multifacetado, que merecia atenção de diferentes secretarias. Assim, por ser um município que tem mantido políticas de SAN há quase vinte anos, além de ter se destacado com menores níveis de insegurança alimentar no TI Sudoeste Baiano, Vitória da Conquista aparece como um importante campo de estudo.

3.3 Instrumentos para obtenção e forma de análise de dados

Para atingir os objetivos propostos, a princípio, foi realizado um refinamento teórico preliminar com pesquisas bibliográficas que tratam do tema trabalhado. O primeiro contato na pesquisa de campo ocorreu no mês de julho de 2018, quando houve uma visita à Coordenação do Programa, em que o então coordenador apresentou o trabalho realizado. Esse momento foi relevante pois permitiu delimitar o objeto de pesquisa e identificar os atores sociais envolvidos com o PAA no município de Vitória da Conquista, que poderiam ser entrevistados. Seis meses depois, após confecção dos questionários, houve a aplicação das entrevistas semiestruturadas, que possibilitam informações mais precisas e análises das respostas. Para tanto, foram elaborados questionários, tendo por base a literatura sobre o tema. Em fevereiro de 2019 foram entrevistados representantes do órgão executor do PAA em nível municipal. Foi utilizado um gravador para deter as informações e as perguntas foram referentes ao histórico do Programa no município, às normas, ao gerenciamento, à distribuição, à demanda, à oferta, às potencialidades e aos percalços do PAA.

A seguir, nos meses de fevereiro e março de 2019, ocorreu a aplicação dos questionários com os agricultores beneficiados, localizados através da relação fornecida pela Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional de Vitória da Conquista. Foram entrevistados 10 agricultores de um total de 358, com os quais foi possível o contato e que se dispuseram a participar. Como o exercício do Programa estava fechado, sem previsão de retorno, e por muitos agricultores residirem na zona rural, algumas entrevistas foram realizadas por telefone. Em relação a outros agricultores

3 A metodologia utilizada classifica os indicadores em quatro dimensões: segurança alimentar e nutricional, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave.

que vieram entregar mercadoria na cidade, foi possível agendar um encontro para a entrevista. O questionário aplicado se constituiu de 39 perguntas, algumas subjetivas, a fim de captar as falas, e as outras de múltipla escolha, para obtenção de dados quantitativos.

A entrevista foi dividida em quatro blocos, sendo que os três primeiros blocos foram elaborados com o objetivo de identificar o perfil socioeconômico do agricultor familiar. Destarte, o bloco 1 trouxe questões relativas ao domicílio, família e trabalho; o bloco 2 buscou auferir informações sobre a caracterização da produção e consumo familiar; e o terceiro bloco abordou questões sobre a relação com o governo, por meio de assistência técnica e/ou recebimento de benefícios. Por outro lado, o último bloco do questionário com os agricultores familiares é composto por perguntas acerca do PAA e dos efeitos gerados após a inserção no Programa, e dos impactos sobre a renda se ocorresse a sua descontinuidade.

Para verificar os efeitos que o Programa trouxe às instituições receptoras dos alimentos, foi aplicado um outro questionário, também com perguntas abertas e objetivas. Do total de 58 instituições que participaram do PAA em 2018, 7 delas foram entrevistadas. Foi realizado um primeiro contato por telefone e/ou e-mail, e depois foram feitas as entrevistas presenciais. As perguntas foram quanto à participação, consumidores, consumo, produtos, dificuldades, potencialidades e os efeitos sobre a Segurança Alimentar e Nutricional se ocorresse uma descontinuidade do Programa. As entrevistas com as instituições beneficiadas ocorreram entre os meses de fevereiro e março do corrente ano. A análise dos resultados dos questionários se deu através da tabulação das perguntas objetivas em planilhas, a criação de gráficos e tabelas, e de quadros de transição das respostas das perguntas abertas.

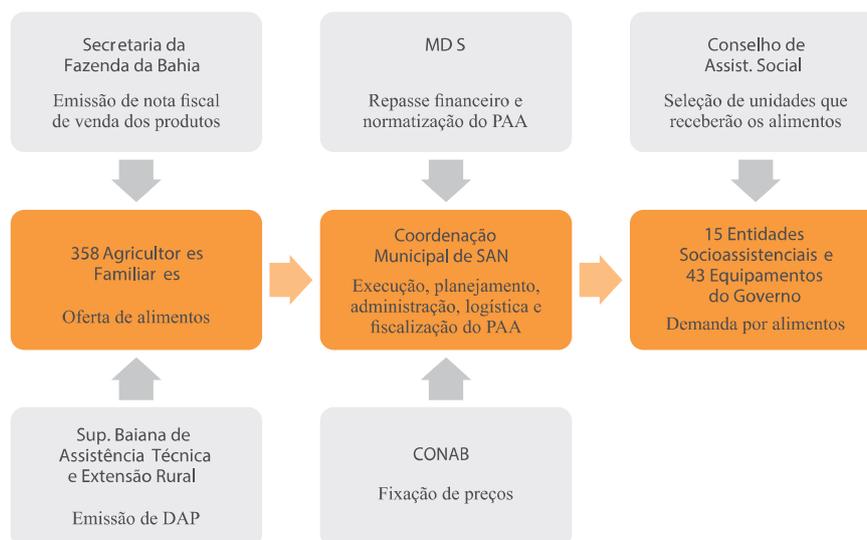
4 A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM VITÓRIA DA CONQUISTA, BAHIA

Esta seção busca descrever e discutir as percepções dos gestores locais responsáveis pelo Programa de Aquisição de Alimentos em Vitória da Conquista/BA até o ano de 2018. O PAA no município se pautou no marco legal instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 e, a priori, era executado pela Secretaria Municipal de Agricultura. Em 2010, por sua vez, quando houve o lançamento do Programa Brasil Sem Miséria, a unidade executora passou a ser a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (Semdes), através da Coordenação de Políticas Especiais de Inclusão Social. Esse órgão englobava a responsabilidade por distintas políticas sociais, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família; projetos de igualdade racial; os núcleos de inclusão produtiva e as ações de SAN, que incluíam, além do PAA, as Hortas Comunitárias e a fase inicial do Restaurante Popular.

Contudo, entre os anos de 2013 e 2014, houve reforma na Semdes, em que se verificou a necessidade de criar um órgão específico para tratar das questões relacionadas à SAN. Foi então que foi designada a Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável por todas as políticas de SAN no município – o Programa de Aquisição de Alimentos, o Restaurante Popular, as Hortas Comunitárias, dentre outras.

O PAA era operado no município na modalidade de Compra Direta com Doação Simultânea (CDS), que permite a aquisição de alimentos dos agricultores familiares com a dispensa de licitação, que são entregues às entidades socioassistenciais cadastradas no Programa. O arranjo institucional existente no município e que era responsável pela execução e resultados do PAA, em 2018, pode ser observado na Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Arranjo institucional do PAA em Vitória da Conquista, Bahia, 2018



Fonte: Elaboração própria.

Vê-se, assim, que um aspecto importante do PAA foi o despontar de uma rede de instituições diversas que compreende não apenas os agricultores familiares e as entidades socioassistenciais que recebem os alimentos, mas também órgãos das instâncias federal, estadual e municipal. Dentro da Coordenação de SAN, existia ainda a Coordenação do Programa de Aquisição de Alimentos, composta por um coordenador específico para o Programa, um auxiliar administrativo e dois ajudantes de logística. Para participar, o agricultor familiar devia obrigatoriamente possuir suas terras produtivas no município de Vitória da Conquista e fazer um cadastro na prefeitura, apresentar documentos pessoais, comprovante de residência e a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Cada agricultor podia fornecer, em produtos, até R\$ 6.500,00 ao ano por DAP, valor fixado para a modalidade de Compra Direta com Doação Simultânea.

A entrega dos alimentos era feita pelos agricultores na Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional de Vitória da Conquista. Na compra, os produtos eram pré-selecionados pela equipe da Coordenação do PAA para posterior pesagem. Essa pré-seleção era realizada pelo método visual, e visava a garantir que os produtos que estavam fora do padrão para consumo não seriam incluídos. Era então entregue um recibo para o produtor com a descrição da mercadoria, que devia ser encaminhado para a Sefaz, onde era emitida a nota fiscal para o agricultor familiar. As notas fiscais eram devolvidas à Coordenação do PAA, que lançava as informações no Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA) para que o MDS efetuasse os pagamentos em conta.

Os produtos comprados e doados pelo PAA em Vitória da Conquista englobavam uma variedade de alimentos - frutas, verduras, hortaliças e até produtos preparados -, o que mostra a importância nutricional da alimentação oferecida pelo Programa para reduzir a insegurança alimentar. Os produtos adquiridos da agricultura familiar no município eram distribuídos para as unidades receptoras também pela Coordenação do PAA. Para ser uma entidade beneficiária do Programa, o MDS exigia que as instituições estivessem cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social, órgão responsável pela escolha e indicação das instituições que têm caráter filantrópico e que prestam serviço social.

O cronograma de entrega e de distribuição dos produtos também era organizado pela Coordenação do Programa no município. Cabia, portanto, à unidade executora a responsabilidade pela logística do Programa o que onerava sobretudo os municípios, que precisavam arcar com a manutenção de uma estrutura física e a contratação de pessoal para auxiliar no planejamento, administração, execução e fiscalização do PPA em Vitória da Conquista. Era competência do governo

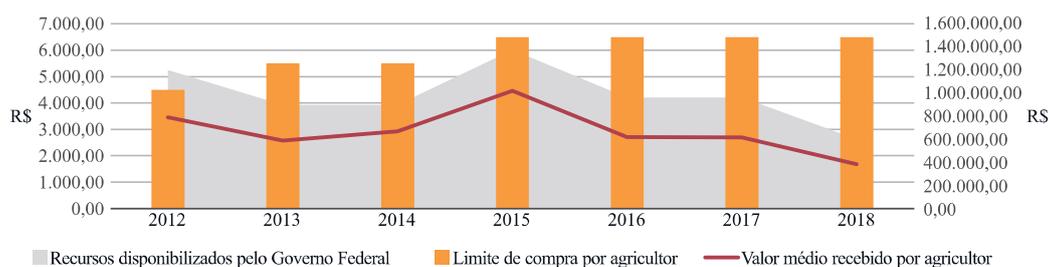
federal, através do MDS e da Conab, disponibilizar recursos para o Programa e fixar os preços dos produtos. Havia, portanto, uma “terceirização” do PAA da instância federal para a municipal, o que poderia desestimular municípios mais pobres a participarem do Programa, em virtude do aumento de responsabilidades e dos custos.

Ademais, de acordo com a Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional, existiam problemas relacionados ao transporte dos alimentos, uma vez que muitos agricultores precisavam pagar frete para entregar os produtos, o que aumentava o custo de produção. Por fim, o problema de falta de água em muitas regiões, sobretudo na Caatinga, reduzia a quantidade e a variedade dos alimentos entregues pelo PAA.

Além dessa análise subjetiva, os resultados e o desempenho do Programa no município mostram que não houve variações significativas no número de agricultores familiares que participaram do PAA em Vitória da Conquista entre 2012 e 2018 – cerca de 358 agricultores beneficiados. Isso comprova que o PAA desempenhou um papel importante na criação de mercados e na renda das famílias de agricultores. Em relação ao total de unidades receptoras, que compreende as entidades socioassistenciais e os instrumentos do governo, nota-se que também não houve grandes variações ao longo dos anos. Todavia, ocorreu uma redução das entidades socioassistenciais entre os anos de 2012 e 2018 – reduzindo a quantidade de 33 para 15 – e um aumento dos equipamentos do governo atendidos – uma ampliação de 35 para 43. Esse movimento pode ter sido motivado pela exigibilidade das instituições serem cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social e não mais diretamente no Programa.

Outro ponto a se destacar é que a parceria com o governo federal não o obrigava a disponibilizar recursos financeiros ao Programa – valor que já chegou a R\$ 1.375.000,00, em 2015, e no ano de 2018 recebeu menos da metade dessa quantia, R\$ 600.000,00⁴. Como os recursos eram disponibilizados anualmente, os agricultores e as entidades se cadastravam sem saber ao certo quanto iriam receber durante o ano. Tal fato, por sua vez, impactava na remuneração média dos agricultores familiares, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Limite máximo de compra, recursos disponibilizados pelo governo federal e valor médio anual recebido pelos agricultores familiares cadastrados no PAA no município de Vitória da Conquista, Bahia, 2012-2018



Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela Coordenação de SAN (2018).

Os dados revelam o quanto a remuneração média dos agricultores familiares dependia dos recursos disponibilizados pelo governo federal, já que não houve grande variação na quantidade de unidades fornecedoras desde a criação do Programa. Assim, no ano de 2015, quando o valor do exercício financeiro foi maior, a remuneração média chegou a R\$ 4.464,28, e em 2018, ano em que foi liberado o menor volume de recursos, o valor médio anual recebido por agricultor familiar no município esteve em R\$ 1.675,98. Os dados mostram ainda que, apesar de ter ocorrido uma

4 O limite financeiro estabelecido para o PAA no município, nos anos de 2020 e 2021, também foi de R\$ 600.000,00 (Brasil, 2021), sinalizando que não houve novas reduções no orçamento do Programa.

valorização no valor limite da categoria, de R\$ 4.500,00 para R\$ 6.500,00, a quantia média que cada agricultor pode receber por ano é muito inferior.

Isso confirma a informação passada pela Coordenação de SAN do município de que esse limite de R\$ 6.500,00 poderia gerar expectativas nos agricultores, que aumentavam suas produções, mas não conseguiam vendê-las no Programa por conta do volume de recursos disponibilizados pelo governo federal para comercialização dos produtos. Assim, o aumento do limite anual de compra para R\$ 12.000,00 por unidade familiar proposto pelo Programa Alimenta Brasil, se não for acompanhado pelo aumento dos recursos financeiros, pode ampliar essas expectativas dos agricultores, sem a correspondente venda dos produtos.

Em relação à quantidade de alimentos recebida pelas unidades beneficiadas, quando os valores executados para o PAA no município foram superiores aos outros exercícios, a quantidade de alimentos doada por instituição beneficiada foi maior. No ano de 2012, o valor médio anual foi de 10,29 toneladas de alimentos por unidade recebedora, e em 2018, houve uma redução para 4,14 toneladas, menos da metade da quantia inicial. É possível concluir, portanto, que apesar de não interferir na qualidade dos produtos, essa situação prejudicava a quantidade de alimentos ofertada pelo PAA em Vitória da Conquista, o que poderia comprometer a SAN das pessoas assistidas pelas unidades que recebem os alimentos.

5 A PARTICIPAÇÃO E OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DO PAA SOBRE OS AGRICULTORES FAMILIARES DE VITÓRIA DA CONQUISTA/BA

O estudo de caso com os produtores de alimentos, por sua vez, permitiu também caracterizar o perfil dos agricultores familiares que participaram do PAA em 2018. A maioria dos entrevistados foi do sexo masculino (60%), com idade entre 41 e 50 anos (60%), com núcleo familiar de duas pessoas (40%), e grau de escolaridade até o fundamental 1 incompleto (40%) ou ensino médio completo (40%). Ademais, é possível concluir que o PAA em Vitória da Conquista estava atendendo ao seu público-alvo, uma vez que 80% dos entrevistados eram agricultores familiares, e 20% integram comunidades quilombolas. Observa-se ainda que a participação de mulheres era expressiva e correspondente a 40% dos entrevistados. Tal porcentagem segue a Resolução do GGPAA, nº 44, de 16 de agosto de 2011, que adotou como critério de priorização na seleção e execução a participação mínima de 40% de mulheres como beneficiárias fornecedoras na modalidade Compra com Doação Simultânea (Brasil, 2018).

Quanto ao tempo de participação no Programa, a maioria dos entrevistados (40%) começou a participar do PAA nos anos de 2013 e 2014, quando foi criada a Coordenação de SAN no município. Isso mostra que houve fatores que influenciaram a descontinuidade na participação no Programa, já que não foram encontrados agricultores que participaram do PAA desde sua criação, em 2003. Por outro lado, a rotatividade de agricultores familiares no Programa de Aquisição de Alimentos em Vitória da Conquista, entre 2013 e 2018, foi muito pequena, ou seja, as condições para manutenção no PAA parecem ter melhorado ou esse mercado se tornou mais atrativo do que outros meios de comercialização.

Além disso, 60% dos agricultores familiares responderam que continuaram a produzir os mesmos produtos e a mesma quantidade de alimentos. Segundo a Entrevistada A, “a horta só não aumentou por conta da seca. Eu tive de escolher entre ter água para beber e plantar”. Essa informação mostra a importância de cisternas e de sistemas de irrigação no campo por meio de políticas públicas, uma vez que muitas famílias não possuem recursos suficientes para arcar com o investimento.

Antes da participação no Programa de Aquisição de Alimentos, o principal canal de comercialização eram as feiras livres (40%), seguidas do atravessador (30%). Havia ainda pessoas que vendiam seus produtos para os vizinhos (30%) e outra parcela que começou a vender apenas depois do Programa (10%). Os entrevistados disseram que, quando não conseguiam entregar os

alimentos no PAA, continuavam a vender para os outros canais de comercialização, com exceção do atravessador.

Assim, ainda que o Programa fosse o principal canal de comercialização, os entrevistados ao afirmarem que ainda utilizavam outros meios para escoar a produção, mostram que o PAA não provocou a dependência nos participantes. No entanto, o PAA no município de Vitória da Conquista foi importante sobretudo para gerar autonomia dos agricultores em relação a terceiros. Para eles, a figura do atravessador era um dos principais entraves à comercialização de produtos da agricultura familiar. Isso porque, durante muito tempo, os agricultores precisavam vender seus produtos a terceiros por preço vil, o que gerava frustração e desestímulo. Ao assegurar aos agricultores a aquisição de seus produtos por meio do PAA, o governo lhes transmitiu certa autonomia e, como os preços eram remunerados, eles se sentiam motivados a produzir (Perin *et al.*, 2021).

Na percepção dos entrevistados, todos consideraram que houve um aumento na renda média da propriedade por conta do Programa, em maior ou menor proporção, a depender do ano e da quantidade vendida. A maior parte do valor adquirido no PAA, por sua vez, foi investida na propriedade como despesas da família (60% dos entrevistados) e no conforto familiar (40% dos entrevistados). Nenhum agricultor da amostra adquiriu novas terras e veículos. Destarte, o Programa foi de suma importância tanto para a manutenção da atividade agrícola quanto para cobrir as despesas básicas das famílias produtoras, nas quais estão incluídos os gastos com alimentação.

A maior parte da amostra (80%) afirmou ainda que não houve aumento da infraestrutura e extensão da propriedade depois do início da participação do PAA. Apesar disso, 60% dos entrevistados consideraram que houve uma melhoria significativa na qualidade de vida⁵, 10% responderam que houve melhoria média, 20% que a qualidade de vida melhorou pouco, e 10% disseram que foi indiferente. Isso mostra o quanto grande parte das famílias que participavam do Programa tinham dificuldades financeiras com suas despesas básicas. Logo, o PAA em Vitória da Conquista não proporcionou a aquisição de novas terras e de bens de maior valor aquisitivo, mas, na percepção da maioria dos entrevistados, as mudanças na qualidade de vida foram perceptíveis e significativas.

No que concerne à produção em si, metade dos agricultores disseram que havia perda de produtos antes de participar do Programa. Para o Entrevistado C, isso ocorria mais nos períodos chuvosos, em que a produção era maior e quando não conseguia vender tudo. Os outros 50% dos entrevistados que não tinham perda de produção antes do PAA afirmam que isso ocorria porque a horta era menor ou porque conseguiam vender mais barato em outros tipos de canais de comercialização. Os dados da pesquisa permitem concluir ainda que mesmo antes do PAA os produtores já utilizavam técnicas que respeitam o meio ambiente e garantem a segurança alimentar e nutricional da produção. Portanto, os produtos vendidos por 90% dos agricultores eram de base agroecológica, e essa pode ser considerada a principal agregação de valor de mercado.

No que diz respeito ao valor limite recebido pelo Programa, 50% dos agricultores consideravam o limite baixo. Destaca-se que apenas um agricultor considerou o limite do valor pago pelo Programa como ótimo e justificou sua avaliação dizendo que sua produção anual é muito inferior a R\$ 6.500,00. Entretanto, conforme mostrado na seção anterior, o valor médio recebido por agricultor em 2018 foi de R\$ 1.675,98. Assim, apesar da maioria dos entrevistados considerarem que o limite deveria aumentar, na prática, os efeitos dependiam do total de recursos liberado pelo governo federal. As contradições só não são maiores porque nem todos os agricultores conseguiam produzir até o limite máximo do PAA.

Na avaliação dos preços pagos, por sua vez, 60% das entrevistas avaliaram como regular, 20% como bons e 20% como ruins. Todos os agricultores pontuaram que a avaliação dos preços pagos é relativa, depende do produto e da época. Isso porque os valores eram fixados pela Conab pe-

5 Segundo Cavalcanti (2016), ainda não se chegou a um modelo ideal que permita auferir o nível de qualidade de vida por envolver inúmeras variáveis - econômicas, políticas, ambientais, científicas, culturais – e por sua subjetividade. Por isso, optou-se no presente estudo por considerar a percepção dos entrevistados.

riodicamente a partir da cotação de mercado. Contudo, como os preços dos alimentos são muito voláteis, às vezes ocorria da tabela da Conab estar defasada. Através dos relatos dos agricultores, fica evidente também que as potencialidades do Programa de Aquisição de Alimentos em Vitória da Conquista estavam em consonância com as principais motivações para entrar no Programa, que são a geração de renda e o escoamento:

“O Programa é bom porque nos períodos de crise, quando ninguém quer comprar, a gente consegue vender lá.” “Eu não tenho outro emprego. O ‘Compra Direta’ me ajuda a ter uma renda fixa por mês. Para mim, o mais importante é que esse programa me traz dignidade pois muitas vezes na feira precisei me humilhar para as pessoas comprarem meus produtos. Querem pagar muito pouco, e eu voltava para casa cheio de mercadoria que tinha que dar para os animais comerem. Muitas pessoas não valorizam o trabalho que eu e minha família tivemos para produzir”. “Nunca mais precisei vender para o atravessador. Os preços são bem melhores.” “Com o dinheiro do Programa eu consigo comprar alimentos que não consigo produzir na seca”.

Essas percepções citadas acima mostram que o PAA trouxe benefícios diversos, para realidades também diversas, e que vieram a contribuir para a criação de mercado local, a fixação no campo, autonomia e valorização econômica dos agricultores familiares do município. Além disso, com a renda auferida através do Programa, alguns agricultores afirmaram que melhoraram também a alimentação. Não obstante, em uma escala entre muito ruim e muito bom, 50% dos entrevistados avaliaram o Programa como muito bom, 40% como bom e 10% como regular.

Contudo, foram encontradas também algumas dificuldades com o PAA em Vitória da Conquista. Os principais pontos citados pelos agricultores foram: agendamento para entrega dos produtos (citado 8 vezes), descontinuidade do Programa (citado 7 vezes), transporte (citado 2 vezes), dificuldade de atingir o limite de venda anual (citado 1 vez), burocracia (citado 1 vez) e os preços pagos (citado 1 vez). O agendamento para entrega dos produtos era feito pela Coordenação do PAA no município, mas dependia dos recursos financeiros. “Eu já chequei a entregar duas vezes na semana e agora é uma vez no mês”, disse o Entrevistado E. A Entrevistada F afirma que “[...] eles [a equipe do PAA] explicam pra gente que isso é feito pra poder ajudar todos os agricultores, não ficar ninguém sem vender, mas às vezes demora de marcar e no dia do agendamento tá fora da época da colheita e não consigo vender muito”.

Outro ponto de dificuldade era a descontinuidade do Programa que ocorria todo ano entre o fim de um exercício e o início de outro. Para iniciar um exercício, contudo, era necessário que o governo federal autorizasse a dotação orçamentária. Vê-se, assim, que os maiores problemas enfrentados pelos agricultores são consequências de aspectos financeiros, pelos cortes dos recursos destinados ao PAA. Como posto por Cavalcanti (2016), o Programa não era caracterizado pela obrigatoriedade de estar incluído no orçamento federal. Logo, existe a necessidade de o PAA não ser apenas uma política de governo, mas de Estado, já que a política de governo é sumarizada em mandatos, enquanto a de Estado é permanente.

Os entrevistados sinalizam também problemas com o transporte dos produtos, pois muitos não possuem veículo próprio e precisavam pagar frete, o que onerava o custo de produção. Quanto à questão da burocracia, o agricultor que considerou ser essa uma dificuldade do Programa, citou que “é ruim ter de ir na Sefaz emitir a nota fiscal. Seria bom se a gente conseguisse fazer tudo em um lugar só”. Já o agricultor que comentou sobre a dificuldade de atingir o limite de venda anual disse que ela é relativa às condições climáticas. Por fim, todos os entrevistados afirmaram que estão satisfeitos em exercer a atividade agrícola, mas 90% deles acreditam que se o Programa de Aquisição de Alimentos acabar, sua renda familiar irá diminuir. É possível então concluir que o PAA em Vitória da Conquista gerou impactos socioeconômicos no campo, evitando o êxodo rural, promovendo a autonomia dos agricultores, criando um mercado local e contribuindo na manutenção das despesas básicas das famílias produtoras.

Todavia, as transformações não foram maiores, principalmente, por conta dos recursos financeiros limitados pelo governo federal e devido à seca e à ausência de sistemas de irrigação. Esse contexto, na maioria das vezes, teve o crescimento das áreas produtivas e a variedade dos alimentos, o que é fundamental para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional não apenas dos agricultores familiares, como da sociedade em geral. Na próxima seção serão apresentados os resultados da pesquisa sobre os impactos socioeconômicos do Programa de Aquisição de Alimentos para as unidades que recebiam os alimentos.

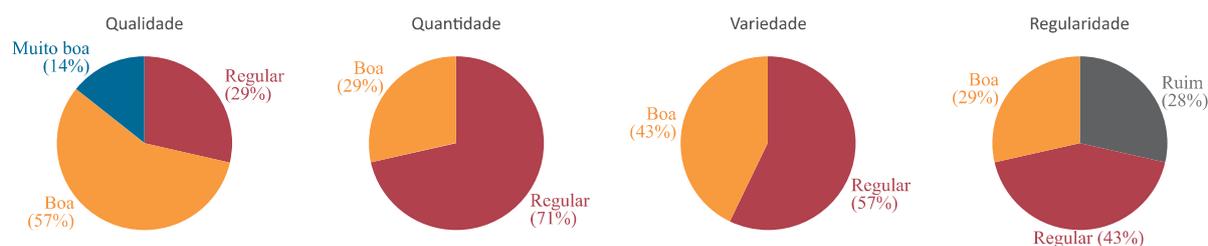
6 OS EFEITOS DO PAA NAS UNIDADES QUE RECEBEM OS ALIMENTOS

O estudo da literatura, segundo Silva *et al.* (2015) e Perin *et al.* (2021), demonstra que há muitos trabalhos que analisam o PAA pelo viés da agricultura familiar, porém, poucos estudam a demanda por alimentos do Programa. Isso dificulta análises que tratam dos impactos da política sobre as pessoas que consomem os alimentos, como se pretende fazer nesta seção. Todavia, ainda assim foi possível auferir algumas informações sobre a importância do PAA para as instituições que participaram do Programa em 2018. As unidades que recebem os alimentos e aceitaram participar da pesquisa constituíram uma amostra com sete instituições de diferentes atividades sociais, onde 1 se classifica como orfanato, 2 como creches, 1 como comunidade terapêutica, 1 como casa de acolhimento para pessoas em situação de rua, 1 como pastoral e 1 como atividade para pessoas com deficiência e seus acompanhantes. Logo, é possível concluir que o PAA atende indivíduos de diferentes faixas etárias e com distintos problemas sociais.

Quanto ao tempo de participação no Programa, a maioria dos coordenadores/diretores não soube precisar a data, alegando a mudança de gestão nas instituições e a falta de dados. Contudo, todos os entrevistados informaram que o PAA fortaleceu a relação da instituição com as pessoas atendidas e/ou com a população do município. Vale destacar que o aumento da relação de confiança da comunidade com as unidades que recebem os alimentos pode facilitar a instituição no desenvolvimento de novos trabalhos e possivelmente ter resultados ainda mais satisfatórios (Cavalcanti, 2016). Quanto à redução dos custos das refeições após o engajamento no PAA, somente uma creche informou que não houve impacto positivo. Tal fato pode ser explicado pelas observações de Cavalcanti (2016), cujo estudo comprovou que, para as escolas, os resultados do PAA não foram tão sentidos, tendo em vista a presença do PNAE.

Assim, a maior contribuição do PAA foi para as instituições de caráter filantrópico, que necessitam de doações para manter seu trabalho social. Ao questionar os entrevistados sobre se os consumidores tinham conhecimento da procedência dos alimentos, todos afirmaram que sim. Segundo Grisa *et al.* (2011), a informação sobre a origem dos alimentos doados é importante pois reconecta a produção ao consumo local, o que se traduz em resgate e preservação de muitos costumes, hábitos e culturas. Contrapõe-se, destarte, ao modelo de produção assentado em grandes corporações, que valoriza a distância, a padronização, a durabilidade, a impessoalidade e subordina o tempo e o lugar à acumulação de capital (Grisa *et al.*, 2011). A pesquisa buscou ainda auferir até que ponto o Programa de Aquisição de Alimentos foi importante para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional. Para tanto, foi perguntado aos responsáveis pelas instituições sobre quatro eixos principais que englobam o conceito de SAN, a saber: qualidade, quantidade, variedade e regularidade (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Percepção das unidades socioassistenciais sobre os alimentos recebidos do PAA, no município de Vitória da Conquista, Bahia, 2018



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Pelos dados, é possível perceber a satisfação das unidades que recebiam os alimentos na maioria dos itens avaliados, o que reforça um contentamento com as ações desenvolvidas pelo Programa. O item qualidade foi o mais bem avaliado, sendo a opção “Boa” representativa para 57,14% do total de entrevistados e a opção “Muito Boa” escolhida por 14,29%. Ademais, nenhum dos representantes das instituições avaliou a qualidade dos alimentos com “Ruim” ou “Muito Ruim”.

As avaliações pertinentes à quantidade e variedade dos produtos doados pelo PAA também foram positivas, porém com percentuais de satisfação entre “Regular” e “Bom”. Quanto à regularidade da entrega, contudo, os resultados da análise não demonstraram muito contentamento, sendo avaliado como “Ruim” por 28,57% dos entrevistados, “Regular” por 42,86% e “Bom” por 28,57% da amostra. Isso se justifica porque, para muitos representantes das unidades que recebem os alimentos, a quantidade de duas vezes por mês para entrega dos alimentos era baixa, ponto que poderia ser melhorado. Vê-se, portanto, que, se por um lado, como mostrado no tópico anterior, havia o interesse dos agricultores familiares em aumentar a frequência das entregas dos seus produtos, por outro lado, os beneficiários que consomem os produtos também gostariam que fosse ampliada a regularidade do recebimento. Todavia, tal fato refere-se à problemática da restrição orçamentária e à escala que, segundo a Coordenação do PAA, era pensada de forma a atender todos os agricultores e instituições inscritas.

O estudo buscou também verificar a percepção das instituições socioassistenciais sobre as consequências que ocorreriam caso o Programa fosse extinto no município em questão. Para mais da metade dos entrevistados, caso o PAA acabasse, a qualidade (57,14%), a quantidade (85,71%) e a regularidade (85,71%) da alimentação ofertada pelas instituições seriam prejudicadas, o que comprometeria a SAN dos consumidores. As informações apresentadas ressaltam, portanto, que o principal ponto positivo do PAA é justamente a redução da insegurança alimentar, na medida em que o Programa melhora a quantidade, a qualidade, a variedade e a regularidade da alimentação de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Já os entraves identificados pelas unidades que recebiam os alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos foram: a regularidade da entrega, decorrente da limitação de recursos financeiros; a falta de alguns produtos, aleatoriamente causada pela sazonalidade e pela seca; a demora para o início do exercício do PAA todo início de ano; a armazenagem inadequada das folhagens no galpão da Coordenação da SAN, o que fazia com que alguns alimentos estragassem e a falta de transporte para levar os alimentos até a instituição.

O Quadro 1 abaixo mostra que as potencialidades e as limitações identificadas pelas instituições socioassistenciais perpassam os resultados encontrados nas entrevistas com os gestores locais e com os agricultores familiares que participaram do Programa, comprovando a veracidade das informações.

Quadro 1 – Percepção dos atores sociais sobre as potencialidades e as dificuldades do PAA no município de Vitória da Conquista, Bahia, 2018

Atores sociais	Potencialidades	Dificuldades
Coordenação do PAA municipal	Aumento da renda dos agricultores; Criação de mercados; SAN; Sustentabilidade.	Recursos financeiros; Transporte dos alimentos; Seca.
Agricultores familiares	Criação de mercado local; Fixação no campo; Autonomia e Valorização econômica.	A quantidade de alimentos comprada pelo Programa; Descontinuidade do exercício anual; Transporte dos alimentos; Burocracia.
Unidades receptoras	Redução da insegurança alimentar de pessoas em vulnerabilidade social.	Irregularidade da entrega dos alimentos; Descontinuidade do exercício; Armazenagem inadequada das folhagens; Transporte dos alimentos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Vê-se que, para os atores sociais envolvidos, o Programa de Aquisição de Alimentos tinha grandes potencialidades no que se refere aos seus objetivos básicos de incentivar a agricultura familiar e garantir a SAN de pessoas em situação de vulnerabilidade. Todavia, as dificuldades apontadas recaíam sobre o papel do governo federal, que deveria dividir melhor a responsabilidade pela gestão do Programa com o governo local, reduzir a burocracia e aumentar o investimento. Esses são pontos que devem ser considerados na reestruturação do PAA pelo Programa Alimenta Brasil, de forma que seja possível reduzir os níveis atuais de insegurança alimentar do País e garantir melhoria da renda nos domicílios rurais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo confirmou que o Programa de Aquisição de Alimentos teve grande importância socioeconômica para seus beneficiários de Vitória da Conquista, Bahia. As percepções dos produtores entrevistados apontam que o PAA trouxe benefícios diversos, para realidades também diversas, que vieram a contribuir para criação de mercado local, fixação no campo, autonomia e valorização econômica dos agricultores familiares do município. Ademais, com a renda auferida através do Programa, alguns agricultores afirmaram que melhoraram também a alimentação. Já as instituições que recebiam os alimentos confirmaram que, com o PAA, houve a redução da insegurança alimentar, ressaltando principalmente a qualidade e a variedade dos produtos doados. O Programa permitiu ainda o fortalecimento da relação das instituições com a sociedade.

Todavia, foram identificados diversos pontos negativos no PAA, ocasionados sobretudo pela redução dos investimentos e das responsabilidades atribuídas ao governo federal, que onerou sobremaneira os municípios e dificultou a adesão ou continuidade destes no Programa. Outras dificuldades encontradas corroboram a revisão de literatura feita por Perin *et al.* (2021), o que significa que os problemas ocorridos em Vitória da Conquista perpassam os de diferentes municípios brasileiros. Logo, sugere-se uma agenda política e de pesquisa que busque sanar esses percalços, como formas de reduzir a burocracia exigida e que facilite o acesso a informações pelos beneficiários do PAA; emprego de recursos e tecnologia no transporte e armazenamento dos produtos, garantindo a durabilidade; e capacitação e políticas que garantam a assistência técnica que os agricultores precisam para elaborar projetos. No caso específico de Vitória da Conquista, é necessário ainda analisar meios de diminuir os impactos da seca, como cisternas. Acima disso, contudo, é pertinente que esse tipo de política se torne obrigatória, a exemplo do PNAE, o que garantiria a adesão dos municípios, recursos financeiros, além de reduzir a dependência com relação à agenda política partidária.

REFERÊNCIAS

ALIAGA, M. A.; SANTOS, S. M. C. dos; TRAD, L. A. B. Segurança alimentar e nutricional: significados construídos por líderes comunitários e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 1, p. 1-15, 2020.

BAHIA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia- CONSEA. **Diagnóstico da segurança alimentar e nutricional do estado da Bahia**. Salvador, 2015.

BARRETO, R. P. **Análise de desempenho dos stakeholders voltados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do estudo de multicaseos no território rural de serra da mesa em Goiás**. Goiânia. 2015. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Universidade Federal de Goiás, 2015. 137 p.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 jul. 2012.

BRASIL. Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2 jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021. Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2 dez. 2021.

BRASIL. **Fome Zero**: programas e ações. [2003a]. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes>. Acesso em: 7 set. 2021.

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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jul. 2006.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 out. 2011.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1 jan. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 9 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2017. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: 18 abr. 2017.

BRASIL. Portaria nº 79, de 15 de setembro de 2021. Estabelecimento de metas, limites financeiros, metodologia utilizada, prazo e requisitos para execução da modalidade compra com doação simultânea. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 set. 2021.

CAVALVANTI, N. T. F. **Diagnóstico socioeconômico do programa de aquisição de alimentos no município de Monteiro- PB**. Araras. 2016. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal de São Carlos, 2016. 146 p.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Programa de aquisição de alimentos – PAA: **resultados das ações da Conab em 2017**. Brasília, 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 34-41, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama Cidades**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/vitoria-da-conquista/panorama>. Acesso em: 4 jan. 2022.

PERIN, G.; ALMEIDA, A. F. C. S. DE; SPÍNOLA, P. A. C.; PELLA, A. F. C.; SAMBUICHI, R. H. R. A Evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. **IPEA**, p. 9–103, 2021.

REDE PENSSAN - REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **Insegurança alimentar e Covid no Brasil**. [S.l.: s.n.], 2021.

SILVA, J. B. da; LORENZO, H. C. de; DINIZ, E. M.; BERMANN, C. Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a partir de unidades receptoras em municípios da região administrativa central do estado de São Paulo. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 10, n. 12, p.1-26. 2015.

SWENSSON, L. F. J. **Institutional procurement of food from smallholder farmers: The case of Brazil**. Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-bc569e.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. A trajetória recente do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. In: INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. **Nota técnica**. [S.l.]: Ipea, dez. 2015. p.1-15.

VILARINO, C. **Governo reduz dinheiro de programas de segurança alimentar na pandemia**. 2021. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2021/04/governo-reduz-dinheiro-de-programas-de-seguranca-alimentar-na-pandemia.html>. Acesso em: 8 ago. 2021.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Decreto nº 13.364, de 26 de fevereiro de 2010, que institui comissão intersecretarial para acompanhar a gestão e execução de programas e projetos sociais que integram a política municipal de segurança alimentar e nutricional. **Diário Oficial [da] Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista/BA**. Vitória da Conquista, BA, 26 fev. 2010.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei nº 1278, de 23 de maio de 2005, que cria o conselho municipal de segurança alimentar e nutricional - COMSEA - do município de Vitória da Conquista. **Diário Oficial [da] Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista/BA**. Vitória da Conquista, BA, 23 maio 2005.

WWP – WORLD WITHOUT POVERTY. **As seis modalidades do PAA**. 2015. Disponível em https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/PAA_as_seis_modalidades_do_PAA_PT.pdf. Acesso em: 10. jan. 2019.