

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINARIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGOCIOS**

**ANDRESSA BEIG JORDÃO**

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS:  
UMA ANÁLISE DO TERMO DE ADESÃO NA MODALIDADE  
COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA**

Brasília/DF  
JUNHO/2018

**ANDRESSA BEIG JORDÃO**

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS  
UMA ANÁLISE DO TERMO DE ADESÃO NA MODALIDADE COMPRA COM  
DOAÇÃO SIMULTÂNEA**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócios, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócios.

**Orientador: Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi**

Brasília/DF  
Junho/2018

JORDÃO, A. B. **O Programa de Aquisição de Alimentos: Uma análise do Termo de Adesão na Modalidade Compra com Doação Simultânea.** 2018, 96f. Dissertação. (Mestrado em Agronegócio) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

Documento formal, autorizando reprodução desta dissertação de mestrado para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade de Brasília e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. O autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

## FICHA CATALOGRÁFICA

JAN561p Jordão, Andressa Beig  
O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: UMA ANÁLISE DO TERMO DE ADESÃO NA MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA / Andressa Beig Jordão; orientador MAURO EDUARDO DEL GROSSI. -- Brasília, 2018.  
96 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Agronegócios) -- Universidade de Brasília, 2018.

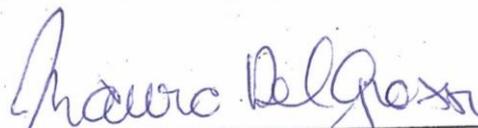
1. POLÍTICA PÚBLICA. 2. AGRICULTURA FAMILIAR. 3. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS. 4. COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA. 5. TERMO DE ADESÃO. I. DEL GROSSI, MAURO EDUARDO, orient. II. Título.

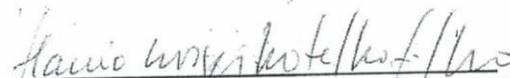
**ANDRESSA BEIG JORDÃO**

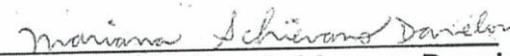
**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS:  
UMA ANÁLISE DO TERMO DE ADESÃO NA MODALIDADE COMPRA COM  
DOAÇÃO SIMULTÂNEA**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócios, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócios.

**Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:**

  
Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi - UNB  
(ORIENTADOR)

  
Prof. Dr. Flavio Borges Botelho - UNB  
(EXAMINADOR INTERNO)

  
Prof. Dra. Mariana Schievano Danelon  
(EXAMINADORA EXTERNA)

**Brasília, 05 de junho de 2018**

## RESUMO

Este estudo objetivou analisar a Política Pública Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea com a utilização do Termo de Adesão à luz da Teoria da Nova Administração Pública, como forma de parceria entre Governo Federal e Governo Estadual ou Municipal, bem como analisar as informações disponíveis da Modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS/PAA, desde o período de sua criação (ano de 2003) até informações possíveis atuais (ano de 2016), para então poder analisar a percepção dos gestores municipais e estaduais sobre a eficiência da adoção do Termo de Adesão para essa modalidade CDS. Para tanto, foi utilizado como método de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e o questionário. A pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa descritiva e qualitativa. A partir da análise de dados, foi possível perceber a importância do PAA para a agricultura familiar e para a população em vulnerabilidade. Cabe destacar que o Termo de Adesão utilizado na Modalidade Compra com Doação Simultânea está sendo bem avaliado pelos gestores do Programa nos estados e municípios e que trouxe uma melhoria na eficiência dessa política pública. A expansão desse instrumento às outras modalidades do Programa, bem como o investimento em equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional são os grandes desafios para a Administração Pública. Enfim, por meio de todo o estudo realizado pode-se concluir que a utilização do Termo de Adesão, como instrumento de parceria com os municípios e estados, trouxe uma desburocratização, aumentando a eficiência administrativa do Programa.

**Palavras-chave:** Política Pública; Agricultura Familiar; Programa de Aquisição de Alimentos; Compra com Doação Simultânea; Termo de Adesão.

## ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the Public Policy Food Purchase Program (FPP) in a specific type that calls Simultaneous Donation Purchase with The Adhesion Term in light of the New Public Management Theory as a form of partnership between the Federal Government and the State or Municipal Government. In addition, also to analyze the available information on the Simultaneous Donation Purchase SDP / FPP, since the time of its creation (year 2003) to nowadays (year 2016), and thereby to analyze the perception of the municipal and state governor about the efficiency in adoption of the Adhesion Term in the SDP. Therefore, the bibliographic research was used as a method of collection data, through the information found at the references on Food Purchase Programme, and a questionnaire was also used. The research is classified as a descriptive and qualitative research. According to the data's analysis it was possible to realize the importance of the FPP for family farming and for the vulnerable population. It's important to mention that The Adhesion Term used in the SDP is being well evaluated by Programme's municipal and state governor and it brought an efficiency improvement of this public policy. The increase of this tool to the other modalities of the Programme, as well as the investment in public equipment of food and nutritional safety are the bigger challenges for the government. Finally, through the whole study, it was concluded that the use of The Adhesion Term as a partnership tool with the Municipalities and States, brought a de-bureaucracy, increasing the administrative efficiency of the Programme.

**Keywords:** Public Policy; Family Farming; Food Purchase Program; Simultaneous Donation Purchase; Adhesion Term.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Diagrama de insumo-produto e as principais dimensões de desempenho .5	
Figura 2 - Fluxo da prestação de contas do convênio.....30	
Figura 3 - Fluxo da metodologia adotada na presente pesquisa.....40	

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modalidades e limites do PAA.....	24
Quadro 2 - Levantamento no Periódico CAPES de estudos realizados sobre o Programa de Aquisição de Alimentos .....	33
Quadro 3 - Enumeração das questões divididas por subtemas .....	43
Quadro 4 - Relação dos Gestores por Estado.....	44

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados de execução do PAA no Brasil de 2003 a 2016.....	46
Tabela 2 - Volume de Recursos em Milhões de Reais aplicados para a Modalidade Compra com Doação Simultânea (CONAB+Convênio+TA).....	48
Tabela 3 - Volume de Recursos em Milhões de Reais aplicados para a Modalidade Compra com Doação Simultânea no PAA CONAB e PAA Termo de Adesão .....	50

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Evolução dos recursos aplicados pela unidade gestora mds (PAA 5 modalidades).....	48
Gráfico 2. Tipo de Adesão nos quais os gestores municipais/estaduais estão localizados.....	51
Gráfico 3. Diferentes formas da divulgação do PAA - Termo de Adesão nas regiões .....	52
Gráfico 4. Forma de selecionar os beneficiários fornecedores .....	53
Gráfico 5. Percentual de execução do recurso disponibilizado ao município ou estado .....	53
Gráfico 6. Concepção dos gestores sobre a importância da contrapartida do convênio .....	54
Gráfico 7. Concepção dos gestores referente ao pagamento diretamente ao produtor. ....	55
Gráfico 8. Concepção dos gestores em relação ao acesso do recurso financeiro pelos agricultores com a utilização do cartão bancário.....	55
Gráfico 9. Concepção dos gestores em relação ao tempo do pagamento ao fornecedor .....	56
Gráfico 10. Grau de dificuldade referente ao cadastramento de proposta no SISPA: onde 0 muito difícil e 5 muito fácil .....	57
Gráfico 11. Grau de dificuldade para o entendimento das normas do paa: onde 0 muito difícil e 5 muito fácil .....	58
Gráfico 12. Percepção dos gestores sobre a ampliação do número de beneficiários .....	59
Gráfico 13. Percepção dos gestores em relação a ampliação da diversidade de produtos .....	60
Gráfico 14. Percepção dos gestores sobre a motivação dos agricultores em participar do paa .....	61
Gráfico 15. Percepção dos gestores em relação ao incentivo de permanência pelo agricultor no campo que o paa pode proporcionar .....	61
Gráfico 16. Tipo de equipamento público local/regional .....	62
Gráfico 17. Percepção dos gestores em relação à quantidade de entidades que recebem alimentos do PAA.....	63

Gráfico 18. Percepção dos gestores em relação à demanda de alimentos das entidades.....	64
Gráfico 19. Frequência de contato dos municípios mistos com a esfera estadual ....	65
Gráfico 20. Tipo de Conselho que monitora e acompanha o PAA na região .....	66

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDS	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA
CONAB	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO
CONSEA	CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
DAP	DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF
DECOM	DEPARTAMENTO DE APOIO À AQUISIÇÃO E À COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO FAMILIAR
FAO	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA
GGPAA	GRUPO GESTOR DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
INCRA	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
MDS	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PAA	PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
PDRAE	PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO
PNAE	PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
PRONAF	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR
SAN	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
SEAD	SECRETARIA ESPECIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
SESAN	SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR
SISPAA	SISTEMA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
TA	TERMO DE ADESÃO

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
1.1	Problemática e delimitação	2
1.2	Objetivos	4
1.2.1	Objetivo Geral	4
1.2.2	Objetivos Específicos	4
1.3	Apresentação da Justificativa	4
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEORICO</b>	<b>8</b>
2.1	Administração Pública	8
2.1.1	Administração Pública Patrimonialista	9
2.1.2	Administração Pública Burocrática	9
2.1.3	Administração Pública Gerencial (APG) ou Nova Administração Pública (NAP)	11
2.1.4	A Nova Gestão Pública: Conceito e Características	14
2.1.5	A eficiência como princípio da Nova Administração Pública	16
2.3	Políticas Públicas e Avaliação	17
2.4	Agricultura Familiar	18
2.5	O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	21
2.5.1	O PAA Compra com Doação Simultânea – Termo de Adesão	24
2.6	Revisão Sistemática sobre o PAA	31
2.6.1	Protocolo de Pesquisa	31
2.6.2	Apresentação dos Resultados da Revisão	32
<b>3</b>	<b>MÉTODO</b>	<b>40</b>
3.1	Construção do questionário	41
3.2	População e amostra	43
<b>4</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>46</b>
4.1	A execução do PAA no período de 2003 a 2016 no Brasil	46
4.2	Análise dos resultados do questionário aplicado	50
4.2.1	Operacionalização do Termo de Adesão	51
4.2.2	Sobre o objetivo do programa em incentivar a agricultura familiar	60
4.2.3	Sobre o objetivo do programa na Política de Segurança Alimentar	62
4.2.4	Ambiente institucional	64
<b>5</b>	<b>DISCUSSÃO</b>	<b>67</b>

<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são consideradas ações do Estado como a inserção de projetos de governo, de ações voltadas a áreas específicas da sociedade. As políticas sociais, por sua vez, são as executadas pelo Estado e estabelecem o modelo de subsídio social direcionado para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades. Essas políticas têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltados aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001).

Em relação a políticas voltadas à segurança alimentar e nutricional, é interessante mencionar que, na década de 1990, se iniciaram discussões no âmbito do Governo e da sociedade a respeito de dois grandes temas: a fome e a importância da agricultura familiar no fornecimento de alimentos à população brasileira e no combate à fome. Ou seja, a sociedade e o Estado deveriam fortalecer a agricultura familiar e o seu papel social e econômico, associando as duas questões e transformando em Política Pública (ROCHA, 2012).

A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996; e o estabelecimento do conceito “agricultor familiar” pela Lei 11.326 de 24/07/2006, foram ações de reconhecimento da importância do setor. Outra política importante foi a criada em 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, objeto desta pesquisa, cujos objetivos principais são: assegurar o acesso aos alimentos às entidades assistenciais que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e o fortalecimento da agricultura familiar fornecedora dos gêneros alimentícios ao Programa (GRISA, SCHMITT, *et al.*, 2010).

Visando atender a estes objetivos, o PAA encontra-se estruturado em 6 modalidades, sendo a Compra com Doação Simultânea, o objeto deste estudo.

Essa modalidade possibilita a compra de alimentos diversos e doação simultânea às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - GGPA, à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O marco legal do Programa passou por alterações a partir da aprovação da Lei 12.512 de 14 de outubro de 2011 e do Decreto nº 7.775 de 04 de julho de 2012 e de suas alterações, que incorporaram a possibilidade de atuação em parceria com estados, municípios e consórcios públicos, sem a necessidade de celebração de convênios, mas usando um novo instrumento, o Termo de Adesão.

O presente estudo realizou uma avaliação em âmbito nacional da Modalidade do PAA, Compra com Doação Simultânea, utilizando o instrumento de cooperação Termo de Adesão.

Apesar de a literatura existente, principalmente na área de Ciências Agrárias e Nutrição, vir dedicando atenção aos resultados do PAA em relação à agricultura familiar e sobre a questão da segurança alimentar, há um quase silêncio nos trabalhos científicos sobre a relação existente entre a gestão pública e o Programa de Aquisição de Alimentos na Modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) – Termo de Adesão.

Dessa forma, a base teórica deste estudo tem como eixo principal a Nova Administração Pública, com foco no princípio da descentralização e na eficiência. A descentralização no sentido da Modalidade do PAA em questão a ser executada utilizando o instrumento Termo de Adesão junto aos Estados e Municípios. E a avaliação da eficiência desse instrumento quanto ao atingimento dos objetivos da política.

### **1.1 Problemática e delimitação**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem sido objeto de estudos acadêmicos desde sua criação. Ao longo dos anos, tem se consolidado como instrumento de ação pública voltada não somente para reduzir as desigualdades no campo, fortalecendo a agricultura familiar, mas também para a segurança alimentar, destinando alimentos para a população da extrema pobreza.

Segundo o Decreto nº 7.775 de 2012, que atualmente regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o PAA, o Programa pode ser executado por meio de seis modalidades, quais sejam: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Apoio à Formação de Estoques, Compra Institucional e Aquisição de Sementes.

A modalidade Compra com Doação Simultânea, objeto deste estudo, é a modalidade que possibilita abranger a agricultura familiar em âmbito nacional, permite adquirir produtos de todos os tipos: perecíveis e não perecíveis, congelado, *in natura* ou processado, possibilitando assim a aproximação da produção e o consumo, conseqüentemente fortalecendo assim a oferta e a demanda de alimentos (PORTO, 2014) .

Essa modalidade do PAA é operacionalizada tanto com agricultor familiar com DAP física como com organizações da agricultura familiar que possuem DAP jurídica. A execução com os agricultores familiares DAP física é feita junto a órgãos da administração direta ou indireta de Municípios e Governos de Estado e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio da utilização do Termo de Adesão, marco este que possibilita o pagamento do recurso da compra do alimento diretamente ao beneficiário, ou seja, pagamento diretamente ao agricultor familiar. Utilizou-se o termo PAA Termo de Adesão para identificar a configuração de acesso individual. Já a execução com as organizações que possuem DAP jurídica é feita com a unidade governamental executora, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), órgão da esfera governamental federal. Doravante utiliza-se o termo PAA CONAB para identificar a configuração de caráter coletivo.

Apesar de inúmeras pesquisas envolvendo o PAA, comprovadas pela revisão sistemática de literatura realizada neste estudo, poucas visam avaliar o PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea utilizando o instrumento Termo de Adesão em âmbito nacional com ênfase em gestão pública. A maioria dos trabalhos se debruça sobre estudos de casos de alguma Associação/Cooperativa, ou mesmo de um Município ou Estado, inexistindo ainda, um trabalho com esse objeto de estudo. Este estudo busca avaliar a utilização do Termo de Adesão nessa Modalidade, no que tange à eficiência desse instrumento.

Diante disso, no contexto da municipalização ou estadualização, via Termo de Adesão, da Modalidade Compra com Doação Simultânea, os seguintes questionamentos são apresentados de modo a subsidiar a questão principal da pesquisa: (i) análise da percepção dos gestores municipais/estaduais sobre a substituição do convênio pelo Termo de Adesão no sentido de melhoria da eficiência do Programa; (ii) análise da eficiência da Modalidade Compra com Doação Simultânea – Termo de Adesão.

Dessa forma, a investigação desta dissertação se alicerça no seguinte questionamento: na ótica da Administração Pública ocorreu uma melhoria de eficiência na execução do Programa de Aquisição de Alimentos com a utilização do Termo de Adesão como instrumento formal de parceria?

A hipótese desta pesquisa é que a utilização do Termo de Adesão como instrumento de parceria com os Municípios e Estados, trouxe uma desburocratização, aumentando a eficiência administrativa do PAA.

## **1.2 Objetivos**

### *1.2.1 Objetivo Geral*

O presente trabalho de pesquisa tem como objetivo geral analisar o Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea com a utilização do Termo de Adesão, como forma de parceria entre Governo Federal e Governo Estadual ou Municipal.

### *1.2.2 Objetivos Específicos*

Para alcançar o Objetivo Geral foram determinados os seguintes objetivos específicos:

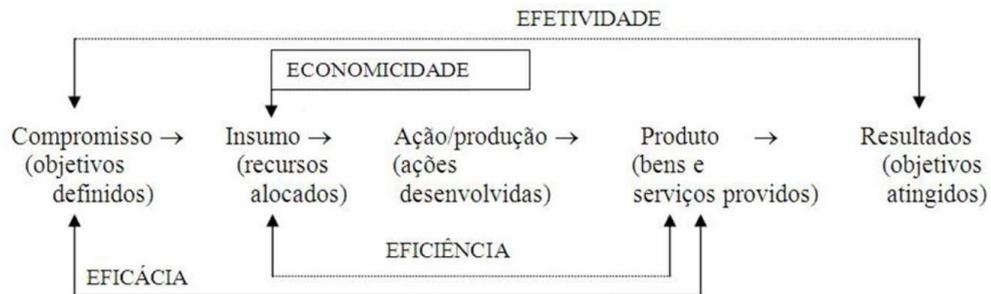
- (a) analisar as informações disponíveis da Modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS/PAA, desde o período de sua criação (ano de 2003) até informações possíveis atuais (ano de 2016);
- (b) analisar a percepção dos gestores municipais e estaduais sobre a eficiência da adoção do Termo de Adesão para essa modalidade CDS.

## **1.3 Apresentação da Justificativa**

Conforme verificado por Pressman e Wildavsky (1984), a avaliação de uma política é relevante para apontar a eficiência e eficácia na aplicação de recursos públicos destinados à resolução de problemas de interesse da sociedade. Em muitos casos, as políticas públicas podem surgir para tratar dos problemas existentes identificados, sem considerar a fundo as causas desses problemas. Nem sempre o

governo possui tempo hábil para desenvolver um planejamento pertinente de suas políticas (PRESSMAN e WILDAVSKY, A., 1984).

FIGURA 1 - DIAGRAMA DE INSUMO-PRODUTO E AS PRINCIPAIS DIMENSÕES DE DESEMPENHO



Fonte: (BRASIL, 2014)

Entretanto, em muitos outros casos, há políticas públicas com duração de várias décadas e com tendências de prosseguimento por tempo indeterminado. É, portanto, necessário considerar que tanto o tempo pode ser insuficiente para o planejamento de governos, quanto pode não haver obstáculos para planejamento e ação correta de governança em políticas públicas institucionalizadas como políticas de Estado (BRASIL, 2014).

A avaliação de uma política pública tem o objetivo de ajudar no processo de tomada de decisão, auxiliando nas melhores informações, e podendo demonstrar os resultados dessas políticas (ALA-HARJA e HELGASON, 2000). A avaliação de política pública é essencial para que os gestores tenham conhecimento dos resultados das atividades sobre os beneficiários, verificando as modificações necessárias no processo, para que os impactos sejam positivos.

Neste contexto, para Jannuzzi (2011), entre os gestores públicos, a pouca especialidade de conceitos e técnicas de monitoramento e avaliação de política pública acabam gerando prejuízos nos resultados das ações de governo, levando às insatisfações com resultados de curto prazo e às dúvidas sobre a utilidade dos recursos investidos.

O Programa de Aquisição de Alimentos, instituído em 2003, tem sido foco de debates sobre políticas públicas voltadas para a área social em diversos fóruns. É um tema que tem ganhado destaque também em pesquisas e debates acadêmicos. Uma avaliação desta política depois de passados 15 anos de sua criação, e a utilização do instrumento Termo de Adesão desde 2012, é oportuna para que o presente estudo

visão à avaliação desse instrumento quanto a sua eficiência à luz da teoria da Nova Administração Pública. Este estudo possui como resultado uma pesquisa nova, deixando de existir o vazio teórico sobre o tema.

Mediante os fatos destaca-se a importância de se estudar essa alteração de operacionalização, uma vez que inclusive os avanços na trajetória dessa política nos seus 15 anos são reconhecidos. Entretanto, apesar de algumas inovações nos processos operacionais, como a substituição do convênio pelo Termo de Adesão no sentido de simplificar o Programa, ainda há poucos estudos sobre o PAA na Modalidade CDS utilizando o Termo de Adesão.

O que pode ser encontrado no levantamento realizado nesta pesquisa foram trabalhos focados em estudos de casos sobre a execução e resultados do PAA de uma certa região, município ou estado, ou mesmo de uma associação ou cooperativa.

Hespanhol (2013) realizou um estudo de análise qualitativa com a utilização de questionários e entrevistas, no Município de Dracena/SP, com 19 produtores rurais participantes do PAA e com os responsáveis por 16 instituições da rede socioassistencial, que eram atendidas no ano de 2010. Nesse estudo, se constatou que, tanto em escala nacional como municipal, o programa apresentou crescimento do número de projetos aprovados, produtores participantes, entidades beneficiadas e valores dos recursos.

Outra pesquisa que empregou o estudo de caso é a de Cirino, Castro et al. (2014), na qual se aplicou questionário a 247 organizações no Estado de Minas Gerais, que acessaram o PAA-Compra com Doação Simultânea no período de 2009-2011. Observou-se que mais de 60% das organizações pesquisadas não conseguiram cumprir o projeto vinculado ao PAA-CDS dentro do prazo estipulado pela CONAB.

A pesquisa de Silva, Ferreira e Amodeo (2014) utilizou como metodologia uma pesquisa bibliográfica e um estudo exploratório de natureza quantitativa, sendo enviados questionários para Agentes Técnicos de Extensão Rural, durante o ano de 2010 a 2011 dos estados da Bahia e de Minas Gerais. Encontraram-se resultados positivos sobre o PAA, o qual está garantindo a venda dos produtos da agricultura familiar, bem como a melhoria na segurança alimentar dos integrantes das instituições beneficiadas. No entanto, apontaram-se algumas dificuldades no programa: apoio na elaboração dos projetos a serem encaminhados à CONAB, pouca informação dos agricultores sobre o programa, dentre outras.

Também com caráter de estudo de caso, o trabalho de Nascimento e Johann (2017), em que além de dados secundários, utilizou-se a pesquisa de campo com coleta de dados junto a 69 agricultores familiares participantes do PAA-Compra com Doação Simultânea da região Oeste do Paraná associados a uma cooperativa, empregando o Modelo de Avaliação de Satisfação (MAS). Os resultados dessa pesquisa mostraram que, em geral, os agricultores familiares estão satisfeitos em relação ao PAA. Entretanto, alguns produtores manifestaram insatisfação, especialmente quanto: (i) aos preços pagos por seus produtos, (ii) aos grupos prioritários, e (iii) às documentações exigidas.

Considerando os estudos descritos, é possível observar que há uma lacuna de pesquisas a respeito da gestão do Termo de Adesão na Modalidade CDS/PAA. Essa lacuna associada ao levantamento das percepções dos gestores acerca do Programa, que são os principais atores envolvidos no processo de operacionalização do PAA, foram os motivos norteadores deste estudo.

## 2 REFERENCIAL TEORICO

A seguir será apresentada a revisão de literatura, dividida em quatro seções: Nova Administração Pública, Políticas Públicas e Avaliação, Agricultura Familiar e Programa de Aquisição de Alimentos.

Este trabalho foi utilizado duas formas de revisão: a narrativa e sistemática. Cronin et al. (2008) destaca que, enquanto na revisão narrativa ou tradicional ocorre uma síntese na literatura sem a utilização de critérios de seleção dos trabalhos de pesquisa, na revisão sistemática, por sua vez, o autor utiliza um protocolo para elencar e analisar suas fontes.

### 2.1 Administração Pública

Há diferentes conceitos de Administração Pública encontrados na literatura; para Di Pietro (2010), Administração Pública, no sentido objetivo, é a atividade que o Estado desenvolve sob o regime jurídico de direito público para a efetivação dos interesses coletivos. No sentido subjetivo, define-se como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2010).

Para os objetivos deste trabalho, é importante definir Administração Pública sob o olhar da gestão pública. Brandião, Palassi e Ferreira (2007) definem Administração Pública como o conjunto de órgãos com funções especializadas do governo e geridos por administradores para atender às necessidades do povo, formando, assim, o serviço público. Sob essa mesma ótica de gestão pública, Dasso Júnior (2014) define administração pública como o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas, em que suas atividades são as que asseguram a operacionalização das políticas públicas.

Segundo Schwella (2005), com o passar do tempo, esse tipo de gestão foi se aprimorando. Tendo em vista a transformação gerada pela globalização na segunda metade do século XX, época de mudanças tecnológicas, sociais e econômicas, exigiram-se novos padrões de gestão das organizações tanto públicas como privadas. Os governos tiveram desafios para obter a projeção por uma eficiência na gestão pública, os quais exigiam criatividade e inovação.

Esses movimentos de globalização tiveram consequência como o advento da Nova Administração Pública (NAP), que teve suas origens na Europa e nos Estados Unidos (PAES DE PAULA, 2005). A origem deste termo surgiu, em 1990, numa aula na *London School of Economics* (LSE), onde Christopher Hood ao se referir ao conjunto de doutrinas administrativas similares em ascendência desde o final dos anos 1970, e que dominou a agenda da administração pública em muitos países, utilizou o termo “nova administração pública” (*new public management*).

Dessa forma, é preciso fazer um breve relato sobre os ciclos pelos quais a Administração Pública passou, demonstrando suas reformas, para então delinear os aspectos fundamentais da teoria da Nova Administração Pública.

### *2.1.1 Administração Pública Patrimonialista*

Segundo Campelo (2010), a Administração Pública Patrimonialista é baseada nos modelos de Estados Absolutistas dos séculos XVII e XVIII, quando o patrimônio do Monarca Absoluto se misturava com o patrimônio público. Richardson (2009) menciona que, nesse período, o Estado era dedicado à proteção dos direitos de propriedade; simples, com um só Parlamento para definir as leis; com um Sistema Judiciário e Policial para fazer cumpri-las, com Forças Armadas para proteger o país e com um Ministro das Finanças para arrecadar impostos. Nesse sentido, o prevalecimento de interesses privados em detrimento do interesse público prevalecia, gerando muitos prejuízos para a sociedade (CAMPELO, 2010).

No Brasil, esse tipo de administração funcionou até o ano de 1889, com a soberania do Estado e seus auxiliares com status de nobreza real. Assim, não havia definição entre o público e privado, entre o político e o administrador público. Consequentemente, a corrupção e o nepotismo foram comuns a essa forma de administração (KLERING, PORSSE e GUADAGNIN, 2010).

### *2.1.2 Administração Pública Burocrática*

Com o objetivo de eliminar a corrupção e o nepotismo gerados pela administração patrimonialista, surge a Administração Burocrática, à época do estabelecimento do Estado Liberal, formado pelas revoluções Francesa e Industrial,

eventos dos séculos XVIII e XIX (CAMPELO, 2010). Os princípios norteadores dessa forma de administração são: profissionalismo, plano de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal, buscando a melhoria da administração e dos serviços públicos no enquadramento dos requisitos formais, materializando a qualidade fundamental da administração pública burocrática que é a efetividade no controle dos abusos (KLERING, PORSSE e GUADAGNIN, 2010).

A administração pública burocrática foi implantada nos principais países europeus no final do XIX; nos Estados Unidos, no começo do século XX; e, no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa, sendo a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No formato weberiano, conforme citado, segundo Lodi (1971), a burocracia era definida como um sistema social organizado por normas escritas visando a uma racionalidade e igualdade no tratamento de seus clientes. Como precursor da “escola” da Sociologia Burocrática, Weber acreditava que a administração baseada nessa forma de organização asseguraria um tipo de dominação que ele denominava de racional-legal.

Nesse contexto, no caso do Brasil, o modelo de administração burocrática surge, na época da aceleração da industrialização do país, com a criação, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha como objetivo modernizar a gestão pública e promover a máquina administrativa no formato weberiano, baseada nas características de impessoalidade, formalidade e profissionalismo (FADUL e SILVA, 2008). No entanto, à medida que essa forma de administração foi sendo conduzida, surgiram problemas como: controle extremo, ineficiência, autorreferência, incapacidade de voltar-se para o serviço aos seus cidadãos e, conseqüentemente, o Estado perde a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade (CAMPELO, 2010).

Klering, Porsse e Guadagnin (2010) mencionam que esses problemas, entretanto, não se revelaram determinantes à época do surgimento da administração pública burocrática, porque os serviços do Estado eram menores. Nesse modelo de administração pública, o Estado concentra esforços para manter a ordem, administrar a justiça e garantir os contratos e a propriedade. À medida que o Estado assume, a partir do século XX, um número crescente de serviços sociais – educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais,

estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura – nesse momento, a ineficiência foi um fator essencial que gerou uma crise de Estado. Assim sendo, a gestão pública sofreu sucessivas reformas (KLERING, PORSSE e GUADAGNIN, 2010).

Essa crise foi influenciada a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto de responsabilidades do Estado e a administração pública brasileira passa a sofrer o enrijecimento burocrático extremo (BRESSER-PEREIRA, 1996)

### *2.1.3 Administração Pública Gerencial (APG) ou Nova Administração Pública (NAP)<sup>1</sup>*

Durante as décadas de 1980 e 1990, ocorreu uma crise de governabilidade e credibilidade dos Estados na América Latina, originando a necessidade de mudanças na gestão pública. Esse urgindo assim a Administração Gerencial ou Nova Administração Pública. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos. A questão de gestão na Administração Pública começou com o gerencialismo no Reino Unido e nos Estados Unidos (PAES DE PAULA, 2005). Harvey (1992) afirma que, naqueles países, a cultura do empreendedorismo é muito forte, a ponto de influenciar o gerencialismo no setor público, de forma a prevalecerem condutas como o controle, a eficiência e a competitividade.

Embora o gerencialismo tenha nascido nos EUA e na Inglaterra, essa forma de administração se espalhou para outros países da Europa e América Latina. Como há uma estreita conexão entre os valores e ações de cunho gerencialista e as prerrogativas pós-fordistas da reestruturação produtiva da economia mundializada, o gerencialismo passou a representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais (HARVEY, 1992).

Enquanto metodologia, a Nova Gestão Pública apresenta-se como resposta à crise fiscal do Estado, às políticas econômicas keynesianas e ao consenso social do *Welfare State*. O pensamento que vem dar sustentação a esse novo modelo – chamado de paradigma pós-burocrático – é o da mudança na Administração Pública

---

<sup>1</sup> Para fins deste trabalho, APG e NAP serão considerados sinônimos.

tradicional, visando tornar o Setor Público mais eficiente e produtivo (BARZELAY, 1992).

Também intitulada como Nova Administração Pública, é considerada como algo inédito, não apenas pela sua origem como também por seu aspecto como novo referencial teórico e pela influência que causou e ainda causa nas Administração Pública em diversos países (DASSO JÚNIOR, 2014).

A Nova Administração Pública é caracterizada como um processo de mudança institucional e de construção de novos regimes gerenciais dentro do setor público. Essa inovação gerencial reflete um pouco do descrédito dos governos junto à sociedade e o desejo de que o setor público faça mais gastando menos, utilizando de forma mais eficiente o orçamento público como ferramenta de gestão. Nessa perspectiva, de acordo com Peixoto e Teixeira (2000), no âmbito das mudanças, o discurso desenvolvimentista é substituído pelo discurso da eficiência, enfatizando-se o Estado Empresa ou Estado Gerencial.

Nesse contexto, no caso do Brasil, há relevância em três mudanças que podemos considerar como mudanças com o foco no modelo gerencial: a publicação, no Regime Militar, do Decreto Lei nº 200 de 1967, com vistas: (i) à adoção de um modelo gerencial na administração federal, fundamentando-se na descentralização político-administrativa; (ii) às mudanças, com a Constituição de 1988, tanto na estrutura administrativa (processo de descentralização da administração pública), como na dimensão política (construção da cidadania plena, inserindo a sociedade na formulação de políticas públicas e na gestão governamental); e (iii) à reforma dos anos 90, que tinha como proposta a adoção de um modelo de administração pública gerencial (FADUL e SILVA, 2008).

O Decreto-Lei 200 de 1967, o qual dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa do Estado, foi uma das reformas pela qual a administração pública brasileira passou, e que constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Esse Decreto-Lei, promoveu a descentralização de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (visando a desconcentrar e

descentralizar), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Mais adiante, com a promulgação da Constituição de 1988, a qual representa o marco da descentralização de políticas públicas, principalmente as sociais, são implementadas alterações tanto na estrutura administrativa (processo de descentralização da administração pública), como na dimensão política (construção da cidadania plena, inserindo a sociedade na formulação de políticas públicas e na gestão governamental). Para os municípios, por exemplo, foram redefinidos seus papéis, decorrentes dessa descentralização do novo arranjo federativo (ALVES, 2015).

A partir de então, os municípios passam a assumir determinadas políticas para assegurar o bem-estar da população, como também para promover o desenvolvimento econômico (ABRUCIO e COSTA, 1998). Para além das dificuldades, é importante destacar os pontos positivos da descentralização que são: maior aproximação entre os governantes e os cidadãos, possibilidade e aumento da *accountability* do sistema político (ABRUCIO, 2002).

O termo *accountability*, de origem da língua inglesa, traz a ideia de responsabilização pelos atos praticados, e a prestação de contas, seja no ambiente público ou privado. No Brasil, com a nova Constituição Federal, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e mais controlável (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1346)

Mais adiante em 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), dá-se início no Brasil ao movimento da “Nova Administração Pública”, introduzindo no país um modelo de gestão gerencial, inspirada nas estratégias de gestão de empresas privadas, com o objetivo de desburocratização (SEABRA, 2001). Segundo Bresser-Pereira (2005), essa reforma tinha como objetivos: a) eliminar a crise fiscal, por meio de rigoroso controle das despesas e dos aumentos das receitas públicas; b) a transição da administração pública burocrática para gerencial, tendo foco nos resultados em detrimento do controle dos processos; c) uma melhoria no atendimento das demandas dos cidadãos, por meio da criação de instituições mais descentralizadas e próximas dos cidadãos.

Essa mudança representa uma tentativa do Estado brasileiro à sensibilização da necessidade de alteração de pensamento e atitude, com foco na eficiência

administrativa e na eficácia das políticas públicas. Constitui um rompimento com a Administração Pública Burocrática, mas conserva alguns de seus princípios fundamentais, como a promoção por mérito, as carreiras, a avaliação de desempenho, a existência de um sistema de remuneração e o treinamento dos funcionários, dentre outros. O modelo gerencial tornou-se realidade inicialmente em países da Europa, onde se revelou capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público (GUIMARÃES, 2000).

O Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento que tomou essa iniciativa como o PDRE. Com o objetivo de formar um aparelho de Estado forte e eficiente, a Reforma da Gestão Pública compreendia três dimensões:

- Institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional e criação de novos formatos organizacionais, como agências executivas, agências regulatórias e organizações sociais;
- Gestão, definida pela maior autonomia e novas formas de competência dos gestores – foco em resultados, competição administrada por excelência e controle social; e
- Cultural (mudança de mentalidade), visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial (ABRUCIO, 2002).

Segundo Bresser-Pereira (2005), o Plano Diretor da Reforma do Estado propunha um Estado mais regulador e menos produtor de bens e serviços, ancorado no dever de gerir com eficiência os recursos e apresentar resultados, na responsabilização dos gestores, na transparência e no controle social dos recursos públicos.

#### *2.1.4 A Nova Gestão Pública: Conceito e Características*

Definir a “Nova Administração Pública” como um modelo único da Teoria da Administração Pública acaba sendo complexo tendo em vista as diversas maneiras surgidas em diferentes países, com contextos e culturas distintos, fazendo com que as práticas sejam desiguais (DASSO JÚNIOR, 2014).

Dasso Júnior (2014) destaca que Christopher Hood foi quem criou o conceito da “Nova Gestão Pública”, com a relação de elementos como: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação

com objetivos mensuráveis e claramente definidos; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; introdução da competição no setor público; uso de práticas de gestão do setor privado; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, reduzindo custos e procurando maior eficiência e economia. Ou seja, na opinião de Dasso Júnior (2014), a Administração Pública deve ser redesenhada, seguindo o modelo das empresas privadas, com uma configuração que privilegia a redução dos custos.

Já o Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento (CLAD) definiu em 1998, com o objetivo de adaptar a Nova Gestão Pública aos países anglo-saxônicos, as características que os países da América Latina deveriam apresentar como a profissionalização; transparência e responsabilização, descentralização na execução dos serviços públicos; desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado; controle dos resultados; novas formas de controle; formas de unidades administrativas autônomas; orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário; modificar o papel da burocracia com relação à democratização do Poder público (DASSO JÚNIOR, 2014). O exame das características da “Nova Gestão Pública” permite defini-la como uma teoria de Administração Pública que adota um enfoque empresarial para a gestão, dando ênfase à redução de custos, à eficácia e à eficiência dos aparelhos de Estado, além de propor a clientelização dos cidadãos.

Bresser-Pereira (1996) caracteriza a Administração Gerencial ou Nova Administração Pública como uma gestão orientada ao cidadão e à obtenção de resultados, de confiança nos agentes públicos, descentralizada e de incentivo à criatividade e inovação, que utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. É interessante mencionar um conceito de Estado sob o ponto de vista de seus objetivos, originado de Bresser-Pereira (2017), em que o autor o desdobra em dois conceitos: Estado como regime político e Estado como administração pública. No mundo moderno, o Estado como regime político assumiu a forma de Estado social e, como administração, a de Estado gerencial.

Governar é fazer os compromissos para alcançar a maioria, é definir as leis e políticas públicas, é tomar decisões estratégicas voltadas para o interesse público e nacional — é aperfeiçoar e garantir o Estado enquanto regime político. Mas governar é administrar a organização do Estado: é escolher os principais responsáveis por sua implementação, é detalhar e implementar as leis e políticas, é aperfeiçoar constantemente o aparelho do Estado de forma

a operar os serviços públicos com qualidade e eficiência — é tornar o Estado, estado gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Essas duas vertentes serão basilares para a compreensão do cenário brasileiro em que se deu esta pesquisa, e suas características serão explicitadas a seguir.

### *2.1.5 A eficiência como princípio da Nova Administração Pública*

No âmbito das organizações públicas, a expressão eficiência vem sendo amplamente utilizada, muitas vezes como forma de motivação para a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, o Estado com sua Administração busca atingir os objetivos, traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e mais econômico, melhorando a relação custo/benefício da atividade da Administração (SILVA, 2013).

Nesse contexto, há vinte anos, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, alterava o texto do art. 37 da Constituição Federal, o qual passou a incluir a eficiência dentre os princípios da Administração Pública.

A intenção era implementar, de forma definitiva, o modelo de administração gerencial no Brasil, iniciada em 1995, a partir de uma onda de reformas empreendidas em todo o mundo (SILVA e FADUL, 2012). Silva (2013) menciona que a eficiência é a procura de produtividade e economicidade, reduzindo os desperdícios de dinheiro público, resultando na execução dos serviços com presteza, perfeição e rendimento funcional. Já para Lima (2007) é importante ampliar o conceito no âmbito da administração pública para além da economia de recursos, ao tornar a visão da eficiência como algo de atingimento de resultados necessários por meio de uma relação entre a qualidade do resultado e a qualidade do gasto público.

Lima (2007) também afirma que a eficiência é conseguir fazer o máximo com os recursos disponíveis. Esse máximo diz respeito à produtividade e tem limites claros relacionados à manutenção da qualidade do que se faz. Ou seja, perseguir a otimização da utilização dos recursos, em tese, não deveria redundar em perda de qualidade na prestação dos serviços públicos, pelo contrário, deve-se melhorar a prestação, pois o fim maior não é apenas diminuir pura e simplesmente as despesas da Administração, mas atender às demandas dos cidadãos.

Dessa forma, como direcionamento desta pesquisa, procurou-se avaliar a Modalidade Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos com a substituição do convênio pelo Termo de Adesão no sentido de simplificar o Programa, na perspectiva do aumento da eficiência administrativa do programa.

### **2.3 Políticas Públicas e Avaliação**

A seção Políticas Públicas e Avaliação apresenta conceitos de políticas públicas e a importância de sua avaliação.

Como bem nos assegura Heidemann (2009), pode-se dizer que políticas públicas é um nome genérico para as ações e decisões desenvolvidas pelos governos dos estados nacionais em conjunto com as ações da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato.

No mesmo sentido, Belinovski (2013) menciona que as políticas públicas focalizam a garantia de direitos de cidadania e, normalmente, direcionam populações em alguma situação de vulnerabilidade. Assim, originar uma política pública, segundo Secchi (2013), se justifica para a solução de problemas relevantes de uma determinada sociedade.

E para saber se a política pública está sendo eficiente e eficaz é necessária sua avaliação. Para Rossi, Freeman e Lipsey (1999), a avaliação de uma política tem a incumbência de focar no Programa, na sua estrutura, nos serviços ofertados, bem como na sua eficiência. O mais importante em uma avaliação é a comparação de sua teoria com o que realmente acontece no local em que a política pública é aplicada.

Heidemann e Salm (2014), por sua vez, também destacam que a avaliação de política pública se trata de uma consistência de propostas para o desempenho público, mensurando e avaliando os resultados ocorridos. Em termos amplos, trata-se de como uma política pública de fato está funcionando na prática, consistindo em avaliar os meios em que são implementados e se os objetivos estão sendo atingidos.

É importante frisar, portanto, que uma avaliação de política pública é essencial para que se possa levantar informações se as ações do Estado são sendo úteis para a sociedade a qual era objetivo de política. Trevisan e Van Bellen (2008) ressaltam também que, com a avaliação, é possível encontrar os elementos da política que

podem ser aprimorados, eliminados, bem como a criação de novas ações dentro daquela política.

É importante mencionar que há várias formas de realizar a avaliação de políticas públicas. Segundo Jannuzzi (2011), por exemplo, uma pesquisa de satisfação com os beneficiários de uma determinada política pública é uma das formas de avaliação. A avaliação acadêmica também pode ser considerada como uma forma de qualificar uma política, tendo em vista que pode ser voltada para a efetividade, seus impactos para a sociedade, sendo mais vantajosa por resultar numa pesquisa científica.

## **2.4 Agricultura Familiar**

Desde a década de 70, a pequena propriedade rural tem passado por relevantes evoluções, essas mudanças uniu o setor, os agricultores familiares, a defenderem seus espaços como atores protagonistas do desenvolvimento rural brasileiro (NASCIMENTO e JOHANN, 2017).

Pode-se dizer que a agricultura familiar, mesmo sendo um importante setor para a segurança alimentar e o abastecimento de alimentos para o Brasil, recebia do Estado uma atenção secundária. Somente a partir dos anos 90 houve um planejamento de políticas públicas voltadas a esse segmento rural (SILVA, 2007). Assim sendo, fica claro que, com a falta de apoio do Estado, não é exagero afirmar que a agricultura familiar poderia ser vista como um setor atrasado do ponto de vista econômico, tecnológico e social, e vista também como a produtora apenas de alimentos básicos de subsistência (BUAINAIN, 2007).

Conforme verificado por Mattei (2007), no início dos anos 90, se iniciou a pressão dos movimentos sociais ligados ao setor da agricultura familiar para o Estado agir, levando ao surgimento, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esse Programa, basicamente de equalização de taxa de juros, é instituído num momento em que o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os problemas principais enfrentados pelos agricultores, em particular, os familiares (GUANZIROLI, 2007).

Rocha (2015) segue a mesma linha de Buainain e menciona que, até a década de 1990, o Estado não havia elaborado políticas públicas específicas para a

agricultura familiar. Com o reconhecimento da importância dessa categoria social, ela começa a receber maior atenção a partir da criação do PRONAF em 1996.

Guanziroli (2007) argumenta que à época da criação do PRONAF, os produtores familiares, descapitalizados e com baixa produtividade, não estavam em condições de tomar recursos a taxas de mercado para realizar os investimentos em modernização e elevação da produtividade. Pelo menos na etapa inicial do processo de acumulação, seus investimentos não eram rentáveis se avaliados pela taxa de juros de mercado; seus rendimentos também não eram compatíveis para reembolsar empréstimos tomados em condições comerciais.

É interessante aliás mencionar que, fatores como o surgimento do PRONAF, os agricultores familiares ganharam relevâncias nas discussões de políticas públicas (MARTINS, 2016). Da mesma forma, Muller (2007) menciona que houve um reconhecimento da importância do setor com a concretização de uma política pública. A partir daí, com a criação do PRONAF, em 2006 foi regulamentada a Lei da Agricultura Familiar que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social, resultando no conceito oficial de agricultura familiar, que passou a ser utilizada como padrão na organização da ação governamental (GRISA e SHNEIDER, 2014).

Como resultado, esse conceito foi destacado no art. 3º da Lei nº. 11.326, de 24 de julho de 2006, em que o agricultor familiar e o empreendedor familiar rural são considerados como aqueles que praticam atividades no meio rural, atendendo às seguintes condições:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006)

Segundo Altafin (2005), existem também os conceitos desenvolvidos pela área acadêmica. Baiardi (1999) estabelece cinco categorias de agricultor familiar: tipo A, B, C, D e tipo E. O tipo A, é predominante na região do Cerrado, mais tecnificado e ligado principalmente à produção de grãos. O tipo B, integrado em complexos agroindustriais

– produtor de aves e suínos, inclusive também voltado à produção de frutas. Já o tipo C é uma agricultura familiar colonial, localizada na região Sul e em Minas Gerais, uma agricultura mais diversificada, combinando pecuária com pomares. O tipo D, por sua vez, é uma agricultura semimercantil, predominante no Nordeste e no Sudeste. E, por último o tipo E, semelhante ao tipo D, no entanto, identificado pela marginalização e exclusão social (BAIARDI, 1999).

Há também um estudo de formação do conceito de agricultura familiar realizado no âmbito de um Projeto de Cooperação Técnica com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Essa pesquisa caracterizou como agricultora familiar a gestão da unidade produtiva ser realizada por pessoas que mantêm entre si laços de sangue ou casamento, a grande parte do trabalho ser fornecida pela família; a propriedade pertencer à família (INCRA/FAO, 1996).

Considerando esses diferentes aspectos, nota-se que não existe concordância, mesmo não sendo um termo propriamente novo. Shimitz e Mota (2006) mencionam que a origem do termo agricultor familiar está relacionada à existência dos pequenos agricultores que vendiam os excedentes de sua produção. Esse termo está relacionado a critérios como: tamanho da propriedade, quem administra a terra, tempo de trabalho da família, dentre outros.

Mesmo com estas diferenciações definições e categorizações desse setor, a agricultura familiar é reconhecida como importante categoria social e política pelo Estado brasileiro (GRISA e SCHNEIDER, S., 2015), passando a ser considerada como segmento principal para a produção de insumos, geração de emprego e renda e abastecimento alimentar das populações.

Esse segmento é responsável por uma parcela importante da segurança alimentar e nutricional da população, como fornecedora de alimentos para o mercado interno (BUAINAIN, SABBATO, A. Di, & GUANZIROLI, C. E., 2009) (DEL GROSSI, MARQUES, V., & FRANÇA, C.G., 2010). A agricultura familiar medida pelo Censo Agropecuário de 2006, corresponde a 84,4% dos 4,37 milhões de estabelecimentos agropecuários brasileiros, ocupando 24,3% da área total, com cerca de 80,25 milhões de ha (KAGEYAMA, BERGAMASCO, S. M. P. P., & OLIVEIRA, J. T. A., 2013).

Segundo Assis, Priore e Franceschini (2017), a importância desse setor na produção agrícola brasileira é inquestionável, por ser o principal abastecedor de produtos básicos para alimentação humana. Segundo dados do Ministério do

Desenvolvimento Agrário (2015), na agricultura familiar domina a produção de mandioca (87%), seguida de feijão (70%), carne suína (59%), leite (58%), carne de aves (50%) e milho (46%) (ASSIS, PRIORE e FRANCESCHINI, 2017).

## **2.5 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

Com a criação do PRONAF, fato mencionado anteriormente, os agricultores familiares se sentiram estimulados e criaram expectativas em poder influenciar as políticas públicas voltadas para o setor. Naquela época, havia ainda o desafio de que permanecia entre esses agricultores a comercialização de seus produtos. Segundo Buainain (2007), as organizações dos agricultores perceberam que as melhorias nas condições de produção conquistadas pela disponibilidade de crédito já não bastavam, e que era necessário um aporte do Estado com mecanismos que melhorassem a infraestrutura e o acesso aos mercados e à comercialização, como também mecanismos que viabilizassem a segurança alimentar do país.

Dessa forma, o Estado Brasileiro constituiu, em 2003, a política pública chamada Programa de Aquisição de Alimentos, que tem como principais objetivos a promoção da segurança alimentar e nutricional da população e a garantia de renda para a agricultura familiar.

Esse Programa foi lançado no âmbito do Programa Fome Zero, a partir de proposta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), tendo em vista que o tema da fome era destaque nos fóruns tanto no âmbito federal como de fóruns de movimentos sociais (PORTO, SOARES, *et al.*, 2014). O PAA foi criado com originalidade, inserindo aspectos modernos em termos de política pública, dentre as quais se pode destacar que estabeleceu recursos e metodologia específica para compras públicas de alimentos oriundos da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais; definiu processo de compras por dispensa de licitação, permitindo a aproximação de uma relação direta entre governo e sociedade civil; definiu metodologia de preços a serem pagos nas aquisições (PORTO, 2014).

Paralelamente, outro fator que pode ser considerado que estava em destaque nessa época era a questão de Segurança Alimentar e Nutricional do país. Com isso, foram desenvolvidas várias agendas, como a recriação do CONSEA, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – (Lei Nº

11.346/2006), e a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CRUZ, 2016).

A reinstituição do CONSEA é um fato relevante no âmbito do PAA, pois, além de ter sido um conselho protagonista na criação do PAA (PORTO, 2014), é um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, em regime de colaboração com as demais instâncias do Sisan (BRASIL, 2017).

Assim, uma das principais ações do CONSEA, em conjunto com os estímulos para o desenvolvimento de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), foi de inovar, no âmbito das políticas públicas, no sentido de construção de programas/ações de fortalecimento e incentivo da agricultura familiar e de segurança alimentar e nutricional, estabelecidos pelo Governo Federal nos últimos 14 anos (CRUZ, 2016).

Salgado (2016) ressalta que o PAA foi a primeira política pública de aquisição de alimentos da agricultura familiar, com foco na produção dos agricultores familiares e na distribuição dos alimentos adquiridos às pessoas em insegurança alimentar e nutricional. Foi fundamental também para constituir estoques estratégicos de produtos agrícolas.

O Marco Legal do PAA foi instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, posteriormente alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Considerando que o arcabouço legal do PAA é relevante nesta pesquisa, está disponível no Anexo A.

Nesse meio, com a institucionalização do PAA, os agricultores familiares se sentiram mais seguros para a comercialização de seus produtos, produzindo mais e melhor (DEBUS, SILVA, *et al.*, 2016). Na mesma linha, Cruz (2016) menciona que o Programa apresenta elementos tanto de política agrícola como de segurança alimentar e nutricional.

Ainda segundo Paula, Kamimura e Silva (2014), o PAA é considerado um programa fundamental para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares. A partir do momento em que houve um reconhecimento da produção familiar, possibilitou-se uma aproximação entre o produtor e consumidor. Além de incentivar a produção da agricultura familiar, especificamente, o PAA também

melhorou o mercado de produtos agroecológicos ou orgânicos, acrescentando 30% nos preços de referência em relação aos preços dos produtos convencionais.

Na sua estrutura organizacional, o PAA comporta um Grupo Gestor (GGPAA) – órgão colegiado de caráter deliberativo – composto por um representante titular e suplente do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), do Ministério da Fazenda (MF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD/CC) (BRASIL, 2012).

Destaca-se como competências do GGPAA a forma de funcionamento das modalidades, a metodologia dos preços praticados no PAA, as condições de doação dos alimentos, as condições de formação dos estoques públicos, os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores e consumidores etc.

Além do Grupo Gestor, há as Unidades Executoras do PAA: os órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal – direta ou indireta – e consórcios públicos, que celebram Termo de Adesão ou Convênios com a Unidade Gestora; a CONAB e outros órgãos ou entidades da administração pública federal que celebrarem Termo de Cooperação com a Unidade Gestora (BRASIL, 2012).

Segundo o Decreto nº 7.775 de 2012, o programa pode ser executado por meio de seis modalidades, quais sejam:

- a. Compra com Doação Simultânea, que compra produtos da agricultura familiar e os destina à rede socioassistencial ou de equipamentos públicos de nutrição;
- b. Compra Direta, que realiza compras da agricultura familiar com o objetivo de sustentação de preços;
- c. Apoio à Formação de Estoques, para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos;
- d. Compra Institucional, que realiza compras da agricultura familiar para atender demandas de órgão públicos, com recursos próprios;
- e. Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – o PAA Leite – que compra leite, garante a sua pasteurização e doação a beneficiários consumidores e unidades receptoras.
- f. Aquisição de Sementes – compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). (BRASIL, 2012)

Rambo (2016) destaca que existe, para cada modalidade, um limite por ano de valor por unidade familiar ou organização fornecedora de alimentos. Encontra-se no Quadro 1, a descrição das unidades executoras, os limites de cada modalidade, e as unidades gestoras, as quais têm competência em gerir o Programa.

**QUADRO 1 - MODALIDADES E LIMITES DO PAA**

<b>Modalidade</b>	<b>R\$/Unidade Familiar/Ano</b>	<b>R\$/Organização Fornecedora/Ano</b>	<b>Unidades Executoras</b>	<b>Unidades Gestoras</b>
Compra com Doação Simultânea – CDS	R\$ 6500,00 (PAA Termo de Adesão) R\$ 8000,00 (PAA CONAB)	R\$ 2 milhões (PAA CONAB)	CONAB, Estados, Municípios e DF	MDS
Compra Direta	R\$ 8000,00	R\$ 500 mil	CONAB	MDS
Formação de Estoques	R\$ 8000,00	R\$ 1,5 milhão	CONAB	SEAD/CC
Compra Institucional	R\$ 20 mil	R\$ 6 milhões/órgão comprador	União, Estados, Municípios e DF	União, Estados, Municípios e DF
PAA Leite	R\$ 9500,00	–	Estados do NE e N de MG	MDS
Aquisição de Sementes	R\$ 16 mil	R\$ 6 milhões/ organização fornecedora	CONAB	MDS

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Decreto 7775/2012, Art. 19.

Cabe destacar que o PAA originou um novo momento de mercado para o setor da agricultura familiar, já que também é uma política que contribui no combate à fome. Dessa forma, estudar o funcionamento deste Programa, tanto pelo aspecto positivo como negativo, e poder fazer um levantamento de suas limitações e possíveis melhorias, é relevante para abrir um espaço de discussão sobre a contribuição do Estado em efetivar a soberania alimentar (COCA, 2016).

### *2.5.1 O PAA Compra com Doação Simultânea – Termo de Adesão*

A possibilidade de adesão ao PAA foi iniciada pela publicação da Lei nº 12.512/11 que, em seu Capítulo III, art. 20, prevê a possibilidade de execução do

Programa por estados, Distrito Federal, municípios e consórcios públicos mediante a celebração do Termo de Adesão (BRASIL, 2011).

Antes dessa possibilidade, a execução do Programa com os estados e municípios eram feitas através de convênios. De acordo com Brasil (2013), convênio pode ser definido como

o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2013).

A partir dessa Lei e de sua regulamentação, e tendo em vista orientações do Grupo Gestor do PAA, o MDS iniciou uma ação gradual de celebração de Termos de Adesão com entes que passaram a ser entendidos como Unidades Executoras do Programa.

É importante mencionar que, segundo Porto (2014), em 2011 e 2012, o MDS avançou nas parcerias com os entes federados, a partir da criação da nova forma de operacionalizar via Termo de Adesão, que veio para substituir os convênios, com a perspectiva de agilizar os procedimentos administrativos e avançar na execução do PAA com os entes federados. Para isso, o MDS firmou os Termos de Adesão com os estados brasileiros e avançou na parceria com centenas de municípios (PORTO, 2014).

Segundo Brasil (2014a), há quatro modelos de adesão, que permitem a execução do Programa:

*Adesão estadual com execução direta:* Neste caso, o Termo de Adesão é celebrado entre o MDS e a unidade federativa estadual. No modelo adesão estadual direta o PAA é executado por uma Secretaria de Estado.

*Adesão estadual com execução indireta:* Neste modelo de adesão, uma entidade da administração indireta é indicada pelo governo do estado para ser a Unidade Executora do Programa. Assim, o Termo de Adesão é celebrado entre o MDS, a Unidade Federativa Estadual e a entidade da administração indireta designada.

No modelo de Adesão Estadual Indireta o PAA é executado por um órgão da Administração Indireta, como uma autarquia, uma fundação, entre outras, como a Emater, por exemplo.

*Adesão municipal pura:* Modelo de Termo de Adesão em que o município faz a gestão do Programa de forma independente, sem a participação do estado. Na adesão municipal pura o município é responsável por todas as atividades necessárias à execução do PAA, sem o auxílio do estado.

*Adesão Municipal Mista:* Modelo em que os municípios aderem ao Programa em conjunto com o estado, que deve apoiá-los em diversas ações. O estado assume o compromisso de cooperar com a execução do Programa em seu território, auxiliando os municípios que almejem implantar o PAA. Na adesão municipal mista o município tem o auxílio do Estado para executar o Programa, como, por exemplo, na assistência técnica aos agricultores do município, nas capacitações, no planejamento integrado do PAA entre os municípios do estado etc (BRASIL, 2014a).

E para sua execução, a União é autorizada a realizar pagamentos diretamente aos executores do PAA, ou seja, os agricultores familiares recebem os recursos da venda de seus produtos diretamente da União por meio de um cartão magnético. O Decreto 9.214 de 29/11/2017 que altera o Decreto 7775/2012 torna o Banco do Brasil o Agente Operador Oficial do PAA (BRASIL, 2012).

Por outro lado, Porto (2014) defende que a importância em proceder ao pagamento direto às cooperativas e associações se traduz em reconhecimento da representatividade que as organizações têm no processo de gestão no âmbito do projeto do PAA. A opção pela gestão coletiva pretende ser uma ferramenta de estímulo ao processo organizativo. O autor critica o pagamento direto ao produtor individual, desestruturando a lógica associativa, dificultando ainda a partilha das despesas financeiras referentes aos custos administrativos, operacionais e de logística inerentes à execução do projeto.

Os produtos adquiridos são doados às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional – Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos – e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, à rede pública e filantrópica de ensino, saúde e justiça – conforme a Resolução nº 81, de 9 de abril de 2018 (BRASIL, 2018).

Carvalho e Neto (2016) ressaltaram que a execução do PAA Termo de Adesão possibilitou a execução com os estados e municípios sem a necessidade de contrapartida com recursos financeiros, obrigatória quando é executada via Convênio. Essa necessidade, muitas vezes, recorrentemente foi utilizada para justificar atrasos na execução do programa, bem como, ausências de acompanhamento das ações de aquisições de produtos juntos aos agricultores familiares.

De acordo com Brasil (2013), a contrapartida pode ser definida como

a parcela de colaboração financeira do conveniente (Estado ou município) para a execução do objeto do convênio.” No convênio, o Plano de Trabalho deve conter “previsão de prazo para a execução consubstanciada em um

cronograma de execução do objeto, no respectivo cronograma de desembolso e no plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da **contrapartida financeira do proponente**, se for o caso, com estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos.

Para se tornar Órgão Executor do PAA, ou seja, Prefeituras ou Governos de Estados, é necessário o envio de documentação ao MDS e cadastro de informações no Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA). A partir de ofício assinado pelo Chefe do Executivo, tanto do Município como do Estado, manifestando o interesse de participar do programa, o MDS gera uma senha para o registro de informações institucionais no SISPAA. Feito isso, é gerado um Termo de Adesão, que é assinado e encaminhado à Unidade Gestora, ou seja, ao MDS, juntamente com outros documentos (BRASIL, 2014a).

O Termo de Adesão é um documento criado a partir das normas fixadas pelo Grupo Gestor do PAA e deve conter a descrição do objetivo do termo e a descrição dos compromissos assumidos pelas partes. Tem vigência de cinco anos, sendo possível a renovação por igual período (BRASIL, 2012). A adesão é oficializada com a publicação do extrato do Termo de Adesão, pelo MDS no Diário Oficial da União (BRASIL, 2014a). O Anexo B apresenta um modelo de Termo de Adesão.

Para que o ente inicie sua execução, são necessárias duas etapas: a primeira é a etapa do Plano Operacional, o qual é a pactuação de recursos disponibilizados pela Unidade Gestora comparando-se com a demanda necessária daquele ente. Essa demanda pode ser encontrada com o levantamento das necessidades apresentadas pelas entidades assistenciais aptas a receberem os alimentos comprados pelo PAA, ou seja, Unidades Receptoras (BRASIL, 2014a). É importante ressaltar que essa pactuação está diretamente vinculada à disponibilidade financeira para a ação orçamentária do Programa.

A consolidação dessa etapa acontece em duas fases: após publicação de Portaria Ministerial pelo MDS, contendo as informações acerca do orçamento disponibilizado, das metas de atendimento das entidades beneficiárias e dos fornecedores; e após a impressão do Plano Operacional diretamente do SISPAA, que deve ser assinado e enviado ao MDS (BRASIL, 2014a).

Completado o Plano Operacional, a Unidade Executora elabora no Sistema SISPAA a sua Proposta de Participação, a qual deve ser aprovada pela instância de controle social. Esse documento deve conter informações sobre os produtos a serem comprados e a metodologia de obtenção de preços (média a partir de três preços obtidos em pesquisas de mercados atacadistas locais, válidos por 12 meses), sobre as entidades receptoras, demonstrando sua demanda, capacidade de armazenamento e número de atendidos, e também, o parecer da instância de controle social (BRASIL, 2014a).

Segundo o Manual do PAA (BRASIL, (2014a), a segunda etapa se refere à Proposta de Participação as Unidades Executoras, momento em que os Estados ou Municípios selecionam os beneficiários fornecedores e as entidades a serem atendidas com alimentos, selecionam também os produtos a serem adquiridos e definem os preços a serem adotados nas operações de compra. Dessa etapa resulta o cadastramento de uma Proposta de Participação no SISPAA, a qual é posteriormente analisada pela equipe do MDS para aprovação (BRASIL, 2014a).

Para o cadastro dos beneficiários fornecedores na Proposta de Participação, são necessários os CPFs dos agricultores familiares e do número da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). A participação do fornecedor no Programa é relacionada à sua unidade familiar, não individual. Eventualmente, o produtor pode comercializar para mais de uma Unidade Executora, porém o valor pago anualmente permanece o mesmo. Após realizado o cadastro do beneficiário fornecedor, é gerado um Termo de Compromisso, o qual deve ser assinado pelo produtor e pelo representante da Unidade Executora. Já os beneficiários receptores dos alimentos (Unidades Receptoras), são selecionados após ampla divulgação e são priorizadas aquelas entidades que servem refeições regulares para público em insegurança alimentar. É também avaliada a demanda da Unidade Receptora, sua capacidade de armazenamento e o público que recebe as refeições, a fim de se disponibilizar uma alimentação adequada.

O cadastro de tais entidades na Proposta de Participação no SISPAA, é feito utilizando-se o CNPJ da entidade, alguns dados gerais acerca do trabalho realizado por esta (número de pessoas atendidas, por exemplo), e os dados do representante da entidade. Após terminada a inclusão das entidades no sistema, é gerado Termo de Compromisso, assinado pela entidade e representante de Unidade Executora. Tendo

sido devidamente cadastrados, tanto os beneficiários consumidores quanto os fornecedores estão aptos a participarem do Programa (BRASIL, 2014a).

Durante a fase da elaboração da Proposta de Participação, a instância de Controle Social participa com sua análise sobre a efetividade da proposta principalmente sobre o processo de seleção das entidades receptoras de alimentos. Concluída a Proposta de Participação, esta é analisada pelo MDS. No caso de aprovada, são gerados os cartões bancários exclusivos para os fornecedores retirarem os pagamentos realizados pelo governo (BRASIL, 2014a), dando início à execução do PAA Termo de Adesão.

Uma das vantagens encontradas na utilização do Termo de Adesão em relação ao convênio é o estágio da Prestação de Contas. No termo de adesão, o pagamento aos beneficiários fornecedores é feito diretamente pelo MDS, oferecendo uma maior agilidade em relação a essa parte do processo, enquanto no convênio, esse pagamento é realizado pela Unidade Executora. Assim, a Prestação de Contas por parte da Unidade Executora torna-se complexa, como se pode observar, considerando a obrigatoriedade por parte do executor em inserir muitos documentos e informações no Sistema SICONV. O *Manual do Usuário: Prestação de Contas, Perfil Conveniente e Concedente* aponta que

O registro da Prestação de Contas deverá ser feito no sistema SICONV pelo usuário que tem o perfil de Cadastrador de Prestação de Contas e enviada para análise pelo usuário do Conveniente com o perfil de Gestor de Convênio do Conveniente ou Gestor Financeiro do Conveniente. Os entes Convenientes deverão registrar todos os procedimentos de execução do Convênio realizados, quais sejam: processo de compra, contratos se houver, documentos liquidados, pagamentos e ingressos de recursos, bem como a geração e aprovação de todos os relatórios de execução pelo Conveniente e Concedente. Somente os relatórios de execução aprovados ficarão disponíveis, em PDF, na aba "Relatórios" da Prestação de Contas para análise do Concedente. Após a aprovação do relatório Físico do Plano de Trabalho, pelo Concedente, as informações incluídas como realizadas são transportadas para a aba "Cumprimento do Objeto" da Prestação de Contas, bloco Relatório Consubstanciado, resultando nas informações das metas e etapas cumpridas e, conseqüentemente, das metas e etapas não cumpridas. Após o registro de todos os procedimentos, o Conveniente deverá elaborar a prestação de contas e enviar para análise do Concedente. O Concedente, após o recebimento da prestação de contas, inicia os procedimentos de análise. O prazo para Prestação de Contas será contado a partir do término da vigência do Convênio. Sempre a última vigência (Portaria nº 507/2011. Art. 72). O sistema sinalizará se a Prestação de Contas foi apresentada dentro ou fora do prazo estabelecido pelo Concedente (BRASIL, 2013).

De forma esquemática, a Figura 2 apresenta esse fluxo:

FIGURA 2 - FLUXO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO



Fonte: (BRASIL, 2013)

Já no Termo de Adesão, o pagamento aos beneficiários fornecedores, deve ser precedido da comprovação, pela Unidade Executora, da entrega dos alimentos na quantidade prevista e com qualidade satisfatória. Deve-se atentar para os seguintes procedimentos: (i) Emissão do Termo de Recebimento e Aceitabilidade pelo SISPA, a ser assinado por agente público; (ii) Recebimento de nota fiscal do beneficiário fornecedor em nome do MDS e ateste pelo servidor público; (iii) Guarda, pela Unidade Executora, de todos os documentos em boa ordem, em processo administrativo; (iv) Inserção das informações relativas às notas fiscais no SISPA; (v) Ateste das notas fiscais e impressão do Termo de Ateste das Notas Fiscais (Anexo XIII), a ser assinado pelo titular da Unidade Executora. Uma vez que o pagamento aos fornecedores beneficiários é executado pelo MDS e, por consequência, as notas fiscais são emitidas em nome desse, cabe a ele a obrigação pelo recolhimento e empenho acessório referente à contribuição social do INSS. Segundo a disposição da Lei nº 8.212/91, do Decreto nº 3.048/99 e da Instrução Normativa RFB nº 971/2009, o documento que dá suporte ao cálculo do recolhimento e comprova o fato gerador da despesa é a nota fiscal, que *in casu* é emitida pelo beneficiário fornecedor e atestada, cadastrada no Sistema e arquivada pela Unidade Executora (estados e municípios).

Os pagamentos serão realizados diretamente aos beneficiários fornecedores por meio de crédito em cartão bancário gerado pelo PAA e disponibilizado na agência bancária indicada pela Unidade Executora no ato da vinculação dos beneficiários fornecedores.

## 2.6 Revisão Sistemática sobre o PAA

Para subsidiar a discussão sobre a avaliação do PAA, realizou-se uma revisão sistemática de literatura com o objetivo de conhecer as últimas pesquisas sobre o assunto. O ponto de partida foi o levantamento da produção científica no período de 2009 a 2017 do portal de Periódicos da CAPES, resultando em 29 trabalhos.

### 2.6.1 Protocolo de Pesquisa

Esse levantamento trata-se de uma revisão sistemática de literatura construída no período de março a abril de 2017. Segundo Rother (2007), essa revisão é planejada para responder a uma pergunta específica e que utiliza métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente os estudos e para coletar e analisar os dados desses estudos incluídos na revisão.

Como estratégia de busca para seleção dos estudos, foi consultada a base de dados do portal de periódicos da Capes. A revisão foi realizada utilizando a palavra-chave: “Programa de Aquisição de Alimentos”.

Para a revisão, considerou-se o período de 2009 a 2017, ou seja, nove anos. Inicialmente, as publicações foram pré-selecionadas pelos títulos, os quais deveriam conter o termo completo e/ou referências, acompanhada da leitura dos resumos disponíveis e posteriormente a leitura na íntegra dos estudos. Após a leitura total dos estudos, incluíram-se nesta revisão artigos originais, de cunho nacional, que apresentavam associação sobre o PAA e seus principais objetivos, quais sejam: assegurar o acesso aos alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e o fortalecimento da agricultura familiar.

A busca eletrônica na Plataforma Capes resultou na identificação inicial de 69 trabalhos. Após o primeiro refinamento, selecionaram-se 29, cujos títulos ou resumos mencionavam o PAA relacionado aos seus objetivos. Excluíram-se 40 estudos que não contemplavam os objetivos dessa revisão, artigos repetidos e aqueles que avaliavam a questão de inocuidade de alimentos doados pelo PAA, estes muitos estudados pela área de Nutrição e Saúde.

### *2.6.2 Apresentação dos Resultados da Revisão*

Essa seção apresenta os resultados dos 29 artigos selecionados para a análise, considerando-se o protocolo de revisão sistemática estabelecido para a pesquisa. Assim, foram evidenciados os principais resultados encontrados nas pesquisas.

O referido levantamento das produções científicas buscou identificar todos os aspectos avaliativos sobre o PAA, destacando as produções que investigaram a gestão da política pública e/ou as percepções dos atores do PAA. Dessa etapa, resultaram os trabalhos elencados no Quadro 2, organizados pelos resultados encontrados nas pesquisas tais como aumento de renda dos agricultores, estruturação da comercialização, dificuldade em gerir o PAA, etc.

QUADRO 2 - LEVANTAMENTO NO PERIÓDICO CAPES DE ESTUDOS REALIZADOS SOBRE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

TÍTULO	AUTORES	PRINCIPAIS RESULTADOS
A importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios da cidadania dos Estados de Minas Gerais e da Bahia: criação de novos mercados a partir da visão dos Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	(SILVA, FERREIRA e AMODEO, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o PAA está garantindo a venda dos produtos da agricultura familiar, melhorando a segurança alimentar dos integrantes das instituições beneficiadas.</li> <li>▪ dificuldades na gestão do PAA: necessidade de suporte para a elaboração e gestão dos projetos, pouca informação dos agricultores sobre o programa.</li> </ul>
Agricultura familiar e os mercados institucionais: análise do programa de aquisição de alimentos (CPR-Doação) em Boa Vista-Roraima.	(ROCHA e ANJOS, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o PAA em Boa Vista significou uma 'revolução' entre os produtores familiares, atuando como um fator de dinamização dos produtores ante as expectativas de melhoria de suas rendas, das condições de vida e trabalho cristalizada na compra institucionalizada de seus produtos.</li> </ul>
Agricultura Familiar e Programa de Aquisição de Alimentos no Estado de Mato Grosso	(CABRAL, CARDOSO, et al., 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os resultados apontam que o PAA no MT atingiu maior número de agricultores nos anos de 2010-2012, garantindo a geração de renda familiar, organização (associações e cooperativas) entre os agricultores, fornecimento de alimentos e o desenvolvimento local.</li> </ul>
Agricultura Familiar no Município de Curvelândia/MT: análise da produção vinculada ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	(QUEIROZ, NEVES, et al., 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O PAA resultou na diversidade da produção; estruturação da comercialização.</li> </ul>
Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - modalidade compra com doação simultânea: o caso do assentamento Estrela da Ilha, em Ilha Solteira-SP	(ROCHA, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O PAA resultou na diversidade da produção, favorecendo as entidades beneficiadas, além de economia de recursos financeiros nas despesas com alimentos, garantia da venda dos produtos da agricultura familiar.</li> </ul>

Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Paranaíta, estado de Mato Grosso, Brasil	(DE OLIVEIRA e PESSOA, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento da renda do agricultor fornecedor do PAA no município; diversificação da alimentação escolar.</li> </ul>
Análise do Programa de Aquisição de Alimentos no Município de Pinhalzinho/SC como estratégia de reprodução socioeconômica da produção familiar	(HENTZ, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os resultados revelam que o PAA se constitui como uma importante política pública, principalmente como alternativa acessória de renda para o núcleo familiar.</li> </ul>
As catadoras de mangaba no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: um estudo de caso em Sergipe	(MOTA, SCHMITZ, <i>et al.</i> , 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o PAA tem influenciado no aumento da renda, do consumo e da autoestima. As regras do programa foram ressignificadas e adaptadas localmente. Constatou-se o aumento da solidariedade entre as catadoras participantes.</li> </ul>
Avaliação do perfil dos agricultores que fornecem produtos para o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA no município de Toledo - PR.	(DEBUS, SILVA, <i>et al.</i> , 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O PAA vem contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar com a geração de renda, incentivando a diversidade de produção, a fidelidade na permanência no programa, a ampliação nos estoques de alimentos para distribuição dos programas alimentares e a inclusão social dos produtores rurais.</li> </ul>
Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Castilho-SP e em Andradina-SP	(LOPES e ALMEIDA, 2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o PAA e o PNAE ajudam no estabelecimento de um mercado específico, o qual propicia vantagens como a garantia da comercialização a preços que buscam valorizar a agricultura familiar.</li> </ul>
Avaliação comparativa dos impactos do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Ubá, Minas Gerais, Brasil	(OLIVEIRA, BATALHA e PETTAN, 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ambas as políticas apresentaram benefícios socioeconômicos positivos. Por outro lado, a participação no PAA e no PNAE não levaram os agricultores a auferirem rendas extras advindas da inserção em novos mercados.</li> </ul>
Contribuição dos programas de compra institucional (PAA e PNAE) para a estabilização	(SALGADO, TEIXEIRA e CUNHA, 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O estudo constatou que o PAA e o PNAE ainda não se apresentam como programas efetivos mediante a capacidade</li> </ul>

dos preços agrícolas em Minas Gerais		de contribuição na estabilização e elevação dos preços pagos ao agricultor.
Gerenciamento de projetos vinculados ao Programa de Aquisição de Alimentos – doação simultânea em Minas Gerais	(CIRINO, CASTRO, <i>et al.</i> , 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Observou-se dificuldade de gestão do PAA nas organizações da agricultura familiar pesquisadas, 60% não conseguem cumprir o estabelecido nos projetos firmados com o PAA CONAB.</li> </ul>
Grau de cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) junto aos agricultores familiares do Estado de Minas Gerais	(SIMÃO, SILVA e SILVEIRA, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o atendimento do PAA está desigual para algumas regiões demandantes, algumas regiões têm sido preteridas, com destaque para a mesorregião da Zona da Mata do estado.</li> </ul>
Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na segurança alimentar e nutricional dos agricultores	(ASSIS, PRIORE e FRANCESCHINI, 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ observou-se que o PAA tem favorecido o aumento da renda familiar, incentivando o cultivo diversificado, inferindo positivamente na situação de Segurança Alimentar e Nutricional dos beneficiários.</li> </ul>
Mercados Institucionais e a comercialização de alimentos na agricultura familiar: O Programa de Aquisição de Alimentos no Município de São Pedro do Butiá – RS – Brasil	(DEVES e RAMBO, 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o PAA representa um mecanismo de desenvolvimento rural para os agricultores envolvidos, os quais formaram arranjos institucionais junto aos atores locais e regionais, bem como para os beneficiários consumidores dos alimentos produzidos pela agricultura familiar.</li> </ul>
O fim do Programa de Aquisição de Alimentos: reviravoltas para mulheres extrativistas em Sergipe	(SCHMITZ, DA MOTA e SOUSA, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a execução do PAA possibilitou a participação em um comércio justo; e o fim do PAA, entretanto, provocou: desmobilização da comercialização e uma maior diferenciação social</li> </ul>
O grau de satisfação dos agricultores familiares em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos.	(NASCIMENTO e JOHANN, 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ alguns produtores manifestaram insatisfação quanto aos preços pagos por seus produtos no PAA, aos grupos prioritários e às documentações exigidas</li> </ul>
O Programa de Aquisição de Alimentos e o estímulo à produção orgânica	(MACIEL e FLECH, 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o PAA proporcionou a eliminação do atravessador no processo da venda, existindo, portanto, uma ligação direta entre a organização dos assentados e o público beneficiário. Dessa forma, a comercialização via PAA, promoveu o</li> </ul>

		crescimento econômico e o aumento da autoestima dos assentados.
O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na MRG de Dracena (SP)	(HESPANHOL, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>o preço pago aos agricultores é superior, assim os produtores participantes têm interesse em ampliar a área cultivada e/ou diversificar os seus cultivos. Todavia, o número reduzido de produtores beneficiados foi algumas das limitações constatadas.</li> </ul>
O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins: as condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas	(CARVALHO e NETO, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>o mercado da agricultura familiar dinamizou as atividades dos agricultores familiares, mas não gerou alterações expressivas nas suas fontes de renda.</li> </ul>
O Programa de Aquisição de Alimentos sob a ótica dos atores sociais envolvidos	(SILVA e FERREIRA, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>o PAA fortaleceu dois importantes segmentos na sociedade, agricultura familiar e o cooperativismo, alavancando os trabalhos que já eram realizados. No entanto, algumas fragilidades do programa ficaram evidentes, como as dificuldades apresentadas pelos agentes de ATER e representantes das cooperativas e associações, em elaborar a proposta a ser enviada a CONAB.</li> </ul>
O Programa de Aquisição de Alimentos na Amazônia Legal Brasileira	(CAVALLARI, FERREIRA, <i>et al.</i> , 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>o aumento da atuação do PAA na região, apresentando, no entanto, algumas oscilações para os estados de Roraima e Amapá.</li> </ul>
Percepção de agricultores familiares do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre o significado de fazer parte do PAA e a sua compreensão sobre conceitos relacionados à alimentação, nutrição e saúde	(BATISTA, RIBEIRO, <i>et al.</i> , 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>o PAA proporcionou aos agricultores fornecedores maior acesso a informações como saúde, alimentação, formas de produção e manejo, economia, direitos e deveres, entre outras; melhora de renda e investimentos familiares; melhora da autoestima/valorização pessoal.</li> </ul>
Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura	(SANTOS, SOARES e	<ul style="list-style-type: none"> <li>constatou-se no aumento da rentabilidade dos agricultores, redução do</li> </ul>

Familiar (PAA): O caso dos Produtores de Ibicarai-BA	BENAVIDES, 2015)	tempo de retorno do capital investido, melhoria no preço dos produtos.
Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar	(HESPANHOL, 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o PAA foi expandido no Município de Dracena/SP. Entretanto, mesmo com essa expansão, a demanda pela necessidade do PAA ainda continua maior em relação ao recurso oferecido.</li> </ul>
Proposta de um modelo de avaliação dos fornecedores do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): o caso do município de São Carlos - SP	(TANACA, FILHO e GANGA, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o PAA ajudou na estruturação da comercialização, vários fornecedores do PAA de São Carlos são também fornecedores em outros canais de comercialização, como os supermercados do município.</li> </ul>
Resultados e significados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para os agricultores familiares de Pereira Barreto (SP)	(GONZAGA, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ houve ampliação da área cultivada dos agricultores familiares e aumento da renda.</li> <li>▪ os maiores entraves: atraso do pagamento pelos alimentos entregues e dificuldades em relação ao transporte da produção. O PAA não resultou ainda, para a grande maioria dos produtores, na expansão de seus canais de comercialização.</li> </ul>
Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA em Minas Gerais	(D'AVILA e SILVA, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o PAA resultou no aumento de renda e inclusão social dos agricultores.</li> </ul>
Segurança alimentar e nutricional e povos indígenas: a experiência dos Asheninkas do Alto Rio Envira com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	(ARAÚJO e KUBO, 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Com a renda do PAA, os Asheninkas adquirem os meios de produção agrícola, materiais de pesca e caça.</li> </ul>

Fonte: Periódicos CAPES, elaborado pela autora.

Um dos objetivos do PAA é promover geração de renda para a agricultura familiar, o que foi constatado nos resultados do trabalho de Mota, Schmitz, et al.

(2014); influenciar o aumento de renda, do consumo e da autoestima, como os trabalhos de Batista, Ribeiro, et al. (2016), Cabral, Cardoso, et al. (2015), Santos, Soares e Benavides (2015), Maciel e Flech (2013), D'Ávila e Silva (2011), Deves e Rambo (2013); Araújo e Kubo (2017); Debus, Silva, et al. (2016); Hentz (2016); Queiroz, Neves, et al. (2015); De Oliveira e Pessoa (2014); Lopes e Almeida (2012); Rocha (2015), Hespanhol (2009) e Gonzaga (2015). Já o trabalho de Oliveira, Batalha e Pettan (2017) não constatou aumento de renda dos agricultores participantes do PAA.

O trabalho de Oliveira, Batalha e Pettan (2017) teve como objetivo avaliar e comparar os impactos socioeconômicos gerados pelo PAA e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar aos agricultores familiares de Ubá/MG. E os resultados mostraram que a participação no PAA e no PNAE não levou os agricultores a auferirem rendas extras advindas da inserção em novos mercados, que, em tese, poderia ser o resultado da melhoria da qualidade da produção.

Também no trabalho de Carvalho e Neto (2016) foi observado que o mercado da agricultura familiar, em alguma medida, dinamizou as atividades dos agricultores familiares. No entanto, não gerou alterações expressivas nas suas fontes de renda.

Os trabalhos cujos resultados apontaram o aumento de atuação do PAA, tanto de crescimento de quantidade de projetos aprovados pelo PAA CONAB, como aumento do número de agricultores fornecedores foram os de Simão, Silva e Silveira (2014); Hespanhol (2013); Cabral, Cardoso, et al. (2015); Tanaca, Filho e Ganga (2014); Deves e Rambo (2013); e Schmitz, Da Mota e Sousa (2016).

A pesquisa de Cavallari, Ferreira, et al. (2015) também encontrou em aumento na atuação do PAA, estudo na região da Amazônia Legal Brasileira, porém apresentou oscilações para os estados de Roraima e Amapá, apresentando uma desigualdade entre regiões/estados.

Em relação às pesquisas que encontraram que o PAA ajudou na estruturação da comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar foram encontradas em Queiroz, Neves, et al. (2015); Rocha (2015); Assis, Priore e Franceschini (2017); Schmitz, da Mota e Sousa (2016) e Maciel e Flech (2013). Há trabalhos que não obtiveram este tipo de resultado como foram os trabalhos de Oliveira, Batalha e Pettan (2017) e Gonzaga (2015). Este último destaca que o PAA não resultou na expansão dos canais de comercialização dos agricultores.

Como se mostrou nesta revisão, o PAA tem proporcionado aos agricultores fornecedores a oportunidade de estruturação, contribuindo para aumentar a renda da família, além de estimular os produtores a diversificar sua produção de alimentos, além de melhorar a situação da segurança alimentar de sua região.

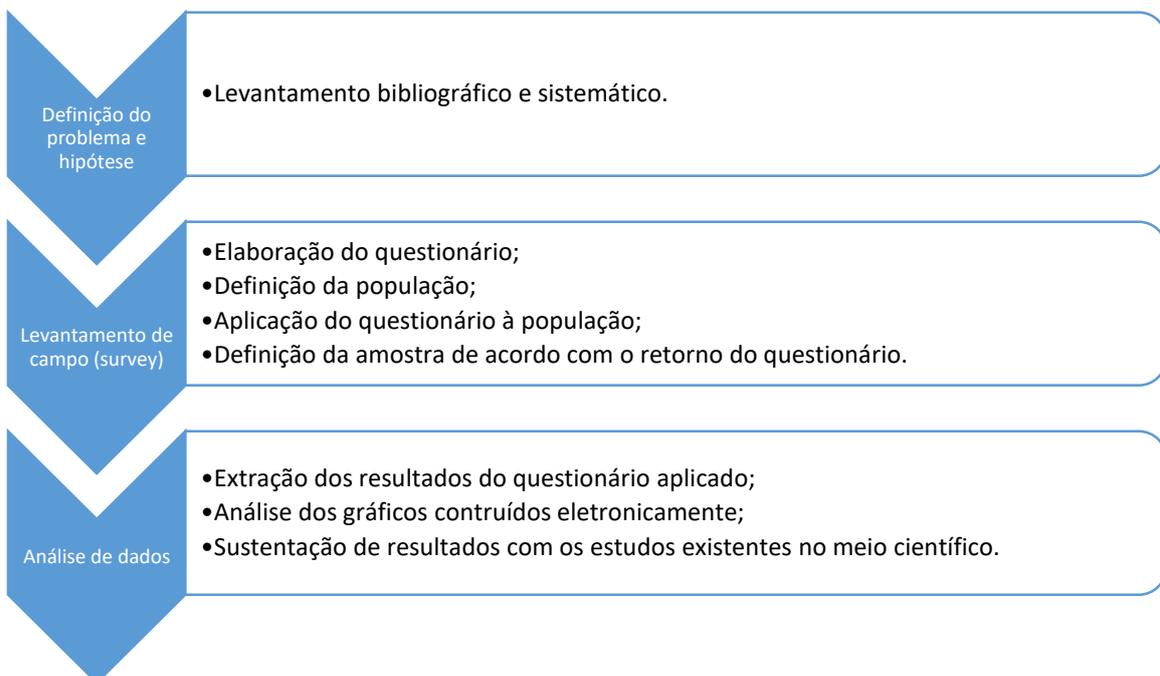
Contudo, entraves e desafios na implementação do PAA também são mostrados, como é o caso de Rocha (2015), que chama a atenção para as dificuldades dos produtores familiares com o desconhecimento de normas e processos burocráticos do programa, além das dificuldades deles mesmos em se organizarem para oficializar uma cooperativa ou associação.

### 3 MÉTODO

Gil (2008) define método como o caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento. Já a pesquisa é definida como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 2008)

A metodologia adotada para atingir o objetivo geral desta pesquisa pode ser definida, de forma esquemática na Figura 3.

FIGURA 3 - FLUXO DA METODOLOGIA ADOTADA NA PRESENTE PESQUISA



Fonte: elaborada pela autora

Este presente estudo teve como foco principal a avaliação da percepção dos gestores tanto municipais como estaduais sobre a eficiência à luz da teoria da Nova Administração Pública da utilização do Termo de Adesão na modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS PAA.

Para se chegar a esta análise, esta pesquisa se caracteriza como uma pesquisa descritiva. Em relação ao delineamento, se utilizou de pesquisa bibliográfica.

Quanto à natureza, é uma pesquisa qualitativa, e com referência à técnica de coleta de dados, optou-se pelo emprego de questionário.

A escolha do questionário como técnica de coleta de dados foi considerada pela possibilidade de se atingir um grande número de atores do PAA, considerando que esses estão dispersos geograficamente no Brasil. Inclusive, segundo Gil (2008), uma das vantagens do questionário é permitir o compartilhamento com os pesquisados por meio de ferramentas digitais. Além disso, é importante considerar que os pesquisados ao receberem um questionário, têm a possibilidade de sentimento de anonimato, o que pode gerar respostas mais fidedignas.

As pesquisas descritivas adotam “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 2008). Esse tipo de estudo tem como característica mais significativa a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como os questionários e a observação sistemática.

Dessa forma, para atingir o objetivo desta pesquisa, a primeira atividade realizada foi o levantamento de dados secundários por meio de pesquisa bibliográfica. Após essa pesquisa, foi realizada a pesquisa sistemática de literatura, ambas apresentadas no Referencial Teórico e na Justificativa.

A segunda fase da pesquisa foi o levantamento de informações primárias da seguinte forma:

- A. Acesso e análise de dados do histórico da execução do PAA Modalidade Compras com Doação Simultânea;
- B. Encaminhamento de um questionário aos 568 gestores estaduais e municipais que atuam com o PAA – Compra com Doação Simultânea/Termo de Adesão para preenchimento via internet (por meio da ferramenta *Google Forms*), contendo questões fechadas, com o intuito de conhecer a estruturação e a forma de execução do programa.

### **3.1 Construção do questionário**

Segundo Gil (2008), para se construir um questionário é preciso interpretar o objetivo da pesquisa em questão. Assim, o objetivo geral desta pesquisa é: analisar a

modalidade Compra com Doação Simultânea com a utilização do Termo de Adesão como forma de parceria entre Governo Federal e Governo Estadual ou Municipal.

Dessa forma, procurou-se identificar questões que poderiam responder à hipótese apresentada: “a utilização do Termo de Adesão, como instrumento de parceria com os Municípios e Estados, trouxe uma desburocratização, aumentando a eficiência administrativa do Programa”.

Para a elaboração das questões, houve reuniões com os gestores do Ministério do Desenvolvimento Social que coordenam o PAA – Termo de Adesão, ou seja, especialistas na operacionalização do Programa, com o objetivo de fazer um levantamento das principais informações que poderiam ser obtidas junto aos gestores executores.

Procurou-se também elaborar perguntas que poderiam ser respondidas sem maiores dificuldades, levando-se em conta as implicações da questão com os procedimentos de análise de dados e tabulação. As questões foram formuladas de maneira clara, concreta e precisa, considerando o nível de informação dos gestores pesquisados. Em relação às alternativas de respostas, foram utilizadas alternativas gerais e específicas e escalas em questões de levantamento de opiniões dos gestores, utilizando-se assim o tipo de Escala de *Likert*

A escala de *Likert* é de construção simples e de caráter ordinal, seguindo os seguintes passos:

- a) Recolhe-se grande número de enunciados que manifestam opinião ou atitude acerca do problema a ser estudado.
- b) Pedem-se a certo número de pessoas que manifestem sua concordância ou discordância em relação a cada um dos enunciados, segundo a graduação: concorda muito (1), concorda um pouco (2), indeciso (3), discorda um pouco (4), discorda muito (5).
- c) Procedem-se à avaliação dos vários itens, de modo que uma resposta que indica a atitude mais favorável recebe o valor mais alto e a menos favorável o mais baixo.
- d) Calcula-se o resultado total de cada indivíduo pela soma dos itens.
- e) Analisam-se as respostas para verificar quais os itens discriminam mais claramente entre os que obtêm resultados elevados e os que obtêm resultados baixos na escala total. Para tanto, são utilizados testes de correlação. Os itens que não apresentam forte correlação com o resultado total, ou que não provocam respostas diferentes dos que apresentam resultados altos e baixos no resultado total, são eliminados para garantir a coerência interna da escala (GIL, 2008).

O questionário foi informatizado pelo aplicativo “Formulários do Google”, em que os dados coletados são enviados on-line e automaticamente para o “Google Drive” em suas planilhas Google, que podem ser exportadas para o editor de planilhas

Excel da Microsoft, mais comumente utilizado. Além da exportação direta para a planilha, evitando erros, o aplicativo apresenta em gráficos os resumos das respostas de forma automática.

O questionário foi formulado considerando os seguintes subtemas:

- Operacionalização do Termo de Adesão;
- Quanto ao objetivo do PAA: incentivar a agricultura familiar;
- Quanto ao objetivo do PAA na Política de Segurança Alimentar;
- Ambiente Institucional.

Diante do exposto acima, resultaram 28 questões pré-testados pelos especialistas consultados no início da construção do questionário, resultando assim na quantidade de questões abaixo relacionadas.

QUADRO 3 - ENUMERAÇÃO DAS QUESTÕES DIVIDIDAS POR SUBTEMAS

<b>SUBTEMAS DAS QUESTÕES</b>	<b>QUESTÕES</b>
Operacionalização do Termo de Adesão	1 A 16
Quanto ao objetivo do PAA: incentivar a agricultura familiar:	17 a 21
Quanto ao objetivo do PAA na Política de Segurança Alimentar:	22 A 25
Ambiente Institucional:	26 A 28

O Anexo C apresenta a imagem de apresentação do questionário informatizado.

### **3.2 População e amostra**

Assim, a realização deste estudo teve como sujeito de pesquisa os gestores municipais e estaduais do PAA e para a definição da população desses a participar da aplicação do questionário, foram seguidos os seguintes passos:

- i. Obtenção da relação dos Gestores do PAA dos estados e municípios que fizeram adesão, por meio de solicitação feita à equipe da SESAN/MDS, responsáveis pela execução e coordenação do PAA. Foram encontrados 568 gestores registrados.
- ii. Organização dos nomes dos Gestores com seus endereços de e-mail.

iii. A partir da organização dessas informações, esses 568 contatos foram selecionados como a população de destinatários para participar da pesquisa foco desta avaliação.

É importante ressaltar que o perfil de ator do PAA escolhido para participar do questionário foi o Gestor também chamado de Coordenador; essa escolha deve-se ao fato de esse ser o mais atuante na execução do Programa em seus entes. Os gestores (coordenadores) do PAA são indicados pelos Titulares do órgão responsável pela gestão do Programa; ele tem ainda a competência da inclusão de informações do Termo de Adesão, do cadastramento de entidades beneficiárias, do preenchimento das informações relativas à Proposta de Participação, da verificação do status dos cartões de beneficiário fornecedor do PAA, do registro de operações de aquisição, da destinação das perdas de alimentos, da inclusão de informações referentes às notas fiscais e encaminhamento para aprovação do titular, para fins de pagamento. Ou seja, são os atores que vivenciam o PAA no dia-a-dia (BRASIL, 2014a).

Dessa forma, cabe destacar, que os 568 contatos registrados no SISPA, contatos estes obtidos com a equipe da SESAN/MDS, receberam no período de 20/10/2017 a 27/10/2017 o e-mail com o *link* da pesquisa. Considerando que há um coordenador para cada ente, pode-se dizer que atualmente há 568 municípios e estados atuantes no PAA.

QUADRO 4 - RELAÇÃO DOS GESTORES POR ESTADO

Estado (considerando-se os municípios)	Quantidade de Gestores Estaduais	Quantidade de Gestores Municipais
ACRE	1	
ALAGOAS	1	3
AMAZONAS	1	
AMAPÁ	1	1
BAHIA		114
CEARÁ	1	24
DISTRITO FEDERAL	1	
ESPIRITO SANTO	1	9
GOIÁS		3
MARANHÃO	1	73
MINAS GERAIS	1	44
MATO GROSSO DO SUL		2
PARÁ	1	5
PARAÍBA	1	8
PARANÁ	1	134
PERNAMBUCO	1	10
PIAUI	1	
RIO DE JANEIRO	1	1

RIO GRANDE DO NORTE	1	1
RIO GRANDE DO SUL	1	72
RONDONIA	1	1
RORAIMA	1	
SANTA CATARINA		12
SÃO PAULO		17
SERGIPE		12
TOCANTINS	1	2
<b>TOTAL: 568</b>	<b>20</b>	<b>548</b>

Fonte: elaborado pela autora

A aplicação do questionário para 568 Gestores Estaduais e Municipais, resultou em 82 respostas; ou seja, obteve-se uma amostra de 14,4% do total da população inicial.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 A execução do PAA no período de 2003 a 2016 no Brasil

Em julho de 2003, o Governo Federal investiu no PAA um orçamento de R\$ 400 milhões. Considerando que só restavam seis meses para finalizar o ano, foi possível executar apenas R\$ 145 milhões do valor disponibilizado. Com esse recurso, foram adquiridas 7.800 toneladas de alimentos de 41.454 agricultores familiares, doados a pessoas que se encontravam em situação de insegurança alimentar.

No período de 14 anos, foram investidos no PAA mais de 7 bilhões de reais, possibilitando o acesso de agricultores familiares superior a 1,6 milhão, com a doação de mais de 4,9 milhões de toneladas de alimentos, beneficiando assim mais de 109 mil entidades. Na Tabela 1 é apresentado o resultado da execução do PAA no Brasil, no período de 2003 a 2016.

Tabela 1 - Dados de execução do PAA no Brasil de 2003 a 2016

Ano	Volume de Recursos em Milhões R\$	Nº de acessos de Agricultores Familiares	Quantidade de Alimentos (t)	Nº de Entidades Beneficiadas
2003	145,01	41.464	7.800	
2004	181,07	68.697	248.805	
2005	295,58	69.692	277.033	
2006	497,83	150.919	462.599	
2007	465,11	134.574	418.661	
2008	512,04	138.285	396.380	
2009	591,24	142.381	500.491	
2010	675,13	156.964	462.429	
2011	667,33	160.011	517.338	25.361
2012	839,22	185.979	529.034	23.878
2013	443,19	96.912	280.176	17.768
2014	659,62	113.827	341.488	14.208
2015	655,57	98.734	307.134	13.695
2016	439,40	79.773	214.473	14.621
<b>TOTAL</b>	<b>7.067,33</b>	<b>1.638.212</b>	<b>4.963.842</b>	<b>109.531</b>

Fonte: Sesan/MDS/2017, elaborado pela autora

É importante ressaltar que só a partir de 2011 há a possibilidade de contagem de entidades beneficiadas, pois essa informação não era contabilizada anteriormente. Dessa forma, a quantidade de entidades atendidas será considerada apenas para o período de 2011 a 2016.

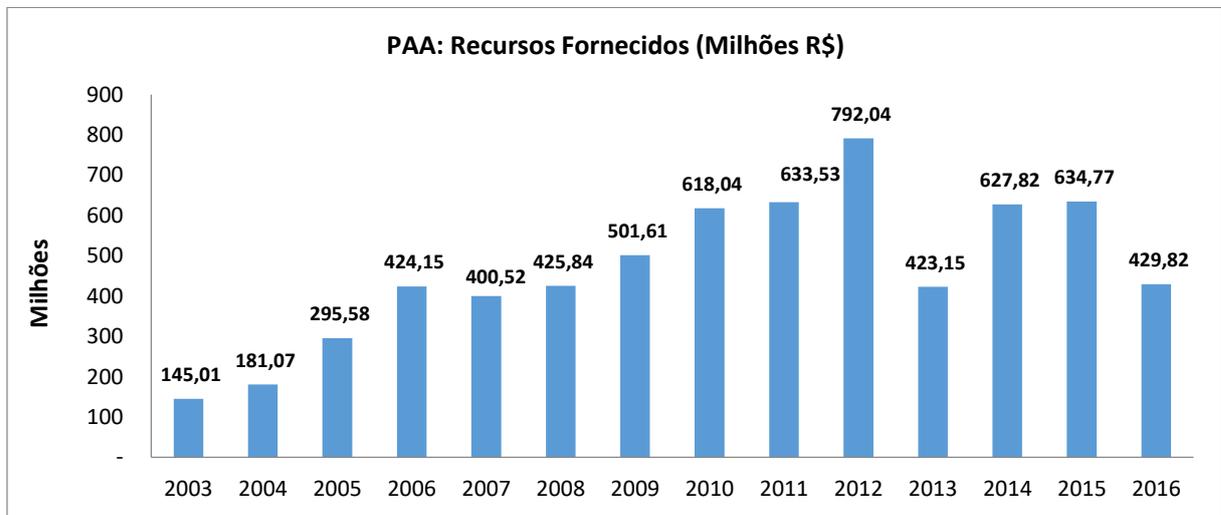
Conforme demonstrado na Tabela 1, com algumas flutuações, há um crescimento do volume de recursos de 2003 a 2012, ano com maior volume na série histórica, seguido de uma queda brusca em 2013, voltando a crescer no ano seguinte e caindo novamente em 2016.

É relevante constatar que, segundo Porto (2014), o PAA teve três fases com relação aos recursos financeiros. A primeira, anos 2003 e 2004, fase de experimentação; a segunda fase, anos 2005 a 2012, período de consolidação e 2013 em diante, fase de mudanças normativas.

A primeira fase, conforme demonstra a Tabela 1, foi o período de novidade para os usuários do Programa. Assim, o aproveitamento dessa política não foi tão significativo devido ao fato de os beneficiários estarem na fase de conhecimento do PAA.

A segunda fase, por sua vez, a qual foi chamada de consolidação por Porto (2014), começa a difundir e desenvolver a política, mostrando um crescimento da execução, atingindo em 2012, 186 mil agricultores fornecedores de alimentos ao PAA. A terceira fase, de mudanças normativas, período de 2013 aos dias atuais, teve início com os efeitos da publicação da Lei 12512/2011 e do Decreto 7775/2012, os quais possibilitaram a utilização do Termo de Adesão sem a celebração de convênios.

Diante do exposto, ainda que se possa verificar inúmeras dificuldades relacionadas à execução do PAA, em mais de quatorze anos de existência, esse programa alcançou resultados significativos: garantiu mais de 1,6 milhão de acessos aos agricultores familiares nessa política e doou cerca de 5 milhões de toneladas de alimentos para a população em situação de insegurança alimentar. A evolução dos recursos aplicados pelo MDS pode ser observada no Gráfico 1.

**GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS PELA UNIDADE GESTORA MDS (PAA 5 MODALIDADES)**

Fonte: SESAN/MDS, elaborado pela autora.

Como se pode verificar no Gráfico 1, a unidade Gestora Ministério do Desenvolvimento Social, como já relatado, responsável em gerir cinco Modalidades do PAA, tem sua representação de recursos muito alta. Em 2016, por exemplo, foi responsável por 97,8% dos R\$ 439,40 milhões, o restante dos 2,3% foi de competência da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

Tabela 2 - Volume de Recursos em Milhões de Reais aplicados para a Modalidade Compra com Doação Simultânea (CONAB+Convênio+TA)

Ano	Volume de Recursos em Milhões R\$	Nº acessos de Agricultores Familiares	Quantidade de Alimentos (t)	Nº de Entidades Beneficiadas
2003	83,13	41.464	7.800	
2004	119,79	55.026	71.961	
2005	104,91	50.596	72.773	
2006	222,34	94.313	157.381	
2007	221,38	88.821	153.192	
2008	250,18	87.861	147.532	
2009	326,25	97.564	212.401	
2010	341,22	100.526	549.808	

Ano	Volume de Recursos em Milhões R\$	Nº acessos de Agricultores Familiares	Quantidade de Alimentos (t)	Nº de Entidades Beneficiadas
2011	475,58	124.173	283.227	25.361
2012	654,33	148.865	323.084	23.878
2013	316,10	74.075	154.555	17.768
2014	434,68	86.697	201.920	14.208
2015	431,89	73.974	176.815	11.020
2016	323,04	62.128	122.316	11.294
<b>TOTAL</b>	<b>4.304,82</b>	<b>1.186.083</b>	<b>2.634.764</b>	<b>103.529</b>

Fonte: Sesan/MDS/2017, elaborado pela autora

Por sua vez, a Tabela 2 demonstra que a Modalidade Compra com Doação Simultânea tem sua importância no PAA, além da forma de sua operacionalização; que segundo Porto (2014), possibilita abranger a agricultura familiar em âmbito nacional e permite adquirir produtos de todos os tipos: perecíveis e não perecíveis, congelado, *in natura* ou processado, é a de maior representatividade entre as modalidades, dos R\$ 7 bilhões já investidos no PAA desde sua criação, R\$ 4,3 bilhões foram para essa modalidade.

Tabela 3 - Volume de Recursos em Milhões de Reais aplicados para a Modalidade Compra com Doação Simultânea no PAA CONAB e PAA Termo de Adesão

Ano	Total	CDS- CONAB	CDS-MDS (CONV+TA)
2003	83,1	81,3	1,8
2004	119,8	107,2	12,6
2005	104,9	74,5	30,4
2006	222,3	137,6	84,8
2007	221,4	152,8	68,6
2008	250,2	186,8	63,4
2009	326,2	273,2	53,0
2010	341,2	298,2	43,0
2011	475,6	385,0	90,5
2012	654,3	539,4	114,9
2013	316,1	204,5	111,6
2014	434,7	306,2	128,5
2015	431,9	266,7	165,2
2016	323,0	188,0	135,0
<b>TOTAL</b>	<b>4.304,8</b>	<b>3.201,4</b>	<b>1.103,4</b>

Fonte: SESAN/MDS, elaborado pela autora

De acordo com a Tabela 3, o PAA Compra com Doação Simultânea começou com forte atuação da CONAB até 2011, já que o PAA CDS-MDS utilizava o instrumento convênio. A partir de 2012, com a publicação do Decreto 7775/2012 se iniciou a utilização do Termo de Adesão, substituindo o convênio gradativamente.

Pode-se observar na Tabela 3 que a representatividade da aplicação dos recursos para esta modalidade, no total já executado é de 74% pela Conab e 26% pelo PAA Termo de Adesão, ou seja, grande parte do recurso está sendo direcionado às organizações dos agricultores familiares.

## 4.2 Análise dos resultados do questionário aplicado

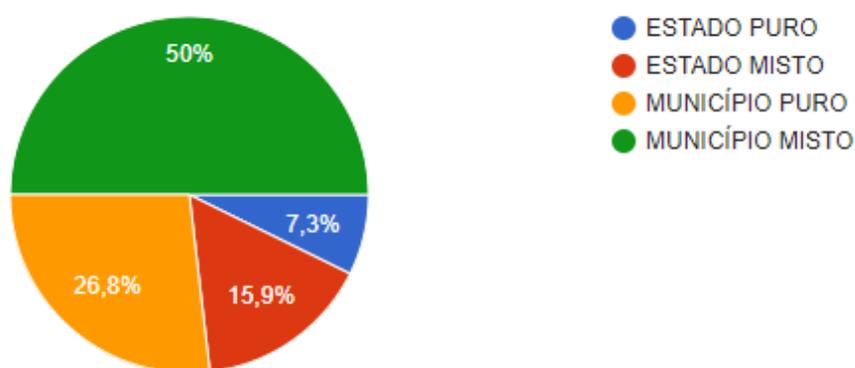
Conforme já detalhado na metodologia, a pesquisa foi realizada por meio de um questionário virtual, disponibilizado em um *link* (utilizando um formulário *web* elaborado a partir do *Google Forms*, aplicativo do Google que permite a criação, compartilhamento e disponibilização de formulário na *web*), encaminhado aos gestores dos Municípios e Estados participantes do PAA e respondido durante o mês

de outubro de 2017. O universo de pesquisa compreendeu 28 respostas obtidas pelos gestores. Este questionário foi a ferramenta metodológica que norteou a pesquisa, sendo que sua elaboração visou discutir questões relativas à percepção dos gestores quanto ao uso do Termo de Adesão na Modalidade Compra com Doação Simultânea.

Dessa forma, apresentam-se a seguir os resultados obtidos a partir do questionário aplicado via “Formulários do Google”, em gráficos gerados automaticamente.

A primeira questão abordou o tipo de adesão em que o gestor municipal ou estadual está inserido.

**GRÁFICO 2 - TIPO DE ADESÃO NOS QUAIS OS GESTORES MUNICIPAIS/ESTADUAIS ESTÃO LOCALIZADOS**



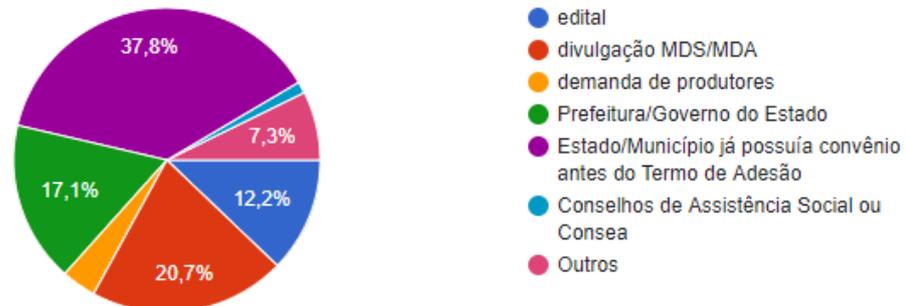
Fonte: elaborado pela autora.

O Gráfico 2 mostra a representatividade do tipo do Termo de Adesão, pois 50% dos questionados representam Municípios Mistos, e o menor índice, 7,3% o Estado Puro. Ou seja, de acordo com o gráfico, pode-se verificar que grande parte (50%) são municípios que possuem algum apoio de seus estados na execução do PAA.

#### *4.2.1 Operacionalização do Termo de Adesão*

A primeira questão a respeito do subtema “Operacionalização do Termo de Adesão” trata de uma análise de como o Coordenador Municipal ou Estadual teve conhecimento do PAA Termo de Adesão, ou seja, qual foi a forma do primeiro contato com o instrumento.

**GRÁFICO 3. DIFERENTES FORMAS DA DIVULGAÇÃO DO PAA - TERMO DE ADESÃO NAS REGIÕES**



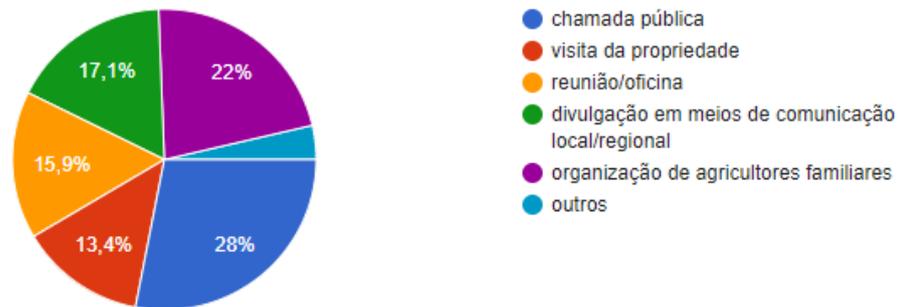
Fonte: elaborado pela autora.

O Gráfico 3 demonstra que 37,8% dos participantes do questionário, os Estados e Municípios já possuíam convênio antes da substituição do instrumento para o Termo de Adesão. A representação da divulgação do PAA pelo MDS/MDA também é significativa (20,7%), apenas 1,2% conheceu via Conselhos de Assistência Social ou pelo CONSEA.

Com base nos dados apresentados, nota-se a grande representatividade dos Municípios ou Estados que já trabalhavam com o PAA na época dos convênios e a boa divulgação da Unidade Gestora sobre o Termo de Adesão.

O gráfico 4 trata da investigação sobre a forma utilizada pelos municípios ou estados para selecionar os agricultores familiares em participar do PAA Termo de Adesão. De acordo com a Resolução do GGPA n° 45 de 13 de abril de 2012, deve-se realizar, considerando a disponibilidade orçamentária, a seleção dos fornecedores de alimentos, utilizando alguma forma de publicidade de alcance aos agricultores familiares (BRASIL, 2012a).

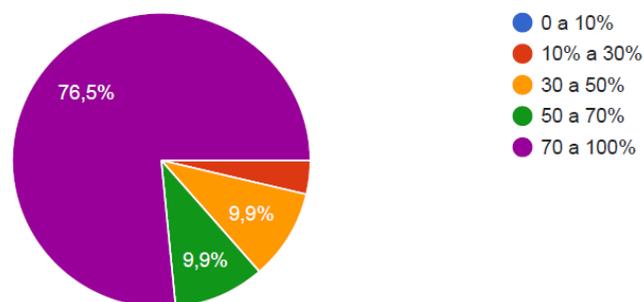
Carvalho e Neto (2016) destacam que, em relação à seleção dos beneficiários fornecedores, a primeira etapa a ser cumprida é a de que os agricultores tenham a Declaração de Aptidão, documento que qualifica os agricultores familiares para acessarem as políticas públicas destinadas à agricultura familiar, principalmente o PRONAF. A outra exigência é a de que os agricultores estejam residindo na terra e tenham produção para vender. E, no caso de acesso ao programa de forma coletiva, os agricultores devem estar vinculados a uma associação ou cooperativa.

**GRÁFICO 4 - FORMA DE SELECIONAR OS BENEFICIÁRIOS FORNECEDORES**

Fonte: elaborado pela autora.

Pode-se observar, considerando o Gráfico 4, que a chamada pública é a forma mais utilizada para a seleção dos agricultores familiares: 28% utilizam esse meio. Outra forma significativa é a divulgação em meios de comunicação local/regional, uma vez que 17,1% responderam que utilizam esse formato, e 15,9% dos municípios e estados realizam também reuniões e oficinas para selecionar os agricultores.

O Gráfico 5 corresponde à execução do recurso disponibilizado à Modalidade Compra com Doação Simultânea pelo MDS para os entes.

**GRÁFICO 5 - PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DO RECURSO DISPONIBILIZADO AO MUNICÍPIO OU ESTADO**

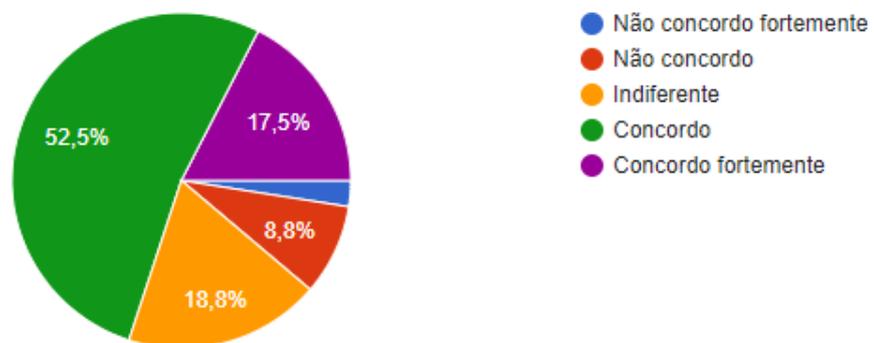
Fonte: elaborado pela autora.

Pode-se observar que 76,5% responderam que executam acima de 70% do recurso disponibilizado, 9,9% executam na faixa de 50-70%, e igualmente 9,9% executam na faixa 30-50%.

Com base nos dados apresentados, nota-se que os Municípios e Estados estão dando a importância efetiva ao PAA, demonstrando boa execução do recurso disponibilizado pela Unidade Gestora.

A afirmação apresentada a seguir faz um comparativo entre o Convênio e o Termo de Adesão, tendo em vista que na utilização do instrumento Convênio, existia a contrapartida do Estado ou Município, diferentemente do Termo de Adesão, instrumento no qual não há obrigatoriedade de contrapartida do Estado ou município.

**GRÁFICO 6 - CONCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA CONTRAPARTIDA DO CONVÊNIO**

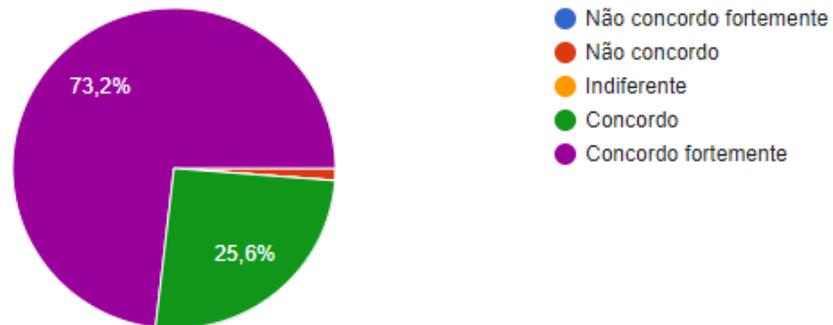


Fonte: elaborado pela autora

Nota-se com, pelo Gráfico 6, que 70% (52,5% + 17,5%) concordam que a contrapartida era significativa para a execução do PAA. No entanto, 18,8% responderam que são indiferentes à supressão desse recurso financeiro.

Considerando o resultado dessa afirmação, pode-se considerar que para os gestores do Programa, a contrapartida tem seu papel de importância para o apoio à execução do PAA.

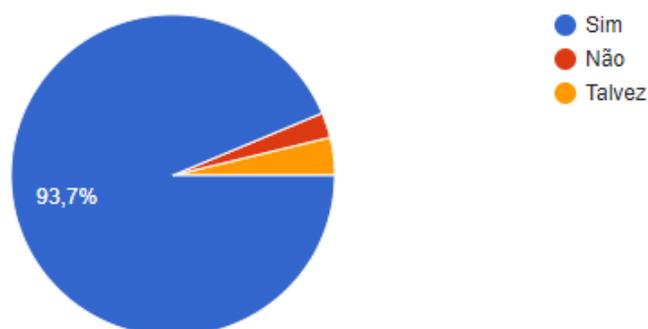
O Gráfico 7 contempla a questão com o objetivo de analisar a opinião dos Gestores do PAA sobre o pagamento na conta bancária aos agricultores, diferenciando-se assim do caso dos convênios. Nos convênios, a execução financeira compreende a existência de uma conta bancária específica do convênio para o Município ou Estado, e esses recursos somente podem ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro (BRASIL, 2013).

**GRÁFICO 7 - CONCEPÇÃO DOS GESTORES REFERENTE AO PAGAMENTO DIRETAMENTE AO PRODUTOR**

Fonte: elaborado pela autora.

Pode-se observar que 98,8% (73,2 e 25,6%) concordam com a afirmação de que o pagamento direto na conta bancária do produtor tornou o Programa mais eficiente.

Complementando a análise anterior, o Gráfico 8 refere-se ao acesso do recurso oriundo do comércio dos produtos da agricultura familiar aos produtores familiares.

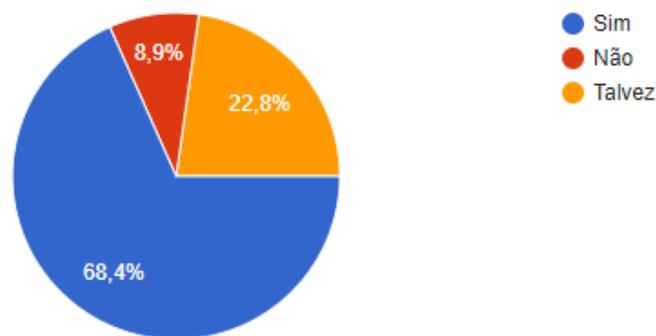
**GRÁFICO 8 - CONCEPÇÃO DOS GESTORES EM RELAÇÃO À FACILIDADE DO ACESSO AO RECURSO FINANCEIRO PELOS AGRICULTORES COM A UTILIZAÇÃO DO CARTÃO BANCÁRIO.**

Fonte: elaborado pela autora.

O Gráfico 8 mostra que 93,7% dos respondentes consideram que o acesso ao recurso financeiro é mais fácil com o uso do cartão bancário, demonstrando assim também a efetividade do pagamento direto na conta do agricultor.

O Gráfico 9 representa a investigação sobre a opinião dos gestores em relação ao tempo comparativo entre Convênio e Termo de Adesão sobre o pagamento ao agricultor.

**GRÁFICO 9 - CONCEPÇÃO DOS GESTORES EM RELAÇÃO AO TEMPO DO PAGAMENTO AO FORNECEDOR**



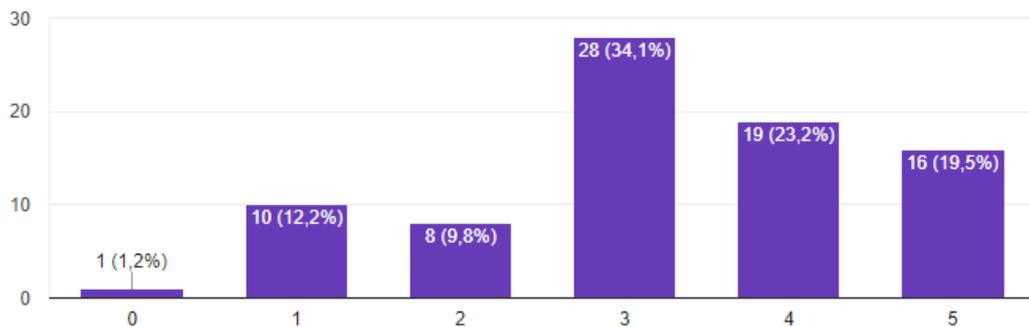
Fonte: elaborado pela autora.

Com base no Gráfico 9, pode-se observar que 68,4% consideram que houve uma diminuição do tempo de pagamento ao agricultor em relação ao convênio; 22,8% ficaram indecisos e 8,9% não consideram que houve diminuição do tempo.

Com base no resultado, há um significativo percentual de gestores que consideram que o tempo do pagamento ao agricultor diminuiu com a utilização do Termo de Adesão.

O Gráfico 10 representa a análise da operacionalização do Termo de Adesão no que tange ao cadastramento de proposta. Essa operação substituiu o Plano de Trabalho, documento obrigatório à época do convênio.

**GRÁFICO 10 - GRAU DE DIFICULDADE REFERENTE AO CADASTRAMENTO DE PROPOSTA NO SISPAA: ONDE 0 MUITO DIFÍCIL E 5 MUITO FÁCIL**



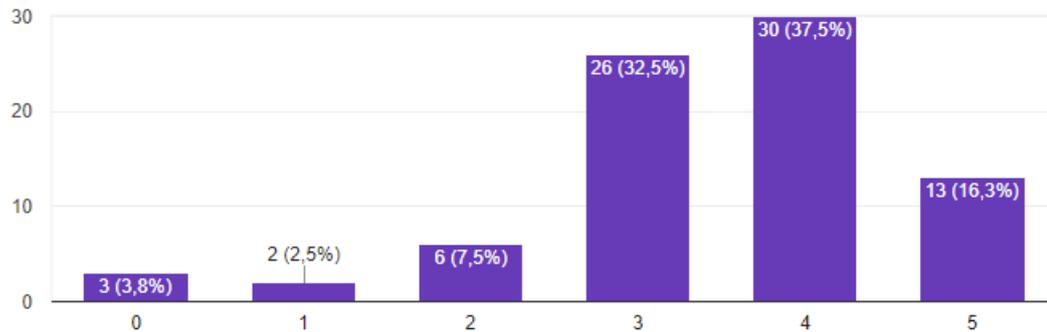
Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com o Gráfico 10, pode-se observar que 34,1% dos respondentes consideram a ação do cadastramento da Proposta no SISPAA como algo fácil, 19,5% consideram muito fácil e 13,4% (1,2% + 12,2%) consideram difícil.

Pode-se inferir que os Gestores do programa não estão tendo dificuldade no cadastramento da Proposta de Participação, fator importante na análise sobre a efetividade do Programa, tendo em vista que o cadastramento da Proposta é a fase que mais exige informações acerca da operacionalização do PAA nos Municípios e Estados.

O Gráfico 11 refere-se à investigação sobre a avaliação da percepção dos Gestores do PAA em relação aos normativos do PAA (Leis, Decretos, Resoluções, Manuais).

**GRÁFICO 11 - GRAU DE DIFICULDADE PARA O ENTENDIMENTO DAS NORMAS DO PAA: ONDE 0 MUITO DIFÍCIL E 5 MUITO FÁCIL**



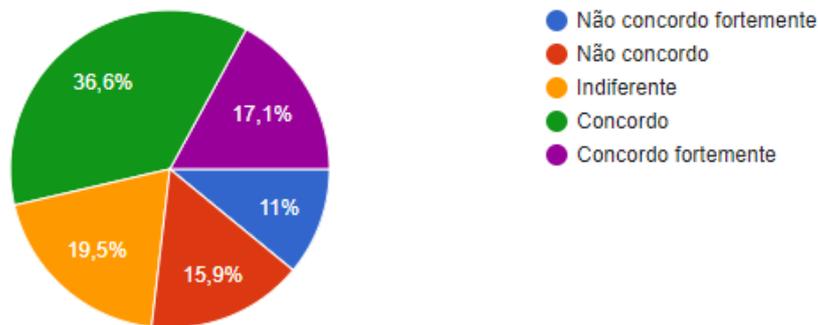
Fonte: elaborado pela autora.

No Gráfico 11 pode-se observar que 70% (32,5+37,5%) dos respondentes consideram fácil o entendimento das normas e 16,3% consideram muito fácil. Há os que consideram muito difícil, apenas 3,8%, e 2,5% consideram difícil. Pode-se notar que os gestores não estão tendo dificuldades em acompanhar as normas de operacionalização e institucionalização do PAA.

O Gráfico 12 refere-se a uma afirmação colocada no questionário sobre a percepção dos gestores em relação à ampliação ou não do número de beneficiários participantes do PAA.

Vale mencionar que os trabalhos de Hespanhol (2013), Cavallari, Ferreira *et al.* (2015), Cabral, Cardoso *et al.*, (2015) obtiveram, dentre os resultados, a ampliação do número de beneficiários em suas pesquisas. No entanto, são trabalhos sobre estudos de casos de Municípios ou de Associações ou Cooperativas específicas.

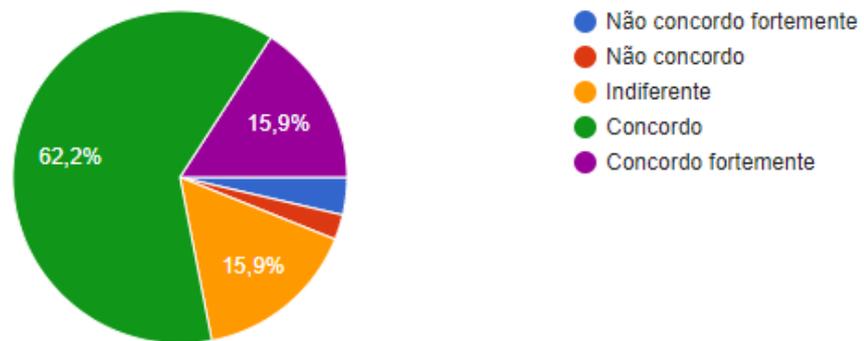
**GRÁFICO 12 - PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE A AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS**



Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com o Gráfico 12, 36,6% concordam que houve ampliação, 17,1% concordam fortemente. No entanto, 19,5% opinaram serem “indiferentes”, ou seja, que se manteve a quantidade de beneficiários em relação ao Convênio. Os que não concordaram que houve ampliação foram 15,9% e 11% não concordaram fortemente. Dessa forma, é possível observar que mais de 50% dos gestores pesquisados concordam que houve ampliação do número de beneficiários no Programa PAA desde sua implantação.

Procurou-se obter com o demonstrativo no Gráfico 13, o levantamento da percepção dos Gestores em relação à diversificação de produtos provenientes dos agricultores fornecedores. Queiroz, Neves, *et al.* (2015) realizaram pesquisa no Município de Curvelândia – MT e foi dirigida aos agricultores familiares que acessam o PAA. Os resultados indicaram que a produção está alicerçada nas espécies hortícolas: quiabo, alface, rúcula, mandioca, cebolinha, pepino e abóbora; isso demonstrou assim a existência de diversificação de produtos provenientes da agricultura familiar. Os dados desta pesquisa corroboram os achado de Queiroz, Neves, *et al.* (2015).

**GRÁFICO 13 - PERCEPÇÃO DOS GESTORES EM RELAÇÃO À AMPLIAÇÃO DA DIVERSIDADE DE PRODUTOS**

Fonte: elaborado pela autora.

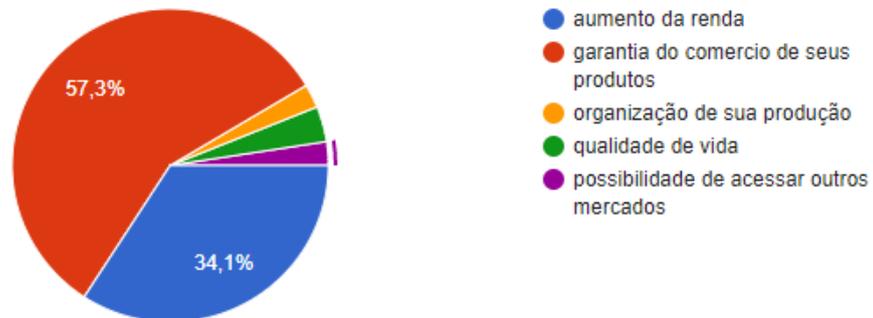
Com base no Gráfico 13, 62,2% concordam que houve ampliação da diversificação de produtos, 15,9% concordam fortemente, contra 15,9% que são indiferentes a essa afirmação.

#### 4.2.2 Sobre o objetivo do programa em incentivar a agricultura familiar

O Gráfico 14, que se refere à primeira questão sobre o subtema Objetivo do Programa em incentivar a Agricultura Familiar, trata de uma análise da opinião do Coordenador Municipal ou Estadual sobre o que leva os pequenos agricultores, ou seja, os agricultores familiares a participarem do PAA.

Vale citar que em pesquisa realizada no estado de Sergipe por Mota, Schmitz, *et al.* (2014), com o objetivo de analisar a experiência de um grupo de mulheres extrativistas na comercialização de frutas silvestres, no âmbito do PAA, o resultado mostrou que o Programa tem influenciado no aumento da renda, do consumo e da autoestima das produtoras.

**GRÁFICO 14 - PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE A MOTIVAÇÃO DOS AGRICULTORES EM PARTICIPAR DO PAA**



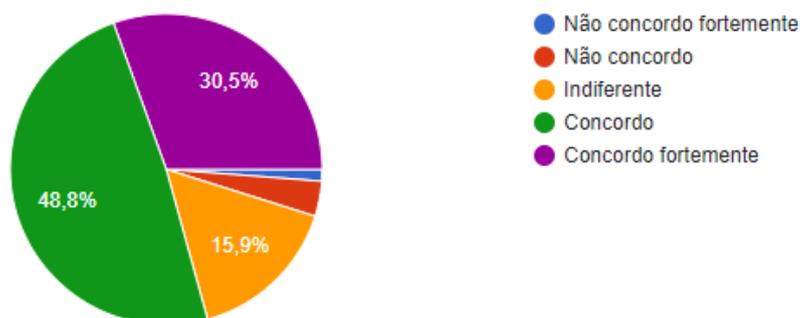
Fonte: elaborado pela autora.

O Gráfico 14 demonstra que 57,3% consideram a garantia do comércio dos produtos como principal motivo, 34,1% acham que o aumento da renda é o maior motivo ao Agricultor Familiar participar do PAA. Já, 3,7% consideram que o PAA proporciona uma melhor qualidade de vida, 2,4% consideram a organização da produção e 2,4% a possibilidade de acessar outros mercados.

Na opinião dos gestores, nota-se que o PAA está conseguindo atingir seus principais objetivos: a garantia do comércio de seus produtos e o aumento da renda.

O Gráfico 15 está relacionado à percepção dos questionados se há ligação do PAA à permanência do agricultor no campo.

**GRÁFICO 15 - PERCEPÇÃO DOS GESTORES EM RELAÇÃO AO INCENTIVO DE PERMANÊNCIA DO AGRICULTOR NO CAMPO QUE O PAA PODE PROPORCIONAR**



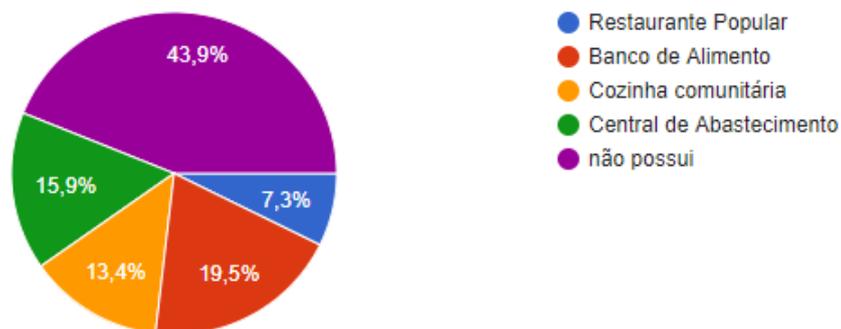
Fonte: elaborado pela autora.

Dos questionados, 48,8% concordam que o PAA diminuiu o êxodo rural, 30,5% concordam fortemente, mas 15,9% são indiferentes, ou seja, infere-se que o PAA no Município ou Estado não é o responsável pela permanência do agricultor no campo. Os que não concordam são 3,7%, e há os que não concordam fortemente (1,2%).

#### 4.2.3 Sobre o objetivo do programa na Política de Segurança Alimentar

As questões abaixo iniciam o tema sobre o objetivo do Programa na Política de Segurança Alimentar. O próximo gráfico mostra o resultado da questão teve como foco obter informações acerca do nível de estrutura que o município ou estado possui para o recebimento e concentração dos alimentos provenientes do PAA.

GRÁFICO 16 - TIPO DE EQUIPAMENTO PÚBLICO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL LOCAL



Fonte: elaborado pela autora

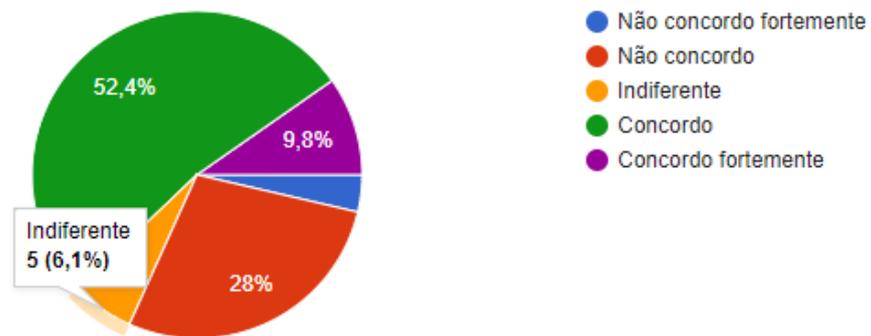
Dos respondentes, 43,9% disseram que o Município ou Estado no qual estão localizados os Gestores do PAA não possuem qualquer equipamento público de alimentação e nutrição. Há 19,5% que possuem bancos de alimentos, 15,9% disseram que há Central de Abastecimento em seus Municípios ou Estados, 13,4% possuem cozinha comunitária e 7,3% Restaurante Popular.

É importante observar, de acordo com as respostas, uma necessidade em se priorizar a Política de equipamentos públicos de SAN, considerando que 43,9% dos Municípios e Estados que participam do PAA não possuem uma central de recebimento de alimentos, dificultando a logística de distribuição dos alimentos recebidos do PAA.

O Gráfico 17 é o resultado da questão que teve como objetivo avaliar a percepção dos gestores em relação à doação dos alimentos, se o número de

entidades que recebem os alimentos é suficiente em relação às que existem no Município ou Estado.

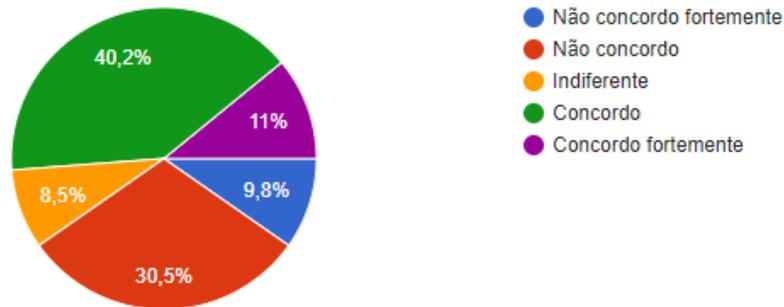
**GRÁFICO 17 - PERCEPÇÃO DOS GESTORES EM RELAÇÃO À QUANTIDADE DE ENTIDADES QUE RECEBEM ALIMENTOS DO PAA**



Fonte: elaborado pela autora.

Do resultado, pode-se observar que 52,4% responderam que concordam que as entidades que recebem os alimentos do PAA são suficientes, 9,8% concordaram fortemente, 28% não concordaram, 6,1% são indiferentes, e 3,7% não concordam fortemente. Diante da análise, é possível inferir que os Gestores do PAA estão satisfeitos com a participação e a quantidade das entidades que recebem os alimentos doados do Programa.

Na mesma linha da questão anterior, o Gráfico 18 demonstra o resultado da questão cujo foco era obter a percepção dos gestores em relação à demanda dos alimentos por parte das entidades.

**GRÁFICO 18 - PERCEPÇÃO DOS GESTORES EM RELAÇÃO À DEMANDA DE ALIMENTOS DAS ENTIDADES**

Fonte: elaborado pela autora

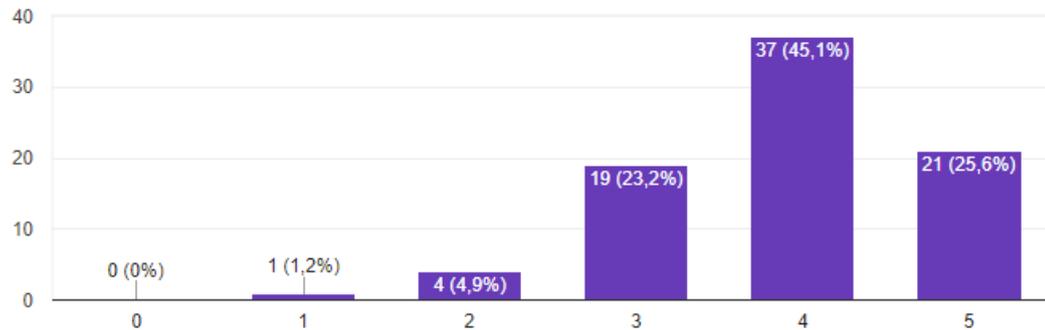
De acordo com o Gráfico 18, 40,2% concordam que a quantidade de alimentos doados atende à demanda das entidades em seus Municípios e Estados, 11% concordam fortemente. Importante observar que 30,5% não concordam com essa afirmação, 9,8% não concordam fortemente e 8,5% são indiferentes.

Apesar de haver um percentual alto dos que concordam com a afirmação, há um percentual significativo de Gestores do Programa que acredita que a quantidade de alimentos doada não atende à demanda das entidades.

#### *4.2.4 Ambiente institucional*

A questão que resultou no Gráfico 19 teve como objetivo avaliar a percepção dos Gestores quanto à relação dos entes junto à Unidade Gestora, ou seja, o MDS.

**GRÁFICO 19 - PERCEPÇÃO DOS GESTORES REFERENTE À RELAÇÃO DOS ENTES JUNTO À UNIDADE GESTORA MDS: ONDE “0” É MUITO RUIM E “5” É EXCELENTE**

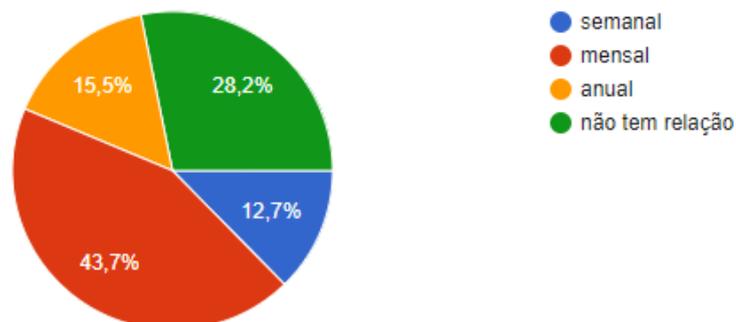


Fonte: elaborado pela autora.

Com base no resultado expresso no Gráfico 19, 45,1% consideram a relação com o MDS ótima, 25,6% consideram excelente, 23,2% boa, e 1,2% ruim. Diante disso, pode-se observar que há uma relação de gestão amigável entre os entes e o MDS.

O Gráfico 20 registra o resultado da questão cujo foco era obter a informação sobre a frequência de contato com a esfera estadual em relação aos Municípios Mistos.

**GRÁFICO 20 - FREQUÊNCIA DE CONTATO DOS MUNICÍPIOS MISTOS COM A ESFERA ESTADUAL**



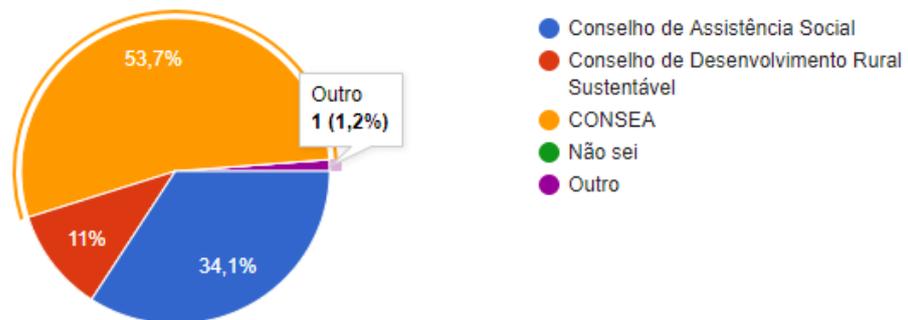
Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com o Gráfico 20, 43,7% respondentes afirmam manter contato mensalmente, 15,5% anualmente, 12,7% semanalmente e 28,2% não têm nenhuma relação com o ente estadual.

Diante disso, pode-se observar que está havendo uma falha no apoio dos estados que fazem parte destes municípios mistos, necessitando assim de uma parceria maior entre esses entes.

Por fim, o questionário finaliza com a questão sobre o tipo de Conselho que acompanha a execução do PAA local/regional.

**GRÁFICO 21 - TIPO DE CONSELHO QUE MONITORA E ACOMPANHA O PAA NA REGIÃO**



Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com o Gráfico 21, 53,7% estão sendo acompanhados pelo CONSEA, 34,1% pelo Conselho de Assistência Social, 11% pelo Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável e 1,2% por outro tipo de conselho. É possível indagar se os Conselhos de Segurança Alimentar e o de Assistência Social estão atuantes no acompanhamento do PAA nos locais ou regiões.

## 5 DISCUSSÃO

Segundo Bresser-Pereira (1996), a Reforma Gerencial de 1995, também chamada por outros autores de Nova Administração Pública ou Nova Gestão Pública, visou tornar o Estado, os serviços e investimentos públicos mais eficientes e de melhor qualidade. Para alcançar esses objetivos, um dos seus princípios basilares foi a da administração por resultados que, segundo o autor, ao avaliar políticas públicas deve-se dar menos atenção aos processos e mais aos resultados alcançados.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho foi analisar o Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea com a utilização do Termo de Adesão como forma de parceria entre Governo Federal e Governos Estadual e Municipal à luz da Teoria da Nova Administração Pública (NAP).

Considerando que um dos princípios da NAP é a busca da eficiência, em que a descentralização de políticas públicas tem um papel essencial, pode-se relacionar a ela o Programa de Aquisição de Alimentos, quando o Estado transfere a execução via Convênio ou Termo de Adesão aos estados e municípios.

Segundo Abrucio e Costa (1998), no caso dos Municípios com a NAP, esses entes passam a assumir determinadas políticas para assegurar o bem-estar da população. O autor destaca também pontos positivos da descentralização que são: maior aproximação entre os governantes e os cidadãos, possibilidade e aumento da *accountability* do sistema político, com a intenção de tornar a administração pública mais eficiente e mais controlável.

Com a descentralização e a adesão dos Municípios ao PAA, esses adquirem autonomia para executar o Programa. Assim, o Município assume compromissos que vão desde a seleção dos agricultores até a prestação de contas e guarda de documentação fiscal referente às operações.

É possível também associar a esse trabalho outros princípios da Nova Administração Pública, como o princípio da transparência da atuação e profissionalização da gestão. Diante dos resultados dessa pesquisa, ao permitir a utilização do instrumento Termo de Adesão, substituindo o convênio, possibilita-se o pagamento direto ao agricultor familiar, exige-se da Unidade Gestora MDS uma maior profissionalização da gestão. Gera-se também a necessidade de desenvolver um Sistema Operacional mais robusto, o SISPA (Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos), no qual tanto os gestores estaduais/municipais como os gestores do MDS

concentram seus trabalhos em um único sistema, proporcionando assim maior transparência da atuação.

Conseqüentemente, há maior controle dos resultados, outro princípio da NAP, diante da maior responsabilidade da própria Unidade Gestora, no que se refere ao pagamento direto ao agricultor familiar. Ao mesmo tempo em que essa Política é descentralizada para os Municípios e Estados, há maior controle e acompanhamento por parte do Governo Federal.

Em relação ao primeiro objetivo específico, quando da análise da execução do PAA no período de 2003 a 2016, é possível observar que a Modalidade Compra com Doação Simultânea teve de 2003 a 2012 seu recurso aumentado em 7,8 vezes, de R\$ 83,1 milhões em 2003 e atingindo em 2012, R\$ 654,3 milhões. Após esse período de abundância, o recurso aplicado começou a cair em 2013, quando houve queda de 48% em relação ao ano anterior. Até o exercício de 2016, não houve a recuperação de recurso em relação ao ano de 2012.

Embora esses resultados apontem uma queda no volume de recursos investidos no PAA, é importante mencionar que, segundo Lima (2007), a eficiência significa conseguir fazer o máximo com os recursos disponíveis e, em geral, relacionando com o resultado do questionário, de acordo com a percepção dos gestores, a utilização do Termo de Adesão tornou a política mais eficiente. Embora tenha havido restrição orçamentária a partir de 2013, neste mesmo ano foi implementado o Termo de Adesão, seguindo a linha, dessa forma, do conceito de eficiência.

A eficiência é considerada como um dos princípios basilares da NAP. Para Lima (2007), a eficiência pode ser vista com o foco de atingimento de resultados necessários por meio de uma relação entre a qualidade do resultado e a qualidade do gasto público. Isso pode ser visto, quando se analisa o segundo objetivo específico, o qual faz um levantamento da percepção dos gestores municipais e estaduais sobre a eficiência da adoção do Termo de Adesão para essa modalidade CDS. A partir do questionário, no Gráfico 7, é possível enxergar um aumento na eficiência no PAA, com a concordância em torno de 98,8% dos gestores de que o pagamento direto na conta bancária do produtor tornou o Programa mais eficiente. Adicionando a esse resultado, logo em seguida, o Gráfico 8 demonstra a opinião de 93,7% dos gestores que consideram o acesso do recurso financeiro mais fácil com a utilização do cartão bancário. Há também a variável tempo, explorada na questão demonstrada no Gráfico

9, no qual se pode observar que 68,4% dos gestores acreditam ter havido uma diminuição do tempo com a utilização do Termo de Adesão em relação ao convênio para o agricultor receber o recurso oriundo de sua entrega do alimento ao PAA.

De forma geral, de acordo com o resultado do questionário, os gestores estão satisfeitos com o PAA - Termo de Adesão, sendo um avanço e melhoria na forma de operacionalização. Vários destacaram, por sua vez, que os benefícios deste instrumento vão desde a facilidade do pagamento ao agricultor familiar fornecedor do alimento até a boa frequência de comunicação com a Unidade Gestora, ou seja, com o MDS.

Vale destacar que, em relação à análise do Programa em si, comparando-se os resultados do questionário sobre o objetivo de fortalecer a agricultura familiar e a garantia da Segurança Alimentar, é possível dizer que o Programa está sendo mais eficiente no primeiro objetivo que no segundo. De fato, pode-se exemplificar no percentual significativo, ou seja, 40,3% dos gestores opinaram que a quantidade de alimentos doados não está sendo suficiente para atender à demanda das entidades. Outro fator foi o resultado sobre a disponibilidade de equipamento público de segurança alimentar e nutricional no município/estado, 43,9% disseram que não há equipamento específico para o auxílio na distribuição dos alimentos do PAA.

Por outro lado, quanto ao primeiro objetivo, sobre o incentivo à agricultura familiar, nota-se que o PAA está sendo eficiente e eficaz, uma vez que boa parte dos resultados da pesquisa mostrou opiniões dos gestores de que os agricultores familiares tiveram melhoria na renda com a garantia do comércio, melhoria na qualidade de vida, investimento em suas propriedades etc.

Confrontando esses resultados com a literatura utilizada para essa pesquisa, a exemplo de Porto (2014), fez-se uma reflexão sobre o instrumento Termo de Adesão, o qual, como já mencionado, é utilizado nos casos de fornecedores agricultores familiares com DAP física e questiona a verdadeira eficiência dessa forma de operacionalização que envolve os municípios e estados.

Outra crítica de Porto (2014) foi a de que as operações do PAA por meio de estados e municípios não priorizam organizações, enfraquecendo assim o associativismo e cooperativismo, tendendo a ser menos eficaz na promoção da diversificação da produção. Como essa pesquisa se limitou à percepção dos gestores municipais e estaduais, não foi possível verificar se o termo contribui ou não para o enfraquecimento dessas organizações sociais.



## 6 CONCLUSÃO

A condução deste estudo sustentou-se na hipótese de que a utilização do Termo de Adesão, como instrumento de parceria com os municípios e estados, trouxe uma desburocratização, aumentando a eficiência administrativa do Programa de Aquisição de Alimentos.

Nessa perspectiva, esse estudo objetivou analisar o Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea com a utilização do Termo de Adesão, como forma de parceria entre Governo Federal e Governo Estadual ou Municipal à luz da Teoria da Nova Administração Pública (NAP).

Para isso, analisaram-se dados disponíveis do período 2003 a 2016 da Modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS/PAA, bem como a percepção dos gestores municipais e estaduais sobre a eficiência da adoção do Termo de Adesão para essa modalidade CDS.

Para se chegar a essa análise, esta pesquisa se caracteriza como uma pesquisa descritiva e com pesquisa bibliográfica. Quanto à natureza, é uma pesquisa qualitativa, utilizando uma coleta de dados on-line, arguindo sobre opinião de gestores estaduais e municipais.

Para atingir o objetivo desta pesquisa, a primeira atividade realizada foi o levantamento de dados secundários disponíveis. Em seguida, foi realizada a pesquisa sistemática de literatura, ambas apresentadas no Referencial Teórico e na Justificativa da pesquisa.

Ao identificar os gestores municipais e estaduais para participarem da pesquisa, aplicou-se um roteiro de perguntas fechadas com 568 gestores para o levantamento das percepções dos mesmos em relação do PAA Compra com Doação Simultânea – Termo de Adesão, obtendo-se como retorno de respostas 14,4%, ou seja, 82 gestores participantes na amostra.

Em relação à análise do questionário sobre a eficiência da adoção do Termo de Adesão, de modo geral, os gestores do PAA pesquisados apontam um aumento da eficiência na modalidade Compra com Doação Simultânea do PAA. Boa parte destacou que, com a implantação do Termo de Adesão, a execução do pagamento diretamente na conta bancária do produtor familiar proveniente de seu comércio, possibilitando a retirada via cartão bancário, tornou o PAA mais eficiente. Em relação à operacionalização, os gestores não apontaram quaisquer dificuldades.

Vale destacar que, em relação à análise do Programa em si, comparando os resultados do questionário ao objetivo de fortalecer a agricultura familiar e a garantia da Segurança Alimentar da população em geral, é possível dizer que o Programa está sendo mais eficiente no primeiro objetivo do que no segundo. De fato, pode-se exemplificar no percentual significativo, ou seja, 40,3% dos gestores opinaram que a quantidade de alimentos doados não está sendo suficiente para atender à demanda das entidades. Outro fator, foi o resultado sobre a disponibilidade de equipamento público de segurança alimentar e nutricional no município/estado, 43,9% disseram que não há algum equipamento específico para o auxílio na distribuição dos alimentos do PAA.

Por outro lado, quanto ao primeiro objetivo, sobre o incentivo à agricultura familiar, nota-se que o PAA está sendo eficiente e eficaz, já que a maioria reportou que os agricultores familiares tiveram melhoria na renda com a garantia do comércio, melhoria na qualidade de vida, investimento em suas propriedades etc.

É claro que o instrumento Termo de Adesão não é perfeito, pode-se citar como desvantagem a necessidade de pactuação anual dos compromissos financeiros de pagamento aos fornecedores do PAA, considerando que esse instrumento não envolve a transferência de recursos orçamentários e financeiros entre os partícipes, gerando, dessa forma, uma insegurança rotineira por parte dos estados e municípios sobre a continuidade do PAA naquele local/região.

Dada à importância do tema, torna-se necessário o desenvolvimento de projetos que visem ao aprofundamento do tema para garantir uma política de melhor qualidade, que atenda as diferenças regionais do Brasil e, assim, efetivar uma política pública diferenciada para a população em vulnerabilidade. Percebe-se com esse estudo a necessidade de levantamentos regionais da oferta de alimentos por parte dos agricultores familiares e a demanda por parte da população em vulnerabilidade alimentar e nutricional.

A despeito da concretização da proposta empreendida para realização desta pesquisa e das possíveis contribuições dos seus resultados, o estudo apresenta algumas limitações, as quais minimizam a generalização dos resultados encontrados.

A primeira deve-se ao fato de o estudo traduzir apenas as percepções de um pequeno número de gestores atuantes no PAA e excluir atores importantes como os titulares dos Executivos dos municípios e estados, cooperativas e associações da

agricultura familiar, as entidades beneficiárias receptoras de alimentos, e principalmente, os agricultores familiares individuais.

Sugere-se assim, para pesquisas futuras, estudos de maior envergadura, com amostras mais significativas e o envolvimento de outros segmentos institucionais ligados ao PAA, a exemplo das cooperativas e associações, agricultores familiares individuais, a CONAB, SEAD/CC (Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil), CONSEA, bem como maiores debates acerca da efetividade do PAA para as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, e para a agricultura familiar como supridora de alimentos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto brasileiro. **Conrad-Adenauer-Stiftung**, São Paulo, n. 12, 1998.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, n. 4, Out-Dez 2000.
- ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. Replicating innovations in governance: an overview. **Nova York: United Nations Publication**, 2006.
- ALTAFIN, I. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar, Brasília, p. 18, 2005. Disponível em: <<http://www.feis.unesp.br/Home/departamentos/fitotecniatecnologiadealimentososocioeconomia716/antoniolazarosantana/conceito-de-agricultura-familiar.pdf>>. Acesso em: 01 dezembro 2017.
- ALVES, S. R. POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJOVEM URBANO EM GOIÂNIA. Goiania: [s.n.], 2015. p. 98.
- ARAÚJO, M. D. L. L. D.; KUBO, R. R. Segurança Alimentar e Nutricional e Povos Indígenas: a experiência dos Asheninkas do Alto Rio Envira com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba/PR, v. 38, n. 132, p. 195-211, 2017.
- ASSIS, S. C. R. D.; PRIORE, S. E.; FRANCESCHINI, S. D. C. C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 2, n. 22, p. 617-626, 2017.
- ASSIS, S. C. R. D.; PRIORE, S. E.; FRANCESCHINI, S. D. C. C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro/RJ, v. 22(2), fev 2017.
- BAIARDI, A. Formas de agricultura familiar, à luz dos imperativos de desenvolvimento sustentável e de inserção no mercado internacional. **XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, Foz do Iguaçu, 1999.
- BATISTA, L. et al. Percepção de agricultores familiares do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre o significado de fazer parte do PAA e a sua compreensão sobre conceitos relacionados à alimentação, nutrição e saúde. **Saúde e Sociedade - Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 494, abr-jun 2016.
- BELINOVSKI, A. C. Política de Assistência Social: avanços e possibilidades no centro de referência especializado de assistência social (CREAS) do município de Telêmaco Borba/PR. **Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná**, Curitiba, p. 75, 2013.

BRANDIÃO, H. J.; PALASSI, M. P.; FERREIRA, D. N. A. **Administração Pública. Faculdade de Administração**, 2007.

BRASIL. Decreto-Lei 200. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.**, 25 fev 1967.

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.

BRASIL. Lei n. 11326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.**, Brasília/DF, 2006.

BRASIL. Lei 12512 de 14 de outubro de 2011. **Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.**, Brasília/DF, 2011.

BRASIL. Decreto n. 7775 de 4 de julho de 2012. **Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.**, Brasília/DF, 2012.

BRASIL. RESOLUÇÃO GGPAА Nº 45, DE 13 DE ABRIL DE 2012. **Dispõe sobre os Termos de Adesão ao PAA celebrados entre a União e os órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, e dá outras providências.**, Brasília, abr 2012a.

BRASIL. **Manual do Usuário. Prestação de Contas: Perfil Conveniente e Concedente.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. SERPRO. Brasília, p. 87. 2013.

BRASIL. RESOLUÇÃO GGPAА Nº 59, DE 10 DE JULHO DE 2013. **Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências**, Brasília, jul 2013a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**, Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, n. 4 ed., 2013b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**, Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos. Manual Operativo. Modalidade compra com doação simultânea. Operação por meio de termo de adesão.**, Brasília, 2014a. Disponível em: <>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 72 do Grupo Gestor do PAA de 09 de out de 2015. **Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.**, Brasília, 2015.

BRASIL. Resolução nº 81 GGPA. **Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**, Brasília, abril 2018.

BRASIL, C. [http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea](http://www4.planalto.gov.br/consea/ acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea). **Planalto**, 2017. Acesso em: 15 setembro 2017.

BRASIL. **MANUAL OPERATIVO: MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA OPERAÇÃO POR MEIO DE TERMO DE ADESÃO**. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN. Brasília. 2014b

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial da administração pública brasileira. In: Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados. Oeiras: INA, p. 55-72, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, jan-abr 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 21-28, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 147-156, jan-fev 2017.

BUAINAIN, A. M. Agricultura familiar e inovação tecnológica no Brasil: características, desafios e obstáculos. **Unicamp**, 2007.

BUAINAIN, A. M.; SABBATO, A. DI; GUANZIROLI, C. E. Novíssimo retrato da agricultura familiar. **O Estado de S. Paulo**, 6 maio 2009.

CABRAL, F. F. et al. Agricultura Familiar e Programa de Aquisição de Alimentos no Estado de Mato Grosso. **Revista de Estudos Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso**, Cuiabá-MT, v. 17, n. 34, p. 78-92, jul 2015.

CAMPELO, G. S. B. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: CICLOS ENTRE PATRIMONIALISMO, BUROCRACIA E GERENCIALISMO, UMA SIMBIOSE DE MODELOS. **CI & Trop**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010.

CAPORAL, F. R. Agroecologia: uma nova ciência para apoiar a transição a agriculturas mais sustentáveis. **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recurso natural**, Brasília, 2009.

CARVALHO, G. S.; NETO, A. J. P. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO TOCANTINS: AS CONDIÇÕES SOCIAIS DE REALIZAÇÃO DE MERCADOS COM PRÁTICAS DE ACESSO INDIVIDUAIS E COLETIVAS. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, v. 21, n. 3, p. 258-276, set/dez 2016.

CARVALHO, G. S.; NETO, A. J. P. O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins: as condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas. **Redes, UNISC**, Santa Cruz do Sul/RS, v. 21, n. 3, p. 258-276, out 2016.

CAVALLARI, A. A. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos na Amazônia Legal Brasileira. **Revista de Estudos Sociais - Universidade Federal de Mato Grosso**, Cuiabá/MT, v. 17, n. 34, p. 181, 2015.

CHIAVENATO, I. Introdução à teoria geral da administração. **Campus**, Rio de Janeiro, n. 6ª ed., 2000.

CIRINO, J. F. et al. Gerenciamento de projetos vinculados ao Programa de Aquisição de Alimentos – Doação Simultânea em Minas Gerais. **REGE - Revista de Gestão - Universidade de São Paulo - USP**, São Paulo/SP, v. 21, n. 4, p. 471-490, out-dez 2014.

COCA, E. L. D. F. A SOBERANIA ALIMENTAR ATRAVÉS DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA), NO BRASIL E A REDE FARM TO CAFETERIA CANADA (F2CC), NO CANADÁ. **Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia**, Presidente Prudente, p. 357, 2016.

CRONIN, P.; RYAN, F.; COUGHLAN, M. Undertaking a literature review: a step-by-step approach. **British Journal of Nursing**, v. 17, n. 1, p. 38-43, 2008.

CRONIN, P.; RYAN, F.; COUGHLAN, M. Undertaking a literaturereview: a step-by-step approach. **British Journal of Nursing**, p. 38-43, 2008.

CRUZ, K. C. M. D. 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. **ENAP: Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, p. 42, Junho 2016. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2508/1/Kelma%20Cruz.pdf>>. Acesso em: 14 novembro 2017.

D'AVILA, C. A. R.; SILVA, S. P. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas - UFMA**, São Luis/MA, v. 15, n. 2, p. 335-346, jan 2011.

DASSO JÚNIOR, A. É. NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP): A TEORIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO ULTRALIBERAL. **XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito no Brasil (CONPEDI)**, Florianópolis, abr. 2014.

DE OLIVEIRA, A. L. A.; PESSOA, S. M. P. B. Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Paranaíta, estado de Mato Grosso, Brasil. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde (UNINCOR)**, Betim/MG, v. 12(1), p. 925-935, 2014.

DEBUS, D. et al. Avaliação do perfil dos agricultores que fornecem produtos para o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA no município de Toledo - PR. **Revista NERA**, Presidente Prudente, p. 56-71, 2016.

DEBUS, D. et al. Avaliação do perfil dos agricultores que fornecem produtos para o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA no município de Toledo - PR. **Revista NERA - UNESP**, Presidente Prudente - SP, v. 19, n. 32, p. 56-72, 2016.

DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V.; FRANÇA, C.G. Avanços e desafios das políticas de desenvolvimento rural no Brasil 2003-2010. **Brasil (Org.) Fome zero: uma história brasileira**, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 2, p. 170-181, 2010.

DEVES, O. D.; RAMBO, A. G. Mercados Institucionais e a comercialização de alimentos na agricultura familiar: O Programa de Aquisição de Alimentos no município de São Pedro de Butiá – RS- BRASIL. **Redes - Universidade de Santa Cruz do Sul**, Santa Cruz do Sul - RS, v. 18, n. 1, p. 147-166, Mar 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FADUL, E. M.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do estado e a nova administração pública. **ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**, Rio de Janeiro, 2008.

FERLIE, E. et al. The new public management in action. **Oxford University Press**, Oxford, 1996.

GEHLEN, I. Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural. **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, v. 2, n. 18, p. 95-103, 2004.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. sexta. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONZAGA, D. **Resultados e significados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para os agricultores familiares de Pereira Barreto (SP)**. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Ilha Solteira/SP, p. 158. 2015.

GRISA, C. et al. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) EM PERSPECTIVA: APONTAMENTOS E QUESTÕES PARA O DEBATE. **Retratos de Assentamentos**, n. 13, p. 137-170, 2010.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, Porto Alegre, 2015.

GRISA, C.; SHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 52, p. 125-146, 2014.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 301-328, abr/jun 2007.

GUIMARÃES, T. D. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 34, mai-jun 2000. Acesso em: 03 março 2018.

HARVEY, D. **Condição Pós Moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 16. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HEIDEMANN, F. G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. Capítulo 1 do livro Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas Públicas e desenvolvimento, Brasília, n. 3, 2014.

HENTZ, C. Análise do Programa de Aquisição de Alimentos no Município de Pinhalzinho - SC como estratégia de reprodução socioeconômica da produção familiar. **Acta Geográfica, UFRR**, Boa Vista/RR, v. 10, n. 22, p. 48-68, 2016.

HESPANHOL, R. A. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na MRG de Dracena (SP). **Geo Uerj**, Rio de Janeiro/RJ, v. 3, n. 20, p. 64, jul-dez 2009.

HESPANHOL, R. A. D. M. Programa de Aquisição de Alimentos: Limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Revista Sociedade & Natureza - Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 25, n. 3, p. 469-483, Dez 2013.

HÖFLING, E. D. M. ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS. **Cadernos Cedes**, n. 55, novembro 2001.

INCRA/FAO. Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico, Brasília, 1996.

JANNUZZI, P. D. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, jan/jul 2011.

KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do censo de 2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 105-122, 2013.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. D. C. S.; GUADAGNIN, L. A. NOVOS CAMINHOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan-jun 2010.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. D. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise: A revista acadêmica da Face**, Porto Alegre, v. 21, p. 4-17, jan-jun 2010.

LASTRES, H. M. M. Informação e conhecimento na nova ordem mundial. **Ciência da Informação**, v. 28, n. 1, 1999.

LIMA, P. D. B. Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do gespública.. **Qualitymark**, Rio de Janeiro, 2007.

LODI, J. B. **História da Administração**. 7a. ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 91 p., 1971

LOPES, D. E.; ALMEIDA, R. A. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM CASTILHO-SP E EM ANDRADINA-SP. **Revista Pegada Eletrônica, UNESP**, Presidente Prudente, v. 13(1), Ago 2012. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1036/1906>>. Acesso em: 01 set 2017.

MACIEL, C. A. D. R.; FLECH, M. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E O ESTÍMULO À PRODUÇÃO ORGÂNICA. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria/RS, v. 8, p. 138-149, abr 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/8255>>. Acesso em: 06 out. 2017.

MARTINS, L. D. F. N. AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DA PRODUÇÃO DA AGRICULTURA: ALTERAÇÕES OBSERVADAS NO SISTEMA PRODUTIVO QUATRO ANOS DEPOIS DA CRIAÇÃO DO PAPA/DF. **Dissertação (Mestrado em Agronegócios) - Universidade de Brasília**, p. 108, 2016.

MATTEI, L. Políticas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: O Caso recente do PRONAF. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, jan-mar 2007. ISSN 1.

MOTA, D. M. D. et al. As catadoras de mangaba no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: um estudo de caso em Sergipe. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, n. 3, jul-set 2014.

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

NASCIMENTO, D. T.; JOHANN, J. A. O grau de satisfação dos agricultores familiares em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos. **Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 82-107, abr/jun 2017.

NASCIMENTO, D. T.; JOHANN, J. A.; BASSO, DIRCEU. O GRAU DE SATISFAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES EM RELAÇÃO AO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração - UFF**, Niterói/RJ, v. 11, n. 2, p. 82-108, 2017.

NASCIMENTO, E. R. **Administração Pública no Brasil: política fiscal nos Estados após a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Dissertação. Universidade de Brasília. Brasília. 2008.

OLIVEIRA, L. G. D.; BATALHA, M. O.; PETTAN, K. B. Avaliação comparativa dos impactos do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Ubá, Minas Gerais. **Ciência Rural**, Santa Maria/RS, v. 47, 2017.

OLIVEIRA, M. C.; PONTE, V. M. R.; BARBOSA, J. V. B. METODOLOGIAS DE PESQUISA ADOTADAS NOS ESTUDOS SOBRE BALANCED SCORECARD. **XIII Congresso Brasileiro de Custos**, Belo Horizonte/MG, 2006.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar 2005.

PAULA, M. M.; KAMIMURA, Q. P.; SILVA, L. G. Mercados institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, Brasília/DF, v. 23, p. 33-43, 2014.

PEIXOTO, V. L.; TEIXEIRA, F. L. O novo Gerencialismo e os desafios para a Administração Pública. **EnANPAD**, Florianópolis, 2000.

PINHO, J. A. G. D.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-las para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov-dez 2009.

PORTO, S. I. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA AGROECOLOGIA NO BRASIL. **Dissertação (Mestrado) -- Universidad Internacional de Andalucía, Programa Oficial de Postgrado – Agroecología**, Baeza – Jaén, Espanha, p. 131, 2014.

PORTO, S. I. et al. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. In: BRASIL, M. D. S. **PAA 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: [s.n.], 2014.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. **Berkeley: University of California**, n. 3. Ed., 1984.

QUEIROZ, R. F. N. D. et al. Agricultura familiar no Município de Curvelândia/MT: Análise da produção vinculada ao Programa de Aquisição de Alimentos. **Boletim de Geografia, UEM**, Maringá/PR, v. 33, n. 3, p. 184-201, 2015.

RAMBO, J. R. **Produzir e Vender? O caso do Programa de Aquisição de Alimentos de agricultores familiares assentados da Reforma Agrária em Tangará da Serra – MT**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Ilha Solteira, p. 180. 2016.

RICHARDSON, R. As reformas no setor público da Nova Zelândia. **Reforma do estado e administração pública gerencial**, Rio de Janeiro, 2009.

ROCHA, E. N. D. **Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - Modalidade compra com doação simultânea: O caso do assentamento Estrela da Ilha, em Ilha Solteira-SP**. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Ilha Solteira, p. 74. 2015.

ROCHA, J. H.; ANJOS, F. S. D. Agricultura familiar e os mercados institucionais: análise do programa de aquisição de alimentos (CPR-Doação) em Boa Vista-

Roraima. **Revista NERA - UNESP**, Presidente Prudente - SP, v. 19, n. 31, p. 111-143, 2016.

ROCHA, S. A. O Programa Bolsa Família: identidade, subjetividade e integração social em Maracanaú-CE. **Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, São Leopoldo/RS, 2012.**

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H.E.; LIPSEY, M.W. Evaluation, A systematic approach. **Thousand Oaks**, 1999.

SALGADO, R. J. D. S. F. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): A TRAJETÓRIA DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA-MG. **Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, p. 142, 2016.**

SALGADO, R. J. D. 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 - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá-MT, v. 18(37), p. 22-41, fev 2017.**

SANTOS, S. R. Q.; SOARES, N. S.; BENAVIDES, Z. A. C. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): O Caso dos Produtores de Ibicaraiá-BA. **Revista de Estudos Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá-MT, v. 17, n. 33, p. 161, 2015.**

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional.. **Revista de Política Agrícola, Brasília-DF, p. 78-88, 2005. ISSN 2.**

SCHMITZ, H.; DA MOTA, D. M.; SOUSA, G. M. O Fim do Programa de Aquisição de Alimentos: reviravoltas para mulheres extrativistas em Sergipe. **Política & Sociedade - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, v. 15, p. 80-103, 2016.**

SCHWELLA, E. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Setor Público, v. 56, n. 3, p. 259-276, 2005.**

SEABRA, S. N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **RAP, Rio de Janeiro, v. 35, p. 19-43, jul/ago 2001.**

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. **Cengage Learning, 2013.**

SHMITZ, H.; MOTA, D. M. Agricultura familiar: categoria teórica e/ou de ação política? **Fragmentos de Cultura, Goiânia, v. 18(5/6), p. 435-446, maio/jun 2006.**

SILVA, E. S. O. D. Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. **Geo Uerj - Academic One File, 2007.**

SILVA, L. F. D. A eficiência como princípio constitucional: uma análise de sua efetiva implementação através do Gespública. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins, Palmas, v. 11, n. 6, p. 149-164, 2013.**

SILVA, L. P.; FADUL, É. M. C. A Percepção dos Gestores Públicos Estaduais Sobre o seu Papel na Implantação de Novos Padrões de Eficiência na Gestão Pública: O GESPÚBLICA. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 3, n. 2, p. 257-278, 2012.

SILVA, T. C.; FERREIRA, P. R. O Programa de Aquisição de Alimentos sob a Ótica dos Atores Sociais Envolvidos. **Desenvolvimento em Questão - UNIJUI**, Ijuí/RS, v. 14(33), p. 301-329, jan 2016.

SILVA, T. C.; FERREIRA, P. R.; AMODEO, N. B. P. A Importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios da cidadania dos Estados de Minas Gerais e da Bahia: Criação de novos mercados a partir da visão dos Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). **Mundo Agrario: Revista de estudios rurales**, Buenos Aires/Argentina, v. 15, n. 29, 2014.

SIMÃO, G. L.; SILVA, E. A.; SILVEIRA, S. D. F. R. Grau de Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Junto aos Agricultores Familiares do Estado de Minas Gerais. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, n. 3, Jul-set 2014.

TANACA, E. K. T.; FILHO, H. M. D. S.; 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. **Gestão & Produção/DEP/UFSCAR**, São Carlos/SP, v. 21, n. 4, p. 781-792, dez 2014.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rap - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 42, p. 529-50, maio/jun. 2008.