



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

ILTON DE JESUS VIANA

**O PAPEL DOS DADOS E INFORMAÇÕES NA MELHORIA DA GESTÃO  
MUNICIPAL DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA**

Belém-PA  
2024

ILTON DE JESUS VIANA

**O PAPEL DOS DADOS E INFORMAÇÕES NA MELHORIA DA GESTÃO  
MUNICIPAL DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA**

Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Desenvolvimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal

Orientador: Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará**  
**Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

V614p Viana, Ilton de Jesus.  
O papel dos dados e informações na melhoria da gestão municipal do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA / Ilton de Jesus Viana. — 2024.  
138 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2024.

1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Gestão Pública Municipal. 3. Programa de Aquisição de Alimentos. 4. Uso de Dados e Informações. I. Título.

CDD 351

---

ILTON DE JESUS VIANA

**O PAPEL DOS DADOS E INFORMAÇÕES NA MELHORIA DA GESTÃO  
MUNICIPAL DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA**

Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Desenvolvimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal

Orientador: Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro

Aprovado em: 18 / 10 / 2024

Banca examinadora:

Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro  
Orientador – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Pereira Fernandes  
Examinadora Interna – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. João Cauby de Almeida Júnior  
Examinador Externo – NAEA/UFPA

Belém-PA  
2024

Aos meus pais pelo dom da vida e a sabedoria para viver.

A minha irmã e aos meus irmãos pelas trocas fraternas, companheirismos e parcerias eternas.

As minhas filhas e a minha esposa pelos momentos e amores vividos juntos.

Ao amigo e meu grande incentivados Côn.  
Djalma Lopes (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, o grande autor da vida. E aos meus pais, Maria de Lourdes e Nilton, por me concederem a vida e condições materiais para eu viver, além de todo carinho, cuidado e amor dispensados a mim nesses anos de vida.

Sou grato aos meus irmãos Fábio, Lucilea, Flávio, Marcos, Nilton Jr. e Leandro pelo companheirismo, pelas trocas mútuas, pelos saberes compartilhados e por todos os incentivos que me deram e continuam me dando. Vocês são pessoas muito importantes para mim, não imagino minha vida sem nenhum de vocês.

Agradeço a minha nova família: minha esposa Klívia, as minhas filhas Isabelle e Maria Fernanda, por todo o carinho e amor compartilhado, por acreditarem em mim e sentirem orgulho do que eu faço. Obrigado também por tolerarem todas as minhas ausências em tantos momentos de nossas vidas por conta dos estudos e, ainda, por suportarem minha presença ausente. Nesta família, agradeço a minha Sogra Rosinete, as minhas cunhadas Kessya e Kary e aos meus cunhados, por todo apoio e incentivo recebido.

Agradeço a Universidade Federal do Pará pela oferta gratuita do mestrado em Gestão Pública, um curso de excelência. Agradeço imensamente, neste contexto, ao professor Adagenor Ribeiro por ter aceitado ser meu orientador e por me auxiliar a trilhar o caminho da pesquisa científica e da produção acadêmica. No mesmo âmbito, agradeço ao professor João Cauby Júnior e a professora Rosana Fernandes por terem aceitado participar das minhas bancas de avaliação (qualificação e dissertação). Agradeço também aos demais professores e servidores que constituíram o PPGGP, os quais possibilitaram a realização desta formação. Também agradeço a todos os colegas de turma por termos partilhado juntos estes momentos de vivências, trocas de experiências e aprendizado.

Agradeço também a Universidade Federal Rural da Amazônia, minha instituição atual, onde exerço minhas funções de servidor público com muito orgulho. Em particular, sou grato a direção do Campus de Capitão Poço/UFRA por me permitir conciliar meu trabalho com os estudos e, assim, ter a oportunidade de me qualificar ainda mais.

Agradeço ao meu compadre e irmão Ivan Conceição por todo apoio e incentivo nestes muitos anos de caminhada. Em sua pessoa, agradeço ao meu grande amigo, incentivador e guia na fé, Côn. Djalma Lopes da Costa (*in memoriam*). Na oportunidade, também agradeço aos meus outros irmãos e amigos do Movimento Providentino.

Agradeço ainda a todos os servidores públicos dos municípios onde trabalhei, sou muito grato por toda aprendizagem da vida prática que compartilhei com vocês.

Por fim, também agradeço aos servidores públicos do município de São Miguel do Guamá pela acolhida, disponibilidade e por todos os momentos e informações partilhadas, que tornou leve e possível a realização do estudo o qual compartilho neste texto.

*“O estudo do bem pertence à política, que é a primeira das ciências práticas”.*

Aristóteles (filósofo grego 384-322 a.C)

*"Deixa-me acender cem vezes, mil vezes, um milhão de vezes, a esperança, que ventos perversos e fortes teimam em apagar. Que grande e bela profissão – acendedor de esperança!"*

Dom Helder Câmara

*“Quem inventou a fome são os que comem”.*

Carolina Maria de Jesus (1960)

## RESUMO

O Poder Público tem o dever, do ponto de vista normativo, de oferecer respostas aos anseios sociais, incluindo atender as demandas por alimentos às pessoas mais pobres. Apesar de executar diversos programas e atividades de promoção do acesso à renda e à alimentação, nem sempre os entes públicos são hábeis nessas ações. Viu-se no período pandêmico, as ações governamentais aquém das necessidades da população ou serem descontinuadas. A Pandemia de Covid-19 acelerou uma tendência que era registrada desde 2016, a piora nos indicadores socioeconômicos do país, a diminuição da renda, a redução do poder compra e o menor acesso aos alimentos. Noticiou-se, neste período, o retorno do Brasil ao mapa da fome e que, em dezembro de 2020, 116,8 milhões de pessoas estavam em insegurança alimentar, entre leve, moderada e grave. Neste cenário, em todos os níveis da federação, exigiu-se dos governos, respostas à crise da fome, com intuito de garantir o acesso aos alimentos para todas as pessoas, como uma necessidade urgente. Assim, pesquisas sobre a promoção estatal da Segurança Alimentar e Nutricional no país, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que promove a disponibilidade de alimentos para pessoas de baixa renda, tornam-se pertinentes. Este estudo visa analisar se a coleta, o processamento e a utilização de dados e informações provenientes da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos em nível municipal contribuem com a eficiência e eficácia da gestão desse programa. Para esse objetivo utilizou-se uma abordagem qualitativa, com os referenciais teóricos do Ciclo de Políticas Públicas, da Teoria de Programa e da elaboração de Modelo Lógico para Programas Públicos. Utilizou-se, ainda, observações, entrevistas e análise documental da operacionalização do PAA no município de São Miguel do Guamá. Durante o levantamento de campo, realizado de abril a agosto de 2024, extraíram-se os elementos para a apreensão do conteúdo em discussão. Os insumos informacionais obtidos apontaram a existência de uma intensa troca de informações, compartilhamento de espaços e atividades entre as pessoas envolvidas e a presença de parceiros institucionais na execução do PAA. No entanto, evidenciou-se que alguns desses afazeres (fluxo de informações e distribuições de tarefas) ocorrem de forma informal e improvisada, o que diminui sua qualidade e abrangência do programa. Por fim, a análise empreendida considerou que a utilização efetiva das informações e dos dados provenientes e gerados internamente, na implementação do PAA em âmbito municipal, pode colaborar para a melhoria da gestão pública local desse programa em entes municipais semelhantes a São Miguel do Guamá. Ressalta-se que são muitas dificuldades enfrentadas pelos municípios ao executar programas públicos desenhados e elaborados no patamar do Poder Executivo Federal. Assim, recomenda-se a realização de mais estudos desse tipo para ampliar a amostra, evidenciar problemas e propor soluções para a práxis dos implementadores locais de programa públicos.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional; Programa de Aquisição de Alimentos; Gestão Pública Municipal; Uso de Dados e Informações.

## ABSTRACT

The public sector has a normative duty to respond to social demands, including meeting the food needs of the poorest. Despite implementing various programs and activities to promote access to income and food, public entities are not always skilled in these actions. The pandemic period showed government actions falling short of the population's needs or being discontinued. The Covid-19 pandemic accelerated a trend that had been recorded since 2016: the worsening of socioeconomic indicators in the country, the decrease in income, the reduction in purchasing power, and decreased access to food. During this period, it was reported that Brazil had returned to the hunger map and that in December 2020, 116.8 million people were experiencing food insecurity, ranging from mild to severe. In this scenario, at all levels of government, governments were required to respond to the hunger crisis, with the aim of guaranteeing access to food for all people as an urgent need. Thus, research on the state promotion of Food and Nutritional Security in the country, such as the Food Acquisition Program (PAA), a promoter of food availability for low-income people, becomes relevant. This study aims to analyze whether the collection, processing, and use of data and information from the implementation of the Food Acquisition Program at the municipal level contribute to the efficiency and effectiveness of the management of this Program. For this purpose, a qualitative approach was used, with the theoretical frameworks of the Public Policy Cycle, Program Theory, and the development of a Logical Model for Public Programs. And the use of observations, interviews, and documentary analysis of the operationalization of the PAA in the municipality of São Miguel do Guamá (SMG). Where, in the field survey conducted from April to August 2024, the elements for the apprehension of the contents under discussion were extracted. The informational inputs obtained pointed to the existence of an intense exchange of information, sharing of spaces and activities by the people involved, and the presence of institutional partners in the execution of the PAA. However, it was evident that some of these tasks (information flow and task distribution) occur informally and improvisedly, which reduces their quality and the program's scope. Finally, the analysis undertaken considered that the effective use of information and data from and generated internally in the implementation of the PAA at the municipal level can contribute to the improvement of the local public management of this program in municipal entities similar to SMG. It should be noted that there are many difficulties faced by municipalities when implementing public programs designed and developed at the level of the Federal Executive Branch. Finally, it is recommended that more studies of this type be carried out to expand the sample, highlight problems, and propose solutions for the praxis of local implementers of public programs.

**Keywords:** Food and Nutritional Security; Food Acquisition Program; Municipal Public Management; Use of Data and Information.

## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 1 – Representação gráfica dos objetivos originais do PAA.....	49
Figura 2 – Modelo lógico do PAA/CDS para intervenção na aquisição de alimentos.....	49
Figura 3 – Modelo lógico do PAA/CDS relacionado à doação de alimentos.....	50
Figura 4 – Diagrama da estratégia de pesquisa em campo.....	59
Figura 5 – Períodos e atividades realizadas na coleta de campo.....	65
Figura 6 – Porta de acesso a coordenação do PAA.....	66
Figura 7 – Cartaz de divulgação do PAA nas dependências da coordenação.....	67
Figura 8 – Faixada da entrada do Serviço de Conveniência e Fortalecimento de vínculos.....	69
Figura 9 – Visão externa da sede da Associação de Moradores do Bairro do Umarizal.....	71
Figura 10 – Visão interna da sede da Associação de Moradores do Bairro do Umarizal.....	71
Figura 11 – Relação entre camadas estruturais de implementação de programas e indicadores de desempenho.....	83
Mapa 1 – Mesorregiões paraenses.....	55
Mapa 2 – Região de Integração Guamá do Estado do Pará.....	56
Mapa 3 – Município de São Miguel do Guamá no Pará.....	57
Quadro 1 – Correlação entre as fases de elaboração de política pública e foco na resolução de problemas.....	36
Quadro 2 – Principais modalidades de execução do PAA em âmbito nacional.....	40
Quadro 3 – Principais instituições públicas envolvidas na execução do PAA na modalidade compra com doação simultânea.....	42
Quadro 4 – Perfil das pessoas entrevistadas na pesquisa sobre o PAA no município de SMG.....	64
Quadro 5 – Observação da Coordenação local do PAA.....	67
Quadro 6 – Observação do uso do Espaço do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.....	69
Quadro 7 – Observação da Associação de Moradores do Bairro do Umarizal.....	71

Quadro 8 – Respostas das entrevistas de envolvidos na execução municipal do PAA.....	73
Quadro 9 – Perfil e caracterização dos documentos recebidos da coordenação do PAA.....	81
Quadro 10 – Matriz sintética da inter-relação dos elementos da cadeia causal e indicadores de desempenho na execução do PAA em São Miguel do Guamá.....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDS	Compra com Doação Simultânea
CFP	Companhia de Financiamento da Produção
CGU	Controladoria Geral da União
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Covid-19	Infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MapaInSAN	Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento e da Assistência Social, Família e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação

MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de alimentos
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PCFM	Plano de Combate à Fome e à Miséria
PCS	Programa Comunidade Solidária
PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
PFZ	Programa Fome Zero
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNDS	Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde
PNLCC	Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes
PPA	Plano Plurianual
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAGICAD	Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SCA	Serviço Central de Alimentação
SEASTER	Secretaria de Estado de Assistência Social Trabalho Emprego e Renda
SEISP	Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural
SISVAN	Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMG	São Miguel do Guamá
STAN	Serviço Técnico da Alimentação Nacional
SUNAB	Superintendência Nacional do Abastecimento
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPA	Universidade Federal do Pará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1	Contexto e relevância temática.....	16
1.2	Questão-problema de pesquisa.....	20
1.3	Hipótese.....	20
1.4	Objetivos da pesquisa.....	20
1.5	Estruturação do trabalho.....	21
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>22</b>
2.1	Aspectos multidimensionais da fome.....	22
2.2	Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: abordagem teórico-política .....	28
2.3	Ciclo de elaboração de Políticas Públicas no Brasil.....	33
2.4	Aspectos históricos e normativos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) .....	39
2.5	Teoria do Programa e Modelo Lógico do PAA.....	44
2.6	Instrumentos para análise de implementação de programas públicos: o PAA em âmbito municipal.....	51
<b>3</b>	<b>MATERIAIS E MÉTODO.....</b>	<b>54</b>
3.1	<i>Locus</i> e objeto de pesquisa.....	54
3.2	Caracterização do <i>Locus</i> e do objeto de pesquisa.....	55
3.3	Planejamento e execução da pesquisa.....	58
3.4	Detalhamento da pesquisa.....	60
3.5	Método de análise dos dados da pesquisa.....	62
<b>4</b>	<b>RESULTADOS: OS ELEMENTOS INFORMACIONAIS <i>IN LOCO</i> DO PAA NO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO GUAMÁ.....</b>	<b>64</b>
4.1	Observações.....	65
4.1.1	A Coordenação do Programa de Aquisição de Alimentos de SMG.....	66
4.1.2	Espaço do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.....	68
4.1.3	Espaço da Associação de Moradores do Bairro do Umarizal (AMBU) .....	70
4.2	Entrevistas.....	72
4.3	Análise documental.....	79
<b>5</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS INFORMAÇÕES E DADOS DA EXECUÇÃO MUNICIPAL DO PAA EM SÃO MIGUEL DO GUAMÁ.....</b>	<b>84</b>

<b>5.1</b>	<b>Análise dos resultados da execução do PAA em São Miguel do Guamá à luz dos indicativos de desempenho de gestão no fluxo de implementação de Programas Públicos.....</b>	<b>86</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>91</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>94</b>
	APÊNDICE A – Elementos para a observação sistematizada .....	103
	APÊNDICE B – Lista de perguntas para entrevista semiestruturada.....	109
	APÊNDICE C – Elementos da Estrutura Lógica da Implementação Municipal de Programas e correspondências com o desempenho da gestão.....	113
	APÊNDICE D – Solicitação de documentos sobre a execução do PAA.....	114
	APÊNDICE E – Resumo Executivo.....	115
	APÊNDICE F – Proposta de roteiro para palestra no município	119
	ANEXO A – Principais legislações e normativas sobre o programa de aquisição de alimentos até 2023.....	121
	ANEXO B - Portaria MDS nº 899, de 17 de julho de 2023.....	129

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contexto e relevância temática

Apesar dos esforços realizados nas últimas décadas, a falta de acesso a alimentos saudáveis e a fome ainda são realidades presentes na vida de milhões de brasileiros. Inúmeros fatores, há séculos, contribuem para agravar a indisponibilidades de alimentos para as pessoas mais frágeis economicamente.

Nesta perspectiva, as pesquisas e o ativismo político do médico e cientista social Josué de Castro (1908-1973) contribuíram significativamente para ampliar as discussões em torno das causas da fome no Brasil da época (entre os anos de 1930 a 1940) e evidenciar os fatores sociais, políticos e os aspectos da multidimensionalidade deste fenômeno.

Entre as décadas de 1930 e 1950 foram implantadas algumas ações por parte do Poder Executivo a nível federal na tentativa de amenizar a realidade da fome, das quais destacam-se: a política nacional para o salário-mínimo (1939); a Comissão Nacional de Alimentação (1943); e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN, em 1952).

Na segunda metade do século XX, continuou a serem estabelecidas atividades e organismos públicos voltados às questões da disponibilidade dos alimentos, como a Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL, em 1960). E na década seguinte ocorreu o lançamento de dois Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (PRONAN): o I PRONAN em 1973 e o II em 1976.

Além dos acontecimentos mencionados, outros ocorridos entre as décadas de 1980 e o início deste século foram marcantes para a institucionalização de ações governamentais em prol do acesso aos alimentos e à nutrição adequada da população. Com destaque, em 1985, à criação do Programa de Abastecimento Popular (PAP) pelo Ministério da Agricultura.

Ainda no ano de 1985, a Igreja Católica instituiu na sua mobilização em âmbito nacional, a Campanha da Fraternidade, o tema ‘fraternidade e fome’ e o lema ‘pão para quem tem fome’; foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986; a nova Constituição da República Federativa do Brasil (conhecida como Constituição cidadã) foi promulgada em outubro de 1988; instituiu-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA no ano de 1993; também em 1993 deu-se início da Ação da Cidadania contra a fome, liderada pelo sociólogo Herbert José de Sousa (o Betinho); a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi realizada em 1994; entre os anos de 1995 e 1996 iniciou-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), fomento de crédito rural aos

agricultores familiares; no ano de 1998 ocorreu a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) (ABRANDH, 2013; Silva, 2014).

Apesar dos esforços, estas medidas passaram a ser vistas como paliativas, uma vez que não atacavam diretamente as principais causas da fome e da inacessibilidade dos alimentos: a desigualdade e a pobreza.

Depois de várias lutas, pressões e diversas reivindicações de inúmeros segmentos da sociedade, mobilizações de movimentos sociais, igrejas, entidades de pesquisa e iniciativa privada, o poder público passou a incorporar à sua agenda e às prioridades governamentais, a questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) com prioridade para as populações mais vulneráveis.

Assim, em 2003 três ações correlacionadas aconteceram: 1) reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (pois havia sido extinto no governo de Fernando Henrique Cardoso); 2) instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com o artigo 19 da Lei nº 10.696 de 02/07/2003; e 3) a primeira regulamentação do PAA por meio do Decreto 4.772 de 02 de julho de 2003 (Brasil, 2003a).

Neste sentido, o PAA figurou como um dos esforços governamentais para a implementação e disseminação da Política Nacional de SAN, instituída com a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (LOSAN) (Brasil, 2006b). A finalidade básica deste programa é promover o acesso à alimentação saudável e o incentivo à agricultura familiar (Brasil, 2003b).

Mesmo com as várias mudanças ocorridas, segundo os especialistas, o PAA trouxe a grande inovação de facilitar e dinamizar as compras de alimentos (denominadas de aquisições), geralmente *in natura*, produzidos pela agricultura familiar (Brasil, 2003a; Burlandy, 2009). Pois, dispensou a obrigatoriedade de realização de licitações, diminuiu a burocracia documental e eliminou a necessidade de intermediários entre os produtores e os entes governamentais (compradores) (Perin *et al.*, 2021; Silva, 2014).

Ao longo de mais de 20 anos de implementação, o PAA disponibilizou em torno de seis modalidades de execução: a) Compra com Doação Simultânea: os governos compram alimentos da agricultura familiar e os doa a instituições sociais e/ou diretamente às pessoas em vulnerabilidades socioeconômicas e em insegurança alimentar; b) Compra Direta: os entes governamentais compram alimentos da agricultura familiar diretamente dos produtores; c) Apoio à formação de estoques: o governo federal fornece recursos para a formação de estoques de alimentos produzidos pela agricultura familiar; d) Incentivo à produção e ao consumo de leite: o executivo federal fornece recursos para a compra de leite da agricultura familiar e para a promoção do consumo de leite e derivados; e) Compra Institucional: organismos públicos

compram alimentos da agricultura familiar para o consumo em escolas, hospitais e outras equipamentos públicas; f) Aquisição de sementes onde o governo federal fornece sementes para a produção de alimentos pela agricultura familiar.

A modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) consiste na aquisição (compra) de alimentos diretamente dos agricultores familiares por entes governamentais, geralmente Estados, Municípios, ou entidades públicas como CONAB, por meio de chamadas públicas, termos de cooperação, ou termo de adesão. Esta modalidade é a mais executada diretamente por municípios.

Uma vez adquiridos, os alimentos são repassados imediatamente para entidades socioassistenciais, hospitalares, educacionais, ou mesmo diretamente para a população de baixa renda e em insegurança alimentar. Ou seja, ao promover a segurança alimentar de pessoas vulneráveis, a modalidade do PAA/CDS auxilia no combate e na prevenção da insegurança alimentar e nutricional nos territórios municipais, tornando-se de extrema relevância para os gestores públicos locais.

De acordo com as informações da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), o Estado do Pará possui vários municípios com níveis considerados muito altos de desnutrição, segundo o cruzamento de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) (CAISAN, 2018; MDS, 2023a).

O estudo de Burlandy (2009, p. 858), assinalou alguns dos desafios ao PAA no nível federal: “[...] a construção de um sistema de monitoramento integrado e a articulação entre orçamento e gestão, evidenciados pelas dificuldades de intervenção no processo orçamentário”. Além disso, a intersectorialidade tanto no patamar federal quanto a sua inter-relação com os estados e os municípios são apontadas pela autora como adversidades merecedoras de atenção e melhorias.

Todavia, além do problema da fome evidenciado acima, com destaque para a atuação do executivo federal, tem-se também outras adversidades na implantação de programas políticos federados de abrangência nacional e com capilares ao nível municipal de execução, a exemplo do PAA, quais sejam: a) pouca capacidade técnica dos implementadores locais, desconhecimentos dos processos, b) dificuldade na transmissão e assimilação das orientações (inclusive normas e procedimentos) e, c) a desarticulação ao nível federal da política (Burlandy, 2009; Silva *et al.*, 2020).

No entanto, poucos estudos avaliaram estados e municípios como operadores exclusivos do PAA, conforme perceberam os autores no trabalho de Perin *et al.* (2021), no qual avaliaram

se as mudanças ocorridas nas normas e no histórico de execução influenciaram nos resultados do programa em relação aos seus principais benefícios e desafios.

E “[...] apesar de o PAA ser um programa de desenvolvimento rural e segurança alimentar direcionado a dois grupos de beneficiários (fornecedores e consumidores), os estudos sobre ele têm dado mais enfoque aos impactos sobre os agricultores” (Perin *et al.*, 2021, p. 14). Os mesmos autores notaram que tiveram efeitos impeditivos as especificidades nos processos de implementação do PAA em nível local, considerando as disparidades existentes na agricultura familiar com imensas distinções no Brasil.

Conforme os estudos de Burlandy (2009) e Perin *et al.* (2021) existem muitas barreiras a serem superadas pelos gestores e implementadores regionais e locais de programas com perfil intersetorial e caráter social, apesar dos esforços, recomendações e orientações repassados pelos órgãos oficiais.

Neste contexto, é importante investigar a implementação municipal do PAA, pois sua não efetivação favorece o não alcance dos resultados e metas da SAN em âmbito nacional e municipal; reduzir a indução do desenvolvimento econômico dos agricultores familiares; favorecer a elevação da insegurança alimentar de populações mais vulneráveis e colaborar com a manutenção dos níveis de desigualdade social nos municípios.

Evidencia-se, portanto, a necessidade de serem realizados mais estudos sobre as facilidades e os desafios da operacionalização das ações do PAA em âmbito municipal, na busca de verificar como as informações produzidas em seu território, no ato de implementá-lo norteiam os diferentes agentes e gestores locais.

Para a realização do estudo, ora proposto, foi escolhido como *locus* de investigação o município de São Miguel do Guamá, importante representante da Microrregião Guamá e da Mesorregião Nordeste paraense. É um ente federado com pouco mais de 50 mil habitantes (médio porte populacional) (Brasil, 2005). Em 2022, a população era de 52.894 habitantes e a densidade demográfica era de 48,32 habitantes por quilômetro quadrado. Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 37 e 19 de 144. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava nas posições 610. Neste mesmo ano, 2022, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era em torno de 1,6 salários-mínimos (IBGE). Sua escolha foi definida pela importância que exerce para a região.

A implementação do PAA nos municípios paraenses segue o mesmo propósito definido pela regulamentação em âmbito nacional. O Programa, ao longo de sua trajetória de implantação, passou por várias fases em termos de regulamentação, aporte financeiro, metas e modos de execução (Perin *et al.*, 2021; Paulino, Ribeiro, Souza, 2019; Burlandy, 2009).

Neste contexto, formulou-se uma questão de pesquisa focada especificamente na implementação do PAA, programa crucial para promover o acesso à alimentação saudável e incentivar a agricultura familiar, em âmbito municipal. Assim, as situações anteriormente descritas estão expressas na forma de indagação empírica a seguir.

### **1.2 Questão-problema de pesquisa**

As nuances de implementação de ações públicas disseminadas para realidades municipais diversas e heterogêneas e a problemática da segurança alimentar descrita no texto corroboram com a formulação da presente questão de pesquisa, neste termos: De que forma a utilização das informações e dados resultantes da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de São Miguel do Guamá-PA contribuem para a gestão local do programa?

### **1.3 Hipótese**

Ao questionar como as informações e dados coletados na implementação municipal do PAA podem influenciar positivamente a gestão do programa (por consequência, a segurança alimentar), busca-se compreender melhor a eficácia e a eficiência das políticas públicas em um contexto prático.

Nesta seara, enquanto uma resposta provisória para a questão-problema acima apresentada e para melhor orientar esta investigação, admite-se como hipótese: a utilização efetiva das informações e dados provenientes da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em âmbito municipal colaboram com a melhoria da gestão pública municipal deste programa.

### **1.4 Objetivos da pesquisa**

a) Principal:

- Analisar se a coleta, o processamento e a utilização de informações e dados provenientes da implementação municipal do Programa de Aquisição de Alimentos em São Miguel do Guamá-PA contribuem com a eficiência e eficácia da gestão do programa.

b) Secundários:

- Mapear e analisar as práticas de coleta e gestão de dados do PAA em São Miguel do Guamá;
- Correlacionar dados e informações locais do PAA com eficiência e eficácia na gestão municipal do programa;
- Identificar desafios e oportunidades na implementação local do PAA.

### **1. 5 Estruturação do trabalho**

Este trabalho dividiu-se em 6 (seis) partes principais, com a inclusão desta, necessárias à exposição completa e detalhada da temática em estudo. A segunda seção esteve reservada à revisão da literatura com a descrição dos principais conceitos pertinentes à investigação; no capítulo três, ocorre a exposição dos materiais necessários, métodos utilizados e as ferramentas empregadas na coleta das informações e dos dados do objeto de estudo para posterior exposição e comentários. A quarta parte destina-se à demonstração dos resultados obtidos na fase de coleta com a utilização das estratégias descritas na seção anterior. No capítulo cinco são analisados e discutidos os achados na perspectiva dos objetivos propostos e conceitos pertinentes à matéria em debate. E, por fim, na sexta seção foram tecidas as considerações finais acerca do estudo realizado, em que se apontou as dificuldades encontradas, as possibilidades observadas, considerações sobre a temática abordada e recomendações para estudos posteriores.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Aspectos multidimensionais da fome

A fome é um fenômeno multidimensional, pois possui vários aspectos imbricados na sua ocorrência. Aqui destaca-se sua manifestação biológica regada pela inanição de alimentos e nutrientes, que por sua vez pode estar relacionada a atitudes ou condições do sujeito em não poder alimentar-se; também diz respeito a falta das condições materiais para acessar a comida, ou seja, a disponibilidade dos alimentos onde o indivíduo vive e/ou a posse de recursos financeiros para adquiri-los. Estas duas últimas condições referem-se a questão sociais e políticas, porque o contexto social e o tipo de liderança política do lugar de existência da pessoa podem favorecer ou desfavorecer as possibilidades de alimentar-se adequadamente. Assim, torna-se relevante pontuar tais aspectos.

Biologicamente a fome é um instinto indispensável à sobrevivência do organismo, representa uma incessante necessidade do corpo, é um fenômeno fisiológico que aciona uma sensação de desconforto. Todos os animais, inclusive os seres humanos, têm necessidade de se alimentarem para se manterem vivos e promover seu desenvolvimento. Por ser o alimento uma necessidade inerente à vida, sem se alimentar e ingerir a quantidade necessária de nutrientes o sujeito padece e sucumbe ao óbito por inanição, em poucos dias.

No entanto, do ponto de vista humano, o alimento não representa apenas uma precisão fisiológica, constitui-se também um vetor de interações e promotor da cultura. Nas interações sociais, a distribuição e o acesso aos alimentos ocorrem de forma desigual, inúmeros fatores corroboram esta heterogeneidade, entre os quais destacam-se: as guerras; catástrofes naturais ou climáticas; acesso limitado aos meios de produção como a terra e outros insumos; falta de condições econômicas para compra dos alimentos (pobreza e desigualdade social). Estes eventos são produtores da fome no mundo, criando o fenômeno denominado de *flagelo da fome* (Castro, 1980 *apud* Guimarães, 2011; Silva, 2014).

Discute-se, brevemente, esta situação do ponto de vista do direito social aos alimentos e da necessidade de intervenção estatal para que ele ocorra de forma equânime, uma vez que a pobreza e a desigualdade são produtos da realidade humana coletiva e são geradores de empecilhos. Nas considerações de Aguiar e Padrão (2022), estes fenômenos podem ser interdependentes, mas inter-relacionam-se, obstaculizam a superação da fome e impedem de incorporar a alimentação adequada aos direitos humanos, bastante necessários à sociabilidade. Por assim dizer, nota-se aumento das discussões em torno desta temática nos últimos anos.

No início do século XX, o flagelo da fome era concebido pelo viés natural e não a partir da construção social. As intervenções eram mais de cunho filantrópico, assistencialista e religioso. A questão da fome foi denunciada como uma construção social e política a partir dos anos de 1930 por Josué de Castro<sup>1</sup> (1908-1973). Antes das denúncias dele, não existia uma intervenção governamental efetiva sobre este fenômeno social (Guimarães, 2011). Mesmo assim, percebe-se, atualmente, que esta lamentável realidade ainda assola grande parte da população brasileira.

Este estudioso e ativista político assinalou as condições de subsistência de miséria das populações nas periferias dos centros urbanos (principalmente na região Nordeste) e apontou as principais causas sociais entre o desemprego e a falta (ou baixíssima) renda (Castro, 2021).

Os estudos de Castro, com grande impacto sobre a opinião pública, colaboraram para a construção, pelo Governo Federal, de uma política nacional para o salário-mínimo (com a publicação do Decreto-lei nº 399, em 1939) o qual estabeleceu uma remuneração mínima para os trabalhadores em âmbito nacional (Silva, 2014).

Também foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA) pertencente à estrutura do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), em 1939. No ano seguinte passou a ser designado de Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), viabilizado pelo Decreto-lei nº 2.478, de 1940 (Castro, 2010).

Foi a partir de diagnósticos feitos por ele [Josué de Castro], ainda nos anos 1940-50, que os primeiros serviços de alimentação coletiva foram criados, que o salário-mínimo foi instituído no país e que foi criada a “Campanha da Merenda Escolar”, que viria a se transformar no atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para citar apenas algumas de suas contribuições políticas (Leão; Maluf, 2012, p. 14).

As pesquisas e manifestações teóricas e políticas de Castro, de setores da sociedade, movimentos sociais, igrejas, partidos políticos, entre outros, e os apelos e as exigências de organismos internacionais forçaram o poder público a adotar e manter medidas em prol de pessoas em vulnerabilidade socioeconômica e sem acesso a alimentos.

Neste sentido, em 1943, foi criado o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), subordinado a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) sob a direção geral do Dr. Josué de Castro (Silva, 2014).

---

<sup>1</sup> Nascido em Recife/PE em 1908, o médico e cientista social Josué de Castro teve uma destacada atividade política e intelectual no combate à fome e à pobreza. Foi presidente do Conselho Executivo da FAO entre 1952 e 1956. Seus livros mais conhecidos são: Geografia da fome (1946) e Geopolítica da fome (1951). Com a ditadura militar no Brasil, ele perdeu seus direitos políticos em 1964, se exilando na França, onde faleceu em 1973 (Silva, 2014, p. 16).

Em 1945, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) foi responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição. Posteriormente, esta Comissão foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), com o advento da Lei nº 5.829, de 1972 (Silva, 2014).

No início dos anos de 1960, foram criadas algumas estruturas que tiveram papéis importantes na operacionalização de políticas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos pelo governo federal, destacam-se: a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), integravam o sistema nacional de abastecimento (ABRANDH, 2013).

Na década de 1970, dois novos programas marcaram o avanço da ação governamental nessa área (Peliano, 2010; Silva, 2014), pois, em 1973, foi lançado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN, por meio do Decreto-lei nº 72.034), e o II PRONAN, lançado em fevereiro de 1976 (com o Decreto-lei nº 77.116), também com o objetivo de serem ações integradas entre vários organismos de Estado. O PRONAN foi considerado um marco na política de alimentação e nutrição do país, nos dizeres de Peliano (2010).

Entre as ações implementadas para atender algumas das diretrizes do 2º PRONAN, destaca-se o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), instituído pela Lei nº 6.321, de 1976, que permanece em vigor sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (Peliano, 2010).

Posteriormente, tentou-se ainda lançar o III Pronan, agregando os aprendizados acumulados com a execução do II. A proposta chegou a ser elaborada e encaminhada para apreciação em maio de 1981, mas não foi aprovada, o que causou uma deterioração ainda maior da importância e da influência política do programa em curso, e do próprio Inan, que foi extinto em 1997, e suas funções incorporadas pelo MS [Ministério da Saúde] (Arruda e Arruda, 2007 *apud* Silva, 2014, p. 21).

A partir da década de 1980, com a retomada dos movimentos populares em prol da retomada da redemocratização do país, as discussões em torno das desigualdades, do combate à fome e da desnutrição adquiriram outros contornos.

Neste contexto, em 1985, o Ministério da Agricultura contou com quase 3 mil organizações populares que mobilizaram cerca de 30 mil participantes, na mobilização denominada “Dia *D* do Abastecimento”, com o objetivo de distribuir alimentos às famílias carentes, fruto de muitos debates populares. Na esteira deste acontecimento, diversos

movimentos sociais passaram a se reorganizar defendendo abertamente temas acerca da reforma agrária, da melhoria do salário-mínimo e da geração de emprego (Peliano, 2010).

No ano seguinte, em 1986, o presidente José Sarney, no primeiro governo pós-ditadura militar, lançou o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), por meio do Decreto Legislativo nº 93.120. Neste ano, também ocorreu a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (Burlandy, 2009).

A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) surge a partir da Lei nº 8.029, de 1990, fruto da fusão de outras três empresas públicas que atuavam em áreas distintas no fomento à atividade agrícola: a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) (Peres, 2005; Silva, 2014).

Em 1993, após o *impeachment* do presidente Collor<sup>2</sup>, tomou posse o presidente Itamar Franco, que estabeleceu um novo rumo para a questão alimentar na agenda de governo. Com base nessa perspectiva, foi recriado por meio do Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, o CONSEA, sobretudo com o lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) (Pinheiro, 2009 *apud* Silva, 2014; Peres, 2005).

Ainda em 1993, logo após a criação do CONSEA, foi reapresentada e sancionada pelo presidente Itamar Franco (após ser aprovada no Congresso e vetada pelo presidente Collor) a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). E no ano seguinte, no mês de junho, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA, com o tema: *Fome, questão nacional*) (Peres, 2005).

Em 1995, o novo presidente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), assumiu o mandato. Em seus primeiros dias, ele lançou o Programa Comunidade Solidária (PCS), criado para ser a principal ação estratégica no campo do combate à pobreza e à fome. A criação do PCS resultou na extinção de uma série de estruturas de governo ligadas à temática alimentar e nutricional, entre elas o CONSEA. Em seu lugar, foi criado o Conselho da Comunidade Solidária (Peres, 2005; Nascimento, 2012 *apud* Silva, 2014).

Uma ação relevante do final desta década que deve ser evidenciada

[...] foi a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em 1999. Segundo Pinheiro (2009), a aprovação foi fruto do esforço de um pequeno grupo de técnicos remanescentes do Inan, extinto em 1997, aproveitando-se de uma janela

<sup>2</sup> Em 29 de dezembro de 1992 começa o julgamento de Collor no Senado. O presidente renúncia por meio de uma carta lida pelo advogado Moura Rocha no Senado, para evitar o impeachment. Em 30 de dezembro de 1992, por 76 votos a favor e 3 contra, Fernando Collor é condenado à perda do mandato e à inelegibilidade por oito anos (Adaptado de: <https://x.gd/JFPfZ>. Acesso em: 01/01/2024).

de oportunidades aberta durante a preparação da Conferência Mundial de Alimentação, em 1996, que deu início ao debate sobre a necessidade de se constituir uma política dessa natureza no Brasil (Silva, 2014, p. 29).

Diversos outros acontecimentos ocorreram nos anos seguintes. Porém a maior crítica dos autores às diversas ações e tentativas governamentais de atuação sobre a fome no país é que estas iniciativas pouco direcionaram seus esforços para o âmago da questão brasileira da falta de acesso à alimentação adequada: desigualdade e pobreza. Na afirmação de Silva (2014, p. 18):

Ao longo da segunda metade do século XX, os rumos que as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil tomaram indicaram muito bem seu papel marginal em termos de objetivo de governo, estando sempre subjugadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor. Ademais, os programas desenvolvidos eram fortemente influenciados por organismos internacionais, com interesses bem articulados para constituírem mercados para seus produtos industrializados.

Sobre estes aspectos, é necessário, tecer considerações acerca das desigualdades sociais e concentração de renda no Brasil nos últimos anos.

Desse modo, o levantamento de Silva *et al.* (2020) apontou, com dados do IPEA e IBGE, um vertiginoso decréscimo na taxa de extrema pobreza no período de 2004 a 2012, o estudo apontou, no mesmo período, uma valorização nominal e do poder de compra do salário-mínimo, além de outros investimentos federais que justificassem a diminuição da extrema pobreza para o período. No entanto, a partir de 2013, o percentual de extremamente pobres voltou a crescer. Isto aponta para a não sustentabilidade no tempo e nas estruturas políticas para a manutenção da continuidade dos chamados ganhos sociais.

Outra evidência a corroborar este fato foi o estudo coordenado por Neri<sup>3</sup> (2019 *apud* Aguiar; Padrão, 2022) que indicou uma piora no Índice de Gini<sup>4</sup> (medida do grau de desigualdade), para o período entre 2012 e 2019, indicando crescimento da desigualdade variando de 0,6128, até atingir seu pico, 0,6291, no primeiro trimestre de 2019.

<sup>3</sup> A pesquisa “A Escalada da Desigualdade”, lançada em agosto de 2019, revelou que o Brasil vivia a alta mais demorada da desigualdade de renda do trabalho nas séries históricas. Foram 17 trimestres consecutivos de alta quando comparados ao mesmo período do ano anterior. Neri, Marcelo (2019). Diretor do FGV Social/CPS. Professor da FGV EPGE, Fundação Getúlio Vargas. Disponível: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/RESUMO-A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social-com-posfacio.pdf>. Acesso em: 01/11/2023.

<sup>4</sup> Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de zero, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a um, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula) (Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH, 2013, p. 174).

A situação econômica e social do país vinha piorando de 2015, 2016 em diante, e os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar mostravam o aumento da insegurança alimentar em comparação a 2012. Os dados de 2018 já haviam alertado que a tendência é que esses números aumentassem caso nenhuma medida enérgica, uma política pública, entrasse em vigor ou fosse implementada de fato (Cardoso *apud* Informe ENSP, 2022).

A pandemia de Covid-19 agravou as condições socioeconômicas no Brasil, entre o final de 2020 a 2022, principalmente no que se refere à vulnerabilidade social e, por consequência, o acesso ao consumo de alimentos, portanto, o direito social à alimentação adequada foi intensamente prejudicado no período pandêmico. Neste sentido, “[...] a emergência sanitária subsequente à pandemia agravou as condições sociais da população brasileira, as quais já vinham sendo documentadas pelo IBGE desde o final de 2015” (Rede PENSSAN, 2022, p. 13).

[...] Indiscutivelmente, a pandemia agravou o quadro de crescente aumento da insegurança alimentar ao se sobrepor às crises política, econômica e social, que lhe eram anteriores. Nesse contexto trágico, as desigualdades se aprofundaram e a fome volta ao cenário nacional como um problema social de dimensões nacionais e não mais restrito a grupos historicamente vulneráveis, em regiões específicas. (Rede PENSSAN, 2022, p. 13).

Nota-se as fragilidades nas políticas públicas de cunho social e de inclusão, pois as melhorias alcançadas na década entre os anos de 2003 e 2013, foram gradativamente diminuindo e chegaram aos menores níveis em 2019. Ainda houve um agravante potencializador: a pandemia, que acelerou o declive e colocou famílias, municípios e regiões inteiras, antes sem registros de vulnerabilidade socioeconômica, em estado de emergência.

Tal cenário demonstra a necessidade de conhecer as causas das intermitências e das discontinuidades nas ações estatais voltadas para o combate à desigualdade social e principalmente à fome. Assim, a exemplo de temáticas norteadoras e auxiliares, são as discussões em torno da promoção da SAN, na perspectiva do acesso à alimentação como direito social, referido no texto.

Os debates sobre a fome e as pessoas em situação de vulnerabilidades socioeconômicas estão presentes na sociedade brasileira desde longa data, mas sua consolidação enquanto temática de intervenção estatal remonta aos debates ocorridos nas últimas décadas do século passado. Desse modo, a seção seguinte trata de apontar alguns aspectos da SAN numa perspectiva teórica e política de sua constituição no contexto nacional.

## 2.2 Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: abordagem teórico-política

Visto que a fome é um fenômeno biológico com fortes nuances sociais e políticas, combatê-la passa necessariamente pelo desenvolvimento de ações de promoção da segurança alimentar e nutricional. Os termos *combate* e *segurança* remontam ao fato das discussões sobre o acesso adequado aos alimentos terem acontecido no contexto das guerras mundiais (ABRANDH, 2013; Burity *et al.*, 2010; Jacob, 2021; Silva, 2014).

Originados na época dos conflitos mundiais, os debates e a evolução conceitual desta temática continuam até os dias atuais. Para não tornar esta discussão demasiadamente longa, serão apontados do contexto internacional apenas eventos e conceitos extremamente essenciais para configurar a abordagem do constructo no território nacional.

A noção de segurança alimentar foi pensada inicialmente no período da primeira guerra mundial (1914-1918), na Europa, e tinha a intenção de designar as condições dos países europeus em produzirem seus alimentos e não deixar que houvesse escassez para eles, devido restrições militares ou políticas (Burity *et al.*, 2010).

Já a partir da segunda guerra mundial a ideia começa a se expandir pelos países e ocorre as primeiras defesas do acesso ao alimento de qualidade como um direito humano em contraposição aos que compreendiam que seriam os mecanismos de mercado a garantir a segurança alimentar. Isto gerou várias divergências, inclusive entre os primeiros organismos internacionais da época, respectivamente, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (ABRANDH, 2013).

Isto demonstrou que as discussões sobre segurança alimentar e nutricional seguiriam de modo heterogêneo entres estas vertentes. No entanto, a adjacente predominante neste período foi que a produção insuficiente de alimentos pelos países pobres seria a principal causa da insegurança alimentar.

Para tanto foram produzidas propostas na direção de sanar tais fragilidades. Destas, a mais conhecida foi a chamada *Revolução Verde*<sup>5</sup>. Porém ela se demonstrou ineficiente, porque apesar do aumento da produtividade de alimentos no mundo, os relatórios da FAO/ONU apontavam para o crescimento da fome mundial (Burity *et al.*, 2010).

---

<sup>5</sup> Essa experiência tem como fundamento o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação e mecanização. Tudo isso associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos. A Índia foi o palco das primeiras experiências, com um aumento da produção de alimentos, embora sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país. Mais tarde, seriam identificadas as terríveis consequências ambientais, econômicas e sociais dessa estratégia, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo e dos alimentos com agrotóxicos (ABRANDH, 2013, p. 11).

O Brasil foi afetado pelas ideias de aumento da produtividade agrícola e alimentar, com o incentivo à produção de soja. Mas esta medida se apresentou contraditória e ineficiente no mundo todo, pois mesmo com os ganhos de produtividade, estes não implicaram na garantia de acesso aos alimentos o que gerou um aumento no número de famintos e excluídos (Silva, 2014).

Então, na década de 1970, a crise mundial de produção de alimentos direcionou a ONU para a Alimentação e a Agricultura, na I Conferência Mundial de Alimentação, em Roma no ano de 1974 (FAO 1974), quando identificou-se que a garantia da segurança alimentar teria que passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada ao pressuposto da elevação da produção de alimentos (Jacob, 2021), pois,

De fato, a fome que persiste e assola diversas regiões do planeta é determinada pela falta de acesso à terra para produção ou pela insuficiência de renda para comprar alimentos – ou seja, é o resultado da injustiça social vigente e não da falta de produção de alimentos (ABRANDH, 2013, p. 12).

Este debate a respeito da oferta de alimentos foi alargado e passou a se discutir sobre as condições do acesso a eles principalmente nos países onde há maiores concentrações de pobreza e desigualdade. Além disso, a própria concepção de segurança alimentar é ampliada a partir do final da década de 80 e início de 1990, ao passar a congregar a noção da segurança dos alimentos. Isto é, não contaminados por agentes biológicos ou químicos, e com qualidade nutricional, biológica, sanitária e tecnológica, feitos de forma sustentável, equilibrada e aceitável culturalmente (ABRANDH, 2013). Desse modo, “com a realização da Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela FAO em 1992, incorporou-se o aspecto nutricional e sanitário ao conceito de segurança alimentar, passando a ser adotado como SAN” (Silva, 2014, p. 13).

No Brasil, esses debates seguiram os mesmos caminhos, porque além de ter representantes nos eventos internacionais citados que debateram a temática, o país também é signatário dos organismos internacionais promotores destes momentos de discussões. Nota-se a partir dos primeiros anos da década de 2000 um avanço e incremento dessa pauta nas legislações em território nacional, a exemplo do citado Art. 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (11.346/2006) (Brasil, 2006b), no início deste trabalho.

As discussões, assimilação, ampliação e incorporação da concepção de SAN no Brasil, foram perpassadas pelos debates em torno do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), com a seguinte definição:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (Burity *et al.*, 2010, p. 15).

É salutar notar o fato desta definição também ter sido incorporada à Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), pois ela figura no caput do art. 2º da normativa.

Ainda assim, é preciso considerar os pilares críticos (ou dimensões) da SAN, cunhados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU, 2006 *apud* Jacob, 2021), que são: *Disponibilidade, Acesso, Utilização e Estabilidade*.

A *disponibilidade* se refere às quantidades suficientes e apropriadas de alimentos de qualidade, oferecidos por meio da produção doméstica ou externa. O *acesso* relaciona à oportunidade física e econômica dos alimentos, pois, de certo modo, um abastecimento adequado de alimentos no contexto nacional ou internacional não garantem por si só a segurança alimentar. A *utilização* diz respeito ao estado nutricional dos indivíduos e à qualidade dos alimentos, de forma a garantir o bom aproveitamento orgânico da comida consumida (Jacob, 2021).

A *estabilidade* é o aspecto da resistência do sistema alimentar a curto prazo, no que se refere ao acesso adequado aos alimentos de forma periódica. A estabilidade pode ser abalada por questões climáticas (enchentes ou secas), fatores políticos (guerras ou conflitos) ou situações socioeconômicas, desemprego, por exemplo, colocando os indivíduos em estado de insegurança alimentar e nutricional (Jacob, 2021).

Mais recentemente na década de 2020, o relatório do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS), por meio do Painel de Especialistas de Alto Nível (HLTF, em inglês), instância ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), propôs a ampliação do conceito de SAN com acréscimo de duas outras dimensões: “sustentabilidade” e “agência” (HLTF 2020) (Jacob, 2021). Neste sentido,

A “sustentabilidade” pode ser considerada como uma dimensão de longo prazo na avaliação da estabilidade da SAN dos sistemas alimentares, visto que pensar políticas e programas de alimentação hoje, sem integração com a ideia da sustentabilidade, pode ser a causa da crescente insegurança alimentar no futuro (Jacob, 2021, p. 18-19).

A “agência” diz respeito aos processos, programas e ações governamentais e das parcerias público-privadas para a popularização e alcance da SAN nos territórios. Aqui pode ser mencionado, a exemplo de uma ação pública no Brasil, o PAA.

Desse modo, para Jacob (2021) se faz necessária uma maior concentração de esforços nos pilares do “acesso” e da “agência”, uma vez que o segundo atua na forma de viabilizar o primeiro, particularmente para o cenário brasileiro. Caso contrário, será inviável atingir o objetivo de “Fome Zero” até 2030, da agenda do desenvolvimento sustentável das Nações Unidas, já mencionado.

“Portanto, o debate sobre a fome começa com questões sobre as configurações sociais e políticas em torno do poder sobre a comida, e não sobre a mera presença ou ausência de comida nas proximidades de um indivíduo faminto” (Patel 2012 *apud* Jacob, 2021, p. 20)

Assim, é possível perceber as correlações entre os embates em torno de definições mais adequadas e socialmente significativas de SAN e suas repercussões sobre as legislações e regulamentações dela enquanto direito de todos, sendo necessário uma evolução histórico-social para incorporação da alimentação enquanto direito inalienável e condição *sine qua non* para a existência humana.

Neste sentido, Segall-Corrêa, Marin-Leon e Perez-Escamilla (2010, p. 27) ressaltam que as variadas dimensões intrínsecas à SAN remetem à necessidade de promoção de meio para mensuração e avaliação com uso de indicadores de natureza abrangentes, “[...] que exponham as vulnerabilidades das populações locais e que, prontamente, possam mostrar as mudanças que venham a ocorrer na magnitude das carências alimentares, ou nas iniciativas necessárias ao combate à insegurança alimentar, à fome e suas consequências”.

Há também o estudo desenvolvido e publicado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) denominado de “Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional” (Mapa InSAN) que consiste em outro grande levantamento nacional das condições da segurança alimentar da população mais vulnerável (CAISAN, 2018). Seu objetivo é identificar as famílias e indivíduos que se encontram em insegurança alimentar e nutricional, a partir do cruzamento de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN, sistema vinculado ao Ministério da Saúde) (CAISAN, 2018; MDS, 2023a).

Assim, este levantamento possibilita a classificação dos municípios pela situação de vulnerabilidade (insegurança alimentar), em graus ascendentes: baixo, média, alta e muito alta. Considerando o percentual de crianças de 0 a 5 anos, inscritas no CadÚnico e com acompanhamento de saúde em estados de desnutrição ou não (CAISAN, 2018; MDS, 2023a).

Além disso, o Mapa InSAN também pode contribuir para o diagnóstico da situação de insegurança alimentar e nutricional nos municípios, a partir da análise da desnutrição, e para avaliação do efeito do acompanhamento periódico de crianças menores de cinco anos de

famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, como Programa Bolsa Família (PBF), registrado no sistema de atenção básica de saúde do SUS; e ainda, auxiliar na descrição da melhoria ou não nos níveis de insegurança alimentar e nutricional em âmbito local (CAISAN, 2018; MDS, 2023a).

Outro grande levantamento das condições de disponibilidade de alimentos da população brasileira, nos últimos anos, foram os dois inquéritos nacionais sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil (2021 e 2022), realizados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN, 2021 e 2022), que avaliou o acesso aos alimentos no período pandêmico.

A pesquisa da Rede PENSSAN considera as condições de obtenção dos alimentos em segurança alimentar (há obtenção regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais) e os graus de insegurança alimentar variando entre leve, moderado e grave.

No grau leve, a família vive com preocupação ou incerteza em relação ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos. No moderado, há redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante de falta de alimentos. E no grave, ocorre a fome e não se come por falta de dinheiro para comprar alimentos, faz-se apenas uma refeição ao dia, ou fica o dia inteiro sem comer (Rede PENSSAN, 2022).

Os dados do inquérito demonstraram que, no estado do Pará, no ano de 2021, mais de 2,6 milhões de pessoas conviveram com a fome, em insegurança alimentar grave. E entre aqueles que vivem com até 1/2 salário-mínimo, a insegurança alimentar (moderada e grave) esteve presente em mais de 67% dos seus domicílios (Rede PENSSAN, 2022).

De acordo com os organizadores do inquérito nacional eles “[...] não pretendem dar conta de todos os aspectos e determinantes envolvidos na realidade de cada um dos estados e do Distrito Federal; consistem, antes, em insumo para diagnósticos mais aprofundados sobre a situação em cada uma das unidades da federação” (Rede PENSSAN, 2022, p. 4).

Além disso, ressaltam a necessidade da colaboração conjunta de pesquisadores, movimentos sociais e agentes públicos como um todo, na soma de esforços a fim de evitarem o negligenciar das políticas públicas, ou a falta de ações coordenadas pela União com os estados e municípios e possibilitar a ampliação e a relevância das iniciativas de âmbito estadual e municipal, sob a ótica da descentralização das políticas públicas (Rede PENSSAN, 2022).

Assim, o tópico seguinte foca no processo de formulação de políticas públicas no Brasil com adendo específico para a construção de uma política nacional de SAN. E finaliza nos

aspectos normativos, estruturais e pragmáticos do PAA, por ser ele ser constitutivo e expressão da macropolítica de SAN alvo deste estudo.

### **2.3 Ciclo de elaboração de Políticas Públicas no Brasil**

As ações desempenhadas pelos agentes estatais em vista da intervenção sobre determinada realidade ou situação-problema, geralmente são desempenhadas por meio de atividades denominadas de políticas públicas. Não se pretende discorrer aqui, com base em quais modelos ou teorias explicativas, ou quais fatores levam determinados governantes ou agentes públicos a desempenhar determinada política. Mas, sim sobre o processo de elaboração dela guiado pelos princípios legais e normativos. Desse modo, esta seção se ocupará de falar sobre a elaboração e constituição de políticas públicas para o contexto brasileiro.

Mas, qual seria a definição de política pública, se ela se refere a todas as atividades de um Estado em seu território (país)? Além disso, há uma pluralidade de conceituações. Então, uma síntese da aceção do termo é de extrema importância.

Uma das concepções consideram as políticas públicas, do ponto de vista teórico, enquanto atividades dos entes públicos, transcrição do fazer estatal e “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (Souza, 2006, p. 26). Conforme a autora, estudos têm condições de influenciar os rumos de certas intervenções públicas, assim como, o fazer dos entes públicos influenciam temas de muitas pesquisas, num sistema de retroalimentação.

Não obstante, considerando os aspectos pragmáticos das ações dos governos e por meio dos entes públicos, as políticas públicas podem ser consideradas como “[...] conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (Martins, 2007 *apud* Brasil, 2014b, p. 21). Nota-se, nesta definição a característica resolutiva das intervenções públicas, em vista de uma melhoria e/ou para sanar algum problema.

As discussões sobre formulação e avaliação de políticas e programas públicos encontram-se bastante adiantadas no mundo, desde a segunda metade do século passado e, no Brasil, intensificaram-se a partir das décadas de 1980 e 1990. De certo modo, estes debates coincidem com a ocorrência das crises econômicas e a desconfiança sobre a capacidade de intervenção do Estado na economia (Gianezini *et al.*, 2017; Motta, 2013).

No contexto nacional, a promulgação da Constituição da República Federativa em outubro de 1988, após o processo de redemocratização do país, além de balizar a instituição do desenho das intervenções estatais, trouxe no seu bojo as exigências de otimização e melhorias nos mecanismos de estabelecimento de políticas públicas para todos os entes federados. O que exigiu destes a adequação a procedimentos de consultas prévias, planejamento, execução e fiscalização das ações realizadas, bem como a necessidade de aprimoramento das ações governamentais, por meio da realização constante de monitoramentos e avaliações das suas atividades.

Neste sentido, a Constituição Federal, denominada de *cidadã*, norteou a ampliação de direitos sociais, induzindo o Estado brasileiro a desenhar, formular e implantar programas públicos sobre temas antes pouco abordados. Por exemplo, geração e distribuição de renda para diminuição da pobreza, fomento às iniciativas produtivas, incluídas nestas, as da agricultura familiar, entre outras, com intuito de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988, Inciso III, Art. 3º da Constituição).

As vicissitudes advindas com a redemocratização também trouxeram, no seu bojo, complexas tarefas para os municípios, com afazeres muitas vezes hercúleos e nem sempre vantajosos financeiramente com a redistribuição do pacto federativo (Arretche, 2006; Silva; Amorim, 2012).

Além disso, diversos municípios, principalmente os menores, viram-se obrigados a produzir, responder e resolver muitas questões da vida prática local e, às vezes, além de suas capacidades técnica, gerencial e orçamentária. Crises econômicas constantes, com eventuais perdas de arrecadação e repasses, o crescimento populacional constante e o inchaço urbano têm deixado as administrações municipais sem capacidade institucional para resolver grande parte de suas demandas (Elias; Vidal, 2018). Mesmo assim, os diversos agentes públicos tiveram que adequar seu modo de agir e tornar a administração pública cada vez mais eficaz e eficiente (Brasil, 2014b).

Em termos legislativos, a norma define a necessidade de haver planejamentos (de curto, médio e longo prazo) para todos os entes federados. Com a elaboração de diretrizes, objetivos e metas que norteiam a atuação das administrações públicas.

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988, parágrafo 1º do Art. 165 da Constituição).

Desse modo, a Constituição estabeleceu no seu artigo 165, o Plano Plurianual (PPA), elaborado no primeiro ano de mandato do presidente da república e de governadores e prefeitos (Brasil, 1988), no qual os governantes declaram por meio do PPA um conjunto de políticas públicas a serem constituídas, bem como os resultados planejados e almejados para os próximos quatro anos (quadriênio), levando-se em conta as demandas sociais e diretrizes de governo previamente estabelecidas (Brasil, 1988; Brasil, 2020).

Os distintos níveis de governo receberam da Constituição Federal competência semelhante para elaborarem os principais instrumentos de planejamento e orçamento. O PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), têm seus respectivos projetos de lei construídos pelo Poder Executivo, que os encaminha aos Legislativos para discussão, deliberação e aprovação (Brasil, 1988; Brasil, 2018).

As diretrizes implicam em diretividade, esboço, ou linhas gerais, de um plano ou projeto em geral, assim, funcionam como guias ou linhas-mestras de orientação das metas e para os gestores na formulação de seus programas. As metas são expressões das medidas dos alcances dos objetivos das ações governamentais, posto que estes instrumentos de planejamento subsidiam os entes estatais para elaboração e execução de seus programas, entendidos como “[...] instrumento que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido” (Brasil, 2007, p. 43).

Já os programas recebem a definição de “[...] empreendimentos complexos, que envolvem a contratação de pessoal técnico; disponibilidade de instrumentos; adequação de equipamentos públicos; alocação de recursos monetários; promoção de capacitação, de forma coordenada no tempo e no território” (Jannuzzi, 2014 *apud* Brasil, 2015, p. 10).

Percebe-se, portanto, a existência de uma trajetória a ser trilhada até que uma reivindicação popular ou uma proposição governamental, torne-se de fato uma intervenção sob a realidade. Não se refere apenas a questões legislativas ou de planejamento, mas também aos modos e modelos que a literatura especializada descreve esses processos.

Souza (2006) destaca a existência de inúmeros modelos de formulação e análise de políticas públicas, entre os quais o *ciclo da política pública* figura entre as principais abordagens de avaliação e análise da formulação de programas públicos. Assim, este modelo é usado para subsidiar essa reflexão em torno da elaboração e implementação de políticas e programas públicos no Brasil.

Ao levar em consideração o chamado ciclo (fases ou etapas) de formulação de políticas públicas, pretende-se dar um enfoque maior para a implantação de programas estatais com a

participação da esfera municipal, com vista à execução de programas afetos à segurança alimentar e nutricional para a realidade local.

No paradigma do ciclo da política pública, apesar de não haver consenso entre os estudiosos sobre o número de etapas que compõem este ciclo, indo de três, sete ou mais (Viana, 1996; Souza, 2006, Brasil, 2014b), as fases incluem desde as macrofases de formulação, implementação e avaliação perpassando por ciclos maiores com várias subetapas. O mais significativo nesta construção é a importância analítica que cada uma delas deve possuir (Frey, 2000).

Assim, com vista ao desenvolvimento de um referencial focado na lógica da resolutividade de problemas, propõe-se um ciclo com cinco estágios (também denominado pelos autores de ciclo político-administrativo), a saber: Formação de agenda; Formulação da política; Tomada de decisão política; Implementação da política; Avaliação da política (Howlett *et al.*, 2013 *apud* Brasil, 2014b). Os mesmos autores destacam a correlação destas etapas com a lógica da resolução de problemas, visível no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Correlação entre as fases de elaboração de política pública e foco na resolução de problemas.

<b>Estágios do ciclo da política pública</b>	<b>Resolução aplicada a problemas</b>
Formação de agenda	Reconhecimento do problema
Formulação da política	Propostas de solução
Tomada de decisão política	Escolha da solução
Implementação da política	Efetivação da solução
Avaliação da política	Monitoramento dos resultados

Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 22).

Desse modo, destaca-se a importância de a concepção de políticas públicas ser compreendida a partir de modelos teóricos. A opção pelo ciclo ocorre pelo foco pragmático, pela brevidade da discussão desta temática neste estudo e pela necessidade de focar na etapa da implementação de programas, sem desprezar a importância de se compreender o ciclo completo. Também, “uma das grandes utilidades desse modelo, e de outros semelhantes, reside no fato de que facilita a compreensão dos diferentes papéis desempenhados pelos principais atores envolvidos em estágios específicos do ciclo de determinada política” (Brasil, 2014b, p. 22).

Não obstante, é necessário detalhar os estágios no ciclo político-administrativo. Isto é, na formação de agenda, são discutidos os processos decisórios, as condições para o

reconhecimento de um problema e sua entrada na agenda pública, nesta etapa, de um modo geral, todo o universo da política (os atores envolvidos) participa em algum grau neste processo (Howlett *et al.*, 2013 *apud* Brasil, 2014b).

Na fase da formulação da política, um número reduzido de integrantes do universo político participa das discussões mais especializadas relativas à discussão de alternativas na composição deste processo, ou seja, é o momento no qual se formulam soluções e alternativas para o problema, que ocorrem diálogos entre intenções e ações (dentro do governo) e contribuem para subsidiar as tomadas de decisões dos governantes (Brasil; IPEA, 2018).

Na tomada de decisão política acontece o processo de escolha de uma solução específica ou uma combinação de soluções pelo governo em um dado curso de ação. Assim, nesta fase se constroem as metas a serem atingidas, estabelecem-se os recursos a serem utilizados e a perspectiva temporal da intervenção (Baptista; Rezende, 2011). Os atores são reduzidos, restringindo-se aos tomadores de decisões governamentais oficiais, nesta fase (Brasil, 2014b).

O estágio da implementação da política envolve uma série de atividades da administração pública, processos gerenciais e decisórios, sistemas de informação, da política, os procedimentos logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), agentes implementadores, dentre outros. Este estágio envolve uma gama de atores, desde seus formuladores aos executores dos programas (Jannuzzi, 2014 *apud* Brasil, 2016), que o torna crucial na concretização da política como tal. Pois,

Dada a complexidade de elementos que convergem na fase de implementação, esta é vista pelos analistas da política como um momento crucial no ciclo da política, que traz importantes contribuições para a análise de políticas. E é no aprofundamento desta fase que alguns estudos começam a indicar a necessidade de se buscar entender o processo político de forma mais dinâmica e interativa (Baptista; Rezende, 2011, p. 151).

A avaliação da política é muito importante para todo o processo e inclusive é largamente debatida pela literatura especializada, pois direciona o rumo para as próximas intervenções, isto é, a continuidade ou descontinuidade dos programas públicos.

Há a compreensão contemporânea de que avaliação deve ocorrer durante todo o processo de elaboração do ciclo político-administrativo, nos dizeres de Baptista e Rezende (2011, p. 151):

Embora a avaliação seja apontada no ciclo da política como uma fase específica, ela tem sido utilizada, dentro dos modelos que adotam esta perspectiva, como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos que ocorrem ao longo das diversas fases do ciclo. Desta forma, não se restringe à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo.

Por assim dizer, estas duas últimas fases, implementação e avaliação da política têm especial destaque neste trabalho, uma vez que se pretende, com base nos aportes teóricos expostos, investigar a utilização das informações e os dados resultantes da implementação de um programa público para SAN em um âmbito municipal, o que contribui para a gestão deste programa e à promoção de acesso aos alimentos, porque se acredita que as políticas públicas acontecem por meio de programas e são concretizadas e efetivadas nas ações espalhadas nos territórios municipais.

Assim, os programas públicos são desdobrados e concretizados por meio de recursos financeiros, materiais, contratação de pessoal, procedimentos logísticos e operacionais sob forma de intervenções nas realidades e públicos-alvo almejados. Desse modo, nos instrumentos de planejamento os entes governamentais costumam dividir determinado programa em diretrizes, metas e objetivos (Brasil, 2020).

Ainda, para tornar o programa compreensível, monitorável e com acompanhamento de sua implementação até a realidade final, os formuladores podem estruturá-lo de forma visual com objetivo de acompanhar sua execução.

Baseando-se em fundamentos das teorias de avaliação de políticas públicas, alguns autores defendem a utilidade da Teoria do Programa para cumprir a função estratégica de avaliação de políticas públicas, enquanto constructo analítico entre meios e fins. Analisam recursos, atividades e estratégias que devem ser utilizadas para alcançar os resultados de uma política (Domingos; Silva, 2017; Brasil, 2016; Cassiolato; Guerresi, 2010). Para isso, é preciso que o programa seja estruturado graficamente seguindo uma cadeia causal, com os itens: recursos (ou insumos), ações (ou atividades), produtos, resultados e impactos. Uma vez que,

[...] a classificação insumo, processo, produto, resultado e impacto tem foco nas diferentes fases do ciclo de gestão da política pública e é a classificação utilizada pelos gestores que primam pela verificação da situação da execução daquilo que foi planejado e inserido na peça orçamentária que disciplina os gastos e investimentos de programas, ações e projetos implementados por determinado órgão (Brasil, 2016, p. 16).

Estes constructos técnicos-teóricos são subsídios para a análise do PAA, em nível municipal, enquanto um programa público de fomento à agricultura familiar local e à segurança alimentar e nutricional de pessoas em vulnerabilidade social e em insegurança alimentar. Com intuito de investigar se a coleta, o processamento e a utilização de informações e dados provenientes de sua implementação contribuem com a melhoria da gestão PAA em um determinado território municipal

Portanto, para o aprofundamento desta discussão, o próximo subitem trata da evolução histórica do PAA e, em seguida, suas diversas etapas até a execução em âmbito local por meio da estruturação de sua cadeia causal, baseando-se na Teoria do Programa e na elaboração do seu modelo lógico (a serem definidos nas próximas seções).

#### **2.4 Aspectos históricos e normativos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

Tendo em perspectiva que os antecedentes históricos e políticos da consolidação da segurança alimentar e nacional no ramo dos direitos sociais foram apresentados acima, neste tópico o foco é o PAA, com a finalidade de apresentar seu percurso histórico-documental da elaboração à implementação, enquanto estratégia governamental de efetivação da SAN com espraiamento no território nacional ao nível de execução municipal.

Neste sentido, em 2 de julho de 2003, foi estabelecido por meio do art. 19 da Lei Federal nº 10.696, o PAA. Esta Lei dispôs sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural e outras providências.

Inicialmente, dois aspectos relacionados ao PAA merecem destaque. O primeiro, o fato de abarcar o estímulo às compras governamentais. O segundo diz respeito à sua junção aos esforços existentes para o fortalecimento do PRONAF, uma vez que os agricultores familiares compõem o PAA na condição de beneficiários fornecedores de alimentos ao programa (Agostini; Bourscheidt, 2018).

Silva (2014) observa o fato de o PAA ter sido inspirado em duas propostas antigas, uma delas foi apresentada no âmbito do II PRONAN, no início dos anos 1970; e a outra foi capitaneada pelo CONSEA, em 1993, denominada de Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA).

Mesmo assim, os autores evidenciaram o caráter inovador do PAA, que é a dispensa dos processos licitatórios para compras públicas requeridos pela Lei nº 8.666, de 1993, justamente essa mudança institucional fundamental possibilitou sua efetivação, ao viabilizar “à aquisição de produtos da agricultura familiar para fins do programa, desburocratizando o processo de comercialização” (Silva, 2014, p. 39). Além de programa inovador, é percebida sua interface na implementação de política pública destinada a promover a segurança alimentar e nutricional de famílias mais pobres (Agostini; Bourscheidt, 2018; Perin *et al.*, 2021).

Nesse sentido, o PAA integrou uma das Estratégias do Programa Fome Zero (PFZ). Além do PAA, estavam o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF),

e os Restaurantes Populares. “São programas e projetos que englobam a produção de alimentos, o acesso à alimentação adequada e à transferência de renda com geração de trabalho e melhoria da qualidade de vida da população mais carente” (Soares; Beirão Júnior, 2011, p. 25-26).

Desse modo, a amplitude das necessidades da sociedade com relação ao enfrentamento do problema da fome, seu combate e a implementação de processos governamentais afetos à SAN das populações mais vulneráveis, fez com que detivesse na administração pública federal ao menos quatro setores (às vezes denominados de pastas). Geralmente atividades ministeriais, ligadas à elaboração de soluções ao desenvolvimento da Segurança Alimentar e Nutricional, quais sejam: MDS, MAPA, MS, MEC (Brasil, 2014a; MDS, 2023b).

Na busca de cumprir os objetivos, a primeira regulamentação do PAA estabeleceu a estrutura básica para seu funcionamento com o Decreto nº 4.772/2003, quais sejam: grupo gestor da implementação, origem dos aportes financeiros de financiamento do programa, necessidade de estabelecer convênios com Estados, Distrito Federal e municípios para execução do programa, inclusive com aportes financeiros, e valor máximo por agricultor familiar, a época de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) (Brasil, 2003a).

A segunda regulamentação do PAA ocorrida pelo Decreto nº 5.873, no ano de 2006, basicamente alterou a nomenclatura de alguns ministérios da composição do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), incluiu as modalidades de aquisição dos produtos alimentares e elevou o valor máximo por agricultor familiar para R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) a partir daquele ano (Brasil, 2006a).

Para os especialistas, a criação de várias modalidades para execução do programa foi uma opção estratégica para adequá-lo às variadas realidades do Brasil e, por consequência, facilitar a implementação e a sua gestão (Silva, 2014; Perin *et al.*, 2021).

Quadro 2 – Principais modalidades de execução do PAA em âmbito nacional

<b>Modalidade</b>	<b>Descrição</b>	<b>Principal Operador</b>	<b>Fontes de recursos</b>	<b>Formas de Acesso</b>
Compra com Doação Simultânea	Aquisição de alimentos com pronta disponibilização para doação a entidades da rede socioassistencial e equipamentos de SAN (EPSAN)	CONAB, estados e municípios e Consórcios Públicos	MDS <sup>1</sup>	Individual, cooperativa, associação e grupo informal com porte de DAP*.
Compra direta da agricultura familiar	Aquisição de uma carteira de produtos diretamente de agricultores	CONAB	MDS ou MDA <sup>2</sup>	Cooperativa e associação
Formação de estoque	Crédito concedido a organizações de produtores para formação de	CONAB	MDA	Cooperativa e associação

	estoques para serem comercializados ou distribuídos para populações em situação de insegurança alimentar			
Compra institucional	Aquisição de alimentos para abastecimento do consumo regular de instalações da administração pública, com dispensa de licitação.	Governo Federal, Estados e Municípios	Ente interessado	Cooperativa e associação
PAA-Leite	Compra e distribuição de leite para populações vulneráveis (prioritário nos estados do Nordeste e da região do semiárido de Minas Gerais)	Estados	MDS	Agricultores organizados em grupos formais (associações ou cooperativas), ou informal.
PAA-Sementes	Aquisição de sementes de culturas alimentares para doação a agricultores familiares carentes	CONAB	MDS	Cooperativa e associação

Fonte: Adaptado de Brasil (2023b, p. 37); Perin *et al.* (2021, p. 22-23); Sambuichi *et al.* (2019, p. 18).

Nota(s): <sup>1</sup> Antigo Ministério da Cidadania e atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

<sup>2</sup> Antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário e atual Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

Neste sentido, os procedimentos de operacionalização do PAA estabelecem um fluxo no que diz respeito à entrega dos alimentos e ao pagamento aos denominados beneficiários fornecedores (agricultores familiares) (Agostini; Bourscheidt, 2018). A Compra com Doação Simultânea (CDS), configura-se objeto desse estudo, por ser a principal modalidade executada nos municípios, onde os alimentos (*in natura*, ou minimamente processados) são utilizados para atender as demandas locais de suplementação alimentar, utilizando a produção local da agricultura familiar, com entregas a entidades socioassistenciais ou diretamente às pessoas em vulnerabilidades socioeconômicas e em insegurança alimentar (beneficiários recebedores) (Brasil, 2014a).

O município que operacionaliza o PAA/CDS necessita anteriormente ter formalizado termo de adesão (diretamente ou com a intermediação do Estado) com o Governo Federal por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (Brasil, 2014a), atualmente denominado de Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Esta modalidade é executada com recursos deste ministério.

Após a assinatura do termo de adesão, a gestão municipal submete a iniciativa para apreciação de aprovação do seu conselho municipal correlato. O município elabora o edital de chamamento público, com a devida anuência do conselho, com a lista dos produtos alimentícios que necessita e os critérios de seleção dos agricultores familiares.

Mas as especificidades nos processos de implementação do PAA em âmbito municipal se configuram como um fator desafiador, considerando-se as disparidades existentes na agricultura familiar com imensas distinções no Brasil, tanto do ponto de vista produtivo quanto do ponto de vista institucional (Perin *et al.*, 2021).

Os envolvidos na execução do programa estão divididos em três grupos: os beneficiários consumidores, beneficiários fornecedores e as entidades executoras, que são os entes governamentais implicados no funcionamento do programa, como CONAB, estados, municípios entre outros.

A política setorial agrícola ancorou programas e ações vinculados à acessibilidade alimentar, priorizando tanto a eficiência da agricultura familiar quanto a geração de renda e trabalho rural. [...] Tal programa [PAA] de abastecimento alimentar funcionou como um instrumento de estruturação de fomento produtivo dos produtores familiares e de distribuição de alimentos às famílias pobres (Silva *et al.* 2020, p. 182).

Desse modo, a execução territorializada do PAA torna-o um programa complexo, considerando os desafios das políticas de execução de arranjos federados (Jannuzzi, 2014a). O Quadro abaixo (3) ilustra minimamente esta complexidade, expondo os entes públicos e representações da sociedade civil organizada envolvidas na efetivação desta política.

Quadro 3 – Principais instituições públicas envolvidas na execução do PAA na modalidade compra com doação simultânea

<b>Nível federativo</b>	<b>Entes ou instituições</b>
Federal	CONAB, MDS, MDA, CONESA, CAISAN, GGPA
Estadual	Secretaria estadual (a qual o PAA se vincula), Conesa estadual, Caisan estadual
Municipal	Secretaria municipal (a qual o PAA se vincula), Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA, ou similar) CAISAN municipal.

Fonte: Elaboração pelo autor (2024)

A participação e o controle social no programa são exercidos nos termos da lei pela sociedade civil organizada nos Conselhos Municipais, Estaduais e Federal (CONSEA). Além disso, todas as modalidades do PAA são fiscalizadas e auditadas pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2006b; Perin *et al.*, 2021).

A necessidade de aperfeiçoamento das políticas e programas públicos é sempre recomendada pelos órgãos de controle e uma necessidade da ação estatal, por precisar adequar-se aos contextos sociais e a períodos históricos distintos. Afirmação Jannuzzi (2014a, p. 35):

Programas públicos são sistemas complexos, em geral operados por meio de arranjos federativos, envolvendo diversos processos de trabalho e atividades para que os recursos orçamentários alocados produzam resultados para os públicos-alvo definidos e gerem impactos à sociedade. Dependendo da área setorial da política social, dos recursos orçamentários, da escala de cobertura e complexidade do desenho do programa, milhares ou centenas de milhares de agentes participam das atividades de gestão, preparação e entrega efetiva de produtos, serviços e benefícios à população.

Na época do levantamento de Cordeiro (2007), constatou-se alguns empecilhos à execução do PAA para os entes subnacionais. Entre os quais, o autor destacou: a burocracia, ainda persistente do programa; o sistema on-line utilizado para a operacionalização; a existência de poucas instituições beneficiárias e atrasos na aprovação da proposta que, segundo os participantes, dificultou o funcionamento do programa, na realidade investigada

Os achados de Agostini e Bourscheidt (2018, p. 290) evidenciam a importância de saber bem sobre o PAA e sua operacionalização para que ocorra a adesão e permanência das instituições nele. Os autores apontam para a informação bem divulgada e esclarecida, como possibilidade de ampliação e amadurecimento do programa, por ser uma ferramenta importante na região onde ele está inserido. “Os meios de comunicação deveriam publicar mais informações sobre as vantagens de utilizar a política e os benefícios de uma boa alimentação para as pessoas carentes” (p. 290).

Apesar de haver muitos estudos que tratam o PAA como objeto de estudo, ou temática indireta dos pesquisadores, nota-se a inexistência de trabalhos que priorizem a obtenção, armazenamento e tratamento das informações oriundas à execução do programa nas gestões municipais, na condição de tema de estudo ou com importância primária para os levantamentos realizados. Há também uma inexistência completa de estudos que analisem o PAA sob a perspectiva da Teoria do Programa ou sobre a montagem do seu Modelo Lógico, direcionados a descrever as experiências de implementadores locais. Portanto, faz-se necessário,

Conhecer melhor a configuração, os objetivos explícitos e tácitos, o arranjo operacional e a complexidade de implementação dos programas em um contexto federativo é, pois, requisito fundamental para que a informação e o conhecimento produzidos tenham maior aplicabilidade para o aperfeiçoamento da política e do programa público. (Jannuzzi, 2014a, p. 36)

Diante disso, a pretensão deste estudo está em investigar a operacionalização do PAA, utilizando-se como instrumento analítico a Teoria do Programa e com a construção do seu modelo lógico, sob as perspectivas dos agentes implementadores no nível municipal. Assim, na sequência se expõem os elementos essenciais da elaboração do modelo baseado na lógica da causalidade para elaborar e avaliar programas públicos ancorados na Teoria do Programa que consiste na estruturação de sua cadeia lógica, a ser definida na seção seguinte.

## **2.5 Teoria do Programa e Modelo Lógico do PAA**

Existem várias possibilidades de avaliar políticas e programas públicos, mas algumas instrumentalidades contribuem melhor para a descrição e percepção de pontos essenciais a serem analisados. A Teoria do Programa, enquanto base conceitual à construção do Modelo Lógico, constitui-se um modo oportuno de elaborar uma investigação sobre a execução de programas públicos na esfera municipal, afetos à segurança alimentar e o fomento à agricultura familiar.

Para isto, faz-se uso das ideias e construções técnicas de Cassiolato e Guerresi (2010), Domingos e Silva (2017) e Sambuichi *et al.* (2019), além de outros autores e recomendações institucionais pertinentes à avaliação de programas.

Por estar voltado para o enfrentamento de um problema precisamente identificado, o programa deve ser considerado em função da atividade estatal que desempenha (uma política pública) e por definição é um “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos [...]” (Brasil, 1999).

Os técnicos governamentais reconhecem a importância e a necessidade da realização de avaliações das práticas públicas desde a concepção a sua execução finalística. Assim, existe um rol de distintas possibilidades na identificação de problemas e do aprofundamento de investigações, entre elas: análise de eficácia, avaliação econômica, avaliação de impacto, avaliação de resultados, avaliação de governança, avaliação de implementação, avaliação de desenho e análise de diagnóstico de problema, entre outras. Recomenda-se a realização prévia de uma avaliação executiva para selecionar a melhor abordagem para aprofundamento (Brasil; IPEA, 2018).

Destaca-se também a importância de considerar algumas dimensões para estudos de implantação de programas. O estudo de Lima e Mendes (2021) concebeu o conteúdo da formulação, contexto, processo de implementação, recursos, atores sociais envolvidos e alcance

como dimensões analíticas importantes a serem consideradas nas avaliações de programas e políticas públicas no Brasil.

Cassiolato e Guerresi (2010) afirmam que a estruturação do programa deve ser apresentada com as seguintes etapas: recursos (insumos), ações (atividades), produtos, resultados intermediários, resultado final e impacto, com vista ao alcance de resultados almejados.

Em Brasil (2016), estes elementos são designados de *camadas estruturais da cadeia causal* e identificadas como componentes da estruturação do modelo lógico constituído a partir da teoria do programa e da definição do seu problema central. A divisão destas categorias facilita a organização das etapas de intervenção estatal e proporciona melhores formas de medir o desempenho das políticas públicas, inclusive com uso de indicadores.

Também cabe defini-los enquanto componentes do modelamento de programas públicos, nos quais os **recursos** (insumos) são os meios ou recursos necessários para a execução da política pública, com desdobramento em recursos orçamentários ou não orçamentários. Os insumos ainda podem ser financeiros, de infraestrutura (equipamentos, materiais, instalações), humanos (perfil e quantitativo da força de trabalho requerida), suporte institucional ou condicionantes normativos (Brasil, 2020; Cassiolato; Guerresi, 2010).

As **ações** (atividades) são tarefas variadas e processos desenvolvidos com intuito de atingir os objetivos propostos. Cada ação orçamentária e não orçamentária deve corresponder a um produto que contribua para um resultado. As atividades são combinadas aos recursos para a produção de bens e serviços com os quais se procura atacar as causas do problema (Brasil, 2016; Cassiolato; Guerresi, 2010).

Os **produtos** compreendem as consequências diretas e quantificáveis das atividades e projetos realizados no âmbito do programa, que podem ser entregues à sociedade. Nesta categoria, inserem-se bens, serviços, normativos ou qualquer outra intervenção que a entrega contribua para o alcance dos objetivos da política (Brasil, 2020).

Os **resultados intermediários** são aqueles referentes ao enfrentamento das causas do problema. Eles devem ser verificáveis e não podem ser enunciados de maneira genérica. Um resultado intermediário pode ser consequência de um ou mais produtos, onde se evidenciam mudanças nas causas do problema e reúne os resultados, que partindo dos produtos do programa, levam àquele **resultado final** (Brasil, 2016; Cassiolato; Guerresi, 2010), o qual se configura como mudanças na realidade social observadas no curto prazo como efeito dos produtos entregues.

Estas alterações devem ser observáveis e mensuráveis, tendo por referência os problemas diagnosticados e os beneficiários da política pública; no resultado final deve conter, em geral, apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema (Cassiolato; Guerresi 2010).

Por fim, o **impacto** são as contribuições do programa para determinadas mudanças sociais, esse componente indica os efeitos indiretos do programa sobre a sociedade (Brasil, 2016), portanto, são efeitos relacionados ao fim último esperado das ações públicas e “representam as evidências detectadas, usualmente em prazo mais longo, das mudanças ocorridas na sociedade. Podem ser definidos como as consequências geradas a partir dos resultados atribuídos a um conjunto de intervenções” (Brasil, 2020, p. 12).

O mais importante é não deixar de observar que os vínculos causais estejam adequadamente representados no fluxograma da representação gráfica do programa, “[...] de forma que seja possível ver claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe” (Cassiolato; Guerresi, 2010, p. 23), além de que

Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível, a avaliação. [Assim], o modelo lógico serve como um organizador para desenhar avaliação e medidas de desempenho, focalizando nos elementos constitutivos do programa e identificando quais questões devem ser colocadas para avaliação e quais medidas de desempenho são relevantes (Cassiolato; Guerresi, 2010, p. 5).

O modelo lógico é, portanto, uma ferramenta que auxilia no processo de avaliação de programas, pois, a avaliação testa e verifica a teoria do programa para averiguar se a estrutura construída permite, de fato, alcançar os resultados esperados na execução da política. Além de proporcionar melhores formas de medir o desempenho das políticas públicas (Brasil, 2016), por meio de indicadores adequados.

Assim, a utilização da modelagem de programas, a partir de sua teoria estruturante, para planejamento e monitoramento, ou avaliação de intervenções públicas, é condizente com o emprego de indicadores, porque a própria situação problema que elicia a necessidade de elaboração de uma demanda para o poder público é recomendada que seja descrita em termos objetivos com dados descritivos e numéricos, sendo denominados de descritores do problema (referem-se à situação inicial encontrada). Desse modo, os descritores auxiliam na construção de indicadores que, algumas vezes, aparecem formulados (Cassiolato; Guerresi, 2010).

Neste sentido, diz-se que os indicadores são métricas usadas para transformar conceitos abstratos, como “fome” ou “miséria”, em algo que possa ser analisado e quantificado. Ou seja,

eles transformam aspectos da realidade, uma situação social, ou decorrente da intervenção governamental (construída), em números, taxas, índices e razões, para auxiliar na observação e avaliação de cenários (Brasil, 2016, p.22).

Podem existir muitos tipos de indicadores sejam eles econômicos, sociais, gerenciais, de desempenho, de processo, de produto, de qualidade, de impacto etc. – dependendo muito do tipo de intervenção e do aspecto a ser avaliado (Rua, 2004 *apud* Brasil, 2016).

No cumprimento da função de produzir informações sobre os fenômenos da realidade social, objetivos do planejamento de políticas públicas, um indicador deve possuir algumas propriedades entre as quais se destacam, fundamentalmente, validade, confiabilidade e simplicidade.

A validade, refere-se à capacidade de representar com a maior proximidade possível a realidade que se deseja medir e/ou modificar. Na confiabilidade, o indicador deve ter origem em fontes confiáveis, com utilização de metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação das informações. E na simplicidade, o indicador precisa refletir oportunamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas (Brasil, 2016).

Portanto, o indicador deve sempre ser “[...] dotado de significado particular e utilizado para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado” (Cassiolato; Guerresi, 2010, p. 27).

Considerando o aspecto da complexidade do indicador, ele pode ser analítico, quando reflete dimensões sociais específicas, por exemplo, taxa de fecundidade e taxa de matrícula; ou sintético (chamado de índice), uma vez que agrupa diferentes conceitos da realidade, exemplo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que agrega renda, educação e saúde (Brasil, 2016).

Em relação à gestão do fluxo de implementação de programas, os indicadores podem ser classificados de acordo com a sua aplicação na implementação de políticas públicas. Nesta categorização, os indicadores podem ser de insumo, processo, produto, resultado e impacto (Brasil, 2016).

O indicador de **insumo** reflete a disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos a serem utilizados em programa, por exemplo: número de leitos hospitalares por 1000 habitantes, gasto per capita com educação. E o indicador **processo** demonstra o esforço empreendido na obtenção dos resultados, por exemplo: número de atendimentos realizados no mês, número de visitas domiciliares realizadas no mês (Brasil, 2016).

O indicador-**produto** mede o alcance de metas físicas. Assim, a sugestão é elaborar indicadores de desempenho simples para aferir em que medida o que foi realizado corresponde ao previsto (Brasil, 2016). Por exemplo, o número de crianças vacinadas, número de habitações construídas e número de famílias que recebem o bolsa família (Cassiolato; Guerresi, 2010).

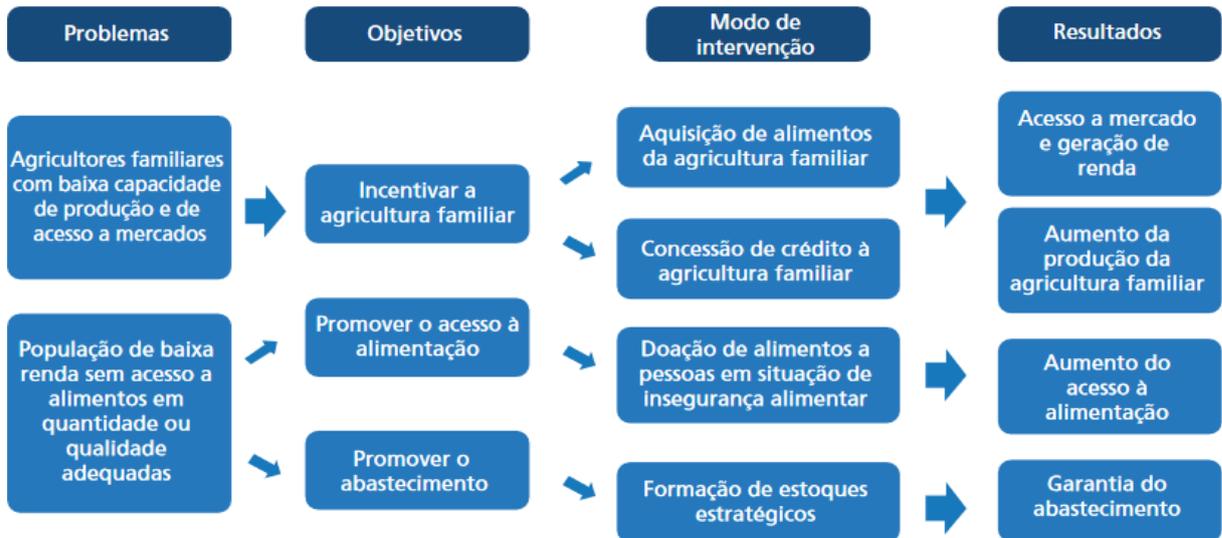
O indicador de **resultado** noticia os benefícios para o público-alvo, decorrentes das ações realizadas pelo programa, exemplos: as taxas de morbidade por doenças evitáveis e as taxas de reprovação escolar. Já o indicador-**impacto** mede os efeitos de programas na sociedade em geral, são exemplos, o Produto Interno Bruto per capita, o Índice de Gini, entre outros (Brasil, 2016).

Vistos estes conceitos, torna-se possível notar que o ciclo de políticas públicas com as etapas de formação de agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política e os programas desenhados e elaborados com as premissas do encadeamento lógico, são demandantes por indicadores ao longo de todos os seus estágios, uma vez que eles instrumentalizam gestores e executores das ações estatais a perceberem erros, corrigir rumos e tomarem decisões (Brasil, 2016; Cassiolato; Guerresi, 2010, Brasil; IPEA, 2018; Jannuzzi, 2014b; Jannuzzi, 2005), pois os

[...] dados administrativos e cadastrais e as estatísticas advindas de pesquisas de campo podem se constituir, em si, em indicadores sociais, pois podem já aportar informação de interesse analítico ou programático para o gestor público na elaboração de um diagnóstico ou proposta de um programa (Jannuzzi, 2014a, p. 34).

Nesta seara, é pertinente apresentar a estruturação do Modelo Lógico do Programa de Aquisição de Alimentos, concebido no patamar da União, para a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), entre as citadas. A CDS se constitui na principal modalidade de intervenção do PAA e atende aos dois principais objetivos do programa, isto é, incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação adequada a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, conforme demonstrado na Figura 1.

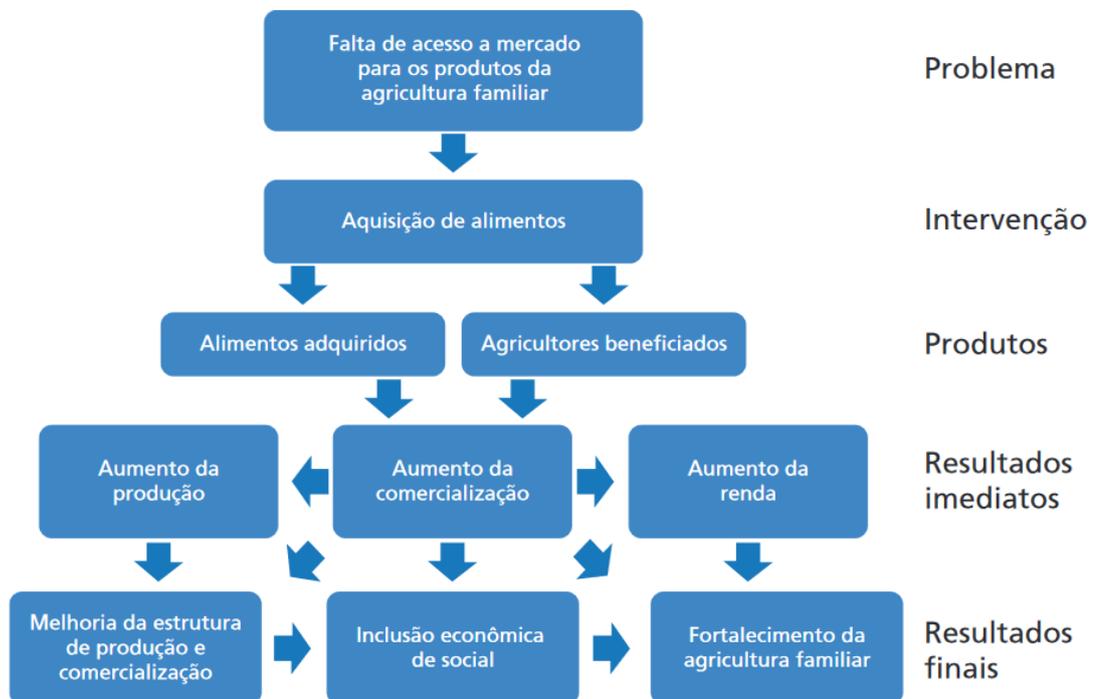
Figura 1 – Representação gráfica dos objetivos originais do PAA



Fonte: Sambuichi *et al.* (2019, p. 16)

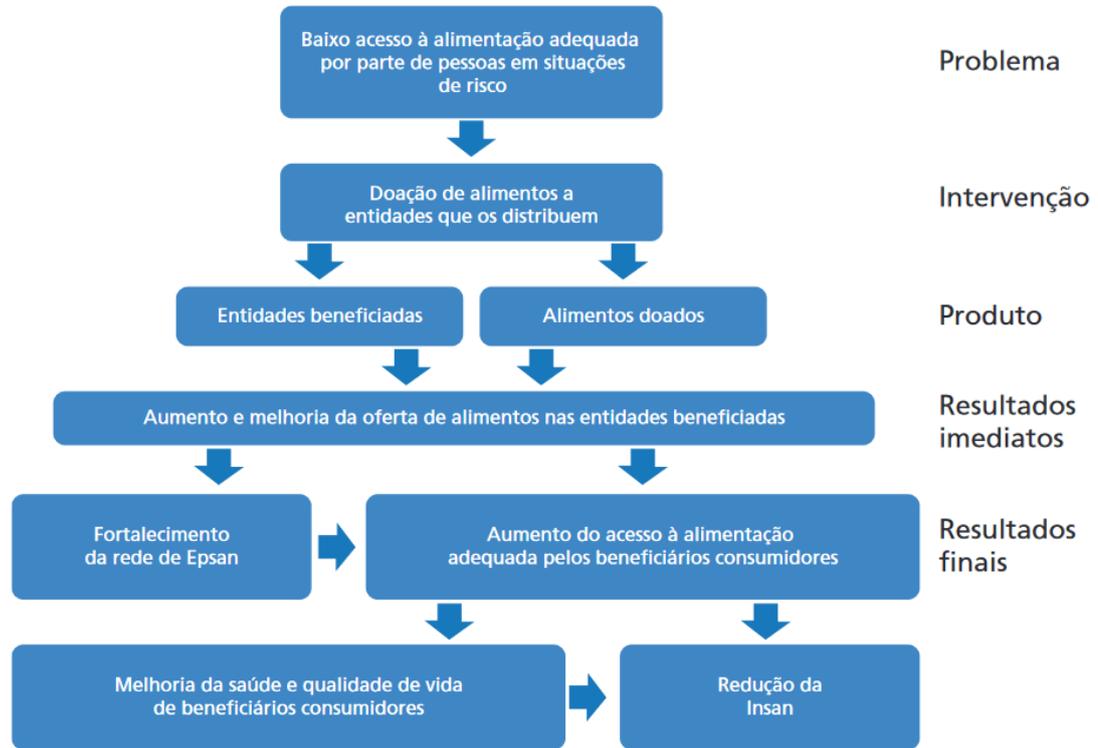
O esboço da representação gráfica da estrutura lógica da intervenção na aquisição de alimentos, na Figura 2 e do objetivo relacionado à doação de alimentos, Figura 3, nos termos elaborados e descritos por Sambuichi *et al.*, (2019) são apresentados a seguir.

Figura 2 – Modelo lógico do PAA/CDS para intervenção na aquisição de alimentos



Fonte: Sambuichi *et al.* (2019, p. 23)

Figura 3 – Modelo lógico do PAA/CDS relacionado à doação de alimentos



Fonte: Sambuichi *et al.* (2019, p. 27)

Nota-se, porém, que, no nível municipal, a adesão e execução do PAA são coisas distintas de sua operacionalização, necessitando, pois de melhorias constantes, atenuação de problemas, amenização dos pontos críticos, e efetividade no atendimento às pessoas que necessitam dos alimentos. Desse modo, investigar de que forma a utilização dos dados e informações resultantes da implementação do PAA pode contribuir para sua melhoria é uma tarefa válida e pertinente.

Neste sentido, este trabalho tem, **entre seus objetivos**, analisar se a coleta, o processamento e a utilização de informações e dados provenientes da implementação municipal do PAA em São Miguel do Guamá-PA contribuem com a eficiência e eficácia da gestão do programa.

E secundariamente, visa ainda, mapear e analisar as práticas de coleta e gestão de dados do PAA em São Miguel do Guamá; correlacionar dados e informações locais do PAA com eficiência e eficácia na gestão municipal do programa; e identificar desafios e oportunidades na implementação local do PAA.

Para isto, o capítulo de método irá tratar dos materiais e instrumentos necessários para o alcance desses objetivos, além de detalhar o *lócus* e as ferramentas para a obtenção de insumos a serem apresentados e analisados no decorrer do trabalho.

Antes, porém, de adentrar na seção metodológica, são apresentadas algumas considerações sobre a etapa da implementação de políticas e programas públicos e as condições que tornam esta fase passível de ser analisada enquanto objeto de estudo.

## **2.6 Instrumentos para análise de implementação de programas públicos: o PAA em âmbito municipal**

A presente sessão visa apresentar brevemente a implementação como uma etapa crucial na efetivação de programas públicos e como uma fase importante para ser analisada e compreendida com mais detalhes. Assim, os elementos de avaliação da implementação serão direcionados para pesquisar e apreender a implementação do PAA em âmbito municipal, a municipalidade de médio porte populacional, da Região Nordeste do Pará, São Miguel do Guamá.

A implementação ocorre na etapa do ciclo de políticas públicas em que as decisões se traduzem em ações (Wu *et. al.*, 2014). Enquanto uma fase do ciclo de elaboração de políticas e programas públicos (já mencionados acima), a implementação consiste em uma etapa não linear, dinâmica e complexa, onde diferenças sutis nas etapas de formulação tornarão perceptíveis e podem causar grandes impactos sobre seus resultados. Nos dizeres de Wu *et. al.* (2014, p. 97) os gestores públicos são “[...] julgados pela sua capacidade de dominar a “arte de fazer as coisas acontecerem” e não por suas boas intenções”.

O momento do Ciclo da Política Pública denominado de implementação envolve grandes esforços dos agentes executores dos programas públicos, uma vez que demanda muitos recursos materiais, recursos humanos, apoio logístico, espaços físicos adequados, dentre outros.

Não obstante, na análise de políticas e programas públicos, a avaliação da implementação, por vezes, também denominada de avaliação de processo, consiste em verificar se o desenvolvimento da atividade estatal pode incrementar ou dificultar a implementação das ações planejadas (Lima; Mendes, 2021).

Ao proceder a análise do processo de implementação, entre outras coisas, se avalia junto aos atores envolvidos sobre os recursos utilizados, o grau em que as ações/intervenções alcançaram os beneficiários (público-alvo) e a qualidade dos serviços prestados pelas políticas e programas públicos (Brasil, 2015; Jannuzzi, 2014b).

Desta maneira, o contexto institucional e organizacional, torna-se imprescindível, pois pode influenciar a intervenção sob os aspectos de estrutura (insumos), processo (atividades) e produto, já descritos acima.

Neste sentido, a literatura especializada e técnica tem buscado formas alternativas de mensurar o desempenho da ação pública a partir da proposição de diversos modelos conceituais. Portanto, tem-se utilizado a metodologia de aferição de resultados por meio de indicadores de desempenho da intervenção governamental para captar diferentes níveis da atividade pública. Esses indicadores costumam abeirar o poder público por meio da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2010; 2015).

A **economicidade** refere-se aos recursos alocados e necessários para a obtenção dos insumos suficientes para realização das ações planejadas. Ela mede os gastos realizados para obter os insumos necessários para a execução da ação: recursos humanos, equipamentos, materiais entre outros (Brasil, 2015; Jannuzzi, 2014b).

Assim, a partir de um padrão ou referencial, a **eficiência** de uma ação será maior quanto mais produtos/serviços forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos/serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos (Brasil, 2020).

Na **eficácia** se mede o grau com que um programa governamental atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas (Brasil, 2020).

E a **efetividade**, por sua vez, mede os efeitos da intervenção; aponta se houve mudanças decorrentes dos resultados da política. Também mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção e, indica se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados produzidos pela intervenção governamental. É uma variável chave para aferir os efeitos de transformação social (Brasil, 2010).

De certo modo, os indicadores de desempenho correlacionam-se com as camadas estruturais do modelo lógica de conceber programas. Pois, essa arquitetura de relações no planejamento, que incorpora os conceitos do modelo lógico e enfatiza as várias dimensões do desempenho, encontra-se relativamente disseminada, não apenas na literatura acadêmica, mas também em estudos e manuais técnicos (Brasil, 2020, p. 13).

Desse modo, a economicidade relaciona-se diretamente com os insumos financeiros, materiais, humanos, entre outros, na cadeia causal dos programas, e foca no início plano de intervenção sobre a problemática identificada a ser resolvida.

A eficiência intercala os elementos insumo, ação e produto, por tratar-se do uso racional dos meios disponíveis e direcionar-se a entregas adequadas.

A eficácia no contexto do modelo lógico inter-relaciona os produtos com o resultado, pois o primeiro se expressa enquanto quantidade e qualidade daquilo que de fato foi realizado e o segundo denota o alcance e benefícios adquiridos pelos públicos da ação estatal.

E, a efetividade, por fim, perpassa os elementos de resultados e impacto, uma vez que consiste em uma variável que verifica os efeitos da transformação social, sejam estes positivos ou negativos sob a situação alvo da intervenção

Considerando a brevidade da proposta deste estudo e a limitação espaço-temporal e de objeto, a análise aqui pretendida foca na eficiência e eficácia da operacionalização do PAA com os executores em nível municipal. Para isso, apresenta-se o método, os materiais, as ferramentas e estratégias de utilizadas na execução da pesquisa. E posteriormente os instrumentais usados para exposição dos resultados e discussão dos dados informacionais obtidos na investigação de campo, respectivamente exibidos nos itens de resultados, análise e discussão. Onde serão correlacionados os elementos da cadeia causal (insumos, ações, processo, produtos e resultados) com perfis de eficiência e eficácia para implementação do PAA em São Miguel do Guamá.

### 3 MATERIAIS E MÉTODO

#### 3.1 *Lócus* e objeto de pesquisa

O PAA, inscreve-se enquanto ação pública destinada à promoção governamental da SAN com vista à garantia do direito humano à alimentação adequada, exigências de organizações internacionais e imposição da Constituição de 1988, entre os direitos sociais. Este programa surgiu com o alargamento da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, ao incluí-lo no artigo 19. Suas finalidades originais principais eram: promover o acesso à alimentação e incentivar o desenvolvimento da agricultura familiar (Brasil, 2003b).

Dada a problemática circunscrita neste trabalho, com intuito de investigar de que forma a utilização das informações e dados resultantes da implementação do PAA em âmbito municipal contribuem para a gestão do programa. Pretendeu-se apreender desta questão-problema a coleta, o processamento e a análise da utilização de informações e dados provenientes da implementação do PAA em nível municipal, verificando se contribuem com a eficiência e eficácia da gestão do programa. Assim, almejou-se também compreender se a ocorrência dessas ações contribuem para mapear e analisar as práticas de coleta e gestão de dados do PAA em São Miguel do Guamá; correlacionar dados e informações locais do PAA com eficiência e eficácia na gestão municipal do programa; e, identificar desafios e oportunidades na implementação local do PAA.

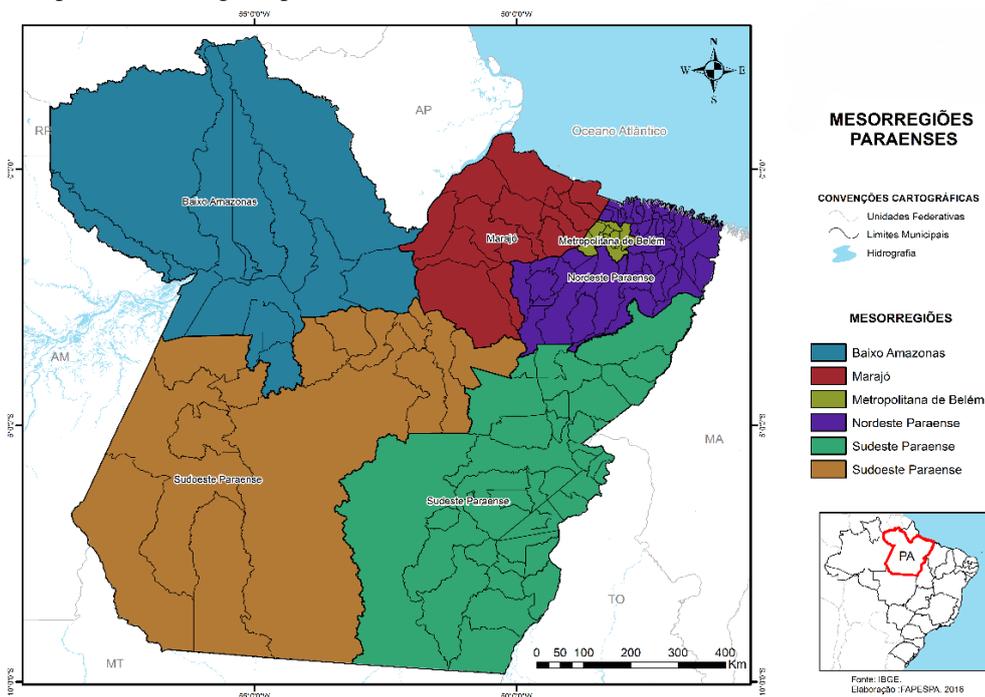
Assim, o Estudo de Caso foi escolhido por tratar-se de um procedimento de pesquisa da realidade atual, onde seja possível investigar as ligações causais de situações singulares, no local de acontecimentos, pois “[o] estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, p. 32).

Para alcançar os objetivos propostos, este capítulo descreve o objeto de pesquisa, com a caracterização do seu *lócus* de ocorrência. Aponta o tipo de estudo realizado, o delineamento da pesquisa, as estratégias utilizadas com as informações e os tratamentos aos dados obtidos. Na sequência, são descritos, com detalhes, os procedimentos utilizados, os manejos técnicos, as condições de obtenção das informações e as ferramentas empregadas para coletar os dados. Ao final, apresenta-se o modo de analisar as fontes de informações documentais e normativas, os dados da observação e os conteúdos dos entrevistados.

### 3.2 Caracterização do *locus* e do objeto de pesquisa

O ente federativo local deste estudo é parte componente do estado do Pará e está situado concomitantemente na mesorregião Nordeste<sup>6</sup> (Mapa 1), na microrregião do Guamá<sup>7</sup> (regionalização do IBGE) e na região político-administrativa do Estado denominada de Região de Integração do Guamá<sup>8</sup> (Mapa 2), com uma população de 606.337 no último censo (IBGE, 2022).

Mapa 1 – Mesorregiões paraenses



Fonte: Fapespa (2022)

O município de São Miguel do Guamá, na última divisão político-administrativa e territorial, datada de 31 de dezembro de 1963 (já denominado de São Miguel do Guamá) passou a constituir-se de quatro distritos: São Miguel do Guamá (sede municipal), Caju, Urucuri e Urucutua. Assim, permanecendo em divisão territorial datada de 2014 (São Miguel do Guamá,

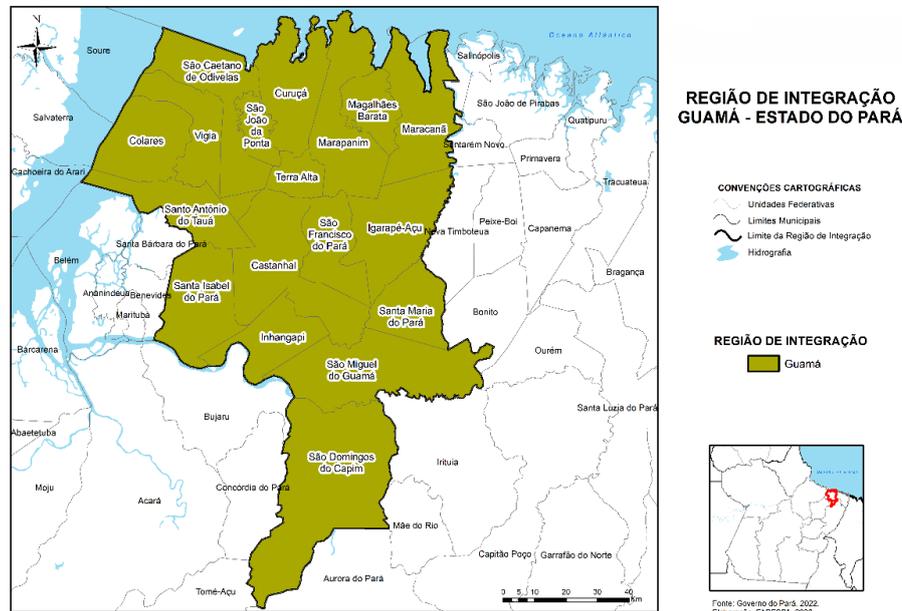
<sup>6</sup> São áreas individualizadas dentro de uma unidade da federação, onde o espaço geográfico é definido a partir de seus elementos sociais, de um quadro natural, redes de comunicação e de lugares que retratam a articulação espacial (IBGE, 2013 *apud* Cordeiro; Arbage; Schwartz, 2017, p. 22).

<sup>7</sup> São partes das mesorregiões que apresentam especificidades, quanto a organização do espaço, referentes a estrutura de produção, de agropecuária, industrial, de extrativismo mineral ou de pesca (IBGE, 2013 *apud* Cordeiro; Arbage; Schwartz, 2017, p. 22).

<sup>8</sup> “A regionalização do Pará [em Regiões de Integração] tem como objetivo definir regiões que possam representar espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantenham integração entre si, quer física quer economicamente, com a finalidade de definir espaços que possam se integrar de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais [...]” [sic] Walenda Tostes *apud* Abreu, 2022.

2015). Portanto, ele tem mais de 60 anos da sua última emancipação política. Sua atual territorialidade e fronteira podem ser observadas no Mapa 3.

Mapa 2 – Região de Integração Guamá do Estado do Pará.



Fonte: Fapespa (2022)

Em termos populacionais, o município de São Miguel do Guamá (SMG) possui, segundo o último censo, 52.894 habitantes e apresenta uma densidade demográfica de 48,32 habitante por quilômetro quadrado, com um território de 1.094,564 km<sup>2</sup>, ocupando a posição 104º de 144 municípios do estado, em termo de tamanho (IBGE, 2022).

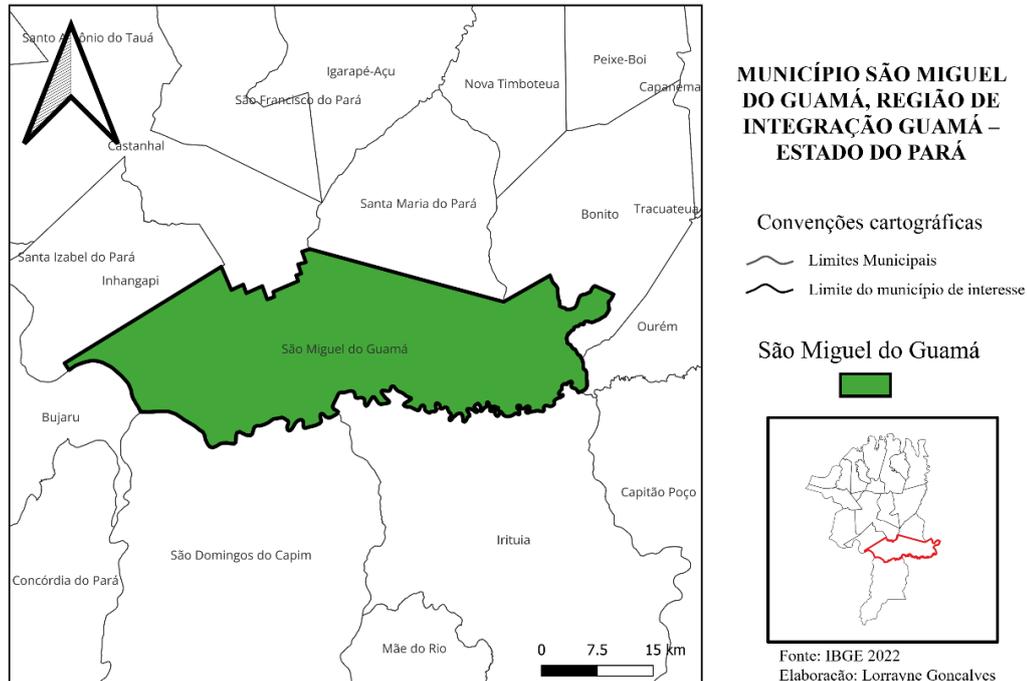
De acordo com a classificação dos municípios pelo porte populacional da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004), São Miguel do Guamá está estratificado como município de médio porte por ter uma população na faixa de 50.001 a 100.000 habitantes (Brasil, 2005).

No ano de 2021, seu PIB *per capita* era de R\$ 13.160,19. Na comparação com outros municípios do estado, ficava na posição 79. Já o percentual de receitas externas em 2015 era de 92%, o que o colocava na posição 47. Em 2017, o total de receitas realizadas foi de R\$ 98.548,62 (x1000) e o total de despesas empenhadas foi de R\$ 97.137,2 (x1000) (IBGE, 2022).

O salário médio mensal era de 1,6 salários-mínimos, em 2021. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 11,25%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a posição 131<sup>a</sup>. Considerando os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, havia 47,2% da população nessas condições (IBGE, 2022).

Segundo os dados do Cadastro Único, SMG possuía, até início de 2024, 37.139 pessoas cadastradas, das quais 25.420 pessoas estavam em situação de pobreza (incluindo a extrema pobreza) e 7.708 pessoas em situação de baixa renda, ou seja, com renda *per capita* de até meio salário-mínimo, conforme os perfis de pobreza e extrema pobreza presentes no Decreto nº 11.016/2022 (Brasil, 2022, MDS, 2024).

Mapa 3 – Município de São Miguel do Guamá no Pará



Fonte: Gonçalves (2024)

Além disso, o referido cadastro governamental apontava a existência de 1.573 famílias de agricultores familiares, 52 famílias ribeirinhas, 17 famílias extrativistas e 8 famílias de pescadores artesanais inscritas no CadÚnico (MDS, 2024).

De acordo com informações da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural (SEISP), este município executa o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), considerando todas as modalidades (execução geral), desde o ano de 2011. Na época, contou com a participação de 31 agricultores familiares na condição de beneficiários fornecedores de alimentos ao programa. De lá para cá, a presença dos agricultores familiares se diversificou (SAGICAD, [2024]).

Ressalta-se, neste ponto, que a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) estabeleceu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Assim, as últimas regulamentações do PAA vincularam a sua operacionalização à adesão ao SISAN. No parágrafo 1º da Lei nº 14.628, de 20 de julho de

2023, diz que “o PAA integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)” (Brasil, 2023b). O Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023 determinou que somente estarão aptos à execução por meio de **termo de adesão** os entes federativos da administração direta ou indireta que aderirem ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (no Parágrafo único do artigo 19) (Brasil, 2023a). Assim, o município que quer operacionalizar o PAA precisa estar aderente ao SISAN. Neste caso, São Miguel do Guamá completou sua adesão em 2023.

Neste sentido, as exigências mínimas para execução e operacionalização do PAA por assinatura de compromisso e adesão diretamente com o governo federal, sem a necessidade da intermediação do executivo estadual, passou a conter os seguintes requisitos mínimos: a) instituir o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA municipal), composto por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de governamentais (e presidido por representante da sociedade civil); b) instituir a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN local), composta por secretarias que realizam ações de Segurança Alimentar e Nutricional; c) firmar o compromisso de elaborar do plano municipal de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2023a; Brasil, 2014).

Portanto, circunscreve-se o município de São Miguel do Guamá como local desta investigação, por considerar este ente federativo representante de uma amostra aleatória, simples e oportuna de outras realidades municipais de portes semelhantes que executam o PAA em seus territórios. Logo, levantou-se a seguinte questão-problema para este estudo: “de que forma a utilização das informações e dados resultantes da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de São Miguel do Guamá-PA contribuem para a gestão local do programa?” Realizou-se o levantamento em campo a partir o mês de abril 2024.

### **3.3 Planejamento e execução da pesquisa**

Conforme os objetivos ora pretendidos e as estratégias utilizadas à sua realização, o presente estudo pode ser definido com características qualitativas e perfil descritivo. As ferramentas para coletar os dados de entrada (insumos informacionais) foram: *observação*, *entrevistas* e *apreciação documental*. Estes instrumentos têm maior potencial de oferecer uma análise qualitativa de dados obtidos.

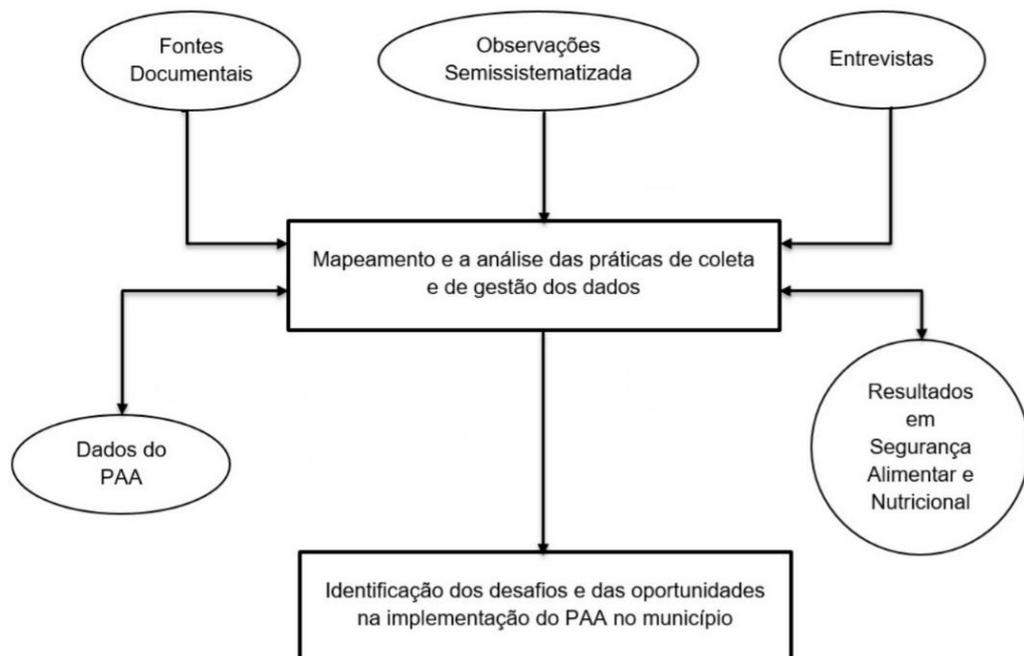
Os levantamentos e captura de informações da operacionalização local do PAA referentes aos anos de 2021, 2022 e 2023 foram realizados no município de São Miguel do Guamá. A escolha desses anos se deu por se tratar dos três primeiros anos do novo Ciclo de

Gestão dos mandatos municipais. Além disso, 2021 é concomitantemente o ano de encerramento do Plano Plurianual de 2018-2021 e período de elaboração do Plano Plurianual 2022-2025 no âmbito municipal.

A pesquisa em campo ocorreu entre os meses de abril a agosto de 2024, com intuito de obter informações e dados relevantes sobre a execução do PAA no município. Para isso, utilizou-se o uso de fontes documentais acessadas no local do estudo, realização de observação (sistemizada) e entrevistas (semiestruturadas) com os responsáveis diretos pela operacionalização do PAA. Com o uso destas estratégias, pretendeu-se alcançar os objetivos principal e secundários do estudo em tela. Estes procedimentos serão detalhados na próxima subseção.

A observação, as entrevistas e a análise das fontes documentais contribuíram para o mapeamento e análise das práticas de coleta e gestão de dados acessados em âmbito municipal; estas estratégias permitiram examinar a relação entre dados do PAA e melhoria na sua gestão. Além disso, com essas ferramentas, identificou-se os desafios e as oportunidades na implementação do PAA. O diagrama (Figura 4) a seguir ilustra a estratégia adotada para a realização da pesquisa em campo.

Figura 4 – Diagrama da estratégia de pesquisa em campo.



Fonte: Elaboração pelo autor (2024)

Todas as informações e dados coletados com estes instrumentos foram agrupados por tipos de fontes, período de operacionalização do programa, por ano ou etapa de execução. Em seguida, procedeu-se à disposição das informações com vistas aos momentos de implementação local do PAA, relacionando os dados com as especificidades das subetapas da operacionalização, quando possível.

Além disso, o agrupamento consistiu em subetapas distintas à operacionalização do programa, a saber: I) seleção de agricultores e recebimento dos alimentos, II) armazenamento e preparação das cestas de alimentos e III) doação dos alimentos para pessoas carentes e às instituições socioassistenciais.

A utilização das estratégias de pesquisa acima, permitiram a obtenção de subsídios informacionais suficientes para descrever a implementação do PAA em âmbito municipal, com suas possibilidades, desafios ou problemas, ou ainda, identificar possíveis divergências em relação à normativas e orientações técnicas emanadas da esfera federal.

Isto posto, para tornar este estudo ainda mais inteligível, na continuidade, faz-se um detalhamento sequencial, em ordem sucessiva, dos procedimentos que foram utilizados na pesquisa, com especificações de como se esperava que ocorressem as etapas e os usos das estratégias definidas para o estudo.

### **3.4 Detalhamento da pesquisa**

Após a apresentação do objeto de estudo, dos sujeitos a serem investigados e das estratégias necessárias para obtenção das informações e dados do presente estudo, esta seção pretende detalhar a ordem de sucessão dos eventos que foram realizados com vista aos objetivos propostos neste estudo.

Assim, após a aprovação do presente projeto, os representantes legais do município de São Miguel do Guamá foram contatados por comunicação oficial fornecida pela secretaria do programa de pós-graduação. Em seguida, foi explicado às pessoas responsáveis locais pela execução do PAA (modalidade Compra com Doação Simultânea), os objetivos deste estudo e solicitada a autorização para realização de observações nos locais destinados ao PAA, e pedido de permissão para acessar e registrar os documentos relacionados ao PAA que estivessem de posse do Órgão Executor. Além disso, na oportunidade, listou-se os sujeitos que deram as informações nas entrevistas e estes informantes foram de imediato contatados para agendar as entrevistas.

A observação teve caráter sistematizado e constituída de um roteiro prévio de itens a serem observados durante a ida ao campo, com intuito de obter informações sobre as condições materiais da realidade da exceção do PAA, estrutura física, mobiliário, bens móveis, materiais de expediente, recursos humanos, locais de armazenamento e condições de acesso aos documentos e acondicionamento dos produtos, entre outros (lista completa no Apêndice A). Aplicou-se esta ferramenta paralelamente aos momentos definidos para realização das entrevistas, caso estas ocorressem nos locais destinados à operacionalização do programa público. Também foi solicitada a permissão para acompanhar o momento de recebimento (aquisição) e entrega (doação) de alimentos pelo programa.

Para o levantamento documental se levou em conta aqueles que direta e indiretamente relacionavam-se ao PAA em âmbito municipal. Deu-se preferência para os que foram elaborados pelos órgãos e instituições locais entre os quais, as normativas (leis, decretos, portarias, resoluções), instruções diversas, editais, registros de fornecedores do PAA e lista de beneficiários do programa, formulários, relatórios, fluxogramas e/ou procedimentos operacionais, entre outros. O levantamento visava aos documentos em formato físico e/ou formato digital.

Após a obtenção desses documentos, eles foram agrupados de acordo com os tipos, ente ou categoria do elaborador (público, controle social, ou privado), ano de elaboração, relação com os momentos de execução do PAA e função/utilidade nas subetapas de implementação.

O perfil das entrevistas foi semiestruturado, uma vez que conteve questões previamente elaboradas e outras a serem feitas conforme a necessidade de esclarecer pontos mais relevantes. O roteiro de entrevista foi composto, entre outras, das seguintes questões: quais os principais recursos empregados na coleta e gestão de dados e informações da execução do PAA? Existem locais específicos onde podem ser encontrados dos documentos das edições anteriores do PAA? As instâncias do SISAN no município estão com seus funcionamentos regulares? Quais os principais benefícios (ou ganhos) para o município ao executar o PAA? (ver Apêndice B).

Realizou-se as entrevistas (semiestruturadas) com três a seis integrantes governamentais ligados diretamente à execução municipal do PAA. A prioridade foi para os integrantes de distintos níveis organizacionais (ao menos um por setor) e que participassem de momentos diferentes nos processos de implantação do programa, por exemplo, secretário(a) municipal, diretor(a) de departamento, coordenador(a) de setor, entre outros. As entrevistas foram agendadas com antecedência e ocorreram conforme a disponibilidade do entrevistado, em horário e local previamente definidos por ele, preferencialmente no seu setor de trabalho. Caso o informante quisesse ter acesso prévio às questões, estas lhes eram disponibilizadas. Também

se solicitou a autorização prévia para a gravação das entrevistas, para posterior transcrição, categorização e análise qualitativa.

Realizaram-se 6 (seis) idas em campo, entre os meses de abril a agosto, para conseguir obter os insumos informacionais suficientes quanto à aproximação com os objetivos desta pesquisa. Paralelamente, a cada imersão *in loco* de estudo, os dados de entrada obtidos foram armazenados e agrupados com vista à exposição clara e objetiva do material coletado, para a realização posterior das análises. Todas as idas a campo foram registradas, ainda que não resultassem em captação de informações diretas e relevantes.

Além disso, para favorecer a compreensão e inteligibilidade dos resultados apresentados elaborou-se gráficos para melhor clareza e objetividade dos construtos informacionais obtidos em campo. Esta subetapa se limitou-se à exposição da informação bruta, conforme ela foi adquirida e teve sua distribuição simples, guiada pelas estruturas lógicas de modelar programas, já apresentados na seção de fundamentação teórica.

O montante de insumos informacionais coletados foi analisado conforme as descrições da próxima seção, com a finalidade de perceber se o objetivo principal e os objetivos secundários deste projeto poderiam ser evidenciados e, ainda, se a hipótese elaborada deveria ser corroborada ou refutada. Desse modo, o tópico abaixo se destina à exposição detalhada dos procedimentos necessários utilizados para análise qualitativa dos dados.

### **3.5 Método de análise dos dados da pesquisa**

Os tópicos acima, destinam-se à apresentação do objeto de estudo, as estratégias e ferramentas necessárias, o decurso utilizado para obtenção dos dados informacionais necessários a esta pesquisa e a descrição do modo de disposição para apreciação dos insumos obtidos na etapa de coleta em campo.

Neste sentido, depois de realizar os agrupamentos já mencionados, as informações adquiridas na coleta foram discutidas de acordo com a literatura pertinente à temática abordada, na seção de revisão da literatura, mais especificamente a diferenciação das camadas estruturais da cadeia causal que são os componentes básicos do Modelo Lógico, no qual se expõe e se detalha a estrutura gráfica do programa.

Assim, os dados de entrada obtidos nas etapas anteriores tiveram sua redistribuição guiada pelos elementos da Cadeia Causal para programas públicos: insumos (recursos), ações (atividades/processos), produtos, resultados e impactos.

Esta separação visou organizar logicamente as informações coletadas e serviram para perceber sua relevância para a eficiência da gestão do PAA na esfera municipal e sua importância como mecanismo de promoção da segurança alimentar e nutricional, objetivo principal neste estudo.

Com a distribuição lógica e gráfica dos insumos informacionais obtidos, analisou-se mais detalhadamente a contribuição pormenorizada de cada agrupamento de dados e as correlações com os objetivos específicos desta investigação, a saber: 1) Mapear e analisar as práticas de coleta e gestão de dados do PAA em São Miguel do Guamá; 2) Correlacionar dados e informações locais do PAA com eficiência e eficácia na gestão municipal do programa; 3) Identificar desafios e oportunidades na implementação local do PAA (ver a figura 1).

Para isto, construiu-se o Apêndice C (matriz com elementos essenciais) para ser preenchido com os dados sintetizados das estruturas lógicas da implementação municipal do PAA, a fim de verificar a correlação ou não dos subsídios informacionais com os objetivos principal e secundários do estudo. Consiste no fato das informações agrupadas serem descritas e analisadas tendo em vista a explicação dos objetivos definidos nesta pesquisa. Mesmo quando não foi possível distribuir uma parte significativa de informações pelo referido quadro, elas foram consideradas e/ou apreciadas.

Assim, os elementos da cadeia causal do programa recursos (insumos), ações (atividades), produtos, resultados e impactos, para o PAA em âmbito municipal, dispuseram-se no quadro para apreciação qualitativa e quantificação das ocorrências. Além disso, verificou-se de imediato se o elemento da cadeia causal contribui para explicação, se não contribui ou se era neutro em relação aos itens dos objetivos principal e secundários.

Em seguida, para melhor visualização das análises descritivas das correlações dos elementos estruturais do programa e os objetivos investigados, elaborou-se elementos de representações para facilitar as ilustrações e discutir melhor os resultados.

Ressalta-se, no entanto que, mesmo sem a possibilidade de verificar no objeto em tela os impactos do PAA, dado o recorte temporal e o uso específico de instrumentos neste estudo, este item permaneceu nas colunas da cadeia causal, pois algum documento do ente investigado ou algum dos informantes entrevistados se referiram ao elemento impacto.

Finalizando, com o desenho metodológico apresentado neste capítulo, acredita-se que foi suficiente para captar os elementos essenciais à construção de uma resposta adequada à questão-problema levantada e aos objetivos propostos. Na continuidade, a seção seguinte se destina à exposição dos dados informacionais advindos da coleta de campo com o uso dos instrumentos e técnicas aqui descritos.

#### 4 RESULTADOS: OS ELEMENTOS INFORMACIONAIS *IN LOCO* DO PAA NO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO GUAMÁ

O PAA no município de São Miguel do Guamá (SMG) tem sua operacionalização local executada pela Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTEAS) com sede na Avenida Lauro Sodré, 183, Bairro São Manoel, com horário de atendimento das 08:00h às 14:00h. Neste mesmo endereço funciona a coordenação local do PAA pertencente a estrutura física e organizacional desta secretaria.

A seguir são descritos os conteúdos informacionais obtidos na pesquisa deste programa público em SMG conforme definições, estratégias, ferramentas e períodos detalhados anteriormente.

Após contato informal ocorrido no mês de abril de 2024, no dia 29 do mesmo mês foi enviado e-mail com ofício de solicitação para realização deste estudo e autorização para proceder com a investigação do PAA, direcionado à gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social com cópia para a coordenação local do PAA (o documento físico foi protocolado no dia 03 de maio de 2024). No mesmo dia também houve uma conversa com a coordenadora do programa, quando foram repassadas informações sobre a vigência da execução atual do programa, quantidade de agricultores cadastrados e fazendo entregas atualmente, local de recebimento dos alimentos, dias das entregas pelos agricultores (que ocorrem sempre às segundas e quartas quartas-feiras do mês).

No dia 06 de maio houve o retorno à sede da secretaria e à Coordenação do Programa, quando ocorreu um diálogo e obtenção de informações com a Assessoria Técnica de Assistência Social, que também concedeu entrevista sobre o PAA para os fins deste estudo (ver o quadro 4 e a figura 5). O quadro abaixo detalha o perfil dos entrevistados designados(as) pela letra “P” pessoa (P1, P2, P3 e P4).

Quadro 4 – Perfil das pessoas entrevistadas na pesquisa sobre o PAA no município de SMG

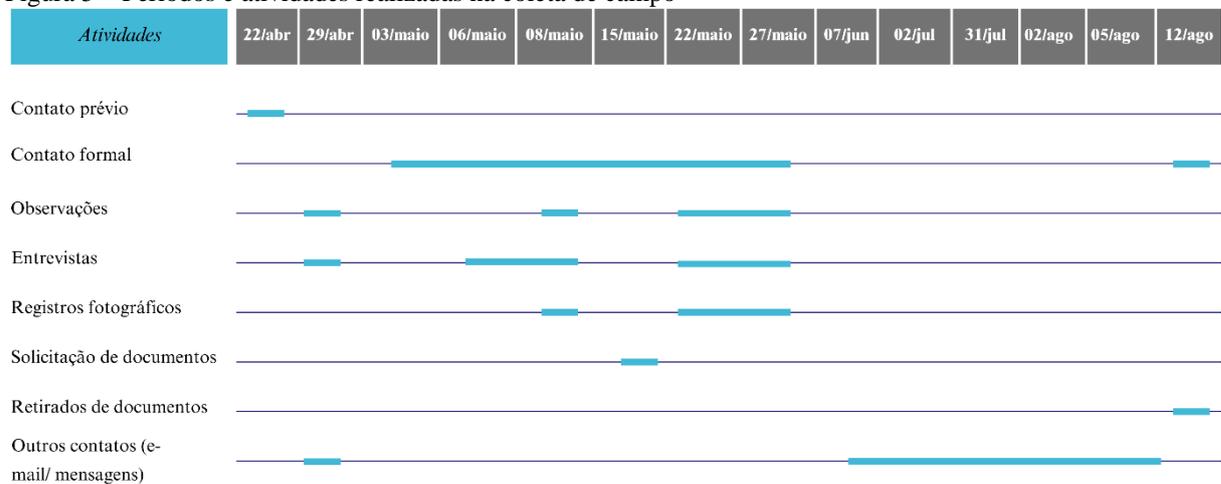
Perfil	Pessoa entrevistada			
	P1	P2	P3	P4
<b>Gênero</b>	Feminino	Feminino	Feminino	Feminino
<b>Idade</b>	50 anos	44	47 anos	45
<b>Escolaridade</b>	Ensino superior completo (serviço social)	Ensino superior completo (pedagogia)	Ensino fundamental completo	Ensino médio completo
<b>Cargo</b>	Diretora técnica da SEMTEAS	Orientadora social	Presidente do COMSEA	Coordenadora do PAA
<b>Tempo na função</b>	1 ano e 9 meses	6 meses	2 anos	9 meses

<b>Tempo de atuação com o PAA</b>	3 anos	1 ano (ex-coordenadora do PAA)	2 anos	9 meses
-----------------------------------	--------	--------------------------------	--------	---------

Fonte: Elaboração própria com os dados da pesquisa (2024)

De posse das informações repassadas e dos contatos, realizou-se a averiguação do programa com observações, registros fotográficos e entrevistas, assim como foi feito o acompanhamento de uma das entregas de alimentos que aconteceu no dia 08 daquele mês. A Figura 5 apresenta os períodos e as atividades realizadas na coleta de campo.

Figura 5 – Períodos e atividades realizadas na coleta de campo



Fonte: Elaboração própria com os dados da pesquisa (2024).

No total realizou-se: 4 (quatro) entrevistas semiestruturadas, 3 (três) observações sistematizadas e recebidos 13 (treze) distintos documentos para averiguação. A seguir as estratégias de incursão em campo, observações, entrevistas e análise de documentos serão apresentadas pormenorizadamente.

#### 4.1 Observações

As categorias selecionadas para a observação sistematizada adotadas na pesquisa são: infraestrutura e espaço físico, recursos e equipamentos, gestão documental e de informações, recursos humanos e organização, e colaboração interinstitucional conforme a descrição completa que consta no Apêndice A.

Desse modo, observou-se três espaços distintos: 1) o espaço físico da Coordenação do Programa de Aquisição de Alimentos de SMG; 2) O Centro de Convivência, na função de

centro de recebimento e redistribuição e; 3) a sede da Associação de Moradores do Bairro do Umarizal (AMBU).

#### 4.1.1 A Coordenação do Programa de Aquisição de Alimentos de SMG

Aplicou-se o instrumental da observação na Coordenação do Programa de Aquisição de Alimentos de SMG que tem seu funcionamento nas dependências da estrutura predial da SEMTEAS. Assim, com relação a infraestrutura e o espaço físico para execução das atividades do PAA, verificou-se o uso compartilhado da estrutura física, pois a gestão do programa acontece dentro da referida secretaria, cuja sede está em um prédio próprio (pertencente a prefeitura municipal), entretanto mesmo dispondo de uma sala própria para coordenação o uso não é exclusivo para as atividades do PAA. Ressalta-se o fato de a estrutura organizacional da secretaria ter mudado de prédio no ano de 2021 e concomitantemente a coordenação do PAA.

Figura 6 – Porta de acesso à coordenação do PAA



Fonte: Registro realizado em campo (2024)

Figura 7 – Cartaz de divulgação do PAA nas dependências da coordenação



Fonte: Registro realizado em campo (2024)

Quadro 5 – Observação da coordenação local do PAA

<b>I – Infraestrutura e espaço físico</b>	
<b>Espaços de Atividade</b>	Tipo de uso do espaço: <b>Compartilhado</b> Condições de posse: <b>Próprio</b> Histórico de ocupação nos últimos 3 anos: <b>Houve mudança</b>
<b>Logística de Alimentos</b>	Gestão descentralizada
	Condições dos espaços utilizados <b>razoáveis</b>
<b>II – Recursos e Equipamentos</b>	
<b>Mobiliário e Materiais de Expediente</b>	Qualidade do mobiliário: <b>Razoável</b> Análise da quantidade de material de expediente: <b>Insuficiente</b> Mudanças nos últimos 3 anos (2021 a 2023): <b>Acréscimos</b>
<b>Veículos de Operacionalização</b>	Tipos de uso dos veículos dispostos nas etapas operacionais do PAA: <b>Uso exclusivo</b> (contemplado com um caminhão do tipo furgão, doado pelo Governo Federal em parceria com Governo do Estado). Estado de conservação: <b>Regular</b> Houve aquisições recentes de veículos dedicados ao PAA?: <b>Não</b>
<b>III – Gestão Documental e de Informações</b>	
<b>Gestão Documental Física</b>	Quantidade de documentos elaborados: <b>Suficiente</b> Quantidade de documentos tramitados: <b>Suficiente</b> Quantidade de registros: <b>Suficiente</b> Quantidade de publicização do PAA: <b>Insuficiente</b> Quantidade de arquivamento: <b>Suficiente</b>

<b>Processamento Documental e de Informações</b>	Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de elaboração, tramitação, registro, publicização e guarda dos documentos e informações: <b>Ruim</b> Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de tramitação: <b>Boa</b> Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de registro: <b>Ruim</b> Disposição e adequação do pessoal envolvido publicização e guarda dos documentos e informações: <b>Ruim</b>
<b>IV – Recursos Humanos e Organização</b>	
<b>Dinâmica de Alocação de Pessoal</b>	Presença e distribuição do pessoal dedicado às etapas operacionais do PAA incluindo mudanças na dinâmica desde 2021: <b>Adequada</b>
<b>Estrutura Organizacional</b>	Desenho e dinâmica organizacional do PAA, incluindo distribuição de tarefas, hierarquia, e identificação de fatores que favorecem ou impedem a execução das tarefas: <b>Adequada</b>
<b>V – Colaboração Interinstitucional</b>	
<b>Interação com Outras Instituições</b>	Presença e função de outros órgãos ou instituições durante as execuções do PAA: <b>Suficiente</b>

Fonte: Elaboração própria com os dados da pesquisa (2024)

#### 4.1.2 Espaço do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

A sede do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (mais conhecido como CCI – Figura 8) está vinculada organizacionalmente a SEMTAS, mas não fisicamente, pois funciona como um ponto de apoio logístico a operacionalização do PAA em SMG (o que seria um centro de distribuição). Seu espaço físico é utilizado quinzenalmente para receber os alimentos dos agricultores familiares, onde eles são separados e montadas as cestas de alimentos. Alguns fardos desses alimentos são redistribuídos para as entidades que fazem as entregas das cestas aos destinatários finais, ou seja, as pessoas em vulnerabilidades socioeconômicas e em insegurança alimentar, geralmente, todas inscritas no CadÚnico e pertencentes a programas sociais.

Figura 8- Faixada da entrada do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos



Fonte: Registro realizado em campo (2024)

Quadro 6 – Observação do uso do Espaço do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

<b>I – Infraestrutura e espaço físico</b>	
<b>Espaços de Atividade</b>	Tipo de uso do espaço: <b>Compartilhado</b> Condições de posse: <b>Próprio</b> Histórico de ocupação: <b>sem resposta</b> (alegam que não houve entrega de alimentos pelo programa)
<b>Logística de Alimentos</b>	Gestão <b>descentralizada</b> Condições dos espaços utilizados <b>Boas</b>
<b>II – Recursos e Equipamentos</b>	
<b>Mobiliário e Materiais de Expediente</b>	Qualidade do mobiliário: <b>Razoável</b> Quantidade de material de expediente: <b>suficiente</b> Mudanças nos últimos 3 anos (2021 a 2023): <b>Acréscimos</b>
<b>Veículos de Operacionalização</b>	Tipos de uso dos veículos dispostos nas etapas operacionais do PAA: Uso exclusivo (contemplado com um caminhão do tipo baú, pelo governo federal em parceria com governo Estado). Estado de conservação: <b>Regular</b> Houve aquisições recentes de veículos dedicados ao PAA?: Não [última aquisição ocorreu em 2021]
<b>III – Gestão Documental e de Informações</b>	
<b>Gestão Documental Física</b>	Quantidade de documentos elaborados: <b>Suficiente</b> Quantidade de documentos tramitados: <b>Suficiente</b> Quantidade de registros: <b>Suficiente</b> Quantidade de publicização do PAA: <b>Insuficiente</b> Quantidade de arquivamento: <b>Suficiente</b>
<b>Processamento Documental e de Informações</b>	Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de elaboração, tramitação, registro, publicização e guarda dos documentos e informações: <b>Ruim</b> Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de tramitação: <b>Ruim</b> Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de registro: <b>Ruim</b>

	Disposição e adequação do pessoal envolvido publicização e guarda dos documentos e informações: <b>Ruim</b>
<b>IV – Recursos Humanos e Organização</b>	
<b>Dinâmica de Alocação de Pessoal</b>	Presença e distribuição do pessoal dedicado às etapas operacionais do PAA incluindo mudanças na dinâmica desde 2021: <b>Adequada</b>
<b>Estrutura Organizacional</b>	Desenho e dinâmica organizacional do PAA, incluindo distribuição de tarefas, hierarquia, e identificação de fatores que favorecem ou impedem a execução das tarefas: <b>Inadequada</b>
<b>V – Colaboração Interinstitucional</b>	
<b>Interação com Outras Instituições</b>	Presença e função de outros órgãos ou instituições durante as execuções do PAA: <b>Suficiente</b>

Fonte: Elaboração própria com os dados da pesquisa (2024)

#### 4.1.3 Espaço da Associação de Moradores do Bairro do Umarizal (AMBU)

A Associação AMBU é uma das unidades receptoras de alimentos do PAA e faz a distribuição aos destinatários finais. A Associação de Moradores do Bairro do Umarizal é uma das entidades da sociedade civil que integram o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA). Além disso, a presidente desta Associação está na presidência do COMSEA, uma vez que, este conselho por lei, sempre deve ser presidido pela representação da sociedade cível (Brasil, 2006; 2010) e por ter sido eleita pelos seus pares a AMBU preside o Conselho por um mandato de dois anos.

A observação a esta entidade ocorreu no dia 22 de maio de 2024. No entanto, ressaltase que esta ação foi prejudicada, pois no referido dia a associação não estava em atividade, logo, não pode ser observada as dependências internas da AMBU. Desse modo, alguns itens do formulário de observação ficaram prejudicados ou sem possibilidade de expressão de juízo sobre eles.

Figura 9 – Visão externa da sede da Associação de Moradores do Bairro do Umarizal



Fonte: Registro realizado em campo (2024)

Figura 10 – Visão interna da sede da Associação de Moradores do Bairro do Umarizal



Fonte: Registro realizado em campo (2024)

Quadro 7 – Observação da Associação de Moradores do Bairro do Umarizal

<b>I – Infraestrutura e espaço físico</b>	
<b>Espaços de Atividade</b>	Tipo de uso do espaço: <b>Exclusivo</b> Condições de posse: <b>Próprio</b> Histórico de ocupação: <b>sempre no mesmo espaço</b>
<b>Logística de Alimentos</b>	Gestão <b>Centralizada</b> Condições dos espaços utilizados <b>Razoáveis</b>
<b>II – Recursos e Equipamentos</b>	
<b>Mobiliário e Materiais de Expediente</b>	Qualidade do mobiliário: [prejudicado] Análise da quantidade de material de expediente: [prejudicado] Mudanças nos últimos 3 anos (2021 a 2023): [prejudicado]

<i>[Sem possibilidade de observação, não estava em funcionamento]</i>	
<b>Veículos de Operacionalização</b> <i>[Não possui]</i>	Tipos de uso dos veículos dispostos nas etapas operacionais do PAA: [não se aplica] Estado de conservação: [não se aplica] Houve aquisições recentes de veículos dedicados ao PAA?: [não se aplica]
<b>III – Gestão Documental e de Informações</b>	
<b>Gestão Documental Física</b> <i>[Sem possibilidade de observação, não estava em funcionamento]</i>	Quantidade de documentos elaborados: [prejudicado] Quantidade de documentos tramitados: [prejudicado] Quantidade de registros: [prejudicado] Quantidade de publicização do PAA: [prejudicado] Quantidade de arquivamento: [prejudicado]
<b>Processamento Documental e de Informações</b> <i>[Só uma pessoa]</i>	Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de elaboração, tramitação, registro, publicização e guarda dos documentos e informações: <b>Ruim</b> Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de tramitação: <b>Ruim</b> Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de registro: <b>Ruim</b> Disposição e adequação do pessoal envolvido publicização e guarda dos documentos e informações: <b>Ruim</b>
<b>IV – Recursos Humanos e Organização</b>	
<b>Dinâmica de Alocação de Pessoal</b> <i>Sem possibilidade de observação, não estava em funcionamento]</i>	Presença e distribuição do pessoal dedicado às etapas operacionais do PAA incluindo mudanças na dinâmica desde 2021: <b>Razoável</b>
<b>Estrutura Organizacional</b> <i>[Sem possibilidade de observação, não estava em funcionamento]</i>	Desenho e dinâmica organizacional do PAA, incluindo distribuição de tarefas, hierarquia, e identificação de fatores que favorecem ou impedem a execução das tarefas: <b>Razoável</b>
<b>V – Colaboração Interinstitucional</b>	
<b>Interação com Outras Instituições</b>	Presença e função de outros órgãos ou instituições durante as execuções do PAA: <b>Suficiente</b>

Fonte: Elaboração própria com os dados da pesquisa (2024)

## 4.2 Entrevistas

As entrevistas visaram aprofundar alguns aspectos para o conhecimento da operacionalização do PAA no âmbito do município de SMG. Participaram da pesquisa um total de quatro pessoas “chave” que trabalharam e ainda lidam diretamente com o Programa. As entrevistas foram conduzidas na sua maioria, exceto uma, no próprio local de trabalho do entrevistado, conforme sua disponibilidade. Os informantes não tomaram ciência previa dos conteúdos das perguntas, que constam no Apêndice B, e todos concordaram que suas respostas fossem gravadas. O perfil completo das depoentes consta no quadro 5. Aqui cada participante será designado pelas abreviações P1, P2, P3, P4 conforme já mencionado neste trabalho.

Quadro 8 – Respostas das entrevistas de envolvidos na execução municipal do PAA

<b>BLOCO 1 – Mapear e analisar as práticas de coleta e gestão de dados para melhoria da gestão do programa</b>	
Em qual nível hierárquico da estrutura organizacional deste órgão, situa-se o setor responsável pela implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) neste município?	P1: Coordenação P2: Coordenação P3: Sim, coordenação P4: Coordenação
A execução do PAA fica exclusivamente neste setor ou existem outros locais descentralizados?	P1: Outros locais P2: No momento na sede da Secretaria de Assistência P3: É num específico, é só no CCI que são entregue P4: Existem outros locais, que é o CCI
Quais instâncias (setores ou entidades) participam das decisões em relação as atividades inerentes ao funcionamento do PAA?	P1: Coordenação, Diretoria técnica, Secretaria e Conselho P2: Conselho [COMSEA]. E o conselho de alimentação P3: É no conselho, a gente faz a reunião, chama a coordenação e dessa forma a gente participa desse programa P4: A secretaria, os dois CRAS, e duas associações
Na estrutura organizacional deste órgão (ou secretaria) qual(is) setor(es) produz(em) documentos e informações relacionados as várias etapas de execução do PAA em âmbito local?	P1: Na Coordenação do PAA P2: A dona N. [diretoria técnica] ela ajuda bastante P3: Precisava de mais gente. Pras entidades que tão irregular precisavam melhorar pra elas poder atuar também P4: Na secretaria [coordenação]
E quais as instâncias responsáveis pelo processamento e gestão dos documentos produzidos (tramitação documental) em relação ao PAA?	P1: A Coordenação do PAA P2: A coordenação, a diretoria técnica. E na prefeitura o setor jurídico P3: Nas reuniões [do COMSEA], são gravadas com todos nós lá, onde é produzida a ata, vai uma pra assistência e fica outra no conselho, arquivado lá. Tudo que é pedido, autorizado, vai officio e fica cópia arquivada lá. Toda documentação exigida, produzida fica lá no conselho [cópia]. P4: fica tudo aqui,
Além do(s) já mencionados existem outros setores ou entidades que produzem dados e informações relevantes as atividades do PAA em âmbito local? Quais?	P1: SEASTER, Secretarias, Câmara Municipal P2: Casa dos conselhos. Conselho de alimentação, até quando eu estava eram estes. P3: Não, mas todas as entidades que recebem o PAA fazem P4: Não
Existe um passo a passo (fluxograma) ou protocolo estabelecido para os tramites de elaboração, publicização e guarda das informações e dos documentos no que se refere aos momentos relacionados à operacionalização do PAA no município?	P1: [sem resposta] P2: De acordo como mandava a SEASTER P3: Sempre seguia as orientações da SEASTER P4: Os documentos que a gente tem do PAA, armazenam em pastas e ficam aqui mesmo na secretaria. Eu fui para uma capacitação e pedi informações para um rapaz que era do PAA. Principalmente as notas [notas fiscais], porque não era a coordenação que emitia a nota tinha que ser na SEFA. O pessoal da Sefa abriu uma sessão para a gente cadastrar os agricultores e emitir a nota a gente mesmo. [- A Nota é uma das partes mais difícil nestes processos?]: É um pouco, bastante, a gente que procurar saber o código do produto, tem que saber tudinho. Logo no início deu trabalho, mas agora tá de boa. O negócio é a prática
A centralização ou descentralização, para o	P1: [sem resposta] P2: descentralizado seria mais viável

processamento e o armazenamento dos documentos podem funcionar como oportunidades ou desafios a gestão local do PAA?	P3: Eu acho que é uma facilidade, no meu ponto de vista. Tendo os documentos guardados no Conselho, na Assistência e nas entidades é uma segurança P4: Uma vantagem
Existem setores de outros órgãos do município ou entidades externas ao poder público que demandam a elaboração ou acessos a documentos da implementação do PAA? Quem são? E quais os procedimentos para o atendimento dessas demandas?	P1: [sem resposta] P2: Os conselhos e as entidades que trabalham com setor de alimentação [associações ou ONG'S] P3: Não, não tenho conhecimento P4: Não, não
Os órgãos de controle também solicitam acesso aos registros das operacionalizações do PAA?	P1: Passa pelo Conselho P2: Recebia mais por e-mail P3: Sim, conselho estadual. Eles vieram saber como a gente executa o programa P4: Só o conselho e a secretaria de assistência
Quais os principais recursos físicos ou digitais que são empregados na coleta e gestão de dados e informações da execução do PAA?	P1: Em local físico P2: As duas formas, mas era mais o digital P3: Físico P4: Físico, as vezes vai por e-mail ou <i>Whatsapp</i>
Qual o principal formato de armazenamento dessas informações produzidos na execução do Programa, físico, digital ou ambos?	P1: Às vezes usa os dois, mas é predominantemente físico, principalmente a nível local; P2: A digital, nas duas formas tinham, mas era mais digital. O físico era mais pra gente ter aquele controle. P3: Deve ficar nos dois, porque não pode ficar só no papel, tenho certeza que sim. Até porque quando eles me mandam em PDF eu não aceito muito, eu gosto é de papel. P4: Sim, digital e mais as notas fiscais
Existem locais específicos onde podem ser encontrados dos documentos das edições anteriores do PAA?	P1: Na Coordenação do PAA P2: [No meu período] tinha um armário específico, mas não tinha sala própria, mas hoje já tem a sala P3: Na assistência e no Conselho P4: Tem um monte de documento aí, armazenados nestes armários aqui
Em qual período ou estágio da execução do PAA ocorre(m) o maior volume de registros e processamento de informações e de dados sobre o programa?	P1: Quando eles entregam os produtos, nos primeiros 15 dias do mês [as entregas ocorrem de 15/15 dias] P2: Na parte de mudar de sistema, na transição do PAB para o PAA. Teve muita dificuldade para entrar no sistema PAB, foi muito dificultoso. P3: Quando tem a entrega do PAA P4: Quando inicia a execução, que faz o cadastro dos agricultores. Ficam todos armazenados aqui
As condições materiais atualmente existentes são adequadas (em termos estrutura física e de quantidade) para a elaboração, a tramitação, o registro, a publicização e principalmente a guarda dos documentos e das informações da execução o PAA?	P1: Sim P2: sim, só não tinha uma sala específica. Foi na minha época que o Estado mandou os equipamentos: computador, balança. P3: Sim. Mas teria que melhorar aquela casa dos conselhos P4: Sim

<p>Há na percepção dos setores envolvidos na execução o PAA a necessidade de alguma melhoria nos processos de elaboração, tramitação, registro, publicização, guarda e arquivamento (tramitação documental) dos documentos/informações gerados?</p>	<p>P1: Da estrutura um pouco (o município aguarda financiamento federal para construção de uma central de recebimento)  P2: uma sala própria  P3: Se armazenar tudo direitinho. Para mim tá bom  P4: Não</p>
<p>Os recursos humanos atualmente existentes são suficientes para atender as distintas etapas (tramitação documental) mencionadas acima?</p>	<p>P1: Quanto tiver uma central de recebimento vai exigir mais gente. Agora no momento não há necessidade  P2: tinha o apoio de outras pessoas [por isso era suficiente]  P3: São suficiente  P4: Sim [2 pessoas]. As documentações eu e ela que fazem. Mas quando é entrega, vem a pessoa dos CRAS, umas 10 a 15 pessoas que fazem as cestas, e fazem as distribuições para as entidades</p>
<p>Existe a necessidade de formação ou capacitação para aqueles envolvidos nas ações de operacionalização do PAA, mais especificamente no processamento e tramitação documental (elaboração, tramitação, registro, publicização, guarda e arquivamento)?</p>	<p>P1: Sim, Ela [a coordenadora do PAA] e o conselho sempre vai e a prefeitura arca com as despesas (nas capacitações ofertadas pelo Estado)  P2: eu senti um pouco, tive que aprender mesmo, porque eu ainda era leiga  P3: Precisava ter mais capacitação envolvendo o PAA para as entidades. Até mesmo o conselho precisava estar nessa capacitação  P4: Era bom para os agricultores. Eu fiz uma capacitação em Belém</p>
<p>O maior conhecimento das fases: (I) seleção de agricultores, (II) busca, recebimento e armazenamento dos alimentos, (III) seleção de público-alvo e (IV) entregas das cestas de alimentos bem como os registros destes momentos podem funcionar como uma estratégia para transpor desafios a implementação do PAA e/ou prover melhorias a sua gestão em âmbito local, de que forma?</p>	<p>P1: É sim, Ela [a coordenadora do PAA] teve sorte que houve capacitação. Hoje ela entende tudinho  P2: É bem melhor, facilita bastante, [conhecer] é até melhor para trabalhar  P3: Sim, com certeza  P4: Sim, sim. [precisaria melhorar algo]: alguns agricultores, pela necessidade de apresentar laudo para alguns produtos entregues</p>
<p><b>BLOCO 2 – Examinar a relação entre dados do PAA e resultados em gestão e em segurança alimentar</b></p>	
<p>Os registros das execuções do Programa, das distribuições de alimentos, bem como outras fontes de informações, permitem inferir sobre resultados em segurança alimentar para os beneficiados com o PAA? Existem dados sobre os últimos três anos (2021-2023)?</p>	<p>P1: Não tenho pra te dar assim já tento. Eu vou ter isso agora quando finalizar esse plano [plano municipal de segurança alimentar]  P2: Eu fiquei só na parte de inscrição e cadastrar [os agricultores]. No CRAS eu percebo que a criança já fica esperando aquele alimento diferente  P3: Melhorou, eu acredito que sim, que tenha melhorado, o que eu vejo é as famílias agradecer  P4: Não sei, eu sei que as unidades receptoras fazem as cestas para darem para as famílias em vulnerabilidade social. Atualmente está sendo uma coisa boa para as famílias</p>
<p>As pessoas beneficiadas com cestas de alimentos do PAA têm a oportunidade de se alimentarem com melhor qualidade?</p>	<p>P1: Sim, sim. Uma alimentação muito saudável, vem leguminosas, frutas, da nossa região  P2: Tem. As mães vêm comentar que os filhos gostam e ficam esperando</p>

	<p>P3: Elas falam que sim. Me mandam mensagens assim: ‘olho o bolo que fiz com a macaxeira que ganhei’; outra diz: ‘hoje vou tomar mingau’; e me fala: ‘meu filho vai tomar água de coco hoje’</p> <p>P4: Sim</p>
Existem parcerias com outros órgãos públicos ou privados para ampliar o acesso de mais pessoas ao PAA no município?	<p>P1: Além do CRAS existem mais duas entidades que distribuem cestas de alimentos [entidades da área social]</p> <p>P2: Tem uma ONG [COOPASMIG] que tem o delas próprio. Uma cooperativa [é o PAA operacionalizado pela CONAB, com apoio local da EMATER]</p> <p>P3: Não sei, não vou responder porque não sei</p> <p>P4: Não, é só a assistência</p>
O fato de o município ter completado sua adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) pode trazer melhores oportunidades para a gestão municipal em relação à Segurança Alimentar e Nutricional?	<p>P1: Sim, com certeza. Inclusive com a questão plano municipal... isso dará uma visibilidade para o município a nível federal/nacional. O município está estruturado para receber outros programas para segurança alimentar</p> <p>P2: Teve o medo de não conseguir, mas depois teu tudo certo. [ ] Melhor alimentação, cursos, recursos</p> <p>P3: Pode, sim. Até porque a minha [associação] está inscrita, e foi pela assistência que cadastraram ela. As associações legalizadas só participam se tiverem esse cadastramento lá. Foi bom, para a assistência foi bom demais.</p> <p>P4: Sim. É uma coisa boa para o município e para os agricultores</p>
As instâncias do SISAN no município estão com seus funcionamentos regulares? Elas colaboram com etapas de execução do PAA, de que forma?	<p>P1: Sim. E as elas colaboram com a elaboração do plano. Temos um grupo de <i>Whatsapp</i> e nos reunimos de 15 em 15 dias.</p> <p>P2: Não sei responder, pois dessa parte eu não estava mais</p> <p>P3: Sim, estão sim. As reuniões ordinárias e as vezes têm as extras que chamam.</p> <p>P4: A N. que tinha que responder</p>
O município já realizou algum levantamento (observação ou monitoramento) de dados ou informações sobre segurança alimentar com os beneficiados com os alimentos do PAA?	<p>P1: Estamos fazendo agora, por conta do plano</p> <p>P2: Sim, fizeram visita, fizeram pesquisa. Antes deu entrar eles fizeram, aos agricultores e as famílias beneficiada também</p> <p>P3: Sim, eles vão lá fazer a sua fiscalização, levantamento de dados de quem está com sua produção. &gt; Eu vejo que eles têm esse conhecimento das quantidades de famílias, a gente entrega todos esses papais.</p> <p>P4: Já teve, as meninas já vieram aqui [técnicas da SEASTER]. Elas visitaram os agricultores, visitaram as unidades receptoras</p>
Pelo fato de ser o ente executor do PAA, algum órgão/entidade pública ou privada, ou pessoa física já requisitaram informações sobre Segurança Alimentar para este setor?	<p>P1: Não lembro, agora recente não.</p> <p>P2: Já, foi justamente essa da EMATER</p> <p>P3: Eu acho que sim, não tenho certeza.</p> <p>P4: Não até agora não</p>
Este órgão executor já considerou (ou considera) as estatísticas (informações/dados), do IBGE, do MapaInsan (CAISAN), ou outras, sobre (in)segurança alimentar no município, para avaliar e planejar suas ações e propor melhorias na execução do PAA?	<p>P1: Sim, por conta do plano eu estou analisando todos esses mapas aí, do IBGE, do MapaInsan</p> <p>P2: Até quando eu tava participando sim</p> <p>P3: Sim</p> <p>P4: Sim</p>
Existe alguma proporção entre a quantidade de alimentos recebidos	<p>P1: [Com a coordenadora]. Mas são muitos os alimentos recebidos, estamos conseguindo suprir a demanda</p>

<p>(adquiridos) e número de pessoas beneficiadas? Se sim, como são feitas as distribuições e como são realizados seus registros?</p>	<p>P2: No CRAS a gente faz assim, chega uma quantidade a gente divide as cestas, se tiver 50 cestas, aí 50 famílias são contempladas, aí de outra vez outras serão contempladas, vai fazendo rodízio</p> <p>P3: É bastante. A quantidade de alimento varia muito. No início eram muito, 12, 10 toneladas. Mas vai caindo muito, porque os 20 agricultores contemplados se tiverem todas essas toneladas eles querem entregar tudo só de uma vez. Aí se entregou tudo já sai do programa, por isso vai diminuindo.</p> <p>P4: São 20 agricultores que fornecem [para o PAA] tradicional, e mais 20 dos quilombolas. Aí das unidades receptoras que fazem as cestas eu não tenho conhecimento. Eles fazem bastante cestas pra dá para as famílias.</p>
<p>As pessoas beneficiadas com os alimentos do PAA recebem algum tipo de acompanhamento de outras políticas setoriais: assistência social, saúde (nutrição), educação, acesso a renda etc.?</p>	<p>P1: Recebem, elas são cadastradas no CRAS.</p> <p>P2: Sim, lá no CRAS, no projeto social das Irmãs Terezitas, no hospital. São atendidas sim. O critério para receber doação é tem que ser acompanhado ou tá inscrito lá no CRAS.</p> <p>P3: Da assistência social são acompanhadas sim. Crio que a saúde sim, no conselho tem uma moça da saúde que é nutricionista e ela faz os acompanhamentos nas escolas. (a gente cruza os dados com a assistência para os que recebem lá não receberem aqui)</p> <p>P4: As famílias são cadastradas. A gente fala especificamente da assistência.</p>
<p>O município participou da última edição do Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN, pesquisa da CAISAN Nacional), com o preenchimento de todos os formulários?</p>	<p>P1: Não lembro, mas eu acho que não</p> <p>P2: Não sei, acho que foi antes de entrar. Acho que foi sim, eu vi uns documentos relacionados, uns que tavam preenchidos</p> <p>P3: Sim, participaram</p> <p>P4: Não tenho conhecimento disso.</p>
<p><b>BLOCO 3 – Identificar desafios e oportunidades na implementação do PAA</b></p>	
<p>Quais os principais benefícios (ou ganhos) para o município ao executar o PAA?</p>	<p>P1: O trabalho com os agricultores, fortalece a agricultura familiar. E ao mesmo tempo você atende famílias em situação de vulnerabilidade.</p> <p>P2: Principalmente para os agricultores, pra valorizar ainda mais eles, que eles tinham os produtos e não tinham pra quem vender. Foi bom pra eles também, mais incentivo para eles plantarem.</p> <p>P3: Melhorou muito a questão das entidades recém receptoras [de alimentos]. E as entidades beneficiam as famílias</p> <p>P4: É ajudar as famílias. Os agricultores na sua produção.</p>
<p>A estrutura física disponível, inclusive mobiliário e materiais de expediente, para o funcionamento das atividades do PAA, são suficientes? Presaria melhorar em algo? Ela mudou nos últimos 3 ou 4 anos?</p>	<p>P1: Não [precisa melhorar]. Mudou, antes o computador era compartilhado, e não tinha sala. Agora ela tem computador, impressora e uma sala para atender os agricultores.</p> <p>P2: Mudou que agora tem a sala própria.</p> <p>P3: Presava melhorar as entregas no CCI, que é muito longe, ele deveria ser mais próximo. Precisa melhorar, tinha que ter uma secretaria mais ampla</p> <p>P4: Sim, não precisa melhorar. São suficiente o material que a gente tem é suficiente. Já tinha [não mudou]</p>
<p>O quantitativo de pessoas na operacionalização do PAA é uma facilidade ou desafio?</p>	<p>P1: É um desafio. Tem a coordenadora e a técnica que são fixa. Aí para ajudar a descarregar, separar já envolve outras pessoas que não são específicas.</p> <p>P2: É um desafio. A equipe fosse maior, que tive mais pessoas.</p> <p>P3: Está boa, é suficiente.</p> <p>P4: Não, está bom demais essa equipe.</p>

<p>Quais outros fatores podem atuar como facilidades ou desafios à implementação do PAA em termos de pessoal?</p>	<p>P1: Acho que não tem.  P2: Mais formação. Não só para a equipe que trabalha, mas para os agricultores também, porque ele pensa que o programa funciona de qualquer forma  P3: Precisaria mais pessoas envolvidas na entrega.  P4: Eu era para fazer tudo, comprovante de entrega TRA [termo de recebimento e aceitabilidade], ofício, ver as notas, fazer o cadastro deles [agricultores]. Quando ela veio facilitou muito [referindo-se a técnica que a auxiliá-la na coordenação do programa]. Só uma pessoa não dava conta. Eu ainda levo trabalho para a casa para eu fazer</p>
<p>A centralização ou descentralização da logística o para recebimento e distribuição dos alimentos podem funcionar como desafios ou oportunidades?</p>	<p>P1: [A descentralização] dificulta porque fica longe da coordenação. Seria melhor se ficasse tudo no mesmo local  P2: Da distribuição é uma parte desafiadora  P3: Acho que uma oportunidade, porque vai para lá onde se concentra num local, e vem as quantidades que vai para cada entidade  P4: Na verdade a gente tem que ter uma Central. O espaço que a gente recebe os agricultores é um espaço bom, mas fica dentro da secretaria de assistência, é um órgão da secretaria de assistência, só é descentralizado em termos de prédio, mas pertence a estrutura da assistência</p>
<p>Existem exigências dos órgãos de controle, como Conselho, Ministério Público, CGU etc. que se tornam difíceis de serem cumpridas? Quais estratégias são adotadas para atendê-las?</p>	<p>P1: Não, não tivemos nenhuma dificuldade  P2: Não teve. Só na parte de inscrição [no sistema do governo federal]  P3: Até agora não tenho conhecimento. Eu sei que eles sempre atuam, sei que qualquer coisa eles pedem para o conselho e o conselho tem que responder  P4: Não [não recebeu nenhuma demanda]</p>
<p>O fato de o governo federal não dispor de transferência de recursos financeiros diretamente para financiamento dos municípios nas ações de execução/implementação do PAA seria um empecilho a operacionalização do programa em âmbito local?</p>	<p>P1: Não é um empecilho. Mas manter uma equipe tem que ter recursos para isso, mas o programa não deixa de acontecer.  P2: Eu acho que sim. Até a assistência social em si é bem pobre  P3: acho que não. Mas se tivesse [o recurso] melhoraria. A assistência tem vontade de abraçar mais agricultores, mas não pode porque é eles que pagam [governo federal]  P4: Não [não atrapalha]</p>
<p>Quais estratégias são adotadas pelo município para dispor de recursos financeiros necessários a operacionalização do PAA no seu território?</p>	<p>P1: É contrapartida do município. É recurso próprio mesmo  P2: Não vou saber responder  P3: Não tenho conhecimento, não sei  P4: O PAA é do município com o Estado. O Estado que deu essa oportunidade para os agricultores. Ele [município] faz toda documentação para que o município seja contemplado, se ele não teve legalizado, tudo certo, não tem como o município ser contemplado. O Estado mando o que que tem que ser feito e o município faz tudo correto.</p>
<p>Quais estratégias são adotadas no sentido de superar os desafios enfrentados nas etapas de (I) seleção de agricultores, (II) busca, recebimento e armazenamento dos alimentos, (III) seleção de público-alvo e (IV) entregas das cestas de alimentos do PAA?</p>	<p>P1: A seleção dos agricultores é mais desafiadora. [Para superar] A gente publica e coloca no portal da prefeitura. A gente criou um grupo no <i>Whatsapp</i> e colocou alguns agricultores, aí vai um avisando o outro. Até hoje a gente tem a rede social, todos os informes são feitos lá.  P2: Do público-alvo, que não pode atender todo mundo agente usou essa técnica de estar inserido nos programas e serviços. As entidades têm que estar com a documentação tudo certo para poder receber. Todo mundo quer, mas se não tiver a documentação tudo certinho fica difícil.  P3: Isso aí é diretamente da assistência né. Não vou te responder, não sei te responder. Se fosse da vontade do conselho seria mais, abrangeeria mais, abraçaria mais famílias, cadastraria mais agricultores</p>

	P4: Tudo na verdade. Organização, uma ajudando o outro. É uma equipe boa, nossa secretaria, nossa equipe é ágil e rápida.
--	---

Fonte: Elaboração própria com os dados da pesquisa (2024)

### 4.3 Análise documental

A apreciação dos documentos tinha a pretensão inicial de fazer uma checagem entre as normativas, instrumentais e outras informações gerais produzidas no município de SMG sobre o SISAN em geral e o PAA em particular, e contrastar seus conteúdos com os aspectos práticos da implementação do programa no território municipal.

No entanto este anseio tornou-se prejudicado pelo fato da lista de documentos solicitados (Apêndice D) ter sido respondida muito aquém do esperado, com bastante tempo após a solicitação e com uma quantidade insuficiente para proceder uma averiguação desejada.

A seguir apresenta-se a relação de legislações, normas e instrumentais solicitados à Coordenação municipal do PAA no dia 15 de maio:

- Lei municipal do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN (ou semelhante);
- Decreto ou lei de regulamentação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA);
- Decreto ou lei de regulamentação da Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN);
- Portaria de confirmação da adesão do município ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN;
- Outros Decretos e Leis pertinentes ao Programa de Aquisição de Alimentos em âmbito municipal;
- Editais ou Chamadas públicas de convocação de Agricultores Familiares para fornecerem alimentos ao PAA;
- Resoluções e/ou Atas do COMSEA inerentes ao PAA;
- Portarias ou Resoluções e/ou Atas da CAISAN pertinentes ao PAA;
- Termo de Adesão Municipal para execução local do PAA;
- Formulários ou Termos de Cadastros de Agricultores Familiares;
- Instrumentais/formulários de quantidade e/ou qualidade de alimentos recebidos dos Agricultores Familiares para o PAA (se houver);
- Formulários ou termos de doação dos alimentos do PAA;

- Relatórios inerentes a execução municipal do PAA referentes as execuções em anos anteriores (2021, 2022 e 2023) (se houver);

- Outras normativas, documentos, instrumentais (formulários), registros e informações relacionadas ao PAA em âmbito municipal.

Entretanto, a documentação repassada pela referida coordenação ficou bastante abaixo do esperado e restringiu-se a duas normativas municipais (a Lei de instituição do SISAN municipal e o Decreto de regulamentação do COMSEA de SMG), duas Atas do COMSEA e algumas listagens e formulários relacionados ao PAA, mas não produzidos no município (geralmente repassados por Secretarias Estaduais ou por Órgão Federais), repassados todos em cópias impressas, quais sejam:

a) Tabela de preços do PAA (proposta nº 01180ds 04228/2023);

b) Certidão de Autodefinição emitida pela Fundação Cultural Palmares em favor da Comunidade de Santa Rita de Barreiras, município de São Miguel do Guamá, que se autodefine como Remanescentes de Quilombo;

c) Termo de Compromisso 061/2023-SEASTER/DISAN/PAA (entre o Estado e o Município de SMG com o objetivo de pactuar a operacionalização das ações do PAA);

d) Formulário de relação de beneficiários das cestas de alimentos distribuídas (referente ao Plano Operacional nº 4228/2023, para registrar nominalmente as pessoas beneficiadas com os alimentos do PAA);

e) Termo de Recebimento e Aceitabilidade (TRA);

f) Comprovante de entrega de produtos (os gêneros alimentícios dos agricultores familiares);

g) Termo de compromisso do beneficiário fornecedor (agricultor familiar);

h) Termo de compromisso da unidade recebedora (Entidade responsável por receber alimentos do PAA e distribuí-los aos beneficiários finais);

i) Lei Municipal nº 434/2022, de 17 de agosto de 2022 (dispõe sobre a criação do SISAN do município de São Miguel do Guamá);

j) Decreto Municipal nº 039/2023, de 17 de março de 2023 (dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Miguel do Guamá – COMSEA);

k) Ata do COMSEA de 29 de agosto de 2023;

l) Ata do COMSEA de 7 de janeiro de 2024;

m) Ata da reunião da Associação dos Moradores e Produtores Rurais da Comunidade Quilombola Santa Rita de Barreira de 09 de janeiro de 2024.

Os documentos obtidos foram agrupados e categorizados de acordo com os tipos, ano da finalização da elaboração (ou data do documento), ente ou categoria do principal responsável pela elaboração, relação com os momentos da execução do PAA e função em âmbito municipal ou utilidade nas subetapas de implementação. Com referências às descrições contidas na subseção de materiais e método.

Quadro 9 – Perfil e caracterização dos documentos recebidos da coordenação do PAA

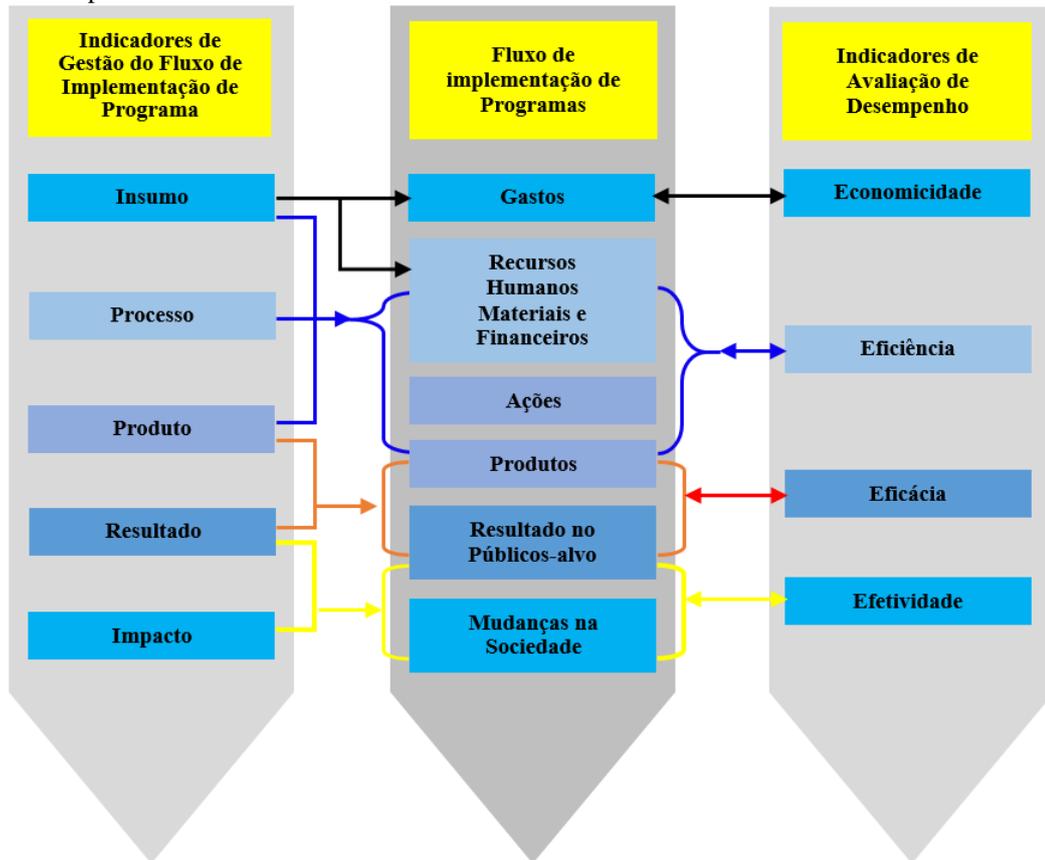
<b>Documento recebido</b>	<b>Tipo e Ano</b>	<b>Ente ou categoria</b>	<b>Momento da execução local do PAA</b>	<b>Função (nas subetapas de implementação)</b>
a	Tabela / 2023	SEASTER (Secretaria Estadual)	Recebimentos dos alimentos	Regular o preço dos gêneros alimentícios entregues pelos agricultores
b	Certidão / 2011	Fundação Cultural Palmares (Ministério da Cultura)	Não se aplica	Não se aplica especificamente (mas define a categoria de agricultores familiares quilombolas)
c	Termo de Compromisso / 2023	SEASTER	Etapa anterior ao início da execução	Ato obrigatório que antecede o início da execução quando o programa é executado com a intermediação do Estado.
d	Formulário / 2023	SEASTER	Entrega dos alimentos aos beneficiários finais	Atestar o atendimento aos beneficiários recebedores do PAA
e	Formulário / 2023	SEASTER	Atesta a qualidade o alimento recebido pelas Entidade recebedoras	Garantir a qualidade dos alimentos que são entregues aos destinatários finais
f	Formulário / 2023	SEASTER	Declaração do agricultor sobre as quantidades e os produtos que são fornecidos ao programa	Comprova quantidade de alimentos entregues e gera direito a ressarcimento financeiro ao agricultor
g	Formulário / 2023	SEASTER	Identificar o agricultor (beneficiário fornecedor)	Comprometimento do agricultor em fornecer os alimentos conforme pactuação prévia
h	Formulário / 2023	SEASTER	Identificar a Entidade/Unidade que faz a redistribuição dos alimentos aos destinatários finais.	Comprometimento em destinar os alimentos do PAA as pessoas em insegurança alimentar e nutricional (beneficiários finais)

i	Lei Municipal / 2022	Executivo Municipal	Todos (Contínuo, necessário para todo o processo de execução)	Norma geral que subsidia toda a execução do programa
j	Decreto Municipal / 2023	Executivo Municipal	Todos (Contínuo, necessário para todo o processo de execução)	Normativo de regulamentação local do controle social
k	Ata / 2023	COMSEA	Cadastro dos agricultores	Ato obrigatório prévio a escolha dos agricultores. Para fins de transparência a legalidade
l	Ata / 2024	COMSEA	Cadastro dos agricultores	Ato obrigatório prévio a escolha dos agricultores. Para fins de transparência a legalidade
m	Ata / 2024	Associação civil	Cadastro dos agricultores	Ato obrigatório prévio a escolha dos agricultores. Para fins de transparência a legalidade

Fonte: Elaboração própria com os dados da pesquisa (2024)

É necessário acrescentar que após as demonstrações genéricas das principais fontes, locais e períodos das coletas dos insumos informacionais, na sequência serão detalhados os dados e informações deste estudo considerando as categorias de obtenção, com foco nos elementos de análise da cadeia causal dos programas. Delimitou-se nesta averiguação recurso, processo, produto e resultado. Assim, a figura 11 contém de modo esquemático um resumo visual de como os dados e informações coletadas e apresentadas acima serão analisadas e discutidas a seguir.

Figura 11 – Relação entre camadas estruturais de implementação de programas e indicadores de desempenho



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2010b; 2016 e 2020)

Portanto, aqui considerou-se os dados e informações obtidos em incursão exploratória em campo para subsidiar as discussões que se sucederão no sentido de averiguar como a coleta, o processamento e a utilização dos elementos informacionais provenientes da execução do PAA em SMG contribuíram para a eficiência e eficácia da gestão deste programa público em seu território.

## **5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS INFORMAÇÕES E DADOS DA EXECUÇÃO MUNICIPAL DO PAA EM SÃO MIGUEL DO GUAMÁ**

Na seção anterior foram expostos os dados e informacionais obtidos em campo, por meio das observações, das entrevistas, dos documentos e de registros fotográficos. Na figura 11 estão inter-relacionadas as etapas da cadeia causal para análise de programas e os elementos da averiguação de desempenho das ações públicas (os programas).

Aqui, portanto, discute-se com base na literatura especializada e referenciada acima sobre implementação de programas públicos, considerando a Teoria do Programa e os indicativos de desempenho da atividade estatal, de modo que, os dados apresentados no capítulo anterior são analisados e discutidos tendo em perspectiva as contribuições da coleta, do processamento e da utilização de informações e dados para a eficiência e a eficácia e da gestão do PAA provenientes da implementação deste programa em SMG-PA.

A matriz a seguir (Quadro 10) expõe sinteticamente alguns dados complementares e/ou divergentes, inferidos no exame dos insumos informacionais da seção anterior, para auxiliem na compreensão e no juízo analítico sobre os distintos elementos a cadeia lógica da execução do PAA em SMG.

Quadro 10 – Matriz sintética da inter-relação dos elementos da cadeia causal e indicadores de desempenho na execução do PAA em São Miguel do Guamá

Dados e informações		CAMADAS DA CADEIA CAUSAL			
		Recursos (insumos)	Ações (atividades)	Produtos	Resultados
Fontes	<p><b>Observação</b> sistematizada</p> <p><b>Entrevista</b> semiestruturada</p> <p><b>Documentais</b></p> <p><b>Fotografias</b></p>	<p>- Computadores (2); Moveis de escritório (mesas 2, cadeiras 4, armários: 2 etc);</p> <p>- Pessoal: 2 pessoas fixas para o PAA; e por ocasião do recebimento dos alimentos e montagem das cestas há reforço de mais 13 pessoas;</p> <p>- Todos os custos de operacionalização do programa em âmbito municipal ficam a cargo do Executivo Local, exceto os pagamentos dos agricultores;</p> <p>-Estrutura predial, e veículo disponível e em boas condições de uso.</p>	<p>-Elaboração de documentos;</p> <p>-Recepção e triagem dos alimentos;</p> <p>- Designação de pessoal;</p> <p>- Presença de parceiros;</p> <p>- Uso da estrutura organizacional da secretaria municipal.</p>	<p>- Recebimento realizado;</p> <p>- Alimentos entregues para as unidades re/distribuidoras;</p> <p>- Cestas concedidas as famílias;</p> <p>- Quantidades de alimentos definida para o agricultor;</p> <p>- Valor a receber definido ao agricultor no mês.</p> <p>- Emissão das Notas Fiscais aos agricultores;</p> <p>- Documentos necessários ao empenho dos pagamentos entregues.</p>	<p>- Famílias beneficiadas com cestas de alimentos saudáveis e naturais;</p> <p>- Melhora na qualidade alimentar e nutricional dos beneficiários;</p> <p>- Mudança na remuneração dos agricultores familiares do PAA;</p> <p>- Incentivo à produção de alimentos pela agricultura familiar</p>
	<p><b>Eficiência</b></p>	---	De moderada a suficiente	Suficiente	Suficiente
<p><b>Eficácia</b></p>	---	De moderada a suficiente	Suficiente	Suficiente	

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2024)

Ressalta-se que apesar do esforço para obter informações e dados da execução do PAA de outros anos, esta pretensão foi minimamente atingida, pois os conteúdos conseguidos são predominantemente do último período/ciclo de operacionalização do programa em SMG com a interveniência do Estado com vigência aproximada de julho de 2023 a julho de 2024, conforme relato e documentação apresentada pela coordenadora local do programa.

### **5.1 Análise dos resultados da execução do PAA em São Miguel do Guamá à luz dos indicativos de desempenho de gestão no fluxo de implementação de Programas Públicos**

É necessário notar sobre o fato do componente recurso (ou insumo) ser apenas citado e não discutido e a camada impacto (último elemento da cadeia) ter ficado de fora das considerações gerais nesta análise.

Por se tratar da avaliação de um programa desenhado no nível federal, o município tem pouca ingerência sobre os recursos financeiros do programa, mesmo porque também não há nenhuma contrapartida específica da União para os entes municipais no que se refere a aquisição de estruturas materiais e a contratação de pessoal para atuar diretamente no PAA, ficando a cargo dos municípios a tarefa de arcar com estes insumos. Conseqüentemente, neste caso a averiguação da economicidade fica prejudicada.

A ponderação prévia sobre a etapa do fluxo lógico **recurso** refere-se, ainda, ao fato do Governo Federal não dispor de repasses ordinários para subsidiar os municípios na implementação e na execução das ações do PAA nos seu território. Assim, o custeio por parte da União aos municípios que aderem ao programa é na forma de subsídio financeiro repassado aos agricultores familiares que entregam produto ao programa, que atualmente está no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por ano, na modalidade compra com doação simultânea (aos beneficiários fornecedores) (Brasil, 2023a). Inclusive esta situação foi abordada com questão direcionadas às pessoas entrevistadas, mas pouco souberam opinar sobre esta questão.

Cabe ressaltar ainda, que o **impacto**, no fluxo de implementação de programas é o último elemento da cadeia lógica e o mais difícil de ser verificado, uma vez que se trata de mudanças efetivas ocorridas na sociedade, com duração significativa e repercussão geral, onde é possível observar os frutos da intervenção estatal consolidados depois de longos períodos. Por isso torna-se difícil de mensurar e verificar as correlações como resultado de ações específicas (os programas), portanto, não houve condições de considerar ou tecer comentários neste estudo sobre ele e assim a preferência foi por retirá-lo da tabela representativa do fluxo lógico para os programas, a qual será descrita e detalhada na próxima seção.

Neste sentido, nota-se que o município não gerencia sobre este quesito **orçamentário (recurso)**. O que fica a seu cargo são custos e gastos que dispendem indiretamente orçamentos como pessoal, mobiliário/predial, logístico/transportes e insumos diversos de expediente. Estes por sua vez, geram impactos financeiros e orçamentários aos entes subnacionais e sem contrapartida federal.

**As principais ações** envolvendo a execução do PAA no período analisado foram:

a) Elaboração de **documentos** inerentes ao PAA: listas de agricultores no programa, relação de produtos entregues e respectivas quantidades, ofícios e outros comunicados sobre o PAA, arquivamento de documentos;

b) **Atividades com os alimentos**: recebimento, pesagem e registros das quantidades e do agricultor entregador, guarda e redistribuição às entidades vinculadas, montagem e redistribuição de cestas com alimentos;

c) **Pessoal**: distribuição e designação dos colaboradores de acordo com as necessidades, habilidades e tarefas específicas;

d) **Parceiros**: presença e participação dos parceiros internos a SEMTEAS e externos ao ente público (Associações);

e) **Infraestrutura e logística**: pode não ser caracterizada como uma ação nos termos da cadeia lógica, mas notou-se a preparação dos espaços, materiais de expediente e veículos para as atividades do PAA conforme datas previamente definidas.

Embora estas ações não tenham sido quantificadas e mensuradas com dados numéricos, notou-se muito empenho por parte dos operacionalizadores do PAA em SMG com intuito de fazer este programa acontecer nesta realidade local dada a sua importância e possibilidade de melhoria na vida de pessoas beneficiadas pelo programa. Do ponto de vista da economicidade (simplesmente observada) e da eficiência (figura 11 e quadro 10), considerando o empenho extrapolado dos referidos agentes, avalia-se esta capacidade de moderada a suficiente.

Apesar dos **Produtos** da execução do PAA em SMG não terem sido de observação simplificada, notou-se que mesmo com diversos empecilhos e barreiras estruturais na operacionalização deste programa há significativas realizações que podem ser definidas como produtos, quais sejam: as cestas de alimentos prontas são entregues nos entes parceiros que farão a distribuição aos destinatários finais; todos os agricultores que entregam produtos ao PAA são assistidos no que se refere ao controle dos alimentos entregues, seus valores a receber e emissão das Notas Fiscais junto a Secretaria de Estado da Fazenda do Pará (SEFA) (atividade bastante burocrática e complexa para os agricultores), produto necessário e obrigatório para que

o agricultor receba pelos alimentos; documentos necessários ao empenho do pagamento aos agricultores entregues no setor do órgão competente (Secretaria Estadual) em tempo hábil.

Não obstante, os produtos na estrutura da cadeia de execução do PAA são considerados suficientes. Pelo fato, dos integrantes da gestão dele às vezes extrapolarem suas atribuições no sentido de fazerem além do mínimo que é exigido com objetivo de facilitar a participação dos beneficiários fornecedores no programa. Ou seja, considerando a legislação pertinente no que tange as exigências para o PAA a nível municipal e as orientações emendas e recebidas da CAISAN nacional e da SEASTER (Secretaria Estadual), tanto eficiência quanto a eficácia nesta etapa do programa optem uma avaliação suficiente ao realizarem muito além do mínimo com os mesmos recursos materiais, humanos, infraestruturais e tempo.

Percebeu-se os **Resultados** nas falas dos entrevistados, quando evidenciaram que as famílias atendidas com as cestas de alimentos do PAA tinham melhorias significativas na sua alimentação, uma vez que muitas não teriam condições de adquirir as frutas e verduras entregues pelo Programa e só adquirem parte meio deste. Os agricultores que entregam seus gêneros alimentícios ao PAA, deixam de ficar refém dos atravessadores e das oscilações de preços nas altas de safras o que os permite possuir uma renda melhor e com maior previsibilidade, além de poderem planejar suas produções de acordo com suas participações e entregas dos alimentos ao programa, e terem a chance de reinvestirem os valores recebidos do PAA na própria produção com condições de melhorá-la e diversificá-la para gêneros mais requeridos e com maior valor agregado.

Conquanto, antes de julgar esta etapa na cadeia causal, precisa-se destacar que as formas estabelecidas nas regulamentações do PAA, em particular Portaria MDS nº 899 (de 17 de julho de 2023 e Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023 (Brasil, 2023a; MDS, 2023c), não estabelece critérios qualitativos para mensurar e avaliar as entregas (*Resultados*) realizadas pelo PAA. Apenas limita-se a simples relação quantidades/valor dos gêneros alimentícios e o limite de orçamentário para cada agricultor nestes termos: “Art. 6º A participação dos beneficiários fornecedores e das organizações fornecedoras observará os seguintes limites: I - por unidade familiar, até: a) R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por ano, nas modalidades: 1. compra com doação simultânea; [...]” (Brasil (2023a) e com referência a tabela de valores utilizados pelo programa (Documento a) Tabela de preços do PAA). Desse modo, faz-se necessário a criação de critérios de atendimentos as demandas dos beneficiários recebedores, tanto critérios quantitativos (por exemplo, percentuais de pessoas em insegurança alimentar atendidas no PAA) quanto critérios qualitativos no que se refere as cestas de alimentos distribuídas e a periodicidade das entregas.

Considerando os dados apresentados e as informações analisadas é categórico afirmar que as entregas, no sentido de resultados no modelo lógico, são operacionalizadas com eficiência e eficácia suficientes (ou maior), pois os produtos/serviços entregues extrapolam as atribuições requeridas nas normativas e nas orientações técnicas. Apesar da falta de critérios objetivos pré-estabelecidos, ao contemplarem os beneficiários fornecedores e os recebedores, pode-se dizer que a metas são alcanças com êxito.

Não obstante, no que se refere aos objetivos estabelecidos neste estudo, destaca-se a priori que os dados e informações recebidos e acessados, da execução municipal do PAA em SMG, durante o período analisado, em geral ficaram abaixo do esperado inicialmente. Sendo assim, a falta de dados suficiente impede a afirmação taxativa de que a coleta, o processamento e a utilização de informações e dados provenientes da implementação municipal do PAA em São Miguel do Guamá-PA contribuem com a eficiência e eficácia da gestão do programa. No entanto, é possível inferir parcialmente que o registro, armazenamentos, compartilhamento e dos dados, e os registros, tocas e fluxo de informações inerentes a execução e implementação local do PAA em SMG contribuem para operacionalização suficiente deste programa segundo a realidade municipal.

Nesta medida, o mapeamento e as análises das práticas de coleta e gestão de dados do PAA em SMG, no interstício de tempo acima exposto, considerando as limitações encontradas na prática desenvolvida, é suficiente e ajustada ao modo de fazer dos implementadores locais deste programa.

No que se refere à correlação dos dados e das informações da realidade local da execução municipalizada deste programa com relação a eficiência e eficácia à gestão municipal do programa, viu-se ser pertinente e corroboram com as práticas destes agentes públicos nela.

Por fim, alguns dos desafios encontrados não se referem somente a realidade municipal de SMG, mas situam-se como problemas comuns às municipalidades da Amazônia brasileira. Especificamente para este município, pode ser destacado além do desafio orçamentário apontado acima, as sazonalidades das culturas vegetais, as longas distâncias entre os locais de produção e de entrega, a falta de exclusividade na dedicação ao programa por uma parte dos recursos humanos, a falta da informatização e por completo de todos os processos da operacionalização ligada à carência de expertise em tecnologias da informação, fazendo com que a maior parte das etapas de execução do PAA ocorram de forma analógica (papel impresso) e apresenta-se como um dos desafios observados e/ou mencionados por integrantes desta política.

As oportunidades percebidas na implementação municipal do PAA, interligam-se a alguns dos desafios descritos, uma vez que, os agentes públicos envolvidos na execução direta do programa do município já desempenham de modo suficiente esta ação pública. Se algumas barreiras fossem superadas, o programa seria executado com mais assertividade. Entre elas destaca-se a maior disponibilidade de pessoal com desejo de ser dedicado exclusivamente ao PAA. A estrutura física predial disponível para as etapas de execução do PAA é bastante significativa e em perfeita condições de uso, e há veículo para uso exclusivo no programa em bom estado de conservação.

Vale ressaltar que mesmo que a troca e o fluxo de informação em relação ao PAA em SMG ocorra com bastante informalidade, não significa que não seja eficiente e não produza os efeitos desejados por seus operadores. Assim, talvez o que se faz necessário seja legalizar estes modos de operar determinadas atividades públicas a fim de torná-las transparentes e acessíveis para um maior número de pessoas interessadas. Pois ao que parece, os agentes públicos municipais quando agem desse modo querem dar mais celeridade e agilidade aos programas estatais os quais exigem maior dinamismo, a exemplo do PAA executado em âmbito municipal, e não, que eles queiram burlar as normas ou privar quem quer que seja dos seus direitos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAA possui como finalidade a promoção do acesso à alimentação saudável e o incentivo à agricultura familiar, com compra de alimentos produzidos pelos agricultores e destina-os às pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômicas, principalmente àquelas atendidas pela rede socioassistencial nos municípios.

Nesta seara, este estudo teve o intuito de averiguar como a coleta, o processamento e a utilização de informações e dados provenientes da implementação do PAA por agentes locais em SMG-PA contribuíam (ou não) com a eficiência e eficácia da gestão deste programa neste território municipal.

A pesquisa, em parte justificou-se, pela existência de poucos estudos deste tipo na região Norte, apenas quatro, e destes apenas um foi no Pará com foco nos desafios e benefícios para os agricultores familiares (Perin *et al.*, 2021), o que demonstrou ausência de estudos sobre o PAA como objeto de investigação na região Norte do Brasil.

É salutar ressaltar o fato da presença do avaliador, que em alguns casos pode ser visto como intruso ou indesejado, por tratar-se de um sujeito estranho àquela realidade e com tons de juiz do fazer alheio. Neste estudo, nos espaços observados e nas conversas com várias pessoas, sentiu-se exatamente o contrário, pois todos que foram contatados demonstraram-se bastante acolhedores e receptivos. Isto é importante pelo fato de deixar o pesquisador a vontade, sem preocupação de que esteja interferindo ou atrapalhando em algo.

Não obstante, é possível afirmar resumidamente que mesmo não se tendo acessado a quantidade de dados e informações julgadas inicialmente necessárias para uma satisfatória conclusão do estudo, admite-se (ao menos parcialmente) que a utilização efetiva das informações e dados provenientes da implementação do PAA em âmbito municipal, SMG-PA, colabora com a melhoria da gestão pública deste programa, na espacialidade deste ente federado.

Os insumos informacionais obtidos (os dados e as informações) produzidos pelos próprios agentes públicos do município de São Miguel do Guamá-PA ao executarem a referida ação pública, apontaram a existência de uma intensa troca de informações, compartilhamento de espaços e atividades pelo pessoal envolvido bem como a presença de parceiros institucionais na execução do PAA. No entanto, evidenciou-se que alguns destes afazeres (fluxo de informações e as distribuições das tarefas) ocorrem de forma informal e improvisada, não afetando a execução das ações do programa em si, mas diminuindo sua qualidade e abrangência.

Desse modo, o Modelo Lógico utilizado neste estudo, pode funcionar como uma ferramenta importante que auxilia no procedimento de avaliação de programas. Pois, neste processo a avaliação testa e verifica a Teoria do Programa para averiguar se a estrutura construída permite, de fato, alcançar os resultados esperados na execução da política (aqui não se teve esta pretensão, pelo fato do PAA já está desenhado e estruturado no patamar Federal). Além disso, este Modelo pode proporcionar melhores formas de medir o desempenho das políticas públicas, inclusive, por meio de indicadores mais adequados a determinadas realidades.

A análise aqui empreendida considerou, ainda, que a utilização efetiva das informações e dos dados gerados internamente, provenientes dos atos da execução dos implementadores de programa de em âmbito municipal podem colaborar com a melhoria da gestão pública local destas atividade em entes municipais com estruturas e porte populacional semelhantes a SMG.

Vale ressaltar, também, que são muitas as dificuldades enfrentadas pelos entes subnacionais quando são demandados a executarem programas públicos desenhados e elaborados no patamar do Executivo Federal e sem contrapartida direta para execução de tais ações públicas.

O desejo é que este trabalho contribua tanto com aspectos acadêmicos, quanto com questões das políticas públicas, pois aplicar o Modelo Lógico sob determinada realidade pública do fazer do ente governamental para intervenção de um problema concreto, pode colaborar para que situações-problemas sejam compreendidos cientificamente. Logo, os apontamentos e resultantes da aplicação da averiguação podem significar futuras melhorias para intervenção pública em demandas semelhantes.

Por fim, recomenda-se a necessidade da elaboração e o desenvolvimento de mais estudos deste tipo para ampliar a amostra, evidenciar problemas e propor soluções para a práxis dos implementadores locais de Programas Públicos, em geral, e para aqueles situados mais especificamente nos diversos municípios da Amazônia brasileira.

Espera-se que estes procedimentos auxiliem na análise das contribuições de informações e dados da operacionalização do programa e suas possíveis correlações com os itens da investigação, isto é, mapear e analisar as práticas de coleta e gestão de dados; examinar a relação entre dados do PAA e resultados em segurança alimentar; e, identificar desafios e oportunidades na implementação do PAA.

Porém, antes de finalizar perceber-se como uma oportunidade, especialmente para a promoção da segurança alimentar na esfera municipal, o fato da adesão ao SISAN ter se tornado uma exigência legal para executar o PAA (Brasil, 2023a; 2023b). Neste sentido, é muito

provável que haja maior informatização e automatização nos processos de execução do programa também em âmbito municipal. Haverá assim, a possibilidade de mais treinamento em informática e otimização de atividades públicas por sistemas digitais, conseqüentemente, informatização por completo da execução do PAA em âmbito municipal. O que poderá tornar as informações mais acessíveis e atingirem um maior número de interessados.

Conclui-se com a evidência sobre a importância de estudos desta natureza, que envolvem os agentes públicos “da ponta” da ação estatal, “onde a vida acontece”, o município. E a necessidade de haver momentos de devolutiva no formato de oficina ou minicurso aos integrantes da municipalidade que serviu de local ou foi objeto da pesquisa, dada a relevância de instruir e uniformizar as informações (ver Apêndice F), afim de promover melhorias na qualidade dos serviços prestados a quem de direito.

## REFERÊNCIAS

ABRANDH [Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos]. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Marília Leão (org.). Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p. ISBN 978-85-63364-06-7.

ABREU, Giovanna. Divisão do estado em 'Regiões de Integração' auxilia no planejamento de ações governamentais: No dia 20 de janeiro, o Decreto nº 2.129 incluiu o município de Oeiras do Pará na região do Marajó. Confirma as 12 regiões, que englobam os 144 municípios paraenses. **Agência Pará** (SECOM), Belém-PA, 01 fev. 2022. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/34603/divisao-do-estado-em-regioes-de-integracao-auxilia-no-planejamento-de-aco-es-governamentais>. Acesso em: 02 mar. 2024.

AGOSTINI, C.; BOURSCHEIDT, H. J. A Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos nos Municípios do Vale do Taquari (RS): uma análise da percepção dos executivos municipais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 275-292, jun., 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560206>. Acesso em: 20 jun. 2023.

AGUIAR, O. B. D.; PADRÃO, S. M. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 143, p. 121-139, abr. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.274>. Acesso em: 28 jul. 2023.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil**: Problemas de Coordenação e Autonomia. Políticas públicas (coletânea). Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (orgs.). 2 v. p. 19-37. Brasília: ENAP, 2006.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172. [Online] Disponível em: [www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps). Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 191-A, 5 de out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, 30 mar. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11016.htm). Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023. Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, 29 nov. 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11802.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11802.htm). Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, 3 jul. 2003a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4772.htm). Acesso em: 21 maio. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.873 no ano de 2006. LOSAN Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, 16 ago. 2006a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5873.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5873.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Emenda constitucional nº 64. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Congresso Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, 4 fev. 2010a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm). Acesso em: 5 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, 21 jul. 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de julho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis [...] e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, 18 jun. 2019a (Edição extra). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/%5C\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2006b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.696 de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, 3 jul. 2003b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.696.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm). Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. Medida provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1 jan. 2019b (Edição extra). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/%5C\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Manual técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023**. Brasília-DF: MC, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual\\_tecnico\\_ppa20202023.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view). Acesso: 25 abril 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: manual operativo modalidade compra com doação simultânea operação por meio de termo de adesão**. Brasília-DF: MDS, 2014a. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/manualPAA.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf). Acesso em: 12 de jun. de 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de estudos do curso em conceitos e instrumentos para a avaliação de programas** [avaliação/curso 3]. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015. (2ª Versão, março 2015). Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/curso\\_avaliacao.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/curso_avaliacao.pdf). Acesso em: 2 de jan. de 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/ 2004)**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília-DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do curso em conceitos e instrumentos para o monitoramento de programas**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de elaboração plano plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministro do Orçamento e Gestão (MOG). Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial da União**: Brasília-DF, 15 jul. 1999. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneis/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneis/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/). Acesso em: 15 jul. 2024

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Tribunal de Contas da União. Brasília-DF: TCU, 2014b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 12 de jun. de 2023.

BRASIL; IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. 2 v. Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Portaria nº 899, de 17 de julho de 2023**. Disponível em: [https://www.sas.sc.gov.br/images/PORTARIA\\_MDS\\_N%C2%BA\\_899\\_DE\\_17\\_DE\\_JULHO](https://www.sas.sc.gov.br/images/PORTARIA_MDS_N%C2%BA_899_DE_17_DE_JULHO)

\_DE\_2023\_-\_PORTARIA\_MDS\_N%C2%BA\_899\_DE\_17\_DE\_JULHO\_DE\_2023\_-\_DOU\_-\_Imprensa\_Nacional.pdf Acesso em: 12 jun. 2024.

BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2010.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300020>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CAISAN [Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional]. **Estudo Técnico CAISAN: Mapeamento da insegurança alimentar e nutricional com foco na desnutrição a partir da análise do cadastro único, do sistema nacional de vigilância alimentar e Nutricional (SISVAN) e do sistema de informação da atenção à saúde indígena (SIASI).** Brasília, DF: CAISAN, 2018.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação.** Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica IPEA n. 6.).

CASTRO, Anna Maria de. A Trajetória do Combate à Fome no Brasil. In: BRASIL. **Fome zero: uma história brasileira.** Adriana Veiga Aranha (org.). v. 1. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. ISBN 978-85-60700-42-4.

CASTRO, Anna Maria de. Josué de Castro e a descoberta da fome. **Nexo Políticas Públicas** (Opinião). 22 de setembro de 2021. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2021/josue%cc%81-de-castro-e-a-descoberta-da-fome>. Acesso em: 10 out. 2023.

CORDEIRO, A. **Resultados do programa de aquisição de alimentos–PAA: a perspectiva dos beneficiários.** Brasília: CONAB, 2007.

CORDEIRO, Iracema Maria Castro Coimbra; ARBAGE, Marcelo José Cunha; SCHWARTZ, Gustavo. Nordeste paraense: configuração atual e aspectos identitários. In: CORDEIRO, Iracema Maria Castro Coimbra; RANGEL-VASCONCELOS, Livia Gabrig Turbay; SCHWARTZ, Gustavo; OLIVEIRA, Francisco de Assis. **Nordeste Paraense: panorama geral e uso sustentável das florestas secundárias.** Belém: EDUFRA, 2017.

DOMINGOS, A.; SILVA, L. E. O. TEORIA DO PROGRAMA: O que é, para que serve e quando fazer? ALACIP, 2017. In: **Congresso Latino-americano de Ciência Política**, 9º, 2017, Montevideu. **Anais [...].** Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) org. Montevideu, ALACIP, 26 a 28 de julho de 2017.

ELIAS, Leila Márcia; VIDAL, Josep Pont. Sistemas de Informação de custos no setor público: uma análise dos modelos sistêmicos. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista.** (UNIOESTE/MCR). v.18, n. 34, p. 105-132, 1º sem., 2018. ISSN 1982-3037. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/19483/12653>. Acesso em: 21 jun. 2021.

FAPESPA [Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas]. **Radar de Indicadores das Regiões de Integração 2022**: Mapas. Belém: FAPESPA, 2022. Disponível em: <https://fapespa.pa.gov.br/sistemas/radar2022/portfolio.html>. Acesso em: 21 mar. 2024

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 21, p. 211-259, jun., 2000.

GIANEZINI, Kelly *et al.* Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**. v. 21, n. 2, p. 1065-184. 2017- ISSN 2178-2865 (online). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084>. Acesso em: 29 mar. 2023.

GUIMARÃES, Arthur Silveira. Você tem fome de que? Um estudo sobre as consequências da inanição. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, [S.l.], n. 18, p. 154–166, set., 2011. ISSN: 1517-6916.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. **Cidades: População no último censo [2022]**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/38/46996>. Acesso em: 21 jan. 2024.

IBGE. **PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: Sobre segurança alimentar. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10528>. Acesso em: 21 dez. 2023.

INFORME ENSP. Insegurança alimentar: "O número pode estar subestimado, porque é muito doloroso dizer que não tem o que comer". **Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca**, 07 jul. 2022. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/53223>. Acesso em: 16 dez. 2023

IPEA [Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada]. **Cadernos ODS 2: fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável**. Enid Rocha Andrade da Silva (coord.). Brasília: Ipea, 2019. <https://www.ipea.gov.br/ods/ods2.html>.

JACOB, Michelle. **Sistemas alimentares para nutrição**. Recife, PE: NUPEEA, 2021. ISBN 978-65-88020-04-3 [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://nutrir.com.vc/horta/JacobSistemas.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014a

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2Nid3tr>. Acesso em: 11 jan. 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 3ª ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração-UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2014b.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. 1 ed. Brasília: ABRANDH/OXFAM, 2012. ISBN 978-85-63364-05-0. Disponível em: <https://raisco.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/a-construc3a7c3a3o-social-de-um-sistema-adrandh.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023

LIMA, Wandilson Alisson Silva; MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Avaliação da implementação de políticas e programas públicos no Brasil: uma discussão das dimensões analíticas. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 40, p. 674-699, jul./set., 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v13i40.3480>. Acesso em:

MDS [Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome]. **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na desnutrição** (Mapa InSAN) a partir da análise do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Brasília-DF, MDS, 2023a. Disponível em: [https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/monitoramento-da-san/MapaInSAN\\_20172022.pdf](https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/monitoramento-da-san/MapaInSAN_20172022.pdf). Acesso em: 12 de dez. de 2023

MDS. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. **Manual do pesquisador: programa de aquisição de alimentos**. Brasília-DF, MDS, 2023b.

MDS. **Relatório de Programas e Ações do MDS. Município: São Miguel do Guamá**. Secretaria de avaliação, gestão da informação e Cadastro Único. 2024. Disponível em: <https://x.gd/B6Nf3>. Acesso em: 21/03/2024.

MDS [Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome]. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Estudo Técnico N.º 01/2014**, Brasil-DF, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais. **Gestão Municipal das Políticas de Alimentação e Nutrição e de Promoção da Saúde na Atenção Básica** [recurso eletrônico]. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **RAE**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan-fev, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>. Acesso em: 11 nov. 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **SOFI 2021**: Relatório da ONU destaca os impactos da pandemia no aumento da fome no mundo. Casa ONU Brasil, Brasília, 12 julho 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/135635-sofi-2021-relat%C3%B3rio-da-onu-destaca-os-impactos-da-pandemia-no-aumento-da-fome-no-mundo>. Acesso em: 2 dez 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Fome zero e agricultura sustentável: Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável**. Casa ONU Brasil, Brasília. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 12 dez 2022.

PAULINO, Gessiane da Silva; RIBEIRO, Nayara Viana; SOUZA, Armando Lírio de. Programa de aquisição de alimentos e mudanças locais: processo de territorialização do assentamento abril vermelho - Santa Bárbara/PA. **Cadernos CEPEC**, Vol. 08, N° 02, dezembro de 2019.

PELIANO, Anna. **Lições da História** – Avanços e Retrocessos na Trajetória das Políticas Públicas de Combate à Fome e à Pobreza no Brasil. In: BRASIL. Fome Zero: uma História Brasileira. Adriana Veiga Aranha (org.) v. 1. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. ISBN 978-85-60700-42-4

PERES, T. H. de A. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 109–126, 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/37>. Acesso em: 19 maio. 2023.

PERIN, Gabriela *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Brasília, 2021. (Texto para Discussão 2691).

PETROPOULEAS, Suzana. Volta do Brasil ao mapa da fome é retrocesso inédito no mundo, diz economista. **Folha de São Paulo**, [online], 23 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/volta-do-brasil-ao-mapa-da-fome-e-retrocesso-inedito-no-mundo-diz-economista.shtml>. Acesso em: 14 jul. 2023.

REDE PENSSAN [Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional]. **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil: VIGISAN - Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** Renato Sérgio Jamil Maluf (coord.). Rede PENSSAN, 2021.

REDE PENSSAN. **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil: Suplemento I Insegurança Alimentar nos estados.** Renato Sérgio Jamil Maluf (coord.). Rede PENSSAN, 2022.

ROCHA, Rayane. Fome avança e atinge mais 9 milhões de brasileiros nos últimos dois anos. **CNN Brasil**, Rio de Janeiro, 05/10/2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/fome-avanca-e-atinge-mais-9-milhoes-de-brasileiros-nos-ultimos-dois-anos/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

SAGICAD [Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único]. **Indicadores: Políticas Públicas Brasília: MDS**, [2024]. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar.** Brasília: Ipea, jun. 2019. (Texto para Discussão, n. 2482). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9319/1/TD\\_2482.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9319/1/TD_2482.pdf). Acesso em: 10 dez. 2023.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira (org.). **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Brasília: Ipea, 2023. ISBN: 978-65-5635-060-8. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-060-8>.

SANTOS, Camila. Seaster: combate à insegurança alimentar e nutricional através de ações de incentivo à agricultura familiar e alimentação saudável. **Agência Pará**, Belém-PA, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.agenciapara.com.br/noticia/34049/seaster-combate-a-inseguranca-alimentar-e-nutricional-atraves-de-aco-es-de-incentivo-a-agricultura-familiar-e-alimentacao-saudavel>. Acesso em: 15/02/2022.

SÃO MIGUEL DO GUAMÁ. **Prefeitura**. 2015. Disponível em: <http://saomigueldoguama.pa.gov.br/cidade/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARIN-LEON, Letícia; PEREZ-ESCAMILLA, Rafael. Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA): Validação, usos e importância para as Políticas Públicas. *In*: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Adriana Veiga Aranha (org.), v. 3. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

SILVA, Raimundo Pires, *et al.* O papel do estado na segurança alimentar e nutricional: desafios e problemas do SISAN. **Revista Retratos de Assentamentos**. p.182. v.23, n.2, 2020. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/417/359>. Acesso em: 15/02/2022.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf). Acesso em: 01 maio 2022. (Texto para discussão 1953).

SILVA, Victor Corrêa; AMORIM, Ivan Trizi. Plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, orçamento participativo e programa de metas: instrumentos complementares ou conflitantes? **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v, 3, n.1, p. 431-452, jan-jun. 2012. ISSN Online: 2177-7284.

SOARES, Felipe Cantório; BEIRÃO Júnior, Humberto Francisco. **Concepção e gestão de projetos públicos**. 2ª ed. Florianópolis-SC: IFSC, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

UFPA [Universidade Federal do Pará]. Relatório aponta que 52,2% dos brasileiros não tiveram acesso regular a alimentos de qualidade durante a pandemia de Covid-19. **Portal UFPA**, Belém, 14 maio 2021. Disponível em: <https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias/12611-relatorio-aponta-que-52-2-dos-brasileiros-nao-tiveram-acesso-regular-a-alimentos-de-qualidade-durante-a-pandemia-de-covid-19> Acesso em: 15 jan. 2023.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública** (RAP), Rio de Janeiro, v. 30 (2), n. 543. mar.-abr., 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/download/8095/6917/0>. Acesso em: 15 nov. 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi, 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE A – ELEMENTOS PARA A OBSERVAÇÃO SISTEMATIZADA

O apêndice apresenta um conjunto de categorias essenciais projetadas para a observação sistematizada no contexto do estudo sobre a Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no nível municipal. Esta abordagem metodológica é base para compreender como diferentes elementos infraestruturais, organizacionais e operacionais influenciam a eficácia e eficiência da política em questão. Dessa maneira, as categorias selecionadas para a observação sistematizada adotadas na pesquisa são: Infraestrutura e espaço físico, Recursos e equipamentos, Gestão documental e de informações, Recursos humanos e organização, e Colaboração interinstitucional descritas a seguir.

### I. Categorias

**Infraestrutura e Espaços Físicos:** Abrangem os aspectos físicos do local onde o PAA opera, incluindo as condições de uso e posse dos espaços e as adequações dos locais destinados à logística com os alimentos. A avaliação dessa dimensão permite identificar oportunidades de melhoria na gestão e armazenamento dos recursos alimentícios, garantindo que os processos de recebimento, armazenamento e distribuição sejam realizados de forma eficiente e segura.

**Recursos e Equipamentos:** Focam nos materiais físicos e veículos utilizados nas operações do PAA. A análise detalhada desses recursos ajuda a verificar se as condições atuais são suficientes para suportar as operações do programa ou se necessitam de atualizações ou melhorias para aumentar a capacidade operacional.

**Gestão Documental e de Informações:** Examina como os documentos são gerados, tramitados e arquivados. Esta categoria é vital para assegurar que a documentação necessária para o suporte das operações do PAA seja mantida de maneira sistemática e acessível, facilitando a transparência e a rastreabilidade das atividades.

**Recursos Humanos e Organização:** Inclui a análise da equipe envolvida nas operações do PAA, a distribuição de tarefas e a dinâmica organizacional. Compreender como o pessoal é alocado e gerenciado é essencial para identificar desafios e propor melhorias na distribuição de responsabilidades e na eficácia operacional.

**Colaboração Interinstitucional:** Destaca a interação entre diferentes órgãos e instituições envolvidas na execução do PAA. A colaboração efetiva entre várias entidades é fundamental para a coesão e sucesso do programa, permitindo uma melhor coordenação e integração das atividades.

## II. Categorias e subcategorias associadas

### Infraestrutura e Espaços Físicos

- **Espaços de Atividade:** Descrição do espaço físico utilizado pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), incluindo tipo de uso (exclusivo ou compartilhado), condição de posse (próprio, alugado, cedido), e histórico de ocupação nos últimos três anos.
- **Logística de Alimentos:** Características físicas e condições materiais para recebimento, armazenamento e distribuição de alimentos do PAA, detalhando se a gestão é centralizada ou descentralizada e as condições dos espaços utilizados.

### Recursos e Equipamentos

- **Mobiliário e Materiais de Expediente:** Análise da quantidade e qualidade do mobiliário e dos materiais de expediente, incluindo mudanças como acréscimos ou reduções e aquisições de novos bens entre 2021 e 2023.
- **Veículos de Operacionalização:** Estado dos veículos usados nas etapas operacionais do PAA, abordando uso exclusivo ou compartilhado, condição de conservação e aquisições recentes.

### Gestão Documental e de Informações

- **Gestão Documental Física:** Avaliação da quantidade e qualidade das condições materiais para elaboração, tramitação, registro, publicização e arquivamento de documentos e informações do PAA.
- **Processamento Documental e de Informações:** Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de elaboração, tramitação, registro, publicização e guarda dos documentos e informações.

### Recursos Humanos e Organização

- **Dinâmica de Alocação de Pessoal:** Análise da presença e distribuição do pessoal dedicado às etapas operacionais do PAA, incluindo mudanças na dinâmica desde 2021.
- **Estrutura Organizacional:** Desenho e dinâmica organizacional do PAA, incluindo distribuição de tarefas, hierarquia, e identificação de fatores que favorecem ou impedem a execução das tarefas.

### **Colaboração Interinstitucional**

- **Interação com Outras Instituições:** Presença e função de outros órgãos ou instituições durante as execuções do PAA.

## **III. Operacionalização das categorias e subcategorias de observação**

### **Infraestrutura e Espaços Físicos**

- **Espaços de Atividade:**

- a) Tipo de uso do espaço: ( ) exclusivo ( ) compartilhado
- b) Condição de posse predial: ( ) próprio ( ) alugado ( ) cedido
- c) Histórico de ocupação nos últimos três anos: ( ) Mesmo Local ( ) Houve mudança

- **Logística de Alimentos:**

- a) Gestão: ( ) Centralizada ( ) Descentralizada
- b) Condições dos espaços utilizados: ( ) Boas ( ) Razoáveis ( ) Sem condições

### **Recursos e Equipamentos**

- **Mobiliário e Materiais de Expediente:**

- a) Análise da qualidade do mobiliário: ( ) Boa ( ) Razoável ( ) Inadequada
- b) Análise da quantidade de material de expediente: ( ) Suficiente ( ) Insuficiente
- c) Verificou-se mudanças nos últimos 3 anos (2021 a 2023): ( ) Acréscimos ( ) Redução

- **Veículos de Operacionalização:**

- a) Tipos de uso dos veículos dispostos nas etapas operacionais do PAA: ( ) Uso exclusivo ( ) Uso compartilhado

- b) Estado de conservação ( ) Bom ( ) Regular ( ) Insuficiente
- c) Houve aquisições recentes de veículos dedicados ao PAA? ( ) Sim ( ) Não

### **Gestão Documental e de Informações**

- **Gestão Documental Física:**

- a) Avaliação da quantidade de documentos elaborados: ( ) Suficiente ( ) Insuficiente
- b) Avaliação da quantidade de documentos tramitados: ( ) Suficiente ( ) Insuficiente
- c) Avaliação da quantidade de registros: ( ) Suficiente ( ) Insuficiente
- d) Avaliação da quantidade de publicização do PAA: ( ) Suficiente ( ) Insuficiente
- e) Avaliação da quantidade de arquivamento: ( ) Suficiente ( ) Insuficiente

- **Processamento Documental e de Informações:**

- a) Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de elaboração, tramitação, registro, publicização e guarda dos documentos e informações: ( ) Boa ( ) Ruim
- b) Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de tramitação: ( ) Boa ( ) Ruim
- c) Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de registro ( ) Boa ( ) Ruim
- d) Disposição e adequação do pessoal envolvido publicização e guarda dos documentos e informações: ( ) Boa ( ) Ruim

### **Recursos Humanos e Organização** Fonte: elaboração própria

- **Dinâmica de Alocação de Pessoal:**

- a) Presença e distribuição do pessoal dedicado às etapas operacionais do PAA incluindo mudanças na dinâmica desde 2021: ( ) Adequada ( ) Inadequada

- **Estrutura Organizacional:**

- a) Desenho e dinâmica organizacional do PAA, incluindo distribuição de tarefas, hierarquia, e identificação de fatores que favorecem ou impedem a execução das tarefas: ( ) Adequada ( ) Inadequada

### **Colaboração Interinstitucional**

- **Interação com Outras Instituições:**
  - a) Presença e função de outros órgãos ou instituições durante as execuções do PAA:
    - ( ) Suficiente ( ) Insuficiente

#### IV. Representação das observações em Planilha

Planilha 1 - Infraestrutura e espaço físico.

<b>Infraestrutura e espaço físico</b>	<b>Espaços de Atividade</b>	Tipo de uso do espaço	Exclusivo ( )	Compartilhado ( )	
		Condições de posse	Próprio ( )	Alugado ( )	Cedido ( )
		Histórico de ocupação	Mesmo local ( )	Houve mudança ( )	
	<b>Logística de Alimentos</b>	Gestão	Centralizada ( )	Descentralizada ( )	
		Condições dos espaços utilizados	Boas ( )	Razoáveis ( )	Sem condições ( )

Planilha 2 - Recursos e equipamentos.

<b>Recursos e equipamentos</b>	<b>Mobiliários e material de expediente</b>	Análise da qualidade do mobiliário	Boa ( )	Razoável ( )	Inadequada ( )
		Análise da quantidade material de expediente	Suficiente ( )	Insuficiente ( )	
		Verificou-se mudanças nos últimos 3 anos (2021-23)	Acréscimo ( )	Redução ( )	
	<b>Veículos de operacionalização</b>	Tipos de uso dos veículos dispostos nas etapas operacionais do PAA	Uso exclusivo ( )	Uso compartilhado ( )	
		Estado de conservação	Bom ( )	Regular ( )	Sem condições ( )
		Houve aquisições recentes de veículos dedicados ao PAA	Sim	Não	

Planilha 3 - Gestão Documental e de Informações.

<b>Gestão Documental e de Informações</b>	<b>Gestão Documental Física</b>	Avaliação da quantidade de documentos elaborados	Suficiente ( )	Insuficiente ( )
		Avaliação da quantidade de documentos tramitados	Suficiente ( )	Insuficiente ( )
		Avaliação da quantidade de registros	Suficiente ( )	Insuficiente ( )
		Avaliação da quantidade de publicização do PAA	Suficiente ( )	Insuficiente ( )
		Avaliação da quantidade de arquivamento	Suficiente ( )	Insuficiente ( )
	<b>Processamento Documental e</b>	Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de	Boa ( )	Ruim ( )

	<b>de Informações</b>	elaboração, tramitação, registro, publicização e guarda dos documentos e informações.		
		Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de tramitação	Boa ( )	Ruim ( )
		Disposição e adequação do pessoal envolvido nos processos de registro	Boa ( )	Ruim ( )
		Disposição e adequação do pessoal envolvido publicização e guarda dos documentos e informações	Boa ( )	Ruim ( )

## Planilha 4 - Recursos Humanos e Organização.

<b>Recursos Humanos e Organização</b>	<b>Dinâmica de Alocação de Pessoal</b>	Presença e distribuição do pessoal dedicado às etapas operacionais do PAA incluindo mudanças na dinâmica desde 2021	Adequada ( )	Inadequada ( )
	<b>Estrutura Organizacional</b>	Desenho e dinâmica organizacional do PAA, incluindo distribuição de tarefas, hierarquia, e identificação de fatores que favorecem ou impedem a execução das tarefas	Adequada ( )	Inadequada ( )

## Planilha 5 - Colaboração Interinstitucional.

<b>Colaboração Interinstitucional</b>	<b>Interação com Outras Instituições</b>	Presença e função de outros órgãos ou instituições durante as execuções do PAA	Suficiente ( )	Insuficiente ( )
---	--	--	----------------	------------------

## APÊNDICE B – LISTA DE PERGUNTAS PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

<b>Pesquisador:</b>		
PERFIL DO RESPONDENTE		
<b>Gênero:</b>	<b>Idade:</b>	<b>Cargo:</b>
<b>Tempo de atuação com o PAA:</b>	<b>Escolaridade/formação:</b>	<b>Tempo na função:</b>

### Lista de Questões

#### BLOCO 1 - Mapear e analisar as práticas de coleta e gestão de dados

- Em qual nível hierárquico da estrutura organizacional deste órgão, situa-se o setor responsável pela implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) neste município? Nome (Direção/ Coordenação/ Departamento/ Setor/ etc.)?
- A execução do PAA fica exclusivamente neste setor ou existem outros locais descentralizados?
- Quais instâncias (setores ou entidades) participam das decisões em relação as atividades inerentes ao funcionamento do PAA?
- Na estrutura organizacional deste órgão (ou secretaria) qual(is) setor(es) produz(em) documentos e informações relacionados as várias etapas de execução do PAA em âmbito local?
- E quais as instâncias responsáveis pelo processamento e gestão dos documentos produzidos (tramitação documental) em relação ao PAA?
- Além do(s) já mencionados existem outros setores ou entidades que produzem dados e informações relevantes as atividades do PAA em âmbito local? Quais?
- Existe um passo a passo (fluxograma) ou protocolo estabelecido para os tramites de elaboração, publicização e guarda das informações e dos documentos no que se refere aos momentos relacionados à operacionalização do PAA no município? (*processamento e tramitação documental*)
- A centralização ou descentralização, para o processamento e o armazenamento dos documentos podem funcionar como oportunidades ou desafios a gestão local do PAA?
- Existem setores de outros órgãos do município ou entidades externas ao poder público que demandam a elaboração ou acessos a documentos da implementação do PAA? Quem são? E quais os procedimentos para o atendimento dessas demandas?

- Os órgãos de controle também solicitam acesso aos registros das operacionalizações do PAA?
- Quais os principais recursos físicos ou digitais que são empregados na coleta e gestão de dados e informações da execução do PAA?
- Qual o principal formato de armazenamento dessas informações produzidos na execução do Programa, físico, digital ou ambos?
- Existem locais específicos onde podem ser encontrados dos documentos das edições anteriores do PAA (2021, 2022, 2023)?
- Em qual período ou estágio da execução do PAA ocorre(m) o maior volume de registros e processamento de informações e de dados sobre o programa?
- As condições materiais atualmente existentes são adequadas (em termos estrutura física e de quantidade) para a elaboração, a tramitação, o registro, a publicização e principalmente a guarda dos documentos e das informações da execução o PAA?
- Há na percepção dos setores envolvidos na execução o PAA a necessidade de alguma melhoria nos processos de elaboração, tramitação, registro, publicização, guarda e arquivamento (tramitação documental) dos documentos/informações gerados?
- Os recursos humanos atualmente existentes são suficientes para atender as distintas etapas (tramitação documental) mencionadas acima?
- Existe a necessidade de formação ou capacitação para aqueles envolvidos nas ações de operacionalização do PAA, mais especificamente no processamento e tramitação documental (elaboração, tramitação, registro, publicização, guarda e arquivamento)?
- O maior conhecimento das fases: (I) seleção de agricultores, (II) busca, recebimento e armazenamento dos alimentos, (III) seleção de público-alvo e (IV) entregas das cestas de alimentos bem como os registros destes momentos podem funcionar como uma estratégia para transpor desafios a implementação do PAA e/ou prover melhorias a sua gestão em âmbito local, de que forma?

## **BLOCO 2 - Examinar a relação entre dados do PAA e resultados em segurança alimentar**

- Os registros das execuções do Programa, das distribuições de alimentos, bem como outras fontes de informações, permitem inferir sobre resultados em segurança alimentar para os beneficiados com o PAA? Existem dados sobre os últimos três anos (2021-2023)?

- As pessoas beneficiadas com cestas de alimentos do PAA têm a oportunidade de se alimentarem com melhor qualidade?
- Existem parcerias com outros órgãos públicos ou privados para ampliar o acesso de mais pessoas ao PAA no município?
- O fato de o município ter completado sua adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) pode trazer melhores oportunidades para a gestão municipal em relação à Segurança Alimentar e Nutricional?
- As instâncias do SISAN no município estão com seus funcionamentos regulares? Elas colaboram com etapas de execução do PAA, de que forma?
- O município já realizou algum levantamento (observação ou monitoramento) de dados ou informações sobre segurança alimentar com os beneficiados com os alimentos do PAA?
- Pelo fato de ser executor do PAA, algum órgão/entidade pública ou privada, ou pessoa física já requisitaram informações sobre Segurança Alimentar para este setor?
- Este órgão executor já considerou (ou considera) as estatísticas (informações/dados), do IBGE, do MapaInsan (CAISAN), ou outras, sobre (in)segurança alimentar no município, para avaliar e planejar suas ações e propor melhorias na execução do PAA?
- Existe alguma proporção entre a quantidade de alimentos recebidos (adquiridos) e número de pessoas beneficiadas? Se sim, como são feitas as distribuições e como são realizados seus registros?
- As pessoas beneficiadas com os alimentos do PAA recebem algum tipo de acompanhamento de outras políticas setoriais: assistência social, saúde (nutrição), educação, acesso a renda etc.?
- O município participou da última edição do Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN, pesquisa da CAISAN Nacional), com o preenchimento de todos os formulários?

### **BLOCO 3 - Identificar desafios e oportunidades na implementação do PAA.**

- Quais os principais benefícios (ou ganhos) para o município ao executar o PAA?
- A estrutura física disponível, inclusive mobiliário e materiais de expediente, para o funcionamento das atividades do PAA, são suficientes? Presaria melhorar em algo? Ela mudou nos últimos 3 ou 4 anos?
- O quantitativo de pessoas na operacionalização do PAA é uma facilidade ou desafio?

- Quais outros fatores podem atuar como facilidades ou desafios à implementação do PAA em termos de pessoal?
- A centralização ou descentralização da logística o para recebimento e distribuição dos alimentos podem funcionar como desafios ou oportunidades?
- Existem exigências dos órgãos de controle, como Conselho, Ministério Público, CGU etc. que se tornam difíceis de serem cumpridas? Quais estratégias são adotadas para atendê-las?
- O fato de o governo federal não dispor de transferência de recursos financeiros diretamente para financiamento dos municípios nas ações de execução/implementação do PAA seria um empecilho a operacionalização do programa em âmbito local?
- Quais estratégias são adotadas pelo município para dispor de recursos financeiros necessários a operacionalização do PAA no seu território?
- Quais estratégias são adotadas no sentido de superar os desafios enfrentados nas etapas de (I) seleção de agricultores, (II) busca, recebimento e armazenamento dos alimentos, (III) seleção de público-alvo e (IV) entregas das cestas de alimentos do PAA?

**APÊNDICE C – ELEMENTOS DA ESTRUTURA LÓGICA DA IMPLEMENTAÇÃO MUNICIPAL DE PROGRAMAS E  
CORRESPONDÊNCIAS COM DESEMPENHO DA GESTÃO**

<b>DADOS E INFORMAÇÕES</b>		<b>CAMADAS ESTRUTURAIS DA CADEIA CAUSAL</b>					<b>Descritores de avaliação de Desempenho</b>	
		<b>Recursos</b>	<b>Ações (atividades)</b>	<b>Produtos</b>	<b>Resultados</b>	<b>Impactos</b>	<b>Eficiência</b>	<b>Eficácia</b>
<b>Fontes</b>	Documentais							
	Entrevistas							
	Observação							

Fonte: Elaboração pelo autor (2024)

## APÊNDICE D – SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS SOBRE A EXECUÇÃO DO PAA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

RECEBIDO  
EM 15/05/24  
AS 10:20  
Sergio Augusto  
SEMAS

**Projeto de Pesquisa:** PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: Contribuição de informações e dados para a gestão.

Pesquisador: Ilton de Jesus Viana

Orientação acadêmica: Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro.

Solicitação de legislações, normativas, documentos e outras informações relacionadas ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em âmbito municipal:

- Lei municipal do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN (ou semelhante);
- Decreto ou lei de regulamentação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA);
- Decreto ou lei de regulamentação da Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN);
- Portaria de confirmação da adesão do município ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN;
- Outros Decretos e Leis pertinentes ao Programa de Aquisição de Alimentos em âmbito municipal;
- Editais ou Chamadas públicas de convocação de Agricultores Familiares para fornecerem alimentos ao PAA;
- Resoluções e/ou Atas do COMSEA inerentes ao PAA;
- Portarias ou Resoluções e/ou Atas da CAISAN pertinentes ao PAA;
- Termo de Adesão Municipal para execução local do PAA;
- Formulários ou Termos de Cadastros de Agricultores Familiares;
- Instrumentais/formulários de quantidade e/ou qualidade de alimentos recebidos dos Agricultores Familiares para o PAA (se houver);
- Formulários ou termos de doação dos alimentos do PAA;
- Relatórios inerentes a execução municipal do PAA referentes as execuções em anos anteriores (2021, 2022 e 2023) (se houver);
- Outras normativas, documentos, instrumentais (formulários), registros e informações relacionadas ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em âmbito municipal.

## **APÊNDICE E – RESUMO EXECUTIVO** **(Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos em âmbito municipal)**

O presente resumo tem como objetivo apresentar aspectos práticos para a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em municípios de pequeno e médio portes, com vista a identificarem pontos críticos e soluções aos desafios na execução do PAA em âmbito local. E assim poder garantir o acesso a alimentos saudáveis e nutritivos para a população em situação de insegurança alimentar, fortalecer a agricultura familiar e contribuir, ainda que indiretamente, para o desenvolvimento local.

Neste caso, da implementação de um Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em municípios, este resumo executivo terá a estrutura a seguir como guia.

### **1. Introdução**

#### **Problema:**

- Como a utilização das informações e dados resultantes da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município contribuem para a gestão local do programa, na prevenção da insegurança alimentar e incentivo à agricultura familiar.

#### **Objetivo:**

- Descrever como a coleta, o processamento e a utilização de informações e dados provenientes da implementação municipal do Programa de Aquisição de Alimentos no município contribuem com a eficiência e eficácia da gestão do programa em âmbito local, a fim de garantir o acesso a alimentos saudáveis e nutritivos para a população em situação de insegurança alimentar, fortalecer a agricultura familiar e contribuir para o desenvolvimento local.

### **2. Descrição do Programa**

- **Atores envolvidos:** A implementação local do PAA envolve uma diversidade de atores, com destaque para: gestores municipais, técnicos municipais da gestão direta do PAA, técnicos municipais da execução do PAA; Agricultores familiares (beneficiários fornecedores); pessoas em situação de pobreza (beneficiários recebedores); Centro de Referências de Assistência Social (CRAS); entidades e instituições parcerias (Associações, Sindicatos, Igrejas, Emater, Bancos, Cooperativas etc.). Estes agentes podem envolverem-se dita ou indiretamente em alguns dos momentos da operacionalização do PAA no município.
- **Alimentos adquiridos:** Os alimentos adquiridos são todos oriundos da agricultura familiar, *in natura* ou minimamente processados (por exemplo a farinha de mandioca e

a goma). Considerando as culturas agrícolas presente no território municipal, a sazonalidade do cultivo dos gêneros alimentícios e, a lista dos alimentos fornecida pelo governo federal onde consta os nomes e os valores das respectivas culturas (valores que o agricultor recebe pela entrega do alimento).

- **Mecanismo de aquisição:** A compra dos alimentos dos agricultores familiares ocorre por meio da doação (aquisição, com doação simultânea) ao órgão executor local do programa, geralmente vinculado as secretarias de Assistência Social ou Agricultura municipais. Onde os alimentos são inspecionados em termo de quantidade e qualidade, são pesados, separadas, categorizados e feito o registro com as anotações para cada agricultor.
- **Destinação dos alimentos:** Os alimentos adquiridos (comprados) dos agricultores são redistribuídos em forma fardos ou cestas prontas para as instituições parceiras ou beneficiadas com o PAA (que irão fornecer cestas básicas, refeições em escolas filantrópicas ou comunitárias, hospitais públicos e, doados pelas instituições sociais como os CRAS's e CREAS's municipal).

### 3. Possíveis efeitos

- **Sociais:** Alguns benefícios sociais do programa são identificados, como o acesso a alimentos saudáveis pela população mais pobres, redução da insegurança alimentar, melhoria da qualidade de vida da população vulnerável economicamente e o fortalecimento da agricultura familiar local.
- **Econômicos:** Entre os efeitos econômicos pode-se apontar, a geração de renda para os agricultores familiares, menor dependência dos agricultores aos atravessadores, o fortalecimento da economia local e a redução dos custos com a aquisição de alimentos para as instituições públicas.
- **Ambientais:** Já os benefícios ambientais abrangem o incentivo à produção de alimentos orgânicos e sustentáveis, a redução do desperdício de alimentos e a preservação da biodiversidade local.

### 4. Recursos Necessários

- **Financeiros:** Os recursos financeiros necessários para a implementação do PAA, incluem recursos próprios do município, convênios com o Governo Federal ou Estadual, por meio de termos de adesão e parcerias com entidade federal (a CONAB). Ainda não existe uma contrapartida financeira específica para custear a execução local do PAA, nem um do fundo Federal ou Estadual exclusivo para esta destinação de recurso.

- **Humanos:** A equipe responsável pela gestão e execução do programa devem envolver minimamente pessoas qualificadas com expertises relacionadas à programas de cunho social e alimentar, com destaque para as áreas de serviço social, manipulação de alimentos e administrativas. Além de uma equipe fixa, nos momentos de recebimento, preparação das cestas e recebimento dos alimentos faz-se necessários mais pessoas para realizar estas etapas ainda que ocasionalmente para os processos fluírem adequadamente.
- **Infraestrutura:** Para o funcionamento operacional do PAA necessita-se de infraestrutura adequado que inclua sala administrativa exclusiva com mobiliário para escritório completo (incluindo armários para arquivo); espaço com função de centro de distribuição (amplo e arejado), ideal que seja refrigerado; veículos do tipo caminhão ou van furgão de uso exclusivo ao transporte e distribuição dos alimentos.

## 5. Etapas e Prazos

- **Etapas:** Considerando a celebração de termo de adesão entre Governo Federal e o município, com ou sem a interveniência do Estado. As etapas sucessivas à assinatura do termo, geralmente devem ocorrer em 12 meses contínuos, a saber: a) seleção de agricultores, b) recebimento dos alimentos, c) armazenamento e preparação das cestas para distribuição e d) doação dos alimentos para pessoas carentes (que repetem-se ciclicamente).
- **Prazos:** Além das etapas citadas vale mencionar que o termo de adesão passa a valer assim que for publicado independente do calendário civil. E ainda, a partir das atualizações ocorridas em 2023 o PAA Compra com Doação Simultânea passa a ter subtipos que podem ser executados em um município concomitantemente (considerando os critérios de elegibilidade e a celebração dos termos e adesões pelas partes).

## 6. Avaliação e Monitoramento

- **Indicadores:** Em relação à gestão do fluxo de implementação do PAA, os indicadores de insumo, processo, produto, resultado e impacto mostraram-se bastantes promissores, pois são indicadores utilizados para avaliar o desempenho do programa, como o número de famílias beneficiadas, a quantidade de alimentos adquiridos, a satisfação dos beneficiários e alcance os objetivos centrais do programa no território local.
- **Frequência:** Recomenda-se que o PAA seja monitorado ao menos duas vezes durante um mesmo ciclo de execução e ocorra ao menos uma avaliação do programa neste período.

## **7. Conclusão**

Portanto, trata-se aqui de um resumo executivo conciso com objetivo reforçar os principais benefícios do Programa de Aquisição de Alimentos e a importância da sua implementação para o município. Busca-se com isso torná-lo fácil de entendimento, mesmo para pessoas que não estão familiarizadas com o tema. Com uma linguagem clara e tecnicamente direcionado para criar os argumentos necessários e convencer os tomadores de decisão da importância da melhoria contínua na implementar o PAA em seu município.

Espera-se que este resumo contribua com os aspectos pragmáticos das questões da discussão de políticas públicas, pois aplicar indicadores de avaliação de desempenho sob determinada realidade pública do fazer do ente governamental, para intervenção em um problema concreto, pode colaborar para que situações-problemas sejam melhor resolvidas. Logo, os apontamentos e resultantes da aplicação da averiguação podem significar futuras melhorias na intervenção pública de demandas semelhantes.

## **APÊNDICE F – PROPOSTA DE ROTEIRO PARA PALESTRA NO MUNICÍPIO** (Reunião devolutiva no município)

Roteiro detalhado para palestra de 4 horas com as temáticas: Teoria do Programa, Modelo Lógico e Cadeia Lógica de Programas Públicos com utilização dos dados da pesquisa do PAA realizada em SGM.

### **1. Objetivo:**

Capacitar os participantes a compreender os conceitos fundamentais da Teoria do Programa, construir Modelos Lógicos robustos e aplicar a Cadeia Lógica na execução, avaliação e gestão de Programas Públicos.

### **2. Público-alvo:**

Servidores públicos (municipais) envolvidos em planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas, especialmente aqueles que atuam em programas setoriais e/ou na área de projetos sociais.

### **3. Duração: 4 horas**

### **4. Conteúdo:**

#### **Tópico 1: Introdução à Teoria do Programa (1 hora)**

- O que é uma teoria do programa?
  - Conceito e importância
  - Relação com a política pública
- Elementos-chave de uma teoria do programa:
  - Problema a ser resolvido
  - Objetivos e metas
  - Hipóteses de causa e efeito
- Funções da teoria do programa:
  - Guia para a construção do programa
  - Bases para a avaliação
  - Comunicação com atores envolvidos

#### **Tópico 2: O Modelo Lógico (1 hora)**

- Conceito e estrutura do modelo lógico:
  - Visão geral da ferramenta
  - Componentes principais: recursos, atividades, produtos, resultados e impactos
- Construindo um modelo lógico:
  - Passo a passo para a elaboração
  - Exemplos práticos
- A importância da clareza e da lógica na construção do modelo

#### **Tópico 3: A Cadeia Lógica de Programas Públicos (1 hora)**

- A relação entre os elementos da cadeia lógica (com apresentação dos dados do estudo do PAA em SGM):
  - Como os recursos se transformam em impactos
  - A importância de cada elo da cadeia

- Análise da cadeia lógica:
  - Identificando os pontos críticos
  - Avaliação da plausibilidade da cadeia
- A cadeia lógica como ferramenta de gestão:
  - Monitoramento e avaliação
  - Tomada de decisão

#### **Tópico 4: Aplicação Prática e Discussão (1 hora)**

- Exercício prático:
  - Divisão dos participantes em grupos
  - Apresentação de um programa público para análise
  - Construção de um modelo lógico em conjunto
- Discussão em plenária:
  - Compartilhamento dos resultados dos grupos
  - Dúvidas e questionamentos
- Considerações finais:
  - A importância da teoria do programa e do modelo lógico para o sucesso de programas públicos
  - Desafios e oportunidades na aplicação da Cadeia Lógica

#### **5. Recursos:**

- Apresentações em slides com gráficos, tabelas e exemplos práticos
- Materiais didáticos (cartolina, pinceis, papel A4 etc.)
- Exercícios práticos (pode ser em grupo)

#### **6. Metodologia:**

- Exposição dialogada
- Apresentação de caso
- Discussões em grupo
- Exercícios práticos
- Dinâmicas de grupo

#### **7. Avaliação:**

- Questionário de satisfação ao final da palestra
- Devolutiva dos exercícios práticos

#### **8. Observações:**

- A profundidade de cada tópico pode ser ajustada e sofre alterações de acordo com o perfil do público.
- É importante que a palestra seja interativa e que os participantes sejam estimulados a aplicar os conhecimentos adquiridos.
- Este roteiro oferece uma estrutura sólida para uma palestra sobre teoria do programa e modelo lógico. Adaptando-o às suas necessidades específicas de servidores públicos municipais inseridos nas várias políticas públicas locais e em setores diversos, você poderá oferecer uma experiência de aprendizado significativo para os participantes.

## ANEXO A – PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES E NORMATIVAS SOBRE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS ATÉ 2023

### LEIS

**Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003:** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências; art. 19: cria o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Alguns artigos foram alterados pela Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, disponibilizada em seguida;

**Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003:** Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências;

**Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006:** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Essa lei sofreu algumas alterações pela Lei nº 12.058 de 13 de outubro de 2009;

**Lei nº 11.420, de 20 de dezembro de 2006:** Altera dispositivos da Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006, que dispõe sobre a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, e dá outras providências;

**Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007:** Dispõe sobre a utilização de recursos das exigibilidades de aplicação em crédito rural oriundos da poupança rural e dos depósitos a vista para financiamentos destinados à liquidação de dívidas de produtores rurais ou suas cooperativas com fornecedores de insumos, relativas às safras 2004/2005 e 2005/2006; altera as Leis nos 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e 11.322, de 13 de julho de 2006, [...] e dá outras providências;

**Lei nº 11.718, de 20 de julho de 2008:** Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991.

**Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008:** Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991;

**Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011:** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006; art.

17 - autoriza a aquisição de produtos dos beneficiários fornecedores, por meio de dispensa de licitação;

**Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014:** Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003 ; e dá outras providências;

**Lei nº 13.154, de 30 de julho de 2015:** Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014; e dá outras providências.

**Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017:** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências.

**Lei nº 13.606, de 09 de janeiro de 2018:** Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências;

**Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019:** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, extinguindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.

**Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021:** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências.

**Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023:** Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775,

de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

## DECRETOS

**Decreto nº 7.775, de 04 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. art. 17, 18 e 21 regulamenta os normativos e estabelece as formas de execução do PAA;

**Decreto nº 7.956, de 12 de março de 2013:** Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos.

**Decreto nº 8.026, de 06 de junho de 2013:** Altera os Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências.

**Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014:** Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.

**Decreto nº 8.445, de 06 de maio de 2015:** Altera o Anexo ao Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

**Decreto nº 8.446, de 06 de maio de 2015:** Altera o Decreto nº 6.268, de 22 de novembro de 2007, que regulamenta a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico.

**Decreto nº 8.471, de 2 de junho de 2015:** Altera o Anexo ao Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

**Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015:** Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Estabelece no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, a partir de 1º de janeiro de 2016;

**Decreto nº 9.214, de 29 de novembro de 2017:** Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

**Observação:** Os Decretos nº 4.772, de 02 de julho de 2003 (Publicado no DOU de 03 de julho de 2003) que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, Decreto nº 5.873,

de 15 de agosto de 2006 (Publicado no DOU de 16 de agosto de 2003) que regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, e o Decreto nº 6.447, de 07 de maio de 2008 (Publicado no DOU de 08 de maio de 2008) que regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, foram revogados pelo Decreto nº 7775, de 04 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº10.696, 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. O Decreto nº 6.959, de 15 de setembro de 2009 (Publicado no DOU de 16 de setembro de 2009) dá nova redação aos Arts. 3º, 4º e 5º do Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, revogado pelo Decreto nº 10.086, de 05 de novembro de 2019, que declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos.

**Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021:** Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.

**Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023:** Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023, e dispõe sobre o funcionamento do Grupo Gestor do PAA e do Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA.

**Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023:** Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.

## RESOLUÇÕES

*Seguem abaixo as resoluções do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pelo Art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, no exercício das atribuições que lhe conferiu, pela primeira vez, o Art. 3º do Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003. As resoluções revogadas foram removidas.*

**Resolução nº 06, de 12 de novembro de 2003** - Dispõe sobre a aquisição de alimentos apoio à produção para o consumo do leite – PAA/leite.

**Resolução nº 09, de 11 de dezembro de 2003** - Dispõe sobre preços de referência para aquisição dos produtos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.

**Resolução nº 13, de 13 de ABRIL de 2005** - Dispõe sobre os preços de referência para a aquisição dos produtos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003.

**Resolução nº 15, de 2 de agosto de 2005** - Dispõe sobre os preços de referência para a aquisição de leite sob o Programa de Apoio à Produção para o Consumo de Leite (IPCL), no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e altera o prazo para adequação às normas da Resolução nº 14.

**Resolução nº 20, de 2 de agosto de 2006** - Dispõe sobre os procedimentos para a modalidade Formação de Estoques pela Agricultura Familiar no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003.

**Resolução nº 22, de 15 de dezembro de 2006** - Dispõe sobre a Instituição de Grupo Temático da Alimentação Escolar.

**Resolução nº 23, de 09 de fevereiro de 2007** - Dispõe sobre o aditamento das Cédulas de Produto Rural - CPR, realizadas entre 2003 e 2004, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, autorizado pelo artigo 15 – B da Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006.

**Resolução nº 27, de 18 de janeiro de 2008** - Dispõe sobre a doação de estoques públicos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, regulamentado pelo Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006.

**Resolução nº 29, de 23 de maio de 2008** - Estabelece parâmetros para a definição dos preços de referência para efeitos de aquisição de produtos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

**Resolução nº 30, de 07 de agosto de 2008** - Institui no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA a modalidade “Aquisição de Alimentos para Atendimento Escolar” e dispõe sobre os procedimentos para esta nova modalidade;

**Resolução nº 31, de 30 de setembro de 2008** - Dispõe sobre preços de referência para operações de aquisição de trigo no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

**Resolução nº 34, de 02 de dezembro de 2008** - Altera a Resolução nº 29, de 23 de maio de 2008, que estabelece parâmetros para a definição dos preços de referência para efeitos de aquisição de produtos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

**Resolução nº 35, de 09 de janeiro de 2009** - Amplia para outras Regiões/ Unidade da Federação os preços de referência da castanha de caju, castanha do Brasil, leite em pó e trigo para operações de aquisição da agricultura familiar no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

**Resolução nº 40, de 20 de agosto de 2010** - Dispõe sobre a concessão de rebate sobre o saldo devedor das operações de Compra Antecipada da Agricultura Familiar - CAAF, por meio de Cédulas de Produto Rural - CPRs, formalizadas no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA nos anos de 2003 e 2004.

**Resolução nº 42, de 12 de janeiro de 2011** - Institui o Sistema Integrado de Informações - SII, com o objetivo de dar suporte ao monitoramento, à gestão e ao planejamento do Programa.

**Resolução nº 43, de 27 de janeiro de 2011** - Altera a Resolução n.º 27, de 18 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a doação de estoques públicos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos;

**Resolução nº 44, de 16 de agosto de 2011** - Fomenta o acesso de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos;

**Resolução nº 45, de 13 de abril de 2012** - Dispõe sobre os Termos de Adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos, 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;

**Resolução nº 49, de 25 de setembro de 2012** - Institui Comitê Consultivo, para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA;

**Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012** - com as alterações posteriormente introduzidas pela Resolução GGPAA nº 56, de 14 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do PAA;

**Resolução nº 51, de 24 de outubro de 2012** - Autoriza a realização de operação, em caráter especial, de aquisição de pescado in natura oriundo da pesca artesanal fluvial, no Estado do Amazonas, no âmbito do Programa de aquisição de Alimentos - PAA, e dá outras providências;

**Resolução nº 55, de 21 de janeiro de 2013** - Prorroga os preços de referência para a aquisição de leite no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, estabelecidos pela Resolução n.º 47, de 20 de julho de 2012, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos;

**Resolução nº 56, de 14 de fevereiro de 2013** - Acrescenta o inciso VI ao art. 2.º da Resolução GGPAA n.º 50, de 26 de setembro de 2013, que dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA;

**Resolução 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;

**Resolução nº 60, de 20 de agosto de 2013** - Estende o prazo para aquisições de ovinos e caprinos da agricultura familiar na região de abrangência da Sudene, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA, e dá outras providências.

**Resolução nº 63, de 19 de novembro de 2013** - Aprova o Regimento Interno do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos.

**Resolução nº 64, de 20 de novembro de 2013** - Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do PAA;

**Resolução nº 67, de 27 de junho de 2014** - Altera a Resolução nº 51, de 24 de outubro de 2012, referente à autorização para a realização de operação especial de aquisição de pescado in natura

oriundo da pesca artesanal fluvial, no Estado do Amazonas, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, e dá outras providências.

**Resolução nº 70, de 27 de fevereiro de 2014** - Estabelece o preço final para aquisições do leite integral UHT, com abrangência aos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, no âmbito da modalidade Compra Direta do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

**Resolução nº 71, de 10 de abril de 2015** - Altera a Resolução nº 49, de 25 de setembro de 2012, que instituiu o Comitê Consultivo, para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

**Resolução nº 73, de 26 de outubro de 2015** - Altera os limites anuais, por órgão comprador, por unidade familiar e por organização fornecedora;

**Resolução nº 74, de 23 de novembro de 2015** - Estabelece as normas que regem a modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite - PAA - Leite, do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

**Resolução nº 75, de 14 de setembro de 2016** - Dispõe sobre os preços de referência para operações de aquisição de leite, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA – Leite), estabelece sua metodologia de cálculo e dá outras providências.

**Resolução nº 76, de 04 de outubro de 2015** - Dispõe sobre preço de referência para operações de aquisição de castanha do Brasil e farinha de mandioca, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

**Resolução nº 77, de 27 de julho de 2017** - Regulamenta a modalidade Aquisição de Sementes e Mudanças no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, e estabelece as normas que a regem.

**Resolução nº 78, de 08 de setembro de 2017** - Estabelece as condições para a aquisição de produtos processados, beneficiados ou industrializados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos.

**Resolução nº 79, de 27 de outubro de 2017** - Dispõe sobre o preço de referência para aquisições de ovinos e caprinos da agricultura familiar no Estado de Pernambuco, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, e dá outras providências.

**Resolução nº 80, de 13 de novembro de 2017** - Altera o preço de referência para aquisições de leite em pó produzido pela agricultura familiar, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

**Resolução nº 81, de 09 de abril de 2018** - Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

**Resolução nº 2, de 1º de abril de 2022** - Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa Alimenta Brasil.

**Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT:**

**Resolução CIT nº 1, de 14 de março de 2016** - Dispõem sobre pactuar a priorização pelos gestores de Assistência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios, na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, por meio da modalidade Compra Institucional, do PAA.

**PORTARIAS**

**Portaria MDA nº 29, de 29 de maio de 2009** - Institui a Declaração de Aptidão ao Pronaf Provisória, DAP- P, destinada a identificar a unidade familiar dos agricultores que não tenham suas Demandas Qualificadas atendidas.

**Portaria MDA nº 102, de 06 de dezembro de 2012** - Estabelece as condições e procedimentos para emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf.

**Portaria MDS nº 4, de 21 de janeiro de 2014** - Autoriza a aprovação de propostas de participação, registradas pelo ente federativo no Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos - SISPAA, com metas de execução superiores ou inferiores em até vinte e cinco por cento às metas previstas em portarias de subsídio à elaboração dos planos operacionais, para a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea por meio de Termo de Adesão.

**Portaria nº 663, de 19 de novembro de 2018** - Define procedimentos para a gestão do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar para a Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais.

**Portaria nº 286, de 8 de dezembro de 2022** - Estabelecimento de metas, limites financeiros, metodologia utilizada, prazo e requisitos para execução da modalidade compra com doação simultânea.

**PORTARIA MDS Nº 899, DE 17 DE JULHO DE 2023** - Dispõe sobre os procedimentos operacionais para execução do Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea.

**Portaria MDS nº 900, de 17 de julho de 2023** - Estabelece metas, limites financeiros, prazos e requisitos para execução da modalidade Compra com Doação Simultânea, via Termo de Adesão.

**ANEXO B - PORTARIA MDS Nº 899, DE 17 DE JULHO DE 2023****DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO**

Publicado em: 18/07/2023 | Edição: 135 | Seção: 1 | Página: 25

**Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome/Gabinete do Ministro****PORTARIA MDS Nº 899, DE 17 DE JULHO DE 2023**

Dispõe sobre os procedimentos operacionais para execução do Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do artigo 87 da Constituição Federal, tendo em vista o disposto na Medida Provisória 1.166, de 22 de março de 2023, e no Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023, resolve:

Art. 1º Estabelecer o fluxo de etapas, atribuições e procedimentos administrativos para execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA operacionalizado por meio de termo de adesão firmado com os entes federativos, na modalidade compra com doação simultânea.

§ 1º O fluxo das operações é constituído das etapas de adesão, pactuação de limites financeiros, planejamento da execução, emissão de cartões, execução, pagamento e encerramento da execução.

§ 2º O detalhamento das etapas descritas a seguir e demais orientações técnicas para a execução do programa estarão detalhadas em Manual Operativo a ser disponibilizado pelo Departamento de Aquisição e Distribuição de Alimentos Saudáveis - DEPAD.

**CAPÍTULO I****DA ADESÃO**

Art. 2º O ente federativo deverá acessar o Sistema de Gestão do Programa - SISPA, por meio do link: <https://paa.mds.gov.br/page/>, para preenchimento dos dados do termo de adesão e envio, pelo sistema, da seguinte documentação:

I - ofício de manifestação de interesse em aderir ao PAA, assinado pelo governador do Estado ou prefeito municipal, com a indicação:

- a) do órgão ou entidade responsável pela execução do programa;
- b) dos dados do titular do órgão ou entidade responsável;
- c) do coordenador do programa;

II - cópia dos documentos pessoais (RG e CPF) e termo de posse do governador do Estado ou prefeito municipal;

III - cópia dos documentos pessoais (RG e CPF) do titular do programa;

IV - cópia dos documentos pessoais (RG e CPF) do coordenador do programa.

§1º A solicitação de que trata o caput deverá ser realizada pelo titular ou coordenador do programa, indicado pelo governador do Estado ou prefeito municipal no ofício de manifestação de que trata o inciso I.

§2º Somente poderão solicitar adesão ao PAA os entes federativos aderidos ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN.

Art. 3º O termo de adesão será formalizado após:

I - o preenchimento dos dados no formulário de solicitação no SISPAA e o envio da documentação pelo ente federativo, conforme o art. 2º;

II - a análise e o aceite da documentação da adesão no SISPAA;

III - a geração do documento "termo de adesão" no SISPAA;

IV - o envio, via Sistema Eletrônico de Informações - SEI do Ministério, do documento "termo de adesão" para assinatura eletrônica externa do governador do Estado ou prefeito municipal; e

V - a publicação do extrato do termo de adesão no Diário Oficial da União pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN.

Parágrafo único. Após a conferência da documentação pelo Ministério, a solicitação de adesão será aceita e a senha de acesso ao SISPAA cadastrada pelo coordenador (solicitante) será liberada.

## CAPÍTULO II

### DA PACTUAÇÃO DE LIMITES FINANCEIROS

Art. 4º A partir da disponibilidade orçamentária e financeira e dos critérios estabelecidos pelo Grupo Gestor do PAA - GGPA, a SESAN estabelecerá os parâmetros para alocação dos recursos entre as modalidades de execução do programa e entre os entes federativos.

Art. 5º A pactuação de limites financeiros com recursos discricionários (RP2), com os entes executores, somente poderá ser realizada caso as propostas de participação vigentes possuam nível de execução superior a 70%, salvo casos excepcionais devidamente justificados pela SESAN.

Parágrafo único. Na pactuação de limites financeiros com recursos oriundos de emendas individuais impositivas (RP6) e emendas impositivas de bancada (RP7), não se aplicam as regras previstas no caput.

Art. 6º São etapas da pactuação de limites financeiros:

I - publicação de portaria de pactuação de limites financeiros no Diário Oficial da União;

II - cadastro no SISPAA dos limites financeiros propostos à unidade executora para implementação do PAA; e

III - aceite pela unidade executora no SISPAA dos limites financeiros propostos pelo MDS.

§ 1º Os dados de pactuação de limites financeiros serão disponibilizados no sítio do PAA na internet.

§ 2º Os planos operacionais terão vigência de 12 meses e, por iniciativa da unidade gestora (MDS), ou em função da solicitação da unidade executora, poderão ser prorrogados por igual período.

§ 3º O prazo para o aceite de que trata o inciso II será de 30 dias, caso contrário entende-se que a unidade executora não possui interesse na execução e os recursos serão remanejados para outros entes federativos, preferencialmente dentro da mesma região do país.

### CAPÍTULO III

#### DO PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO

Art. 7º São etapas do planejamento da execução por parte das unidades executoras:

I - o diagnóstico da demanda alimentar e da oferta de produtos que serão atendidos com os recursos disponibilizados pelo MDS, de acordo com os critérios de priorização previstos na portaria de pactuação;

II - a seleção de produtos, levantamento de preços, mobilização e seleção dos beneficiários fornecedores (agricultores familiares) e das unidades receptoras (entidades);

III - o cadastro da proposta de participação no SISPAA, de acordo com as metas e os limites financeiros pactuados;

IV - o repasse das informações à instância de controle social do PAA descritas na declaração, conforme Anexo I; e

V - a assinatura do termo de compromisso entre a unidade executora e os beneficiários fornecedores, conforme Anexo II, e as unidades receptoras, na forma do Anexo III.

§ 1º O cadastro da proposta de participação no SISPAA deverá ser realizado pelo titular ou pelo coordenador do PAA, no prazo de 90 dias, contados da publicação da portaria de pactuação, podendo ser prorrogado por mais 60 dias, mediante justificativa da unidade executora.

§ 2º Caso a proposta não seja cadastrada nos prazos previstos, entende-se que a unidade executora não possui interesse na execução, e os recursos serão remanejados para outros entes federativos, de preferência na mesma região.

Art. 8º São etapas do planejamento da execução, por parte das unidade gestora:

I - análise da proposta de participação pelo DEPAD/SESAN, conforme normas do Programa; e

II - aprovação no SISPAA da proposta de participação pelo DEPAD/SESAN.

Art. 9º A unidade executora somente poderá ter uma nova proposta de participação aprovada no SISPAA quando a proposta de participação anterior, com a mesma origem do recurso, estiver devidamente encerrada no sistema, conforme previsto no art. 14º.

### CAPÍTULO IV

#### DA EMISSÃO DE CARTÕES

Art.10. São etapas da emissão de cartões, após aprovação das propostas no SISPAA:

I - o encaminhamento eletrônico ao Banco do Brasil dos cadastros que possuem os status "Em Branco" ou "À solicitar", que, caso não possuam inconsistências nos dados, retornarão com o status de "Emitido";

II - a revisão e atualização dos dados cadastrados, pela unidade executora, no caso de retorno com o status "Pendência MCI", sendo que, somente após avanço do status para "Pendência Resolvida", os registros seguirão para o Banco do Brasil para nova tentativa de emissão dos cartões; e

III - a confirmação de emissão do cartão no SISPAA, até a produção e entrega na agência escolhida pela equipe gestora, sendo o prazo de até 15 dias úteis em média, dependendo da localidade da agência escolhida e da logística aplicada pelo Banco do Brasil;

Art. 11. Caso os cartões não sejam retirados pelos agricultores, nas agências, no prazo de 60 dias após sua disponibilização, serão destruídos pelo Banco do Brasil.

§ 1º Não é permitida a solicitação de emissão de cartão, primeira via, nas agências locais, sendo obrigatória e exclusiva a emissão via SISPAA.

§ 2º É permitida a solicitação de emissão de cartão, segunda via, nas agências locais, exclusivamente pelos agricultores interessados, mediante pagando de taxa pela reemissão, nos casos de perda, roubo, furto, extravio, falha na leitura e ou vencimento.

§ 3º O cartão é pessoal e intransferível e possui validade de até cinco anos.

§ 4º Todas as evoluções dos status dos cadastros até a emissão dos cartões deverão ser monitoradas semanalmente pela unidade executora, via SISPAA, de forma a otimizar o tempo decorrido do início ao fim do procedimento.

## CAPÍTULO V

### DA EXECUÇÃO

Art. 12. São etapas da execução, por parte da unidade executora:

I - o registro no SISPAA da aquisição e doação, conforme o Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023;

II - a impressão do termo de recebimento e aceitabilidade e assinatura do agente público designado pela unidade executora;

III - a impressão do termo de doação e assinaturas dos agentes públicos designados pela unidade executora e responsável pela unidade recebedora;

IV - o registro das notas fiscais no SISPAA; e

V - a geração, impressão e assinatura do termo de ateste de notas fiscais pelo coordenador e pelo titular da unidade executora do PAA.

§ 1º Caso ocorra perda de produtos, esta deve ser registrada no SISPAA pela unidade executora, a qual deve imprimir o termo de registro de perda de estoque.

§ 2º O registro das aquisições no SISPAA só é permitido caso a DAP/CAF esteja com status vigente/ativo no sistema, cabendo à unidade executora acompanhar essa informação quando do planejamento da execução junto aos beneficiários fornecedores.

§ 3º O registro das doações deverá ocorrer em até 60 dias, a contar da data do registro da aquisição, e, caso existam produtos não doados no sistema até o prazo estipulado, não será possível registrar novas aquisições.

## CAPÍTULO VI

### DO PAGAMENTO

Art. 13. São etapas do pagamento:

I - o registro das informações das notas fiscais no SISPAA pelos técnicos e/ou coordenador da unidade executora do PAA;

II - o fechamento das notas fiscais registradas no SISPAA pelo coordenador da unidade executora;

III - a aprovação das notas fiscais e ateste pelo titular da unidade executora;

IV - a emissão e assinatura do termo de ateste de notas fiscais pelo coordenador e pelo titular;

V - o fechamento e encaminhamento da folha de pagamento dos beneficiários fornecedores pelo DEPAD, baseado no termo de ateste de notas fiscais emitido pela unidade executora;

VI - a geração do arquivo da folha de pagamento dos beneficiários fornecedores do PAA pela SESAN;

VII - a emissão, pela SESAN, de ordem bancária ao Banco do Brasil para pagamento aos beneficiários fornecedores do PAA;

VIII - o encaminhamento do arquivo da folha de pagamento ao Banco do Brasil;

IX - o pagamento pelo Banco do Brasil aos beneficiários fornecedores, em conta bancária específica do programa; e

X - o retorno de arquivo de pagamento efetivado pelo Banco do Brasil e posterior lançamento no SISPAA.

§ 1º As atribuições designadas para o titular e o coordenador da unidade executora no SISPAA somente poderão ser realizadas pelos substitutos formalmente indicados.

§ 2º A unidade executora deverá registrar no SISPAA, correta e tempestivamente, as operações de aquisição, distribuição de alimentos e as informações das notas fiscais, as quais devem ser emitidas em nome do MDS - CNPJ nº 05.526.783/0004-08, no mesmo mês da sua emissão.

Art. 14. O fechamento da folha de pagamento dos beneficiários fornecedores ocorrerá no último dia útil do mês às 23h59 (horário de Brasília), salvo em casos excepcionais a serem informados pelo MDS;

§ 1º O pagamento ocorrerá em até 15 dias após o fechamento da folha de pagamento, exceto em casos excepcionais, comunicados previamente às unidades executoras, que deverão repassar a informação aos beneficiários fornecedores.

§ 2º O pagamento do beneficiário fornecedor deverá ser realizado ao próprio beneficiário, não sendo permitido pagamento a terceiros por procuração ou instrumento

congênera, salvo em caso de falecimento, quando o pagamento poderá ser feito aos herdeiros legalmente constituídos ou mediante decisão judicial.

§ 3º Independentemente da posse do cartão bancário físico, mas desde que o cartão esteja com status de emitido no SISPAA, o beneficiário fornecedor, de posse dos documentos pessoais atualizados com foto, poderá comparecer a uma agência bancária do Banco do Brasil e informar o número do benefício (NIB) e o número do convênio (0297) para receber o pagamento.

## CAPÍTULO VII

### DO ENCERRAMENTO DA EXECUÇÃO

Art. 15. São etapas da análise de encerramento:

I - após a finalização da execução e/ou do período de vigência da proposta de participação, a unidade executora deverá solicitar o encerramento da proposta de participação ao DEPAD;

II - o encerramento da proposta de participação pelo DEPAD e comunicação à unidade executora.

Parágrafo único. A unidade executora somente poderá solicitar o encerramento da proposta de participação após a conclusão de todos os registros de aquisição, doações, perdas de produtos e aprovação das notas fiscais.

## CAPÍTULO VIII

### DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

Art. 16. O MDS fará o recolhimento da Contribuição Previdenciária devida pelo pagamento efetuado aos agricultores.

§ 1º De acordo com o disposto na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, no Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 e na Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, a Nota Fiscal é o documento que dá suporte ao cálculo do recolhimento da Contribuição Social e comprova o fato gerador da despesa, que deve ser emitida, atestada e arquivada pela unidade executora.

Art. 17. A unidade executora deverá manter arquivados, de forma organizada e pelo prazo mínimo de 5 anos, além das notas fiscais físicas e eletrônicas (acervo digital), os termos de compromisso dos beneficiários fornecedores e das unidades receptoras, os termos de recebimento e aceitabilidade e de doação, os termos de ateste das notas fiscais e demais documentos referentes à operacionalização do programa.

§ 1º Considera-se guarda em boa ordem dos documentos relativos ao PAA a abertura de pelo menos um processo administrativo, por ano fiscal ou plano operacional e, ainda, um processo para os beneficiários fornecedores e outro para as unidades receptoras.

§ 2º O processo da unidade executora deverá conter, no mínimo, os seguintes documentos:

I - o termo de adesão;

II - as declarações do controle social;

III - as atas das reuniões do controle social que tiverem tratado do PAA;

IV - o registro do método de seleção dos beneficiários fornecedores e das unidades receptoras, com cópia da publicação do aviso de chamada dos agricultores e entidades;

V - o registro documentado do método de definição dos preços dos produtos adquiridos, baseado na Resolução do Grupo Gestor;

VI - os termos de ateste das notas fiscais, assinados pelo titular da unidade executora; e

VII - os termos de perda, quando houver.

§ 3º O processo administrativo dos beneficiários fornecedores deverá conter, no mínimo, os seguintes documentos:

I - os termos de compromisso dos beneficiários fornecedores;

II - as notas fiscais carimbadas e atestadas; e

III - os termos de recebimento e aceitabilidade.

§ 4º O processo das unidades receptoras deverá conter, no mínimo, os seguintes documentos:

I - os termos de compromisso das unidades receptoras; e

II - os termos de doação.

§ 5º As notas fiscais originais poderão ser exigidas pelo MDS e pelos órgãos de controle, eventualmente, para fins de monitoramento, auditoria e fiscalização.

Art. 18. O DEPAD acompanhará, por meio do SISPA, a execução do programa, observando os registros realizados pela unidade executora, bem como fará visitas in loco para monitoramento, avaliação e fiscalização, conforme procedimentos a serem disciplinados no Manual de Fiscalização do PAA, observadas as diretrizes estabelecidas pelo GGPA.

§ 1º No caso de descumprimento dos normativos e procedimentos do programa, serão adotadas as providências e sanções discriminadas no Manual.

§ 2º Caso a execução dos recursos pactuados esteja abaixo de 50%, decorridos 12 (doze) meses da publicação da portaria de pactuação, a SESAN poderá repactuar os valores com o ente federativo, de modo a remanejar recursos para entes federativos da mesma portaria que estejam com execução mais efetiva.

## CAPÍTULO IX

### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 19. Os termos de adesão firmados no âmbito do Programa Alimenta Brasil encontram-se convalidados para execução do PAA.

Art. 20. Ficam revogadas:

I - Portaria SEISP nº 201, de 30 de junho de 2022;

II - Portaria SEISP nº 216, de 14 de julho de 2022.

Art. 21. Esta Portaria entra em vigor após sua publicação.

**JOSÉ WELLINGTON BARROSO DE ARAÚJO DIAS**

## DECLARAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Eu, \_\_\_\_\_, na condição de PRESIDENTE DO \_\_\_\_\_, informo ter ciência e concordância com o processo de adesão e proposta de participação do MUNICÍPIO/ESTADO DE \_\_\_\_\_ ao Programa de Aquisição de Alimentos.

Fui informado(a) que enquanto instância de Controle Social do PAA, espera-se que o(a) CONSELHO assumira as seguintes responsabilidades:

1. Acompanhar a implementação do programa na área de abrangência do MUNICÍPIO DE \_\_\_\_\_/UF, especialmente quanto a:

A seleção dos fornecedores (pessoa física e/ou jurídica);

A seleção das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos de alimentação e nutrição e da rede pública e filantrópica de ensino.

O processo de elaboração da proposta de participação do MUNICÍPIO

O processo de aquisição e destinação de alimentos pelo MUNICÍPIO

2. Avaliar periodicamente a implementação do programa na área de abrangência do MUNICÍPIO DE \_\_\_\_\_/UF;

3. Comunicar ao GESTOR LOCAL e ao MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS) qualquer irregularidade identificada na implementação do Programa.

Nessa oportunidade, comprometo-me a levar ao conhecimento do(a) CONSELHO \_\_\_\_\_ as informações sobre a adesão ao programa e das expectativas do MDS quanto à atuação da instância de controle social, para que este possa se manifestar sobre o assunto.

Comprometo-me ainda a levar ao conhecimento do MDS a manifestação do(a) CONSELHO \_\_\_\_\_, caso se posicione contrariamente a implementação do Programa ou à assunção das mencionadas responsabilidades por esta instância.

Ciência e concordância do (a) Presidente (a) da Instância de Controle Social

## ANEXO II

### TERMO DE COMPROMISSO DO BENEFICIÁRIO FORNECEDOR DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

#### I - IDENTIFICAÇÃO DO BENEFICIÁRIO FORNECEDOR DO PAA

1. Nome do Agricultor(a):

2. Nº da DAP/CAF: Data de Validade da DAP/CAF:

3. CPF:

4. Endereço:

5. Município/UF: 6. CEP: 7. DDD/Fone:

8. Número da Proposta de Participação:

9. Vigência da Proposta de Participação:

Eu, , declaro, sob as penas da lei, que:

- Fui informado sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pela Medida Provisória 1.166, de 22 de março de 2023, regulamentado pelo Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023, e demais resoluções do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA)

- Tenho conhecimento prévio da Proposta de Participação da Unidade Executora nº xxx;

- Comprometo-me a entregar os produtos acordados para serem adquiridos no âmbito do Programa; e

- Comprometo-me a respeitar o valor máximo do limite financeiro disponibilizado, por DAP/CAF, por ano civil, conforme estabelece o Art. 6º do Decreto nº 11.476/2023, independente da Unidade Executora com a qual estou operando as entregas (Prefeitura, Estado).

Dos Produtos e sua origem

\* Declaro que o(s) produto(s) comercializado(s) é(são) de minha própria produção.

Da exclusão do Programa

Estou ciente que qualquer irregularidade constatada e não denunciada poderá ensejar sanções de natureza civil, penal e administrativa e que ao descumprir as regras do PAA poderei ser excluído automaticamente do Programa, além de estar sujeito a outras penalidades conforme a lei.

Validade do Termo

O presente Termo de Compromisso tem a vigência da Proposta de Participação no Programa de Aquisição de Alimentos nº , de // a // , podendo ser rescindido por qualquer uma das partes mediante comunicação expressa, com antecedência mínima de 30 dias.

A Unidade Executora do PAA pode encerrar o presente Termo caso este Beneficiário Fornecedor não cumpra com as diretrizes e obrigações do Programa, sendo permitido seu retorno somente após as adequações necessárias, com a observância da conveniência e oportunidade da administração pública.

E, por ter lido e estando de acordo com os termos apresentados, as obrigações assumidas, e as condições estabelecidas, as partes assinam o presente Termo em duas vias de igual teor e para um só efeito.

Local e Data

Beneficiário Fornecedor Responsável pela Unidade Executora do Programa de Aquisição de Alimentos

ANEXO III

#### TERMO DE COMPROMISSO DA UNIDADE RECEBEDORA

UNIDADE RECEBEDORA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)	
1. Nº de inscrição no CNPJ	2. Código da Atividade Econômica (consta no cartão do CNPJ)
	Principal: Secundária:

3. Razão Social (conforme registrado no CNPJ)			
4. Nome Fantasia			
5. Endereço completo (logradouro, n.º, complemento, bairro)			
6. CEP	7. Município		8. UF
9. Representante Legal			
10. Cargo Função		11. N.º CPF	
12. Telefone		13. E-mail	
IDENTIFICAÇÃO DA AÇÃO DA UNIDADE RECEBEDORA			
14. Identificação do serviço prestado	15. Propósito	16. Indicadores	17. Quantidade
(Exemplo: Asilos, albergues e similares)	(Exemplo: Preparo de refeição)	(Exemplo: N.º de refeições/dia para pessoas assistidas)	(Exemplo: 100)

Eu, , responsável legal pela Unidade Recebedora acima descrita declaro sob as penas da lei conhecer o PAA criado pela Medida Provisória 1.166, de 22 de março de 2023, regulamentado pelo Decreto n.º 11.476, de 6 de abril de 2023, que estou ciente da Proposta de Participação no PAA n.º , com vigência de // a // , da Unidade Executora , onde foram definidos os produtos e volumes de alimentos a serem destinadas a Unidade Recebedora que represento, e que os alimentos destinados e suas respectivas quantidades, constantes da Proposta de Participação, serão utilizados exclusivamente por esta Unidade Recebedora para atendimento aos beneficiários consumidores atendidos.

Durante a vigência da Proposta de Participação, conforme disponibilidade da Unidade Executora, me comprometo a:

( ) Receber os produtos relacionados na Proposta de Participação diretamente no endereço desta Unidade Recebedora;

( ) Retirá-los na Central de Recebimento e Distribuição do PAA no município e/ou estado.

Além do representante legal da Unidade Recebedora, estão autorizadas a receber os alimentos e a assinar os respectivos ( ) Termos de Recebimento e Aceitabilidade ou ( ) Termos de Doação, as seguintes pessoas:

Nome: N.º CPF: Cargo: N.º RG:

Nome: N.º CPF: Cargo: N.º RG:

Nome: N.º CPF: Cargo: N.º RG:

Local e Data

Representante da Unidade Recebedora Responsável pela Unidade Executora do Programa de Aquisição de Alimentos