



ANÁLISE DO DESEMPENHO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE ITABUNA, BAHIA

GT 1 – Economia Regional e Baiana

Thays Silva de Matos¹

Angye Cássia Noia²

RESUMO

Este trabalho tem por finalidade analisar a aplicação e o desempenho do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Itabuna – Bahia, verificando as contribuições para a reversão da crise no campo instalada, em 1989, após a disseminação do fungo da vassoura de bruxa nas lavouras de cacau. As análises foram sustentadas pela coleta de dados secundários obtidos através de outras publicações sobre o tema, além do levantamento documental realizado em sites oficiais como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Além disso, foram coletados dados na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente do município (SEAGRIMA). A pesquisa utilizou o método de abordagem descritivo e comparativo a fim de tratar a trajetória dos aspectos qualitativos e quantitativos que permeiam a aplicação do PAA em Itabuna. Pode-se inferir, através da evolução dos recursos, da produção de alimentos e de sua distribuição, que o PAA vem contribuindo significativamente para a estruturação do pequeno produtor rural, garantindo-o melhores condições de vida e de alimentação, bem como permite um combate maciço à insegurança alimentar e nutricional de populações carentes e vulneráveis atendidas pelas diversas instituições cadastradas para recebimento dos alimentos doados pelo PAA.

Palavras-chave: Políticas públicas. Agricultura. Itabuna-Ba. Cacau. PAA.

1 INTRODUÇÃO

Até a década de 1980, a questão alimentar e de abastecimento eram tratadas sob duas óticas: controle dos preços e oferta dos alimentos. Esse cenário começa a ser modificado em 1985, no Governo Sarney, quando as questões alimentares passaram a ser balizadas pela

¹ Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC (BA), atua como Trainee de Consultoria Empresarial na empresa Grant Thornton Brasil – São Paulo (SP). E-mail: thaysmathos@hotmail.com.

² Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas – DCEC, da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC (BA). Doutora em Ciências Sociais, com ênfase em Políticas Públicas e Desenvolvimento, pelo Programa de Pós-Graduação em Agricultura, Desenvolvimento e Sociedade (CPDA/UFRRJ-RJ). Mestre em Cultura e Turismo (UESC-BA). Graduada em Economia (UESC/BA). E-mail: angyecassianoia@yahoo.com.br.



noção de segurança alimentar e ganharam visibilidade no contexto de elaboração de políticas públicas nacionais. Entretanto, mesmo com os avanços iniciais, não foi possível atingir a população marginalizada, que continuou em situação de vulnerabilidade. Após certo amadurecimento das ideias, em 1990, foi possível retomar o debate acerca das políticas de segurança alimentar e nutricional (GRISA, 2012).

Dessa mobilização nacional foi possível a formação de grupos e conselhos que viabilizaram a institucionalização do debate sobre as condições alimentares, como: a articulação de atores para a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), em 1991, e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), criado em 1993. Em 1996, a política de segurança alimentar e nutricional, bem como o debate sobre a dificuldade da população marginalizada acessar uma alimentação de qualidade ganhou um novo aliado, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que abriu caminhos para novos debates e formas de intervenção. A partir daí, foi elaborado, no ano de 2001, o “Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil” (GRISA, 2012).

O Projeto Fome Zero inovou na busca por uma coordenação e integração entre os entes federados e a sociedade civil. Como a alimentação é um direito e deve ser garantido pelo Estado, é preciso atenção também a aspectos como acesso, qualidade e confiabilidade dos alimentos que serão consumidos, associando conjuntamente a perspectivas de crescente desenvolvimento econômico e social (GHIZELINI, 2010). O autor destaca que a partir deste projeto o problema da fome ganhou destaque na agenda política nacional. Esta agenda passou a focar não apenas aqueles grupos que estivessem em condições emergenciais, mas também buscar empreender ações estruturantes voltadas a populações pobres e em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Assim, as ideias que envolveram a elaboração e execução do Projeto Fome Zero proporcionaram a institucionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído no Brasil no ano de 2003, para promover o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar, o combate a fome, a inclusão social e econômica no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar, além de contribuir para a formação dos estoques estratégicos de alimentos do país.

Enquanto uma das ações do Plano Brasil Sem Miséria, no eixo Inclusão Produtiva Rural (MDS, 2013), a elaboração e a execução da proposta do PAA representou o auge de todo um processo anterior de debates e práticas na luta contra a fome e pela segurança



alimentar e nutricional no Brasil. A proposta do PAA se tornou diferenciada, visto que as ideias institucionalizadas de segurança alimentar e nutricional têm sido implementadas com a articulação da compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares (GRISA, 2012). Para participar do Programa, o agricultor deve ser identificado como agricultor familiar, enquadrando-se no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A identificação é feita por meio de uma Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP (MDS, 2013).

Nessa ótica, busca-se avaliar como o Programa de Aquisição de Alimentos vem sendo aplicado no município de Itabuna, Bahia e quais resultados têm sido alcançados. O município de Itabuna está situado no sul da Bahia e possui atualmente 204.667 habitantes, sendo 199.643 habitantes na zona urbana e 5.024 habitantes na zona rural, com uma área de aproximadamente 432 km². O PIB municipal, em 2010, era de 2.582.489 milhões, apresentando um PIB per capita de R\$ 12.615,35 e um IDH municipal de 0,748 (IBGE, 2010).

Para a sustentação da relevância da análise, faz-se necessário demonstrar a natureza da crise no campo, desencadeada no município, a partir da década de 1990. O município de Itabuna tem sua história econômica e social marcada pela influência da monocultura do cacau, produto responsável pela estruturação e sustentação econômica e social de vários municípios baianos, por cerca de um século. Em alguns municípios a economia chegou a ser sustentada exclusivamente pela monocultura do cacau. Em grande parte dos municípios, cerca de 90% das terras agricultáveis chegaram a ser destinadas ao plantio do cacau (ROCHA, 2006).

No entanto, os tempos áureos do cacau não ultrapassaram a década de 1980. O cultivo sempre sofreu oscilações com as crises cíclicas e estruturais, relacionadas a variações climáticas, de mercado, de investimento, de manejo do cultivo e incipiência da tecnologia utilizada nas lavouras. Mas, em 1989, o alastramento do fungo da vassoura de bruxa desencadeou a pior crise já vivida na região. A safra brasileira de cacau, que em quase sua totalidade era produzida pela região cacauzeira da Bahia, tendo Ilhéus e Itabuna como seu eixo econômico central, sofreu drástica redução, de 406 mil toneladas ao ano (entre 1984/85) para 123 mil entre 1999 e 2000 (ROCHA, 2006).

Os efeitos dessa crise fizeram com que os municípios envolvidos fossem conduzidos a uma transição funcional da organização de sua economia. Tratava-se da necessidade de uma diversificação produtiva. No espaço rural essa reversão era fundamental visto que as lavouras de cacau empregavam muitos trabalhadores e os pequenos produtores rurais não conseguiam



acessar mais o mercado, além da elevada quantidade de trabalhadores desempregados. A crise gerou migração do campo para a zona urbana do município e mesmo para outros municípios.

O setor agrícola de Itabuna ainda tem como principal atividade o cacau, mas vem ganhando muito peso a produção de hortifrutigranjeiros, por agricultores familiares, com os incentivos federais do PAA. A agricultura familiar passou a colaborar com aqueles produtores rurais que sofreram, relativamente ao seu porte de produção ou de acesso a recursos, danos piores com a crise do cacau. Portanto, o PAA pode ser um instrumento que colabore com a permanência do homem no campo, proporcionando novas oportunidades de produção, acesso ao mercado e vida digna aos agricultores familiares.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA: da visão patronal à visão familiar

No Brasil, as políticas agrícolas tenderam, em sua maioria, a priorizar a agricultura patronal, em detrimento da agricultura familiar. Nesse sentido, Azevedo e Pessôa (2011) discorrem que a importância da agricultura familiar é notória na organização e configuração do espaço agrário brasileiro, muito embora, historicamente, este segmento tenha sido pouco valorizado na atuação do Estado, quando comparado com a agricultura patronal.

Para estes autores, o reconhecimento institucional da agricultura familiar no Brasil ocorreu, principalmente, a partir da década de 1990 através dos estudos desenvolvidos pela *Food and Agriculture Organization* (FAO) juntamente com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Esses estudos definiram com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, possibilitaram a construção de um relatório, publicado por estes órgãos, em 1994, cujo tema estava ligado às “Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável” para o país. O conjunto de diretrizes propostas deveria nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares. A partir de então, o segmento de agricultores familiares ganhou maior visibilidade e participação no contexto das políticas públicas para o espaço rural brasileiro. Sabe-se que esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).



2.1 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Schneider (2003) argumenta que a afirmação da agricultura familiar no cenário econômico, social e político brasileiro se deve à criação do PRONAF, em 1996. Esse Programa, formulado como resposta às pressões do movimento sindical rural desde o início dos anos 1990, nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional a pequenos produtores rurais, que ao longo dos anos 1980 vinham sendo excluídos das políticas públicas e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo. O Programa pode ser considerado uma política não-compensatória, pois apesar dos problemas verificados em seu funcionamento, tem contribuído para mudanças e melhorias no espaço agrário nacional (AZEVEDO; PESSÔA, 2011).

Para melhor compreender as intenções e o alcance do PRONAF, vale destacar seus objetivos e suas principais características operacionais. Segundo Schneider, Mattei e Cazella (2004), o objetivo geral do Programa consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Quatro objetivos específicos complementam os propósitos do Programa: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos.

Do ponto de vista operacional, o PRONAF apresenta, atualmente, quatro grandes linhas de atuação, a saber: a) Crédito de custeio e investimento destinado às atividades produtivas rurais; b) Financiamento de infraestrutura e serviços a municípios de todas as regiões do país, cuja economia dependa fundamentalmente das unidades agrícolas familiares; c) Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares através de cursos e treinamentos aos agricultores, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural; d) Financiamento da pesquisa e extensão rural visando a geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Em relação à delimitação do público-alvo, o Programa atende especificamente os agricultores familiares, caracterizados a partir dos seguintes critérios: a) possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária; b) deter ou explorar



estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (ou até 6 módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária); c) explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário; d) utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes; e) residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo; f) possuir renda bruta familiar anual de até R\$ 60.000,00 (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Por tratar-se de uma política pública que envolve altos custos e subsídios, o PRONAF deve ser avaliado constantemente para justificar a sua existência. A avaliação deste Programa deixa claro que existem alguns entraves ao funcionamento do mesmo, que vão desde a liberação dos recursos (famílias sem condições de oferecer às instituições bancárias garantias patrimoniais e contrapartidas na tomada dos empréstimos) até a distribuição desigual destes, entre as diferentes regiões atendidas pelo Programa (GUANZIROLI, 2007).

Apesar das dificuldades e entraves encontrados no funcionamento do PRONAF, Pessanha e Braga (2012) discorrem sobre a inegável expressividade da agricultura familiar na economia do Brasil, visto que o PRONAF representa uma das maiores e mais importantes políticas públicas nacionais, voltada, exclusivamente, ao segmento da agricultura familiar, se configurando como uma importante ferramenta para o desenvolvimento rural do país.

3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA

O PAA foi instituído através da lei 10.696, de 02 de julho de 2003. O Artigo 19 da referida Lei explicita que a finalidade do Programa é “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (GRISA, 2012, p. 186). De acordo com Graziano da Silva e Takagi (2007, p. 263), citados por Grisa (2012, p. 186), “o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva colocou o problema da fome no centro da agenda política brasileira e internacional, com um compromisso claro: erradicá-la do cenário nacional com ações integradas que estruturam uma política permanente de segurança alimentar e nutricional”.

Para uma melhor compreensão do Programa, faz-se necessário definir segurança alimentar e suas perspectivas no combate à fome. Segundo o Ministério de Estado e Relações Exteriores (1996, p. 4) citado por Grisa (2012, p. 193),



segurança alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade e em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna no contexto do desenvolvimento integral da pessoa humana. A segurança alimentar há de ser, então, um objetivo nacional – bem como internacional – básico e estratégico. Deve permear e articular, horizontal e verticalmente, as políticas e ações das áreas econômica e social e ser perseguida por todos os segmentos da sociedade em parceria com os governos ou em iniciativas cidadãs.

A partir desta definição, é possível identificar a amplitude do Programa de Aquisição de Alimentos, bem como sua importância para a sociedade como um todo. O PAA entra em funcionamento com a perspectiva de garantir a disponibilidade de alimentos para a população em situação de insegurança alimentar, ao mesmo tempo em que objetiva promover a geração de renda para famílias de agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social e econômica. Deste modo, o Programa ultrapassa a visão de ação emergencial para ter aspectos de uma ação governamental estruturante (GHIZELINI, 2010).

De acordo com Ghizelini (2010) o grupo gestor do PAA é composto por órgãos que conectam a esfera pública federal, estadual e municipal. A atribuição de coordenar e promover a gestão do PAA no âmbito do Governo Federal ficou sob responsabilidade do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Após sua extinção, no final do ano de 2003, esta atribuição passou para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), através da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Desta forma, o MDS passou a firmar convênios para a execução do Programa com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Governos Estaduais e Governos Municipais. Vale destacar que a quase totalidade dos recursos financeiros utilizados para a manutenção do PAA é proveniente do orçamento do MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), desde o ano de 2006. Grisa (2012) destaca que o Programa sofreu alterações e, com base na lei nº. 12.512, de 14 de outubro de 2011, os principais objetivos do PAA são:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011, citado por GRISA, 2012, p. 221-222).



O PAA destina os alimentos produzidos a entidades filantrópicas sem a necessidade de realizar licitação para compra de produtos, colocando preços tabelados em relação aos mercados da região, sem ultrapassar os valores. É recomendada a observação rigorosa no controle sanitário, qualidade dos produtos, pois os mesmos serão doados às instituições sociais assistidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Com a realização da compra desses produtos, os agricultores garantem sua renda, e conjuntamente com os consumidores atendidos nas entidades, são beneficiados, levando a uma associação entre a política de segurança alimentar e nutricional assim como também as políticas da agricultura (MATTEI, 2009).

As modalidades de aquisição previstas pelo PAA incluem a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação), a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque), o PAA-Leite (Apoio à produção para o consumo do leite) e a Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF). As três primeiras são operacionalizadas pela CONAB e os dois últimos instrumentos são executados pelos estados e municípios, por meio de convênios estabelecidos com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (CONAB, 2012).

Por ser uma política pública e envolver diversos agentes em condições diferenciadas a avaliação é uma importante ferramenta para o desenvolvimento adequado do Programa bem como do seu aperfeiçoamento. Em relação aos benefícios proporcionados pelo PAA, Cyntrão (2008) explicita que por meio das ações do PAA toda a cadeia produtiva é beneficiada, melhorando, conseqüentemente, as condições sociais da população, já que o agricultor tem mercado garantido a um preço justo. Os comércios locais também são beneficiados, pois contam com consumidores de melhor poder aquisitivo e, por conseqüência, em função da geração de renda, o município tem uma maior arrecadação de impostos e as comunidades em situação de risco alimentar recebem uma maior assistência.

Nesse sentido, Delgado, Conceição e Oliveira (2005) argumentam que os impactos do Programa vão além do favorecimento aos preços ou à renda agropecuária, pois também proporcionam o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo. Estes avanços demonstraram que, sob a ótica do consumo, o PAA tem facilitado o acesso aos alimentos e a conseqüente diversificação e enriquecimento da alimentação servida nas escolas, creches e demais destinatários dos alimentos adquiridos pelo governo federal através dos agricultores familiares. Além disso, Ghizelini (2010) ressalta o significativo fortalecimento das organizações de agricultores, sua aproximação com as



famílias de agricultores e, fundamentalmente, para o reconhecimento político e econômico destas organizações e da realidade da agricultura familiar no espaço local e regional.

Cyntrão (2008), considerando a relevância do Programa, destaca que mesmo com limitações e desafios estruturais do sistema, o PAA, mais do que instrumentalizar e oportunizar os processos de comercialização da agricultura familiar, tem possibilitado o reconhecimento da agricultura familiar e das organizações e grupos sociais ligados a este segmento em âmbito nacional. O autor descreve que a fome e a insegurança alimentar ainda são presença marcante no Brasil, mas ressalta que a agricultura familiar pode ter um papel de destaque nessa luta, contribuindo para sua erradicação.

Conforme Grisa (2012), agrande virtude apontada pelo PAA é que para fazer parte do Programa é preciso ter propriedade diversificada, há uma constante reafirmação de que agricultura familiar é sinônimo de diversificação produtiva. O PAA possui estas duas características: ele tanto contribui com a renda monetária e financeira na venda dos produtos, como também contribui de forma muito significativa com a renda do autoconsumo. Desse modo, uma propriedade que produz para o PAA terá uma renda mais saudável e uma produção para o autoconsumo.

3 O PAA EM ITABUNA: diversificação e estímulo para o setor agrícola

O PAA está presente em praticamente todos os estados do país, sendo que sua dimensão é representada com maior efetividade naquelas regiões onde a agricultura familiar é extremamente importante, criando possibilidades de melhoria das condições de vida do agricultor e contribuindo para sua fixação no campo. O início da execução do Programa no município se deu em 06 de janeiro de 2006, através do termo de convênio nº 205/2005, com vigência de 06/01/2006 a 31/03/2007.

De acordo com a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente (SEAGRIMA, 2013b) do município, para a implantação do PAA foi realizado um levantamento de dados junto às entidades que seriam envolvidas, para que fosse possível identificar os pontos positivos e negativos do Programa, e para que os atores locais pudessem fazer sugestões e críticas, a fim de criar mecanismos para a superação de possíveis dificuldades. Para o acompanhamento dos processos que envolvem os agricultores foi definido que seriam realizadas reuniões em cada associação para estabelecer as metas e procedimentos que deveriam ser cumpridos durante a vigência dos convênios firmados.

Para que o agricultor pudesse participar do PAA foi feita uma seleção prévia e emitida a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento exigido pelo MDS. Na região a DAP é emitida pela CEPLAC (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira), órgão credenciado a emitir o documento, vinculado ao Ministério da Agricultura. Após sua emissão, os agricultores reúnem-se nas associações locais junto com suas respectivas presidências e através de assembleia é feita a seleção dos participantes e a documentação é enviada para a prefeitura do município. Os agricultores familiares selecionados comercializam individualmente sua produção (SEAGRIMA, 2013b).

Após esse processo, os agricultores selecionados passam a ser supervisionados por técnicos da SEAGRIMA, responsáveis pela verificação da aptidão do agricultor em produzir. Com os agricultores já cadastrados, os técnicos seguem para o campo para realizar as compras dos alimentos. O agricultor recebe orientações para selecionar os alimentos de melhor qualidade, colhe e leva até a sede das associações onde outra seleção de alimentos é realizada pelos técnicos da Secretaria (SEAGRIMA, 2013b). O arranjo institucional existente em Itabuna e que é responsável pela execução e resultados do PAA no município pode ser observado na Figura 1.

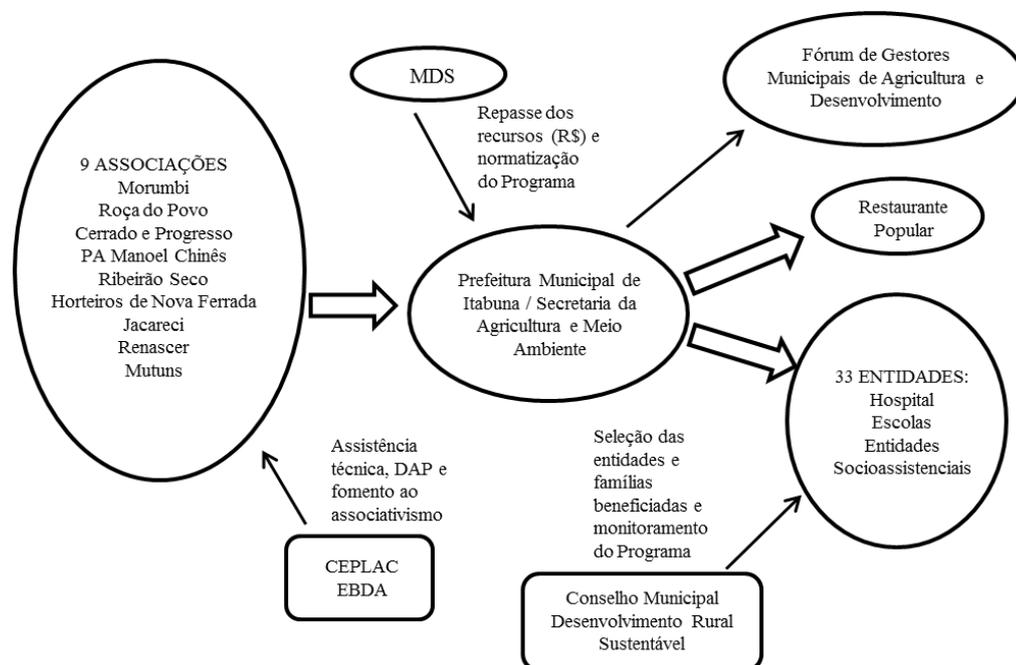


Figura 1 – Arranjo institucional do PAA em Itabuna.

Fonte: Extraído de Schmitt et al. (2012, p. 127).

Pode-se observar que o Programa envolve a esfera pública federal e municipal, dentre outros atores, estabelecendo um trabalho integrado entre 12 técnicos da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente (representante setorial da Prefeitura), equipe formada por



engenheiros agrônomos, técnicos agrícolas, técnicos em alimentos, técnicos administrativos, nutricionista, motorista, coordenadores; um Conselho Municipal; um Fórum de Gestores; instituições de atuação regional como a CEPLAC e EBDA (Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola); entidades socioassistenciais e 9 associações de produtores rurais com a atuação de seus presidentes. Cabe ressaltar que o fomento ao associativismo foi expandido após 1995 no município (SCHMITT et al., 2012).

O PAA é operado em Itabuna na modalidade de Compra com Doação Simultânea. Esta modalidade permite a aquisição de alimentos in natura, processados e industrializados, enriquecendo os cardápios dos beneficiários consumidores. Nessa modalidade, o produtor familiar não precisa fazer parte de uma associação para vender seus produtos, essa é uma exigência criada em âmbito municipal, tanto para estimular o associativismo, quanto para organizar melhor a operacionalização do PAA.

Na compra os alimentos são pré-selecionados, através da avaliação do técnico de alimentos, para posterior pesagem. Essa pré-seleção é realizada pelo método manual cuja observação do técnico é fator fundamental para que os produtos que estejam fora do padrão para consumo não sejam incluídos. Após essa pré-seleção os alimentos são acondicionados em caixas adequadas ao transporte para que cheguem à central de distribuição. Na central os alimentos serão distribuídos para as entidades de acordo com o cardápio avaliado pela nutricionista juntamente com o representante de cada entidade. Na compra é emitido um recibo em duas vias, uma via fica com o produtor e a outra com o técnico responsável pela compra que encaminha o recibo para a Secretaria de Agricultura para emissão da Nota Fiscal Avulsa (SEAGRIMA, 2013b, p. 3).

Antes a nota fiscal era emitida na Secretaria da Fazenda, o que gerava transtorno e um custo com deslocamento para os agricultores, haja vista a incompatibilidade de horários de funcionamento entre a Secretaria Municipal e do Estado da Bahia. Por este motivo, no ano de 2009, foi realizado um acordo entre a SEFAZ – BA e a SEAGRIMA para que as Notas Fiscais fossem emitidas na própria Secretaria municipal via internet. Após a emissão, as notas passam pelo processo de empenho e liquidação na contabilidade e vai para a tesouraria para a realização do pagamento on-line direto na conta pessoal do agricultor (SEAGRIMA, 2013b). As Figuras 2 e 3 demonstram a evolução dos procedimentos do PAA, a versão mais antiga (até 2009) e a versão atual (posterior a 2009), respectivamente, demonstrando a interação dos processos de compra, venda e emissão da nota fiscal. De acordo com as Figuras pode-se observar que o processo burocrático ficou descomplicado dando, portanto, mais agilidade para a execução das etapas que envolvem o PAA.

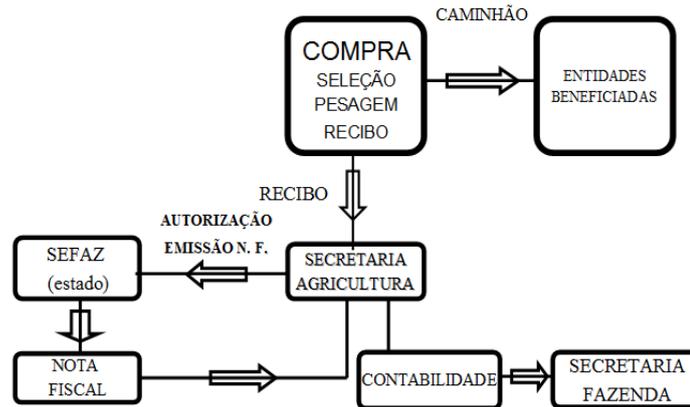


Figura 2 – Fluxograma PAA (Itabuna) – logística inicial – até 2009.
Fonte: SEAGRIMA (2013a, p. 7).

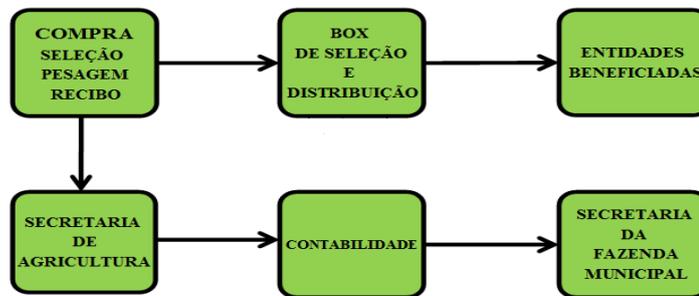


Figura 3 – Fluxograma PAA (Itabuna) – logística atual – após 2009.
Fonte: SEAGRIMA (2013a, p. 8).

Segundo a SEAGRIMA (2013), o número de comunidades de agricultores contempladas no município cresceu, chegando a 11 comunidades de agricultores familiares, como pode ser observado a seguir:

Associação de Produtores Vila de Mutuns, Associação dos Horteiros de Nova Ferradas, Projeto de Assentamento Manoel Chinês, Associação dos Pequenos Produtores do Ribeirão Seco, Associação dos Pequenos Produtores e Posseiros da Roça do Povo, Associação dos Pequenos Produtores da Zona do Serrado em Progresso, Associação dos Pequenos Produtores do Morumbi, Associação de Agricultores e Parceiros de Itabuna e Adjacências, Associação Grapiúna da Agricultura Familiar, Associação de Agricultores Familiares do Jacareci e Adjacências e Associação de Produtores Vila de Itamaracá, todas distribuídas no território do município. Dentre estas associações de agricultores assistidas pelo Programa, apenas uma comunidade é de assentados da reforma agrária (PA Manoel Chinês), as demais são de agricultores familiares tradicionais (SEAGRIMA, 2013b, p. 2).

Para ser uma entidade beneficiária do PAA, o principal critério é estar cadastrada no Conselho Municipal de Assistência Social, para validar sua existência e o trabalho social que



exerce. Este é o órgão responsável pela escolha e indicação das entidades que possuem caráter filantrópico e que prestam serviço social, como abrigos, albergues, creches, pré-escola, centros de reabilitação, hospitais e comunidades de bairro. Algumas entidades recebem os alimentos com periodicidade semanal e outras quinzenal. A questão da entrega ainda é um entrave para algumas entidades acessarem os produtos. Depois de feita a compra nas sedes das associações dos agricultores familiares, o caminhão da prefeitura leva

os alimentos para o Restaurante Popular de Itabuna e para o “Box de seleção e distribuição” do município, onde os alimentos são classificados e repassados às entidades socioassistenciais de acordo com a quantidade de pessoas atendidas por estas e a sua faixa etária. Na maioria dos casos, são as próprias entidades que buscam os alimentos no Box de seleção e distribuição, o que tem se constituído em um fator limitante para estas organizações. [Segundo Representante do Núcleo Cuidar,] “a nossa dificuldade é porque a gente não tem transporte, e aí tem semanas que a gente não recebe, porque a gente não tem o transporte para pegar, senão a gente pega [os alimentos] toda a quarta-feira”. Para as algumas entidades, notadamente aquelas com maiores limitações financeiras e mais distantes do Box, a Prefeitura disponibiliza os alimentos em suas sedes (CAMPOS, 2008, citada por SCHMITT et al., 2012, p. 128-129).

Segundo relatório da Secretaria do Município, o Programa beneficia atualmente 37 entidades, conforme listagem a seguir:

Restaurante Popular, Albergue Bezerra de Menezes, Associação dos Amigos do SOS Canto da Criança, Associação das Senhoras de Caridade de Itabuna, Fundação Dr. Balduino Lopes de Azevedo, Centro Comunitário e Creche Irmã Margarida, Lar Fabiano de Cristo, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Itabuna, Fundação Sagrada Família, Fundação Reconto, Comunidade Rainha da Paz, Sociedade São Vicente de Paulo, Núcleo Espírita Maria Dolores, Hospital São Lucas, Creche Santa Maria Goretti, Grupo de Apoio à Criança com Câncer, Associação Beneficente e Cultura Teosópolis, Associação Padre Paulo Tonucci, Centro de Recuperação Evangélico Manaim, Ciso, Hospital Manoel Novaes, Unidade Jovem de Apoio aos Carentes, Fundação Fernando Gomes (Maternidade da Mãe Pobre), Centro Missionário São José, Núcleo Cuidar, Santa Casa de Misericórdia, Fundação Marimbeta, Instituto de Recuperação Renascer, Escola Ação e Cidadania, Sociedade Protetora da Infância, Associação Promocional da Mulher, AABB Comunidade, Instituto de Atendimento à Família e ao Adolescente, Legião da Boa Vontade, Associação Solidária do Pedro Jerônimo, CAPS II Grapiúna, CAPS-AD (SEAGRIMA, 2013b, p. 5).

Os dados fornecidos pela SEAGRIMA (2013b), demonstram que as entidades que receberam as maiores quantidades de alimentos, no período de 2010-2012, foram: a Fundação Sagrada Família que alcançou um recebimento de 146.010,00 (kg), Fundação Marimbeta que recebeu 107.041,08 (kg), a Associação Padre Paulo Tonucci 95.473,50 (kg) e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) que recebeu 90.019 (Kg). Tendo sido distribuído um total de 81.561,70 (Kg) no ano de 2010, 581.841,62 (Kg) no ano de 2011 e 1.260.570,35



(Kg) no ano de 2012. Os valores demonstram que os maiores percentuais de quilos de alimentos distribuídos ocorreu, dada a elevação da produção, no ano de 2012, o que reflete uma elevação da produção agrícola familiar no município. Conforme descrição de Schmitt et al. (2012, p. 129), no ano de 2012, o Restaurante Popular preparava

cerca de 2.000 refeições diariamente no Restaurante Popular, sendo metade oferecidas no próprio local ao custo de R\$ 2,00 e outra metade destinada ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Os alimentos decorrentes do PAA são principalmente hortifrutigranjeiros, suco natural e farinha de mandioca, respondendo – conforme estimativa da coordenadora da instituição – por cerca de 40% da alimentação fornecida. Aberto durante os dias úteis da semana, o Restaurante fornece almoços para um público heterogêneo, incluídos moradores de rua, funcionários de estabelecimentos comerciais do entorno, estudantes etc.

Em relação aos tipos de produtos que são produzidos pelos agricultores familiares assistidos pelo PAA e entregues às entidades, destacam-se aqueles que possuem maior valor nutricional e que os agricultores produzem com maior frequência. Os principais produtos contemplados pelo PAA estão relacionados, por ordem de importância, a seguir: banana, abóbora, couve, tomate, alface, salsa, feijão, ovo caipira, peixe tilápia, coco, cenoura, jenipapo, laranja, limão, quiabo, abacate, abacaxi, coentro, rúcula, pimentão, graviola, goiaba, hortelã, cebolinha, inhame, aipim, milho, farinha, manga, mamão, chuchu, batatinha, repolho, pepino, maxixe, rabanete, batata doce, fruta-pão, jiló, melancia, jaca, pinha, jambo, polpa de fruta, massa de mandioca, massa de puba, beiju, biscoito, bolo, doces (SEAGRIMA, 2013b).

A definição dos preços de mercado dos produtos adquiridos pelo Programa é feita através de homologação com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Para os agricultores os preços praticados pela CONAB são recebidos sob uma concepção negativa, já que a CONAB utiliza o preço de atacadista. O preço da banana prata, por exemplo, é de R\$ 0,80, muito inferior aos preços praticados nos supermercados e feiras livres.

A Tabela 1 apresenta, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), os recursos disponibilizados para a execução do PAA em Itabuna entre os anos de 2005 e 2013. Também estão descritos na tabela o número de produtores e entidades beneficiadas com o Programa, bem como a quantidade total de alimentos doados no período. A Tabela 2 demonstra os dados, disponibilizados pela Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, acerca do desempenho do PAA em Itabuna.

Comparando-se as informações entre as duas fontes, percebe-se a discrepância dos dados, provavelmente relacionados a diferenças na metodologia de registro dos atores e instituições envolvidas no PAA, a SEAGRIMA pode estar controlando as informações por



convênio e não por ano, ou ainda pode ser considerado o fato de o Ministério estar trabalhando com dados previstos (ou estimativas) nos convênios firmados entre as prefeituras, dada a dificuldade de controle dos dados em nível local. Não foi possível verificar uma assertiva para esta questão. No entanto, os dados demonstram avanços nos resultados do PAA executado em Itabuna.

Tabela 1- Resultados e desempenho do PAA no município de Itabuna, 2005* a 2013

ANO	Nº de Agricultores	Variação A (%)	Nº de Pessoas	Variação P (%)	Nº de entidades	Variação E (%)	Valor Total (R\$)	Variação VT (%)	Alimentos Doados (Kg)	Variação AD (%)
2005	240		4.135		23		884.211,00			
2007	612	155,00	17.299	318,36	55	139,13	2.252.632,60	154,76		
2010	300	-50,98	18.049	4,34	37	-32,73	1.677.227,04	-25,54		
2011	275	-8,33	19.843	9,94	36	-2,70	757.376,09	-54,84	913.947,72	
2012	776	182,18	44.238	122,94	70	94,44	2.600.546,43	243,36	2.402.640,44	162,89
2013	363	-53,22	15.722	-64,46	13	-81,43	987.926,14	-62,01	863.260,18	-64,07
TOTAL	2566		119.286		234		9.159.919,30		4.179.848,34	

* A referência ao ano de 2005 se deve à disponibilização de recursos do PAA para a região, sendo que o Programa só pode começar a ser operado no ano seguinte, em 2006.

Fonte: Adaptado de Schmitt et al. (2012, p. 126) e dados obtidos no site do MDS (2011, 2012, 2013).

Tabela 2 – Compra com Doação Simultânea no município de Itabuna (PAA Municipal)

Ano de execução	Volume de recursos (R\$)	Número de produtores beneficiados	Número de entidades beneficiadas	Quantidade total de Alimentos
2006/2007	660.000	180	18	500 ton.
2008/2009	2.184.000	372	33	1.500 ton.
2010/2012	2.314.575	512	37	2.000 ton.

Fonte: Elaborada partir dos dados da SEAGRIMA (2013b).

Seguindo a Tabela 1, observa-se que desde sua implantação, 2.566 agricultores foram envolvidos no Programa, cerca de 234 entidades contempladas, e mais de 119 mil pessoas atendidas. Com base no cálculo das variações no número de agricultores envolvidos (Variação A%), no número de pessoas atendidas (Variação P%) e no número de entidades contempladas (Variação E%) pode-se observar, na Figura 4, um comportamento semelhante visto que o desempenho de uma variável influenciará no comportamento das demais, uma redução no número de agricultores leva a uma redução na quantidade de entidades contempladas e, portanto, uma redução na quantidade de pessoas atendidas. A Figura 5 demonstra, por outro lado, a evolução dos recursos previstos pelo MDS para destinação ao PAA em Itabuna, com destaque para os anos de 2012 e 2007, respectivamente, com as maiores somas de recursos.

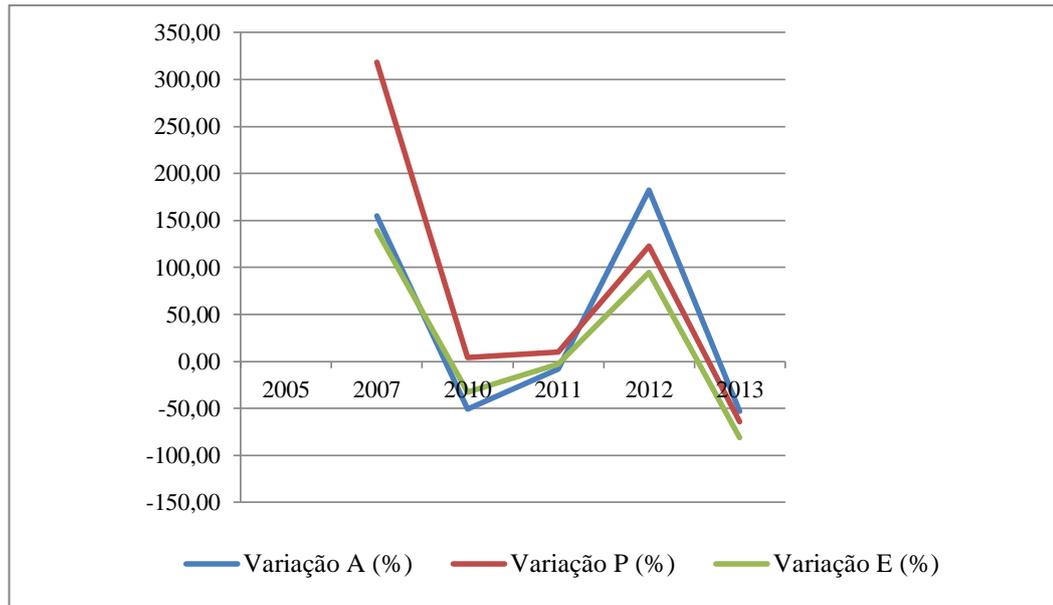


Figura 4 – Variações no número de agricultores, entidades e pessoas atendidas, 2007 a 2013.
Fonte: Elaborado com base nos dados da Tabela 1.

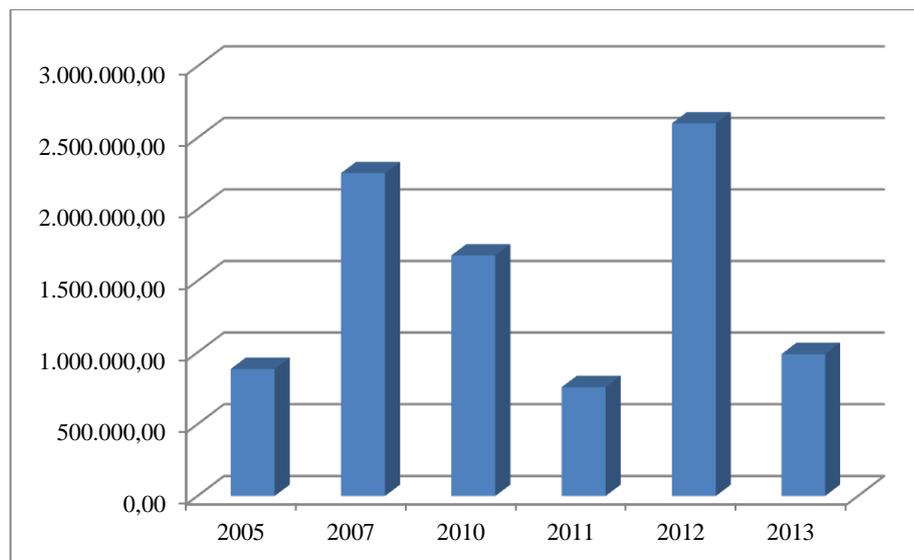


Figura 5 – Evolução dos recursos destinados pelo MDS ao PAA em Itabuna, 2005 a 2013.
Fonte: Elaborado com base nos dados da Tabela 1.

A participação da sociedade no acompanhamento das políticas públicas, bem como no seu processo de avaliação é parte indispensável para que a política seja conduzida de forma eficaz. No caso do PAA de Itabuna, os mecanismos de participação comunitária buscam promover uma gestão de qualidade, com comprometimento e organização. Segundo as informações prestadas pela SEAGRIMA (2013b), as principais dificuldades enfrentadas pelo órgão na execução do PAA são a logística de transporte, a estrutura física ainda com



problemas, disponibilidade de equipamentos, corpo técnico e a adequabilidade da central de recebimento e distribuição dos alimentos. Quanto à logística de transporte, recentemente, muitas entidades começaram a buscar os alimentos na central de distribuição, já que a prefeitura disponibilizava apenas um caminhão para comprar e distribuir.

Quanto aos aspectos positivos, desde o seu primeiro ano de execução, em 2006, o PAA vem contribuindo para melhorar a vida dos agricultores familiares assistidos pelo Programa no município. Além da garantia da venda de seus produtos, o Programa permitiu a fixação dos agricultores no campo através do incremento de sua renda, melhorando a qualidade de vida e o incentivo para diversificar a produção. Além disso, a distribuição dos alimentos nas entidades contempladas possibilita a redução da insegurança alimentar e nutricional para as pessoas em condições de vulneráveis (SEAGRIMA, 2013b). O Programa também contribuiu para a redução dos custos com alimentação, pois a maior parte dos alimentos fornecidos não são mais comprados pelas entidades, e sim doados pelo PAA. Além disso, o impacto na melhoria da alimentação dos beneficiários, tanto em qualidade quanto em variedade, foi satisfatório no que diz respeito a uma alimentação mais saudável e com nutrientes necessários para compor o cardápio diário (SEAGRIMA, 2013b).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas permitem verificar que a política pública voltada para a agricultura familiar no município de Itabuna - Bahia, principalmente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), trouxe ao município uma alternativa de diversificação agrícola e vem contribuindo com a permanência do homem no campo, após a crise do cacau no final dos anos 1980, considerada a pior da história. Além disso, foi capaz de incluir de maneira digna os agricultores familiares que não tinham nem condições financeiras, nem estratégias estruturantes de sobrevivência ao sistema agrícola local.

Assim, pode-se dizer que o PAA tem um perfil estruturante, é diferenciado e abrangente, visto que se propõe a percorrer amplos espaços e públicos diferenciados, desde a produção de alimentos até a doação dos alimentos para o consumo final. Por meio da modalidade que é praticada no município, a compra com doação simultânea, não é só o segmento de produtores rurais que é contemplado com melhorias, as instituições filantrópicas também têm sido amplamente assistidas pelo Programa. Com esse mecanismo de distribuição dos alimentos, está sendo possível combater a fome no município, bem como reduzir os



índices de vulnerabilidade alimentar e nutricional de grupos com necessidades especiais ou marginalizados.

O volume de recursos disponibilizados pelo MDS evoluiu ao longo dos anos de execução do Programa (apesar das oscilações), assim como o número de pessoas atendidas com o Programa. Isso implica considerar que o ambiente rural está sendo estruturado, mais propriamente a agricultura familiar, para garantir a produção de alimentos que serão adquiridos pelo PAA para doação simultânea. A seriedade com a qual o Programa vem sendo executado no município tem sido motivo de destaque, muito embora a logística local ainda sofra com limitações nos processos que envolvem a operacionalização do PAA. Os recursos municipais para contrapartida a cada convênio firmado com o MDS são um gargalo, dada a necessidade de também garantir infraestrutura local.

Deste modo, pode-se inferir que a política para a agricultura familiar aplicada em Itabuna representa um caminho de diversificação produtiva do setor, promovendo o fortalecimento dos agricultores familiares do município, a melhoria na qualidade de vida, a geração de emprego e renda para os agricultores familiares, que assumem, atualmente, uma notória importância na configuração do espaço agrário brasileiro. Por outro lado, tem sido um instrumento de melhoria das condições de segurança alimentar e nutricionais de populações carentes, em condições de vulnerabilidade socioeconômica e psíquica.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, F. F.; PESSÔA, V. L. S. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, ano 23 n. 3, p. 483-496, set./dez., 2011.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. PAA – Evolução das Operações. 2012. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1133&t=2>>. Acesso em: 14 maio 2013.

CYNTRÃO, F. M. C. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** uma comparação entre dois Estados do Brasil. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, 2008. 80 p.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. **Relatório de avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA).** IPEA, Texto n.



1145, Brasília, dez/2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td_1145.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2013

GHIZELINI, A. A. M. **Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2010. 267 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Paraná: Universidade Federal do Paraná, 2010.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 281 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 02, p. 301-328, abr./jun. 2007. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico do município de Itabuna-2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=291480#>>. Acesso em: 08 abr. 2013.

MATTEI, L. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): Antecedentes, concepção e composição Geral do Programa**. 2009. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php>>. Acesso em: 31 maio 2013. 12 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME – MDS. **PAA DATA - Itabuna**. 2011. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2011/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=geral_mun2>. Acesso em: 12 jul. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME – MDS. **PAA DATA - Itabuna**. 2012. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/resumo/pg_principal.php?url=geral_mun3>. Acesso em: 12 jul. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME – MDS. **PAA DATA - Itabuna**. 2013. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2013/resumo_new/pg_principal.php?url=geral_mun3>. Acesso em: 12 jul. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME – MDS. **Segurança Alimentar: Programa de Aquisição de Alimentos**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/decom/paa>>. Acesso em: 04 jun. 2013.



PESSANHA, C. A.; BRAGA, M. E. B. P. **A atuação do Programa de Microcrédito Rural–AGROAMIGO: uma análise do PRONAF como Política Pública de fomento ao desenvolvimento rural e sua aplicação através do Conselho Municipal Desenvolvimento Rural Sustentável de Itabaiana–PB.** Curso de especialização em Gestão Pública Municipal. Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Paraíba, 2012, 37 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABUNA – PMI. **Diagnóstico agropecuário do município de Itabuna–Ba.** Disponível em:

<<http://www.itabuna.ba.gov.br/portal/noticia/1063/diagnostico-agropecurio-ter-recursos-da-seagri>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

ROCHA, L. B. **A região cacaueira da Bahia: uma abordagem fenomenológica.** Tese. 2006. 290 f. (Doutorado em Geografia, na Área de Organização e dinâmica dos espaços agrário e regional). Universidade Federal de Sergipe – Aracaju, SE: UFS/POSGRAD, 2006.

SCHMITT, C. J. et al. (Coord.). **Políticas em rede: uma análise das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas na Bahia.** Relatório final. Edital MCT/CNPq/MEC/CAPES N ° 02/2010. Processo 401622/2010-0. Rio de Janeiro: UFRRJ, UFRGS, out. 2012. 167 p.

SCHNEIDER, S. Teoria Social, Agricultura Familiar e Pluriatividade. **RBCS**, v. 18, n. 51, fev. 2003, 24 p.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. **Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar.** Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004. p. 21-50.

SECRETARIA DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE DE ITABUNA, BAHIA - SEAGRIMA. **Logística antiga - Fluxograma PAA e Logística atual - Fluxograma PAA.** Apresentação. Itabuna, BA, 2013a.

SECRETARIA DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE DE ITABUNA, BAHIA - SEAGRIMA. **Relatório de Cumprimento do Objeto - RCO.** Itabuna, BA, 2013b, 16p.