

# **A GESTÃO MUNICIPAL DE UMA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL: A COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)**

Fábio Grigoletto<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O objetivo central da investigação proposta é identificar os possíveis fatores limitantes engendrados na consecução de uma política pública concebida e planejada no âmbito do governo federal que, no entanto, tem sua operacionalização e gestão finais realizadas no âmbito de governos municipais e/ou estaduais. A política pública em questão é uma das modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, chamada de “Compra Direta Local da Agricultura Familiar”, ou PAA Municipal, ou ainda Compra para Doação Simultânea. Supõe-se que os limites residentes no processo de operacionalização local desta política pública concebida e planejada no âmbito do governo federal assumem uma dimensão dupla: política e institucional. Política, posto que o conteúdo inicial da política pública tende a ser desvirtuado, ou ainda, “empobrecido”, em decorrência das relações de poder sediadas localmente; institucional, posto que a institucionalidade político-administrativa estabelecida, incluindo-se as normas, regimentos e dispositivos de controle – interno, externo e social – não são capazes de assegurar, minimamente, em situações adversas, a manutenção da clareza em relação ao conteúdo inicial do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade PAA municipal. A investigação será realizada a partir de uma abordagem de pesquisa qualitativa, com propósito exploratório, tendo como universo empírico municípios das regiões Nordeste e Sudeste, selecionados a partir de uma estratificação demográfica que terá como critério principal o tamanho das populações rurais.

## **1. Introdução**

Este trabalho é uma proposta de pesquisa apresentada à um processo seletivo para um programa de doutorado. O intuito de sua apresentação neste espaço é o de propiciar que o autor possa contar com os comentários, sugestões e avaliações dos pares. Espera-se que, dessa maneira, a proposta possa ser aperfeiçoada e revisada, podendo alcançar maior êxito em seus propósitos.

O objetivo central da investigação proposta é identificar os possíveis fatores limitantes engendrados na consecução de uma política pública concebida e planejada no âmbito do governo federal que, no entanto, tem sua operacionalização e gestão finais realizadas no âmbito de governos municipais e/ou estaduais. A política pública em questão é uma das modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, chamada de “Compra Direta Local da Agricultura Familiar”, ou PAA Municipal, ou ainda Compra para Doação Simultânea.

O artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que inaugurou o Programa de Aquisição de Alimentos no âmbito do Programa Fome Zero, estabelece como objetivos desta política pública a promoção do acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar. Estabelece também que os alimentos adquiridos pelo programa devem ser provenientes de estabelecimentos menores que quatro módulos fiscais, mantidos por agricultores que utilizam predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades produtivas e na gestão da propriedade, sendo esta última, obrigatoriamente, a principal fonte econômica destas famílias (BRASIL, 2003).

Pretende-se verificar em que medida componentes institucionais desta política pública, como os objetivos centrais e as especificidade definidas em relação aos agricultores familiares, vêm sendo considerados pelos gestores locais na operacionalização da modalidade em questão.

## **2. Justificativa e resultados esperados da pesquisa**

O Programa de Aquisição de Alimentos, em todas as suas modalidades, tem sido considerado uma política pública inovadora, por congrega em um único instrumento a possibilidade de promoção de segurança alimentar e o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

No entanto, durante experiência recente do proponente em sua pesquisa de mestrado, a partir de entrevistas com agentes técnicos de assistência técnica rural, assentados de reforma agrária e gestores locais de quatro municípios paulistas, foram relatadas diversas distorções e apropriações desta política pública em favor de interesses particulares vinculados a articulações de atores do poder local, essencialmente no âmbito da operacionalização da modalidade “Compra Direta Local da Agricultura Familiar”, realizada pelas administrações públicas municipais.

Nesta mesma pesquisa, que buscou identificar e analisar os tipos e intensidades de apoios prestados pelos governos locais as atividades econômicas em assentamentos rurais de reforma agrária, verificou-se que a ação pública local pode desempenhar papel determinante na efetivação de um amalgama de possibilidades instituído a partir da instalação de um assentamento rural em uma localidade, possibilidades estas relacionadas a múltiplas dimensões – social, econômica e ambiental (GRIGOLETTO, 2013).

Essa dualidade, representada pela constatação da importância da ação pública local, acompanhada por evidências de que instrumentos concebidos com o intuito de fomentar ações da mesma natureza, a modalidade “Compra Direta Local da Agricultura Familiar” do Programa de Aquisição de Alimentos, no apoio à agricultura familiar, com transferência de recursos do governo federal e reconhecimento da autonomia municipal, motivou a abordagem desta temática específica neste projeto. Em decorrência desta motivação ter sido originada em pesquisa anterior, aprofundar algumas dimensões analisadas durante a pesquisa de mestrado do proponente também se apresenta como um dos objetivos deste projeto.

Como hipótese inicial, supõe-se que os limites residentes no processo de operacionalização local desta política pública concebida e planejada no âmbito do governo federal assumem uma dimensão dupla: política e institucional. Política, posto que o conteúdo inicial da política pública tende a ser desvirtuado, ou ainda, “empobrecido”, em decorrência das relações de poder sediadas localmente; institucional, posto que a institucionalidade político-administrativa estabelecida, incluindo-se as normas, regimentos e dispositivos de controle – interno, externo e social – não são capazes de assegurar, minimamente, em situações adversas, a manutenção da clareza em relação ao conteúdo inicial do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade PAA municipal.

Problematizar e investigar esses indícios assume substancial relevância, não com a intenção de desqualificar o PAA, política pública amplamente reconhecida como inovadora e eficaz, mas sim com a finalidade de possibilitar o aprimoramento da mesma, através de uma investigação pormenorizada da modalidade de sua operacionalização em diferentes contextos.

### **3 Base teórica para formulação do problema de pesquisa**

Compreende-se que três campos teóricos devem ser inicialmente visitados e revisados com a finalidade de subsidiar a investigação proposta, a saber: políticas públicas; poder local; e institucionalidade político-administrativa.

O primeiro campo, referente às políticas públicas, assume importância estratégica para a investigação, posto que o problema proposto gravita em torno dos efeitos decorrentes da

operacionalização de uma política pública específica. Para tanto, torna-se evidente a necessidade de revisar o arcabouço teórico geral relacionado à temática, bem como as origens e desenvolvimento histórico do tema. Nesse sentido, cabe destaque para proposição da Professora Celina Souza:

Entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

Ao passo que este projeto propõe a análise de uma dimensão específica da ação governamental, posto que busca compreender os parâmetros de uma ação compartilhada entre diferentes níveis de governo, as considerações acerca da evolução e desenvolvimento do campo de estudo das políticas públicas se mostram adequadas para subsidiar este empreendimento. Sendo assim, cabe mais um destaque:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006).

A utilização do arcabouço teórico das políticas públicas nesta investigação se dará em consonância com o pressuposto analítico destacado, buscando a construção de uma formulação científica em torno da modalidade “Compra Direta Local da Agricultura Familiar” do Programa de Aquisição de Alimentos, com a finalidade de analisar seus fundamentos legais, normativos e regimentais, bem como sua operacionalização, trâmites e efeitos. Adicionalmente, dever-se-á investigar as origens, motivações e atores públicos e privados que participaram do processo de concepção desta política pública de dupla promoção, conforme destacado:

Partindo de uma concepção intersetorial da segurança alimentar e nutricional, o PAA integra as demandas de acesso aos alimentos às necessidades de mercado para os produtos da agricultura familiar. O Programa adquire os alimentos dos agricultores familiares (com dispensa de licitação) e repassa-os aos programas públicos e organizações sociais que atendem pessoas com dificuldade de acesso ao alimento ou em situação de risco alimentar (GRISA et al., 2009).

Neste ensejo, caberá, ainda, o exame rigoroso da bibliografia voltada para o estudo desta política, especialmente da modalidade “Compra Direta Local da Agricultura Familiar”. Diversos estudos se propuseram a analisar os efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos, constatando várias alterações relacionadas à operação contínua do programa: a alteração na matriz produtiva e de consumo dos beneficiários; a articulação entre produção e consumo; a elevação dos preços pagos, a garantia de mercado e a criação de novos mercados; e o resgate de práticas e produtos tradicionais e/ou regionais (GRISA et al., 2009).

As alterações na matriz produtiva e de consumo dos beneficiários foram observadas em pesquisa realizada em municípios do Rio Grande do Norte (MARTINS; CAVALCANTI, 2007), onde foram gerados processos de diversificação e valorização de produtos locais, e em um município no Pernambuco, onde foram introduzidas novas variedades de legumes e frutas, ao mesmo tempo em que frutas locais, como caxi e umbu, foram revalorizadas (ZIMMERMANN; FERREIRA, 2008). Outras experiências similares foram observadas no norte de Minas Gerais (CARVALHO, 2007), no Rio Grande do Sul (PANDOLFO, 2008; TRICHES; FROEHLICH, 2008), entre outras. Além destas dimensões, cabe destacar trecho extraído de avaliação do programa realizada por pesquisadores do IPEA (DELGADO et al., 2005):

Um aspecto que muitas vezes não é considerado nas análises sobre o Programa de Aquisição de Alimentos – além do apoio à produção para o autoconsumo, do excedente para comercialização e do subsídio ao consumo – são os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Isso tem ocorrido tanto nos locais de abrangência dos pólos de compra da Conab quanto nos demais, onde são realizadas as compras institucionais através dos convênios firmados pelo MDS com os estados e as prefeituras municipais. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários. Por exemplo, nas compras de rapadura realizadas pelo governo do Piauí. Noutras situações, o mercado local absorve a produção e as compras governamentais anunciadas nem precisam ser realizadas, principalmente quando a intervenção visa exclusivamente à recuperação dos preços, característica das compras da Conab para a formação de estoques. Nesse caso, o governo federal evita despender recursos e assumir custos de manutenção de estoques. Além dos fatos ocorridos no Piauí, podem-se citar os de Rondônia e de São Paulo, onde os preços reagiram com o anúncio das compras e os agricultores familiares puderam vender seus produtos no mercado por um preço muito mais remunerador (DELGADO et al., 2005).

Para além dos efeitos positivos, a descontinuidade do programa, relacionada, repetidamente, à precariedade das organizações sociais de produtores e a instabilidade política das administrações locais, divulgação restrita do programa, o desconhecimento dos agricultores familiares em relação aos objetivos e instâncias de controle social e dificuldades

em aspectos operacionais e logísticos são recorrentemente apontados como limites à efetivação plena dos efeitos positivos gerados pela política pública (GRISA et al., 2009). Para além da modalidade que aqui se propõe analisar, operacionalizada especificamente pelos governos municipais, é razoável supor que os limites apontados acima poderiam ser objeto da ação pública local, podendo ser combatidos sem grandes necessidades de investimentos e mobilizações, especialmente quando ponderados face a face com os efeitos positivos. Em relação à operacionalização local do PAA, cabe destacar:

Entre as dificuldades em torno dos arranjos locais sobre as políticas públicas pode-se afirmar que uma política pública federal ao ser executada no âmbito local, caso do PAA, está sujeita a uma nova institucionalidade político-administrativa do local onde é operada. Nesse caso, a construção de uma dinâmica institucional local favorável a operação dos mecanismos definidos em nível federal será a maior responsável pela execução da política pública federal (ZIMMERMANN, s/d).

Observando, por um lado, os resultados das pesquisas citadas, que apontam, além dos diversos efeitos positivos do Programa de Aquisição de Alimentos, os limites sediados na instabilidade política das administrações públicas locais e, por outro lado, além das constatações alcançadas durante a pesquisa de mestrado do proponente, as evidências de distorções e desvirtuamentos que vêm ocorrendo na operacionalização da modalidade “Compra Local com Doação Simultânea”, realizada por governos municipais, pode-se supor que a ocorrência desse quadro de limitações reside no âmbito local. A operacionalização de políticas públicas por governos municipais não se restringe à política pública aqui abordada, mas representa tendência histórica observada nos últimos anos, conforme destacado:

(...) as políticas públicas federais foram submetidas, ao longo dos últimos anos, a um processo de descentralização e repartição de responsabilidades junto a Estados e municípios. Estas políticas públicas ficaram subordinadas ao contexto político administrativo local, derivadas dos arranjos institucionais e atores sociais locais. Isso sugere que a política pública federal ao se propor respeitar dinâmicas locais, torna-se sujeita as deficiências e virtudes político administrativas do local. Reflete o papel dos arranjos institucionais locais no processo de implementação e gestão de políticas federais, como também nas políticas diferenciadas para a agricultura, visto ser necessária uma parceria com instituições estaduais ou municipais para operar tais políticas. A reflexão em torno da institucionalidade das políticas, num contexto federal ou local, depende do contexto político administrativo e interesses políticos, com isso, a interpretação a partir de arranjos institucionais tornou-se verificável. Esses arranjos compreendem os mais variados atores sociais que participam da gestão da política pública. O que pode resultar no fato da política pública não ser efetivada quando as relações estabelecidas intra-governo, intergovernos e com a sociedade civil não sejam favoráveis. O que demanda um aprofundamento na compreensão das inter-relações presentes na gestão da política (ZIMMERMANN, s/d).

Estas inserções nos levam aos dois campos teóricos apontados inicialmente que ainda não foram tratados diretamente: o poder local e os arranjos institucionais. A retomada destas temáticas neste momento e em conjunto é oportuna. Considerando o poder local como um conjunto de relações de forças, por meio das quais se processam alianças e confrontos entre atores sociais, em um espaço delimitado, condicionando a formação de identidades e práticas políticas específicas (FISCHER, s/d), e arranjos institucionais como sendo um conjunto de procedimentos legais que orientam o comportamento dos atores, comparados às “regras do jogo” (ARRETCHE, 2000), ou ainda como o resultado de negociações entre os atores políticos, considerando também os padrões de comportamento existentes e pretendidos pelas instituições políticas envolvidas (FREY, 2000), é razoável supor que ambos, tanto o poder local quanto os arranjos institucionais, no caso da operacionalização local da política pública em questão, não podem ser concebidos, analisados e considerados separadamente, posto que são interdependentes, definindo-se e redefinindo-se mutuamente.

É nesse quadro de complexidade que reside o problema aqui proposto, cabendo questionar: quais são os limites engendrados na consecução de uma política pública concebida e planejada no âmbito do governo federal que, no entanto, tem sua gestão e operacionalização finais realizadas no âmbito de governos municipais? A institucionalidade político-administrativa correspondente a política pública aqui discutida dá conta de alcançar o espaço de operacionalização do instrumento de ação governamental que conforma, ainda que esse espaço de operacionalização seja lócus de relações de poder específicas que não cabem no processo de formulação, concepção e planejamento da política pública no âmbito do governo federal?

Espera-se alcançar, através da investigação pretendida, clareza no apontamento dos fatores limitantes a consecução plena do PAA municipal nas localidades analisadas, com a finalidade de possibilitar o aprimoramento das institucionalidades político-administrativas pactuadas para ordenar a operacionalização desta política pública no âmbito municipal.

#### **4. Abordagem metodológica**

A investigação proposta será realizada demanda a utilização da abordagem de pesquisa qualitativa, dada à variedade e complexidade dos fatores envolvidos, com propósito exploratório, justificado pela relativa dificuldade observada na busca por fontes bibliográficas que tivessem abordado o tema.

Além de uma revisão teórica das temáticas das políticas públicas, do poder local e das institucionalidades político-administrativos, será necessária uma revisão contextual sobre o desenvolvimento, formulação e aplicação do Programa de Aquisição de Alimentos, especialmente da modalidade PAA municipal. Além da revisão bibliográfica, fontes oficiais de informação deverão ser consultadas, especialmente os órgãos e ministérios gestores do PAA.

O universo empírico da pesquisa será constituído através de uma tipificação dos municípios brasileiros, gerada a partir da análise das populações rurais e urbanas em dados secundários, possibilitando a construção de uma estratificação demográfica que, posteriormente, subsidiará a seleção dos municípios que serão analisados. Além da estratificação demográfica, os municípios analisados serão selecionados a partir de duas regiões brasileiras: o Sudeste e Nordeste, especialmente pelas diferenças existentes entre os espaços rurais nestas duas regiões, com domínio da grande propriedade monocultora no Sudeste, ao passo que as propriedades familiares puras são mais recorrentes no Nordeste.

## **5. Coleta de dados**

Os dados serão coletados através de entrevistas com agentes públicos dos Ministérios, órgãos e conselhos gestores do PAA, com agentes públicos locais responsáveis pela operacionalização do PAA municipal, com agricultores familiares beneficiários da política pública e com membros dos Conselhos locais responsáveis pelo acompanhamento da operação das mesmas.

As entrevistas serão baseadas em roteiros semi-estruturados, elaborados de acordo separadamente para cada entrevistado, possibilitando também que questões não previstas no roteiro sejam realizadas.

## **6. Bibliografia inicial**

ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: Ed. Revan, 2000.

DELGADO, G.C et al. Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1145).

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. In: FISCHER, T. (org.). *Poder local, governo*

*e cidadania*. Rio de Janeiro, 1993

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, nº 21, jun.,2000.

GRISA, C. et al. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ, 2010.

MARTINS, S.P.; CAVALCANTI, L.I. Avaliação do impacto da execução do PAA no Estado do Rio Grande do Norte. *Sociedade e desenvolvimento rural*. v.1, n.1, 2007.

PANDOLFO, M.C. O programa de aquisição de alimentos como instrumento revitalizador dos mercados regionais. *Agriculturas*, v.5, n.2, jun./2008. P.14-17

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

TRICHES, R.M.; FROEHLICH, E. Reconnectando o consumo à produção: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. In: *II Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural*. Porto Alegre: PGDR, 2008.

ZIMMERMANN, S.A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). In: *VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção*. Fortaleza, 2007.

ZIMMERMANN, S.A.; FERREIRA, A.P. El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar em Mirandiba-PE. In: SCOTTO, G. *Aun hay tiempo para el sol: pobrezas rurales y programas sociales*. Rio de Janeiro: Actionaid, 2008.

ZIMMERMANN, S.A.; FERREIRA, A.P. El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar em Mirandiba-PE. In: SCOTTO, G. *Aun hay tiempo para el sol: pobrezas rurales y programas sociales*. Rio de Janeiro: Actionaid, 2008.

