

# Como otimizar resultados em compras públicas, a partir dos princípios em planejamento e gestão: um estudo de caso no Programa de Aquisição de Alimentos, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional\*

*How to optimize results in public purchases, from the principles in planning and management: a case study in the food acquisition program, the national secretariat of food and nutritional security*

Cheila Vieira Ribeiro<sup>1</sup>

## Resumo

A fome, ainda, desperta grande preocupação, principalmente por atingir cerca de 805 milhões de pessoas em todo o mundo. Por esse motivo, o presente estudo é relevante para agregar conhecimento sobre o assunto, principalmente na área das políticas públicas e ações para combater a falta de alimentos saudáveis e a disposição dos mesmos a população. O objetivo do trabalho foi analisar as informações e principais resultados do Programa de Aquisição de Alimentos, além de apresentar alternativas estratégicas para aperfeiçoar os processos deste. A pesquisa foi realizada por meio de levantamento bibliográfico, entrevista semidirigida e análise de elementos documental. Os resultados revelaram que o objeto em estudo tem relação direta com a diminuição do número de subalimentados no País, além de incentivar a agricultura familiar. Por fim, são apresentadas soluções para dois desafios enfrentados por este, a primeira solução diz respeito à criação de um sistema que mapeie as ofertas e demandas da região, para documentação dos elementos, objetivando, assim, uma redução de desperdícios e a segunda refere-se à criação de um curso a distância para capacitação dos gestores municipais.

**Palavras-chave:** Fome. Agricultura familiar. Políticas públicas. Programa de aquisição de alimentos. Compra com doação simultânea.

## Abstract

Hunger still arouses great concern, mainly reach about 805 million people worldwide. For this reason this study is relevant to add knowledge on the subject, especially in the area of public policies and actions to combat the lack of healthy food and the arrangement of the same population. The objective was to analyze the information and main results of the Food Acquisition Program, and present strategic alternatives to improve the processes of the same. The survey was conducted through literature review, semidirected interviews and analysis of documentary elements. The results show that the object under study is directly related to the decrease in the number of undernourished in the country, and encourage family farming. Finally, solutions are presented for two challenges facing it, the first solution concerns the creation of a system that maps the supply and demand in the region for documentation of the elements, thus aiming at a reduction of waste and the second refers to creating a distance learning course for training of municipal managers.

**Keywords:** Hunger. Family farms. Public policy. Program food purchases. Purchase with simultaneous donation.

\* Recebido em: 20/05/2016.

Aprovado em: 23/03/2017.

<sup>1</sup> Graduada no UniCEUB. Pesquisadora na área de Planejamento e Gestão..

## 1 Introdução

A fome tem sido uma grande preocupação para as nações, pois ela é presente na vida de milhões de pessoas ao redor do mundo, roubando não somente o direito a uma alimentação saudável, mas também a dignidade. A Organização das Nações Unidas (ONU) atenta a essa realidade, em conjunto com seus 191 estados-membros, em setembro de 2002, assinam um acordo com as oito metas do milênio, assumindo o compromisso de lutar para erradicar a fome e a pobreza no mundo.

Para conseguir alcançar essa importante meta, o Brasil tem investido muito em políticas públicas, integrando vários órgãos do governo, objetivando sanar a fome no Brasil, além de oferecer alimentos saudáveis e em quantidade correta.

Em 2014 a ONU publica um relatório, contendo informações sobre os avanços das metas em todos os países que se propuseram em contribuir para o atendimento das mesmas.

Segundo o relatório o Estado de Insegurança Alimentar no Mundo, publicado em 2014, cerca de 805 milhões de pessoas, ainda, sofre de fome crônica. No caso do Brasil, a situação melhorou muito, pois, no ano de 2014, a ONU retira o País do mapa da fome.

De 2002 a 2013, o número de brasileiros considerados em situação de subalimentação caiu em 82%. Isso ocorreu, graças a várias ações, envolvendo vários setores do governo, que trabalharam em conjunto para se chegar a essa meta.

Dentre essas ações que têm contribuído para que os brasileiros tenham segurança alimentar, está o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Além de contribuir com a queda do número de brasileiros em situação de subnutrição, ele, também, incentiva a agricultura familiar.

O objetivo do presente trabalho é analisar os dados e estratégia relacionada à modalidade compra com doação simultânea do PAA. Tendo como objetivos específicos levantar os principais resultados obtidos, identificar os principais desafios, além de apresentar alternativas estratégicas para os desafios encontrados.

O presente trabalho foi então estruturado com base nas seguintes seções: a seção dois apresenta uma abordagem sobre a importância da alimentação, além de algumas informações relevantes sobre a mesma; a seção três apresenta o referencial teórico sobre planejamento,

estratégias e gestão; a quatro proporciona uma análise sobre o objeto da pesquisa; na quinta seção, são propostas alternativas estratégicas para área em questão e, na sexta seção, são apresentadas as considerações finais, além dos principais resultados obtidos.

### a. Metodologia

De acordo com Nascimento (2002), a função básica da pesquisa é ser investigativa, pois o ser humano tem necessidade de conhece-se a si mesmo e a realidade a sua volta. O autor ressalta, ainda, a sua função de ferramenta para a obtenção de conhecimento, tendo como objetivos resolver problemas específicos, gerar ou avaliar teorias já existentes.

A metodologia utilizada nesta pesquisa consiste em levantamento bibliográfico e análise documental. As principais fontes de pesquisa utilizadas são livros e documentos sobre o assunto. Ainda foi utilizado o método de entrevista semidirigida com o intuito de aprofundar as informações referentes ao objeto de pesquisa estudado.

A pesquisa documental é aquela que usa como fonte de investigação materiais que ainda não sofreram nenhum tipo de análise. Ela é às vezes, confundida com a pesquisa bibliográfica; no entanto, embora haja semelhanças, elas vão diferir na natureza das fontes utilizadas. Enquanto a documental usa materiais que ainda não foram explorados, a bibliográfica baseia-se nas contribuições dos diversos autores que já abordaram a questão. (NASCIMENTO, 2002, p. 81)

Ketele e Roegiers (1993) definem entrevista como um método que objetiva o recolhimento de informações, com o intuito de dirigir a sua ação, tanto em um processo científico, como em uma avaliação. “Denomina-se semidirigida quando o entrevistador tem previstas algumas perguntas para lançar a título de ponto de referência.” (KETELE; ROEGIERS, 1993, p. 21)

## 2 Alimentação: direito de todos

Madeley (2003) defende a ideia de que o alimento é um bem social, pois este preenche várias necessidades humanas, tais como: culturais, psicológicas, sociais, entre tantas outras. Madeley (2003, p. 43) ressalta, ainda, que “o alimento é o bem que nos mantém vivos, a necessidade humana por excelência, o verdadeiro meio de vida, reconhecido na carta das Nações Unidas como um direito humano”.

Informações da FAO, publicados no relatório sobre a fome no mundo em 2014, apontam que houve um progresso na luta contra a fome, porém, ainda há muito que ser feito. O relatório aponta que, no mundo, ainda, há 805 milhões de pessoas que passam fome, ou seja, uma em cada nove pessoas. A maioria – 791 milhões – vive em países em desenvolvimento. (BRASIL POST, 2014). Não surpreende que a fome esteja intimamente relacionada à pobreza. Pessoas pobres têm poucos ativos, quando têm algum, estão desempregadas ou ganham menos que um salário mínimo e por isso não podem produzir nem comprar os alimentos de que carecem. (CONWAY, 2003, p. 28).

O relatório aponta, ainda, um grande progresso no Brasil, pois, atualmente, no País 5% da população está em situação de subnutrição. De 2003 a 2013 o número de brasileiro em situação de subalimentação caiu em 82%. (PORTAL BRASIL, 2014).

Outro grande avanço para o País assinalado pelo relatório foi que no ano de 2014 o Brasil sai do mapa da fome, cumprindo-se, assim, a primeira Meta do Desenvolvimento do Milênio e do Programa Mundial de Alimentos. (PORTAL BRASIL, 2014).

Segundo a ONU, o Programa Fome Zero, criado em 2003, é o coração do progresso. Dados apontam, ainda, que 98,3% da população brasileira têm acesso a alimentos e possuem segurança alimentar. (PORTAL BRASIL, 2014)

Atualmente, o total de subalimentados no Brasil é de 1,7%. A FAO aponta, ainda, que a oferta de alimentos no Brasil tenha crescido, pois estudos revelam que, em 10 anos, houve um aumento de 10% da oferta de calorias no País. (PORTAL BRASIL, 2014).

O acréscimo da oferta de alimentos no Brasil se deve ao crescimento da agricultura familiar, pois, além de possibilitar ao pequeno agricultor o aumento da sua renda, ela oferece alimentos de qualidade para a população, contribuindo, assim, de maneira direta, para a redução do número de subalimentados no Brasil (PORTAL BRASIL, 2014).

Segundo Madeley (2003), a importância da Agricultura vai muito além de ser uma atividade econômica, pois, nos países em desenvolvimento, ela é considerada a maior empregadora. Miranda Neto (1985) afirma que uma importante parcela dos alimentos é produzida por pequenos produtores, porém, em muitos casos, esses agricultores familiares possuem escassez de capital e relativa abundância de mão de obra.

Outro grande fator que tem contribuído para a diminuição de subalimentados no Brasil são as políticas públicas, pois, por meio de programas e ações governamentais, o Brasil tem conseguido alcançar os objetivos de erradicação da fome no País. (PORTAL BRASIL, 2014).

Segundo Dias e Matos (2012), a expressão “política pública” é interdisciplinar, pois envolve várias áreas do conhecimento, além de ter como objetivo o estudo do processo decisório governamental. Os autores ainda, ressaltam que a definição de política pública pressupõe uma área que existe em comum com outros e a essa dimensão comum é denominada propriedade pública, ou seja, esta não pertence a ninguém de modo particular, além de ser controlada pelo governo para finalidades públicas. Políticas públicas são ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana. (DIAS; MATOS, 2012, p. 12)

Para Dias e Matos (2012), as políticas públicas necessitam de várias ações estratégicas que têm por finalidade a implementação dos objetivos desejados. Os autores destacam a importância de se discutir sobre o tema, pois, somente assim, será possível entender como ela afeta a vida cotidiana, além de perceber o que pode ser feito para melhorá-las e aprimorar sua fiscalização.

De acordo com Dias e Matos (2012), as políticas públicas têm como objetivo principal a solução de problemas públicos e a obtenção de níveis mais elevados de bem-estar social. “Portanto, as políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país” (DIAS; MATOS, 2012, p. 15).

Uma alimentação saudável é o bem primeiro que deve ser garantido a todo ser humano, ou seja, é a necessidade básica garantida, no caso do Brasil, pela Constituição Federal. “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação [...]” (BRASIL, 2015, p. 7).

### **3 Compras com doação simultânea na SSA-MDS: desafios e oportunidades**

O presente trabalho apresenta como estudo de caso a modalidade compra com doação simultânea, do Programa de Aquisição de Alimentos, da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – MDS.

### 3.1 Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) é pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Compete à SESAN a missão de planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional (SAN). Todas as suas ações são baseadas na política nacional de segurança alimentar e nutricional, estabelecidas através do decreto nº 7.272/2010.

As ações da SESAN estruturam-se em três eixos, que são eles: Produção, Comercialização e Consumo. (MDS, 2015).

Cada departamento da SESAN é responsável por um eixo, sendo discriminados da seguinte maneira:

Departamento de fomento à produção e à estruturação produtiva - DEFEP - é responsável pelo eixo da produção. Sendo também responsabilidade do DEFEP a gestão dos seguintes programas: Cisternas, fomento às atividades produtivas rurais, projetos de apoio à estruturação da produção familiar e projetos de apoio aos povos e comunidades tradicionais. (MDS, 2015)

- Departamento de apoio à aquisição e à comercialização da produção familiar – DECOM: é responsável pelo eixo da comercialização. Sendo responsabilidade do DECOM a gestão dos seguintes programas: Programa de Aquisição de Alimentos: PAA - e ação de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos. (MDS, 2015)
- Departamento de estruturação e integração de sistemas públicos agroalimentares (DEISP) é responsável pelo eixo do consumo. Sendo responsabilidade do DEISP a gestão dos seguintes programas: Apoio à implantação e monitoramento das ações do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional (SISAN), Rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e educação alimentar e nutricional. (MDS, 2015)

**Figura 1:** Estrutura da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



**Fonte:** Elaborado pela autora.

O presente estudo trata-se de modo particular sobre o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, que faz parte do eixo da comercialização, sendo responsabilidade do departamento de apoio à aquisição e à comercialização da produção familiar - DECOM.

### 3.2 Segurança Alimentar e Nutricional

De acordo com a lei orgânica de segurança alimentar e nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), entende-se por segurança alimentar e nutricional o direito de toda a população ao acesso de maneira regular e constante aos alimentos com uma boa qualidade, em quantidade que seja suficiente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Além disso, ela tem como base, práticas alimentares em que são observadas o respeito à diversidade cultural e que sejam ambientalmente, culturalmente, economicamente e socialmente sustentáveis.

“A depender de suas características, o sistema de produção e distribuição dos alimentos pode promover justiça social e proteger o ambiente; ou, ao contrário, gerar desigualdades sociais e ameaças aos recursos naturais e à biodiversidade”. (BRASIL, 2014, p. 18). Como percebemos, a segurança alimentar e nutricional é importante desde o seu processo de produção até a chegada a mesa do consumidor.

Para Madeley (2003), existem muitas razões que causam a insegurança alimentar, porém a principal delas é a pobreza. Em nível pessoal, a falta de segurança alimentar pode significar a impossibilidade de comer todos os dias, e não só a impossibilidade de receber uma refeição completa por dia (MADELEY, 2003, p. 44).

### 3.3 Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

O PAA é um programa por meio do qual o Governo Federal compra alimentos da agricultura familiar e os destina gratuitamente às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como por exemplo: restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias. (MDS – FAQ<sup>1</sup> PAA, 2015)

O programa foi criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Possui como objetivos fortalecer a agricultura familiar por meio do apoio à comercialização de seus produtos e promover o acesso à alimentação para as pessoas em situação de insegurança alimentar. (MDS, 2015).

O PAA é executado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Além disso, conta com uma importante parceira operacional no âmbito federal, que é a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB. (MDS – FAQ PAA, 2015).

O regulamento do PAA é definido por um grupo gestor formado por representantes dos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Educação (MEC). (MDS, 2015)

O grupo gestor tem como principal objetivo orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando-o por meio de suas resoluções (MDS, 2015).

Para que se alcancem os objetivos que se propõe, o PAA divide-se em seis modalidades, que são elas: Compra com doação simultânea, compra direta, apoio à formação de estoques, incentivo à produção e ao consumo de leite - PAA leite, compra institucional e aquisição de sementes. (MDS, 2015; MDS - FAQ PAA, 2015)

O presente estudo tem como foco a modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos compra com doação simultânea. Os dados que seguem foram coletados em documentação direta, e por meio de entrevista semidirigida com a analista em formulação, planejamento, gestão e acompanhamento de políticas de fomento às ações de inclusão produtiva e de compras governamentais e institucionais da SESAN.

### 3.4 Compra Com Doação Simultânea

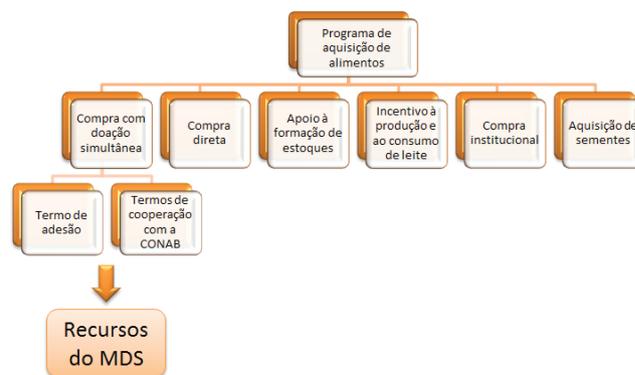
A modalidade compra com doação simultânea é o carro-chefe do Programa de Aquisição de Alimentos, presente hoje em 24 (vinte e quatro) Estados. Ela possui por finalidade o atendimento as demandas locais de suplementação alimentar. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015)

Além disso, a modalidade estimula que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos) e, em condições específicas definidas pelo grupo gestor do PAA, da rede pública filantrópica de ensino. (MDS – FAQ PAA, 2015).

Os alimentos adquiridos por essa modalidade devem ser de produção própria dos agricultores familiares, além de cumprir os requisitos de controle de qualidade exigidos nas normas vigentes. (MDS – FAQ PAA, 2015).

A execução dessa modalidade é feita, apenas, com recursos do MDS. Sua implementação se dá por meio de parcerias estabelecidas por meio do termo de adesão e formalização de termos de cooperação com a CONAB. (MDS – FAQ PPA, 2015; MDS, 2015).

**Figura 2:** Estrutura da modalidade compra com doação simultânea - PAA



**Fonte:** Elaborado pela autora.

No caso do termo de adesão, as organizações da agricultura familiar não podem formalizar o termo de adesão diretamente com o ministério, pois, apesar de o pagamento ser feito diretamente ao agricultor familiar, a inclusão de agricultores no PAA deve acontecer por mediação dos estados e municípios. (MDS - FAQ PAA, 2015; ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

No âmbito do termo de adesão, o pagamento é realizado pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor, por meio de um cartão bancário próprio

para o recebimento dos recursos do PAA. No âmbito do termo de cooperação, os recursos financeiros para execução do PAA são repassados pelo MDS a CONAB, que se responsabiliza pelo pagamento aos agricultores. (MDS – FAQ PAA, 2015; ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

O limite de participação conforme unidade familiar/ano é de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) para agricultores individuais (via termo de adesão) e R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para agricultores que participem por meio da agricultura familiar, totalizando o valor máximo de 2.000.000,00 (via Conab). Percebe-se que o valor destinado individualmente ao agricultor que aderir ao programa por meio da CONAB é maior do que aquele que adere ao programa individualmente (via termo de adesão), isso ocorre com o intuito de incentivar o cooperativismo destes. (MDS – FAQ PAA, 2015; ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

**Quadro 1:** Limites de compra

Limites de compras (por ano) – Compra com doação simultânea	
Decreto nº 8.293/2014 (Novos limites)	
Individual	6.500,00
Organização	2.000.000,00

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Para participar da compra com doação simultânea pela Conab, os agricultores familiares devem estar organizados em cooperativas ou associações e enviar propostas de participação à Conab. Depois que a proposta de participação for aprovada, a organização passa a fornecer alimentos às entidades conforme definido na proposta. (MDS – FAQ PAA, 2015)

Para participar da compra com doação simultânea pelo termo de adesão, o processo se inicia com a manifestação formal do ente (município e estado) ou do consórcio, sobre seu interesse em aderir ao programa por meio de ofício assinado pelo chefe do poder executivo ou presidente do consórcio. Nesse ofício, o prefeito ou governador indica o órgão/entidade e a equipe que será responsável pela gestão do programa. (MDS – FAQ PAA, 2015)

À medida que os convênios têm sido finalizados, estão sendo substituídos pelo termo de adesão. O termo de adesão passou a ser utilizados em 2012, e possui como finalidade proporcionar uma maior continuidade e facilidade na execução do programa. (MDS 2015; ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015)

Dados de 2014 apontam que os recursos utiliza-

dos para a execução da modalidade compra com doação simultânea utilizando a ferramenta termo de adesão foi de R\$ 128.474.934, 42 (cento e vinte e oito milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, novecentos e trinta e quatro reais e quarenta e dois centavos). Em relação à execução da Conab sobre a referida modalidade, o total de recursos utilizados em 2014 foi de R\$ 286.446.706,14 (duzentos e oitenta e seis milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, setecentos e seis reais e quatorze centavos). (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015)

**Quadro 2:** Valores investidos na compra com doação simultânea - 2014

Valores investidos em reais Compra com doação simultânea - 2014		
	R\$ Executados	<b>Lembrando que:</b> o convênio estadual têm sido substituído pelo termo de adesão.
Termo de adesão	105.549.122,12	
Estadual	22.925.812,30	
CONAB	286.446.706,14	
<b>Total</b>	<b>414.921.640,56</b>	

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Além disso, PAA Data (2015) revela que, no ano de 2014, o número de agricultores fornecedores foi de 83.964. O número de entidades atendidas pela compra com doação simultânea foi de 13.327 e a quantidade de atendimentos das mesmas somaram um total de 202.339.348 milhões.

## 4 Resultados e Análise de Resultados

### 4.1 Análise de cenário e Principais desafios

Antes da escolha da estratégia, foi importante ir ao encontro do que Fernandes e Berton (2005) expõem e realizar uma análise de cenário, considerando o panorama atual e futuro, para assim, obter um maior êxito na estratégia sugerida. Para tanto, foi realizada uma entrevista semidirigida para coleta e análise dos dados.

Observa-se um grande crescimento do programa, pois os dados revelam que desde sua criação em 2003 houve um crescimento anual considerável, obtendo um declínio somente no ano de 2013, pois foi um ano de auditorias, revisões de normativos, criação de novas modalidades, enfim, foi um ano de parada para reestruturar o programa em si. Por conta disso, muitos projetos foram interrompidos para avaliação e reorganização dos mesmos. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

No ano de 2014, o programa retoma o crescimen-

to em todas as modalidades. O cenário atual para o PAA é de ascensão, apesar do corte orçamentário realizado em várias esferas do governo. Percebe-se que o programa tem capacidade de superar a meta de 2014, porém é possível que não atinja a meta esperada. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015)

Segue abaixo o gráfico com a evolução dos recursos aplicados no PAA desde a sua criação:

**Gráfico 1:** Evolução dos recursos - PAA



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Conforme Chiavenato e Sapiro (2003) já citado no embasamento deste estudo, dizem sobre a importância de possuir uma atitude estratégica, foi realizado um levantamento dos principais desafios por meio de uma entrevista semidirigida. Após o levantamento desses dados, foi possível perceber um grande crescimento na modalidade compra com doação simultânea do PAA, porém, ainda há muitos desafios a serem alcançados. Dentre eles, destacam-se os relacionados na tabela abaixo.

**Tabela 1:** Desafios do PAA

Desafios do PAA
❖ Qualificar a demanda de alimentos de acordo com as especificações possíveis de atendimentos pela agricultura familiar;
❖ Consolidar circuitos de compras governamentais da agricultura familiar para o abastecimento da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição;
❖ Ampliar o acesso do público do Brasil sem miséria
❖ Articular o PAA com outros programas e políticas de governo;
❖ Estabelecer o PAA como promotor de compras de produtos orgânicos, agroecológicos, da sociobiodiversidade e saudáveis.
❖ Falta ou pouca capacitação dos gestores nos municípios em manusear o sistema informatizado do programa - SISPA

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Podem-se destacar dois desafios dentre os citados acima, relacionados à compra com doação simultânea, objeto do estudo em questão. O primeiro diz respeito à qualificação da demanda de alimentos de acordo com as especificações de atendimento da agricultura familiar e o segundo retrata a falta ou pouca capacitação por parte da equipe responsável pela gestão do programa nos municípios em manusear o SISPA. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015)

No caso da qualificação da demanda de alimentos,

de acordo com as especificações de atendimento da agricultura familiar, percebe-se que, em muitos casos, não há um controle sobre o que, realmente, as organizações necessitam e a quantidade de alimentos que precisam. Muitas vezes, chega-se uma demanda acima do esperado referente a uma quantidade muito grande de um determinado alimento, outras vezes, não se chega à variedade de alimentos realmente necessária para a composição de um cardápio diversificado. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

Já no caso da falta ou pouca capacitação por parte da equipe gestora do programa no município, é possível observar, por meio do feedback dos prefeitos das localidades, que, em muitos casos, a equipe responsável pela gestão do programa naquela região, não sabe manusear o sistema de gestão do programa, o SISPA – Sistema Informatizado do Programa de Aquisição de Alimentos. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015)

#### 4.2 Principais resultados – Compra com doação simultânea

Os principais resultados do PAA são o aumento da renda dos agricultores familiares, melhoria na qualidade e diversidade dos alimentos oferecidos por entidades da rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, crescimento da economia local, aumento da variedade de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, valorização da produção orgânica de alimentos e de produtos da sociobiodiversidade, entre tantos outros. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

Não há como deixar de destacar os grandes números alcançados pelo PAA. Desde a sua criação em 2003, o programa teve uma considerável ascensão, ficando evidente a sua contribuição para a retirada do Brasil do Mapa da fome. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

Dados apontam que entre 2003 a 2014, o PAA adquiriu 4 milhões de toneladas de alimentos, além de ter investido 5,3 bilhões para aquisição dos mesmos. Os dados comprovam ainda como o programa têm estimulado a agricultura familiar, pois são mais de 380 mil agricultores que fornecem produtos para o PAA. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

Segue abaixo a Tabela 2 apresentado os principais resultados do programa desde a sua criação (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015):

**Tabela 2:** Principais resultados do PAA

Principais resultados do PAA – 2003 a 2014
❖ 4 Milhões de toneladas de alimentos adquiridos;
❖ 5, 3 Bilhões investidos para aquisição de alimentos;
❖ Inclusão social: 50% dos agricultores estão inscritos no CadÚnico e 3.796 dos fornecedores são mulheres;
❖ Desenvolvimento regional;
❖ Hábitos alimentares saudáveis: Já são 3 mil itens adquiridos pelo PAA;
❖ Já são mais de 380 mil agricultores que fornecem produtos para o PAA;
❖ Mais de 20 mil entidades beneficiadas;
❖ O PAA está presente hoje em 3.311 municípios;
❖ Crescimento da agricultura familiar.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

### 4.3 Controle e Gestão - PAA

Observando o que Megginson, Mosley e Pietri (1998) ponderam sobre a importância do planejamento, realizou-se um levantamento de dados sobre a maneira que é realizada o programa e gestão do PAA. Os dados foram coletados através de entrevista semidirigida.

O grupo gestor é responsável pelo regulamento do PAA, porém, a coordenação do mesmo é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, especificamente, pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

Dentro do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar existem as coordenações, onde cada uma possui uma equipe técnica que cuida do planejamento e monitoramento das modalidades, isso porque cada uma possui a sua especificidade. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

No caso da compra com doação simultânea, o controle da execução é realizado da seguinte maneira:

- Dentro do temo de cooperação com a Conab, esta passa relatórios mensais, trimestrais e anuais ao MDS, em que, por meio deles, é realizado o monitoramento e controle do programa. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).
- Pelo termo de adesão, o monitoramento e controle da execução são realizados por meio do SISPA, pois toda a operação é desempenhada pelo sistema, atualizando, automaticamente, as informações fornecidas pelos usuá-

rios. Portanto, nesse caso, os relatórios estão, sempre, disponíveis para avaliação e controle. (ENTREVISTA SEMIDIRIGIDA, 2015).

### 4.4 Os ganhos do Fome Zero pelo PAA

Segundo o relatório o Estado de Insegurança Alimentar publicado em 2014, o Fome Zero teve uma participação muito grande para esse resultado positivo do Brasil, pois ele deu o primeiro passo para que o país colocasse a segurança alimentar e nutricional no centro da agenda do governo.

A estratégia Fome Zero foi composta de mais de trinta ações integradas abrangendo 19 Ministérios, com políticas estruturais direcionadas às causas básicas da fome, e políticas específicas visando combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais vulneráveis. (FAO, 2014, p. 36).

O PAA é uma das vertentes do Fome Zero, pois, desde sua criação, ele tem sido aperfeiçoado e o seu crescimento é bastante considerável. Com base na experiência do Programa Fome Zero, o governo criou vários programas com o intuito de erradicar a fome no país, e um desses programas é o PAA.

Indo ao encontro do que Madeley afirma sobre a importância da agricultura familiar e sobre seu papel na produção dos alimentos, o relatório da ONU aponta que o crescimento da agricultura familiar contribuiu, diretamente, para esse resultado.

O PAA, além de oferecer alimentos em quantidade e variedade necessárias às populações em situação de risco, ainda incentiva a agricultura familiar. Madeley assegura, ainda, o papel desta como a maior empregadora em países subdesenvolvidos, fortalecendo outro ponto importante que os dados mostram, pois através do PAA, a agricultura familiar tem crescido consideravelmente e mais de 50% dos agricultores participantes do PAA estão inscritos no CadÚnico, ou seja, estão em situação de vulnerabilidade.

### 4.5 As intervenções necessárias

O PAA tem atingido os objetivos que lhe foram propostos em seu planejamento, porém, são necessárias algumas intervenções no sentido de aprimorar os processos e alcançar os desafios que surgirem. As propostas estratégicas de intervenção aqui apresentadas foram escolhidas por se tratar de desafios da compra com doação simultânea.

#### 4.5.1 Propostas Estratégicas

##### 4.5.1.1 qualificação da demanda de alimentos de acordo com as especificações de atendimento da agricultura familiar

Essa avaliação deve levar em consideração o cenário, pois Caetano apresenta-o como uma ferramenta de suma importância que norteia inúmeras projeções futuras, garantindo assim um maior êxito na respectiva estratégia. Fernandes e Berton, autores citados no estudo, apresenta os objetivos como sendo uma parte primordial da estratégia, pois, segundo estes, por meio deles se consegue vislumbrar o futuro do projeto e, de fato, visualizar o cenário, tanto o atual como o futuro.

Observando esses aspectos, percebe-se que o cenário atual de incoerência entre a oferta e demanda ocorre porque não há um estudo dos cenários locais. Ou seja, a gestão municipal deve elaborar essa análise do cenário da região, mapeando a diversificação da demanda e oferta, com o objetivo de evitar prejuízos, reduzindo os custos e cumprindo assim, o objetivo do programa que é oferecer segurança alimentar ao mesmo tempo em que beneficia a agricultura familiar.

A proposta para essa questão é a elaboração de um sistema, em que será possível fazer o cadastro de todas as ofertas da agricultura local. Além disso, será possível fazer um registro de todas as unidades receptoras, especificando assim todos os itens necessário e quantidade adequada. Essa ação contribuirá de maneira significativa, pois evitará desperdícios, fazendo com que esses alimentos cheguem na quantidade correta e diversificação necessária.

A proposta é que o sistema seja semelhante ao SISPA, sob responsabilidade do grupo gestor – âmbito nacional. Os municípios terão acesso aos elementos cadastrados por região. Essa medida facilitará, também, na fiscalização dos recursos oferecidos e, conseqüentemente, terá uma maior eficiência, reduzindo custos e desperdícios deste.

##### 4.2.1.2 Falta ou Pouca Capacitação Por Parte da Equipe Responsável Pela Gestão do Programa no Município

A proposta para essa questão é a implantação de um curso *on-line*, em que seria possível a realização de cursos de capacitação para esses gestores. Além disso, o público-alvo ainda irá contar com a orientação de tutores, com o objetivo de sanar as dúvidas e fixar o conteúdo.

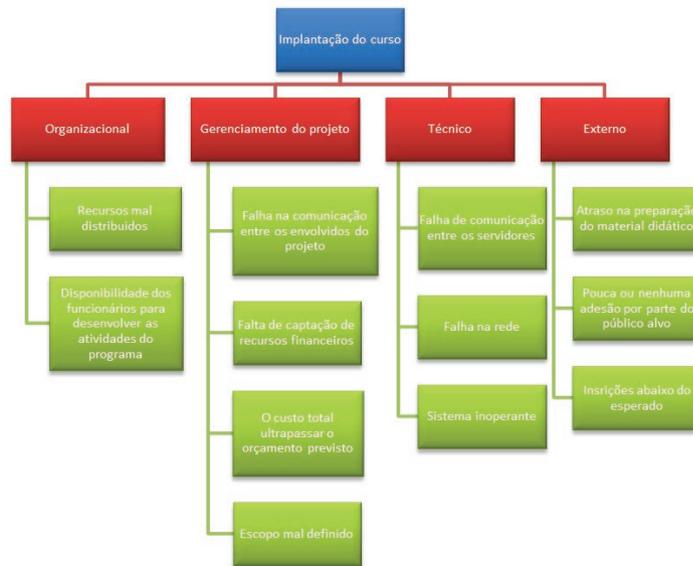
Os tutores podem ser escolhidos entre os colabo-

radadores do programa, sem interferir em suas atividades rotineiras. Esses tutores não receberão um salário fixo por esse serviço, porém, receberão bônus e gratificações. O site de cursos *on-line* ficará sob a responsabilidade da equipe do SISPA, podendo, assim, haver uma troca de informações sobre as melhorias que forem sendo necessárias.

O curso será oferecido, totalmente, gratuito, além de ser uma exigência para a adesão dos municípios no programa. Essa iniciativa irá contribuir de maneira positiva com a execução do programa, pois capacitando esses gestores municipais, haverá uma redução do número de erros nos cadastros, além de reduzir tempo e aperfeiçoar recursos.

Indo ao encontro do que Caetano e Salazar defendem, autores já citados nesse estudo, foi realizada uma análise de cenário, considerando-se os principais riscos que poderão impactar esse projeto de criação do curso. Foram observados alguns riscos que poderão afetá-lo. Segue abaixo a lista destes.

Figura 3: Estrutura analítica de riscos – EAR



Fonte: Elaborado pela autora

Observando-se o quadro acima, percebe-se, então, que há uma pequena parcela dos riscos que se ocorrerem, poderão afetar, negativamente, o projeto. Porém, é possível monitorar esses impactos, fazendo um acompanhamento específico destes, pois estes de fato colocam em risco a execução da estratégia proposta.

A estratégia escolhida para o acompanhamento desses riscos é mitigá-los, pois, dessa forma, serão realizadas ações antecipadas, para que a probabilidade dos riscos ocorrerem sejam reduzidas.

## 5 Considerações Finais

A fome tem sido uma grande preocupação para as nações, principalmente por ela, ainda, atingir uma parcela tão grande da população mundial, um total de 805 milhões de pessoas. Além disso, a falta de alimentos saudáveis e disponíveis denota, também, falta de qualidade de vida e afeta, diretamente, a dignidade humana.

Percebe-se uma grande contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos sobre o resultado satisfatório da Meta do Brasil em reduzir o número de subalimentados no País. Logo, o presente artigo foi de suma importância para agregar mais conhecimento sobre o assunto.

O estudo permitiu compreender que, por meio de políticas públicas, o Brasil conseguiu sair do mapa da fome, garantindo, assim, o acesso a uma alimentação saudável a população em estado de risco. Conclui-se, ainda, que o Programa de Aquisição de Alimentos contribuiu, de maneira direta, para esse resultado.

O objeto do estudo em questão é uma ferramenta eficaz na luta ao combate a fome e colabora com o objetivo do PAA, que é garantir a segurança alimentar e incentivar a agricultura familiar.

Portanto, observa-se que o objetivo geral do trabalho em contribuir com dados e estratégias foi atingido e a problemática respondida. Para conseguir responder ao problema, foi necessária a verificação dos objetivos específicos, que foram alcançados de forma satisfatória. Foi apresentada a teoria correspondente ao estudo, além de levantamento e análise documental do referido objeto. Em seguida, foram percebidos dois desafios da respectiva área, além de fornecer soluções estratégicas para os mesmos.

Como não foi possível ter acesso direto à gestão municipal deste, pela grande diversidade de estados participantes do programa, o presente artigo sugere que novos estudos sejam realizados sobre o tema.

Após os estudos, conclui-se que, para otimizar os resultados em compras públicas, é essencial o uso das ferramentas em planejamento em gestão. No estudo em questão, percebe-se que essas ferramentas têm sido utilizadas, proporcionando bons resultados para o PAA.

## Referências

BRASIL POST. ONU: fome no mundo cai, mas 805 milhões de pessoas continuam desnutridas. Disponível

em: <[http://www.brasilpost.com.br/2014/09/16/relatorio-onu-fome\\_n\\_5829570.html?>](http://www.brasilpost.com.br/2014/09/16/relatorio-onu-fome_n_5829570.html?>). Acesso em: 27 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de Fevereiro de 2010*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2003.

COLENCI JUNIOR, Alfredo et al. *Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação*. Rio de Janeiro: Pioneira Thomson Learning, 2003.

CONWAY, Gordon. *Produção de alimentos no século XXI: biotecnologia e meio ambiente*. São Paulo: Estação Liberdade, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Empresa pública*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1973.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

ESCRITÓRIO DE PROJETOS. *Matriz de probabilidade e impacto*. Disponível em: <<http://escritoriodeprojetos.com.br/matriz-de-probabilidade-e-impacto.aspx>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030s.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

FAO. *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional – Relatório 2014*. Brasília: FAO, 2014.

FERNANDES, Bruno Henrique Rocha; BERTON, Luiz

- Hamilton. *Administração estratégica: da competência empreendedora à avaliação de desempenho*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KETELE, Jean Marie; ROEGIERS, Xavier. *Metodologia da recolha de dados: Fundamentos dos métodos de observações, de questionários, de entrevistas e de estudo de documentos*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.
- MADELEY, John. *O comércio da fome*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Introdução à administração*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MDS. *Compra com doação simultânea*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/modalidades-1/compra-com-doacao-simultanea>>. Acesso em: 04 abr. 2015.
- MDS. *FAQ-PAA – Programa de Aquisição de Alimentos*, 2015.
- MDS. *Grupo gestor*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/grupo-gestor>>. Acesso em: 02 abr. 2015.
- MDS. *PAA Data*. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura)>. Acesso em: 17 jun. 2015.
- MDS. *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 02 abr. 2015.
- MDS. *Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/estrutura/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 02 abr. 2015.
- MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PUTRI JUNIOR, Paul H. *Administração: conceitos e aplicações*. 4. ed: Harbra, 1998.
- MIRANDA NETO, Manoel José. *A expropriação dos alimentos: análise das relações entre a produção agrícola familiar e o capital comercial: um estudo de caso na Amazônia*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1985.
- NASCIMENTO, Dinalva Melo do. *Metodologia do trabalho científico: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- PORTAL BRASIL. *Brasil sai do mapa mundial da fome, aponta FAO*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/09/brasil-sai-do-mapa-mundial-da-fome-aponta-fao>>. Acesso em: 14 maio 2015.
- PORTAL BRASIL. *Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/09/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>>. Acesso em: 11 maio 2015.
- RABELO FILHO, Fausto de Marcos. *Planejamento, objetivo e eficácia: síntese sistêmica do processo*. Brasília: Ser, 2009.