



## **ANÁLISE DA RETOMADA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA AGRICULTURA FAMILIAR DIANTE DA COVID-19: O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DO OESTE/SC**

André Luiz Simonetti  
Engenheiro Agrônomo  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Milena Demetrio  
Bacharela em Ciências Econômicas  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Angélica Servegnini de Wallau  
Advogada e Engenheira Agrônoma  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Paulo Henrique de Oliveira  
Dr. em Fitotecnia  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Brendo Henrique da Silva Costa  
Engenheiro Agrônomo  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Daniela Celuppi  
Pedagoga  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

**Resumo:** O objetivo deste trabalho foi investigar a retomada Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de São Lourenço do Oeste/SC diante da pandemia da COVID-19, focando nas diferenças entre um projeto operado por organizações da agricultura familiar e outro operado pela Secretaria de Assistência Social do município. Nesse sentido, a metodologia escolhida foi a análise dos dados encontrados nos documentos e arquivos disponíveis na Cooperativa dos Agricultores Familiares de São Lourenço do Oeste (COOPAF). Como resultado é possível verificar que as entidades da agricultura familiar possuem conhecimento para desenvolver os projetos do PAA, sendo que aqueles(as) agricultores(as) que fazem parte de organizações e cooperativas têm maior facilidade para acessar o Programa. Essa facilidade é devido à disposição de técnicos(as) capacitados(as) e que conhecem os objetivos do PAA, suas particularidades da produção, sazonalidade e beneficiamento dos produtos, possibilitando, assim, que os alimentos entregues tenham maior qualidade e o recurso seja utilizado de forma eficiente. Além disso, o estudo identificou que sem essas organizações os(as) agricultores(as) encontram desafios, tais como a emissão de notas fiscais, necessidade de reajustar os preços praticados e existência de burocracia no processo, o que acaba dificultando a entrega dos alimentos. Entretanto, apesar da necessidade de aperfeiçoamento, o PAA é de grande importância na geração de renda para

1



as famílias agricultoras, bem como para a garantia de segurança alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, contribuindo de forma pontual para o desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Rural e Regional. Políticas Públicas. Segurança Alimentar.

## Introdução

A agricultura familiar é uma categoria com importante participação na formação sociocultural e econômica no Brasil. Nesse contexto, na região sul, em especial no oeste catarinense, essa categoria desempenhou um papel significativo na formação dos territórios e núcleos populacionais, bem como no desenvolvimento regional.

Entretanto, a agricultura familiar foi somente reconhecida como categoria a partir da criação da Lei n.º 11.326, de 24 de junho de 2006, nominada Lei da Agricultura Familiar<sup>1</sup>. Antes de garantir sua classe e reconhecimento por meio dessa lei, esse segmento foi marginalizado no que se refere às políticas públicas, à assistência técnica e à extensão rural, tendo o início do seu reconhecimento institucionalmente apenas no ano de 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), bem como com a criação de uma estrutura específica dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (SCHNEIDER, 2006).

Como reflexo, especialmente a partir do ano de 2003, várias outras políticas foram criadas e implementadas, sendo que, em meio à discussão sobre a legitimidade da agricultura familiar, o Governo Federal criou o Programa Fome Zero. Esse Programa, principal política da área social do Governo, através de reflexões e articulações, culminou com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Essa ação estruturante foi instituída com o objetivo de criar demanda institucional, visando garantir um mercado consumidor para os produtos oriundos da agricultura familiar, estruturar a produção e, ainda, garantir a segurança alimentar das famílias em vulnerabilidade socioeconômica.

---

<sup>1</sup> De acordo com a presente Lei, considera-se agricultor familiar aquele que atenda simultaneamente os seguintes critérios: propriedade de até 4 módulos fiscais de área de terra; explore este imóvel, ou empreendimento, predominantemente com a mão de obra familiar; tenha renda familiar originada de atividades econômicas vinculadas ao estabelecimento; e dirija o estabelecimento com a sua família.



Inicialmente, o Programa só era acessado por organizações formais da agricultura familiar, o que ocasionou a criação de muitas associações e cooperativas, que se estruturaram e passaram a atuar também em outras áreas. Nesse contexto, no município de São Lourenço do Oeste, oeste catarinense, foi criada a Cooperativa dos Agricultores Familiares de São Lourenço do Oeste (COOPAF), objetivando articular a comercialização de leite das famílias agricultoras, passando, a partir do ano de 2008, a operar no PAA. Segundo a COOPAF (2021), os primeiros projetos apresentavam valores tímidos, mas, com o passar dos anos foram evoluindo, chegando a projetos de até R\$ 450.000,00, beneficiando, como unidades receptoras, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), o hospital da cidade, os asilos, a Associação de Moradores de Bairros, os grupos de idosos, além de uma grande quantidade de agricultores(as).

Contudo, apesar das potencialidades encontradas no município, houve um congelamento de recursos destinados ao PAA pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) no ano de 2013, sendo retomado apenas no ano de 2020, motivado pela pandemia da COVID-19. Assim, o Programa foi retomado na modalidade de compra com doação simultânea (PAA – CDS), um operado pela COOPAF e outro operado pela Secretaria de Assistência Social do município.

Nesse contexto, nosso objetivo foi analisar a retomada do PAA no município de São Lourenço do Oeste, diante da pandemia da COVID-19, focando nas diferenças entre o projeto operado por organizações da agricultura familiar e outro operado pela Secretaria de Assistência Social do município. Dessa forma, esperamos contribuir com os debates acerca das políticas públicas para a agricultura familiar, em especial o PAA e a sua contribuição para o desenvolvimento regional e rural. Para tanto, o artigo está assim estruturado: o primeiro capítulo trata do aporte metodológico; na sequência, o histórico do PAA; no terceiro, são apresentadas as potencialidades e limitações do Programa, bem como sua influência para o desenvolvimento regional; o quarto capítulo traz a análise documental realizada na COOPAF e na Secretaria de Assistência Social do município de São Lourenço do Oeste; e, por fim, as principais considerações acerca do estudo.



## **Aporte metodológico**

O município de São Lourenço do Oeste, está localizado no noroeste catarinense, a cerca de 600 Km da capital do estado, Florianópolis, fazendo divisa com o sudoeste paranaense. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), o município possui aproximadamente 24.291 habitantes, dos quais 12,5% estão no espaço rural e 87,5% vivem no espaço urbano, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,749, considerado alto.

Segundo o site da Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste, o setor secundário da economia do município está baseado principalmente na indústria alimentícia, seguido pela participação das indústrias nos ramos de metal mecânico, vestuário e derivados de cimento. No setor terciário, existe uma base comercial consolidada, que atende a população local e microrregional. No setor primário, a base da produção agropecuária é composta de produção diversificada, proveniente de pequenas propriedades, com predominância da produção de leite, aliada a outras atividades, principalmente produção de grãos, mas com uma crescente produção na área da horticultura, principalmente motivada pela venda nos mercados institucionais.

É com esse panorama que a pesquisa se torna relevante, visto que o PAA, junto com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), são os canais institucionais de comercialização mais importantes no município. Além disso, o Censo Agropecuário de 2012 apontou que o município apresentava 1.447 estabelecimentos agropecuários, dos quais 86% (1.244) correspondiam à agricultura familiar, demonstrando a importância de políticas públicas para a categoria. Cabe ressaltar que esse tipo de informação não constou no último Censo e, por isso, utilizou-se o do ano de 2012 (IBGE, 2012).

Assim, para realização deste trabalho foram consultados e analisados os documentos e arquivos disponíveis na sede da COOPAF de São Lourenço do Oeste, bem como o edital do projeto desenvolvido pela Secretaria de Assistência Social do município. Dessa forma, empregamos o método de pesquisa documental e revisão bibliográfica. Segundo Gil (2019), a pesquisa bibliográfica é feita em livros, artigos, periódicos científicos, teses e dissertações, e em anais de encontros científicos de temas de interesse; já, a pesquisa documental é aquela feita em documentos públicos oficiais, arquivos públicos, imprensa e arquivos privados (de empresas, sindicatos, associações de classe).



## O Histórico do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA é uma política pública de fomento à produção de alimentos pela agricultura familiar e comercialização aos órgãos públicos, caracterizando-se como um mercado institucional. O Programa foi criado no ano de 2003, pela Lei n.º 10.696<sup>2</sup>, fruto da convergência entre duas questões importantes: o debate sobre a segurança alimentar e nutricional e o fortalecimento da agricultura familiar (GRISA et al., 2010).

Segundo Sambuichi et al. (2020), a questão da fome foi incluída na agenda política brasileira no período da redemocratização, quando foi lançada a campanha “Ação da Cidadania”<sup>3</sup> contra a “Fome, a Miséria e pela Vida”, denunciando e chamando a atenção para os milhões de brasileiros abaixo da linha da pobreza. Ao mesmo passo, intensificava-se a luta da agricultura familiar por reconhecimento e pela criação de políticas públicas, movimento que levou à criação do PRONAF em 1996, importante, porém não suficiente para garantir a sustentabilidade desse grupo. Segundo Grisa et al. (2010), a agricultura familiar ficou à margem dos projetos do Estado, sofrendo com os processos de modificação tecnológica da modernização da agricultura e, de maneira mais distante, da formação histórica da estrutura agrária nacional.

Para Grisa et al. (2015), através da mudança política ocorrida na eleição de 2002, foi possível a maior participação popular no Governo Federal, propiciando aos atores envolvidos com os temas da segurança alimentar e nutricional e à agricultura familiar atuarem nas esferas do Estado, trazendo suas experiências e relações, o que foi aliado à reestruturação de espaços de participação social, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Todos esses fatores aliados articularam a promoção da agricultura familiar e o acesso à alimentação para a população. Campos e Bianchini (2013) corroboram ao afirmarem que a partir da instituição de novas políticas públicas e reestruturação de outras,

---

<sup>2</sup> Posteriormente alterada pela Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011.

<sup>3</sup> Fundada no ano de 1993 pelo sociólogo Herbert de Souza, articulando uma grande rede de mobilização no intuito de denunciar a fome e a miséria presentes na realidade de muitas pessoas no país.



com amplo apoio popular, a agricultura familiar passa de um grupo invisibilizado a uma categoria social cujas políticas de fortalecimento passam a ser referência.

O PAA foi criado numa união entre o MDA e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, contando com a colaboração do CONSEA, da CONAB e ampla participação de organizações populares (CAMPOS; BIANCHINI, 2013). Assim, o objetivo principal, no momento de sua criação, era o incentivo à agricultura familiar. No entanto, existem outros objetivos implícitos: a) o de promover o acesso à alimentação adequada para pessoas em situação de fome e b) a promoção do abastecimento alimentar por meio da formação de estoques estratégicos (SAMBUICHI et al., 2020).

A ideia de um programa que articula o desenvolvimento rural com o combate à fome é o caráter inovador do PAA. Outra característica, que mostra o quão progressista fora o Programa, foi a ampla parceria e confluência entre o Estado e a sociedade civil no seu planejamento, na implantação e na execução (GRISA; ZIMMERMANN, 2015). O PAA envolveu diversos atores em sua execução, com a finalidade de obter a capilaridade, o que garante o seu funcionamento, isso desde que tenha agentes locais engajados em sua execução. Por outro lado, a participação da CONAB é fundamental, como operadora de política agrícola comercial e de abastecimento no Brasil (SAMBUICHI et al., 2020).

Assim, partindo de problemas centrais como a baixa capacidade de produção, o acesso dos(as) agricultores(as) aos mercados e a existência de uma população de baixa renda sem acesso a alimentos em quantidade e qualidade, a instituição do PAA objetivou incentivar a agricultura familiar, a promover o acesso à alimentação e prover o abastecimento de estoques estratégicos. Tal planejamento resultou no aumento de produção da agricultura familiar, no acesso a mercados e na geração de renda, aumentou o acesso à alimentação para a população em vulnerabilidade socioeconômica e garantiu o abastecimento (SAMBUICHI et al., 2020).

Do ponto de vista da participação da agricultura familiar, a lei que institui o Programa apresentou, ao menos, dois elementos importantes: 1) explicita que os alimentos adquiridos pelo PAA são exclusivamente produzidos por agricultores(as) familiares; e 2) fica dispensado o uso de licitação, desde que os preços não sejam superiores aos praticados regionalmente. Esses elementos são importantes, pois garantem a participação de um público outrora à margem das políticas de Estado, e garante que as organizações desses(as) agricultores(as) sejam priorizadas frente à concorrência com grandes empresas (produzem a menores custos



devido à escala). Outra questão importante, é que ele possibilita a compra de produtos agroecológicos ou orgânicos com acréscimo de, pelo menos, 30% no valor pago, o que reconhece e incentiva a produção sustentável, a valorização da biodiversidade e os hábitos alimentares saudáveis (TRICHES; GRISA, 2015).

O decreto n.º 7.775/2012 adicionou outras finalidades, além das iniciais. Essas novas finalidades estavam baseadas em: incentivar o consumo e a valorização dos produtos da agricultura familiar; fortalecer circuitos curtos de comercialização; promover a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentivar hábitos alimentares saudáveis em níveis local e regional; e estimular o cooperativismo e associativismo (SAMBUICHI et al., 2020). O PAA beneficia os(as) agricultores(as) fornecedores(as), com prioridade para agricultores(as) de baixa renda, mulheres, produtores(as) orgânicos(as), comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e beneficiários consumidores (SAMBUICHI et al., 2020).

A aquisição de alimentos da agricultura familiar pode se dar por modalidades distintas que possibilitam o estímulo a redes locais de produção e distribuição de alimentos para populações em insegurança alimentar; regulação de preços, pela compra para formação de estoques; compra e doação de leite para famílias em vulnerabilidade social; abastecimento de hospitais, presídios, APAEs e outros estabelecimentos públicos com produtos da agricultura familiar (GRISA; ZIMMERMANN, 2015).

As modalidades de execução são: compra direta da agricultura familiar; formação de estoque pela agricultura familiar; PAA – CDS; incentivo à produção e ao consumo de leite; compra Institucional, cada uma possuindo uma forma de aquisição, uma fonte de recurso (MDA/MDS), um órgão executor (CONAB, Governo Federal, Estados e Municípios) e um limite máximo de comercialização (OLIVEIRA et al., 2019).

Dentre os principais resultados que podem ser aferidos ao Programa, encontram-se o aumento na renda das famílias agricultoras; o aumento da área produzida; a diversificação da produção; o aumento do autoconsumo, da agroindustrialização e da autoestima destes(as) agricultores(as), passando inclusive pela diversificação da renda; a melhorias na estrutura e no aumento na sucessão geracional das propriedades envolvidas. Já dentre os problemas e dificuldades encontradas, podem ser destacados: os atrasos nos pagamentos; o baixo limite de compra dos(as) agricultores(as); a burocracia excessiva; a alta exigência sanitária para produtos de origem animal; a falta de assistência técnica; a fragilidade na estrutura de armazenamento; a infraestrutura local para os(as) agricultores(as) e os preços pouco



atrativos. Ademais, foi encontrado como problema central, que as compras estão bastante relacionadas aos locais com grandes concentrações urbanas, indicando baixa cobertura do Programa nas regiões rurais afastadas (SAMBUICHI et al., 2020).

Ainda, para os autores supracitados, esses resultados, positivos e negativos, colocam o PAA em um dilema, o excesso de regulação, a burocracia e as exigências são empecilhos para que os(as) agricultores(as) familiares pobres possam acessar o Programa. Assim, indo contrário ao seu objetivo central que seria melhorar a capacidade de organização desse público.

Apesar de uma grande diminuição na aplicação total de recursos, notamos a ocorrência de uma redução drástica nos recursos destinados ao PAA, operado pela CONAB. O mesmo não ocorre nos Programas operados pelos estados e municípios, onde os(as) agricultores(as) acessam diretamente, sem a necessidade de estarem ligados a uma cooperativa. Essa forma de acesso facilita a participação de agricultores(as) mais vulneráveis econômica e socialmente, mas, por outro lado, diminui a capacidade de articulação desses(as) agricultores(as), assim como o seu protagonismo na elaboração dos projetos e na autonomia do planejamento da produção. Assim, promover o acesso dos(as) agricultores(as) de forma organizada é fundamental, uma vez que os prepara para acessar a outros mercados, como o PNAE (SAMBUICHI et al., 2020). A próxima seção discute as principais limitações e as potencialidades identificadas no Programa, através da literatura, além de demonstrar a importância dessa política pública nos processos de desenvolvimento regional.

### **PAA em perspectiva: limitações, potencialidades e importância para o desenvolvimento regional**

O PAA tem diversas limitações e potencialidades, assim como grande importância para a promoção do desenvolvimento regional, uma vez que gera renda às famílias e provê uma alimentação adequada para as populações em situação de vulnerabilidade social. Entretanto, para Borsatto et al. (2020), a interrupção do PAA levou a retrocessos na autonomia construída pelo arranjo institucional que, apesar de não explorar todo seu potencial, mostrava-se eficiente na geração de renda para essas famílias. O estudo identificou, ainda, algumas limitações, tais como, o baixo volume de alimentos adquirido pelo Programa, o baixo preço





pago, as exigências de qualidade, o desconto realizado pela cooperativa referentes aos operacionais (cerca de 18% da produção) e a demora da execução dos pagamentos. Segundo Oliveira e Assis (2019), a essas limitações ainda se soma a dificuldade de logística (recebimento e distribuição dos alimentos), a falta de assistência técnica adequada para atender às especificidades desse mercado, a insuficiência de recursos disponibilizados diante da demanda e a falta de instalações adequadas para o armazenamento e o processamento dos alimentos.

Para Mendes (2017), a falta de divulgação do Programa junto às famílias agricultoras, cooperativas e coletivos também foi/é uma grande limitação. Alinhado a isso, está a falta de conscientização de algumas instituições em aceitar os alimentos das famílias agricultoras, preferindo produtos industrializados, o que demonstra que esses(as) gestores(as) ainda não entenderam a importância de uma alimentação de boa qualidade e do Programa como instrumento de geração de renda para a agricultura familiar. Além disso, a existência da burocracia das instituições bancárias e a falta de um mecanismo de renovação automática dos contratos, também são vistos como uma limitação ao acesso do PAA. Ainda, para o autor, o acesso à plataforma *online* que operacionaliza o cadastro das famílias agricultoras é outra limitação, visto que muitas delas não possuem acesso a computadores ou à internet, inclusive as formas coletivas ou cooperativas.

Apesar dessas limitações, Ottati et al. (2020), em um estudo conduzido com agricultores(as) participantes do PAA de São Luís/MA, afirmam que o Programa favorece o aumento da quantidade e da qualidade dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, o que eleva a renda e a qualidade de vida das famílias investigadas. Já Borsatto et al. (2020), ao investigarem o PAA em Angatuba/SP, afirmam que o Programa aumenta a renda, mas não necessariamente a qualidade de vida dos(as) agricultores(as), fato evidenciado pelo relato das(os) entrevistadas(os).

Aumentando a qualidade de vida, diretamente ou não, o que não se pode negar é que o PAA tem um papel importante na formação de mercados para a agricultura familiar. Segundo Mendes (2017 p. 205), o Programa é “uma alternativa importante na distribuição mais justa e equilibrada de renda”, pois oferece à agricultura familiar uma oportunidade de entrar mercados que geralmente são centrados nas organizações do sistema agroalimentar hegemônico. Ainda que os preços praticados sejam defasados, a venda direta ao Estado



diminui a atuação de intermediários, formando uma cadeia curta de distribuição, que pode auferir maiores lucros às famílias agricultoras.

Oliveira e Assis (2019) afirmam que o Programa incentiva a produção diversificada, com modos de produção sustentáveis (orgânicas e agroecológicas) e boas práticas de processamento. Estes alimentos, produzidos de maneira segura e sustentável, atendem diretamente à população em situação de insegurança alimentar e às instituições, garantindo o cumprimento do direito humano à alimentação adequada. Para Mendes (2017), o PAA permite que as famílias agricultoras se organizem, fortaleçam as associações e as organizações, ganhem força política e fomentem a economia local através da injeção de renda.

Santos, Portilho e Lima (2020 p. 321) evidenciaram que o PAA “contribui para salvaguardar a segurança alimentar local e em certa medida também regionalmente”. Além disso, o caso pesquisado pelos autores demonstrou que o Programa contribui para a conservação da agrobiodiversidade ao subsidiar atividades agrícolas baseadas em práticas sustentáveis. O PAA também é um meio de inclusão social de famílias agricultoras excluídas dos mercados, não só pelo acesso à renda, mas também pelo reconhecimento e pela visibilidade do trabalho exercido por essas famílias.

Os alimentos fornecidos pelo PAA estão de acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira, documento que lança as bases para o que seria uma alimentação nutricionalmente adequada. Ao fornecer verduras, legumes, frutas, carnes, tubérculos e produtos minimamente processados, em geral, o Programa tem grande importância para manutenção da saúde da população em situação de vulnerabilidade social. No cenário atual de enfrentamento à crise sanitária causada pela COVID-19, onde 117 milhões de brasileiros(as) estão em situação de insegurança alimentar e 19 milhões passam fome, o PAA poderia alimentar pelo menos 12 milhões de pessoas, beneficiando cerca de 208 mil famílias agricultoras em 2.647 municípios, com um investimento de 0,005% do Produto Interno Bruto (PIB) de cada município (SAMBUICHI et al., 2020; VIGIAN, 2021).

O PAA se apresenta como uma ferramenta capaz de “promover a estruturação de cadeias produtivas, acesso a novos mercados e indução ao dinamismo econômico” (SAMBUICHI et al., 2020, p. 10). O Programa auxilia diretamente municípios com menor PIB *per capita*, com menor Índice de IDHM, com maior número de famílias agricultoras e maior número de habitantes em extrema pobreza. Dessa forma, ele tem potencialidade de ser uma



ferramenta contra a fome e a extrema pobreza, além do fomento à economia, visto que, em média, municípios que participam do Programa têm aumento significativo no PIB frente aos que não acessaram.

Neste sentido, pode-se afirmar que o PAA é uma importante ferramenta para a promoção do desenvolvimento regional. Dentre os fatores que promovem o desenvolvimento da região, podemos citar: o aumento de qualidade de vida gerado às famílias beneficiárias, permitindo a melhoria das suas capacidades e a saída da condição de extrema pobreza; o financiamento de famílias agricultoras e a garantia de venda de sua produção para um mercado institucional, podendo utilizar os recursos recebidos regionalmente, bem como, fomentar o comércio local e o chamado desenvolvimento endógeno; a manutenção dos espaços rurais ao prover uma renda justa às famílias agricultoras; a promoção das dietas saudáveis e sustentáveis ao consumir alimentos orgânicos ou ecológicos; e, o incentivo ao consumo de alimentos locais e regionais, os quais aumentam o nível de renda geral da população (SONNINO, 2019; OLIVEIRA; ASSIS, 2019; OTTATI et al., 2020; SANTOS; PORTILHO; LIMA, 2020).

### **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em São Lourenço do Oeste/SC**

No ano de 2003, foi criada por iniciativa do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (SINTRAF) de São Lourenço do Oeste, a COOPAF, com a finalidade de organizar a comercialização dos(as) produtores(as) de leite do município. Com a estruturação de políticas de incentivo à comercialização institucional, como o PAA e o PNAE, a Cooperativa passou a trabalhar com esses dois Programas no município, sendo essa a sua principal atividade. No ano de 2008, iniciou a doação de alimentos para a Associação de Moradores dos Bairros, o hospital, a APAE e os asilos do município.

No entanto, conforme corroborado por Sambuichi et al. (2020), a partir do ano de 2013 o Programa passou a sofrer com cortes severos de recursos destinados à modalidade de PAA – CDS, operados pela CONAB. Dessa forma, dentre os anos de 2013 e 2019, a COOPAF não conseguiu acessar os recursos para a inscrição de projetos no PAA.

No ano de 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19, houve a disponibilização de recursos que possibilitaram a inscrição de novos projetos dentro do PAA. Assim, no mês



de junho do ano de 2020, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) disponibilizou, por meio da CONAB, para o Estado de Santa Catarina, o valor de R\$ 6.080.544,19, sendo esse montante o suficiente para abranger a modalidade de PAA – CDS.

As organizações, cooperativas e associações poderiam inscrever projetos de até R\$ 320.000,00, limitados a R\$ 8.000,00 por pessoa física. A COOPAF de São Lourenço do Oeste inscreveu um projeto que totalizou R\$ 93.370,06, incluindo 16 agricultores(as) como beneficiários(as) fornecedores(as); e como unidades receptoras, o Serviço de Convivência da Assistência Social, a APAE e a Fundação Hospitalar São Lourenço, os três com sede no município, conforme consultado na CPR SC/2020/0041.

A proposta inscrita respeitou, além dos limites financeiros, a participação de no mínimo 40% de mulheres (foi registrada a participação de 45%) e a apresentação de alvarás para todos os produtos que envolvem processamento. Dessa forma, além das frutas e hortaliças, foram inscritos: panificados (pão, bolo, bolacha e macarrão), conserva de vegetais, mandioca descascada, doce de fruta, melado e filé de tilápia. A proposta foi aprovada no mês de julho de 2020 e, por ser um processo com muito controle por órgãos governamentais, após várias trocas de documentos e e-mails, as entregas iniciaram no mês de janeiro de 2021.

Já, em outubro de 2020, foi lançado por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social de Santa Catarina, o edital de chamada pública nº 001/2020, permitindo o cadastro de agricultores(as) familiares inscritos(as) no PRONAF, Declaração de Aptidão de Produtor (DAP), pessoa física, para a apresentação de ofertas de alimentos para o PAA, na modalidade CDS. Dessa vez, o MDS, por meio daquela Secretaria, disponibilizou ao estado de Santa Catarina, o valor de R\$ 6.910.805,11, já dividido para cada município de acordo com a quantidade de famílias em vulnerabilidade socioeconômica. Desse montante, foi destinado R\$ 23.116,33 para o município de São Lourenço do Oeste.

Neste projeto, as organizações não participaram. Dessa forma, cada agricultor(a) familiar que possuía DAP válida deveria fazer sua inscrição individualmente na Secretaria de Assistência Social do município, podendo inscrever produtos com limite de R\$ 6.500,00 cada, via termo de adesão. Os(as) agricultores(as) poderiam se inscrever em mais de um município, entretanto o Programa dava preferência aos(às) locais. Assim, oito agricultores(as) se inscreveram neste momento, todos também inscritos no projeto operado pela COOPAF, contemplando todo o valor destinado ao município.



A Secretaria do Estado, prevendo que os funcionários ligados aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) municipais não possuíam formação agrícola e pecuária e nas sazonalidades e especificidades dessas atividades, designou a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) para auxiliar na organização. Assim, o acesso ao Programa foi mais rápido, por apresentar um relacionamento direto Estado-agricultor(a), fazendo com que as propostas fossem aprovadas no mês de novembro de 2020 e as entregas iniciadas em fevereiro de 2021. No quadro a seguir (Quadro 1) é realizado um comparativo entre ambos os projetos, onde se evidenciam as principais diferenças entre eles.

**Quadro 1** – Comparativo entre os dois programas de PAA em andamento no município de São Lourenço do Oeste no ano 2021.

	<b>PAA operado pela COOPAF</b>	<b>PAA operado pelo CRAS</b>
Forma de acesso	Via CONAB	Via termo de adesão
Valor do projeto	R\$ 93.370,06	R\$ 23.116,33
Limite por DAP	R\$ 8.000,00	R\$ 6.500,00
Número de agricultores(as)	16	9
Pessoa responsável pelo projeto	Engenheiro Agrônomo da COOPAF	Psicóloga do CRAS
Forma de comprovação de venda	Emissão de nota manual do agricultor(a) para a COOPAF. E a Cooperativa emite nota fiscal eletrônica de venda para a CONAB.	Agricultor(a) emite nota fiscal eletrônica para o MDS.
Forma de pagamento	CONAB deposita dinheiro adiantado em uma conta bloqueada, sendo liberado mediante prestação de contas.	Ao fim do mês, o(a) agricultor(a) emite nota fiscal eletrônica dos produtos entregues e envia para o MDS, que tem prazo de um mês para pagar pelos produtos.

Fonte: autoria própria (2021).

Conforme pode ser visualizado no Quadro 1, a primeira diferença entre os dois projetos é a forma de inscrição. Quando realizada pela CONAB – COOPAF, as informações eram centralizadas, fazendo uma ponte entre agricultores(as), unidades receptoras e estados; já quando foi atrelado ao CRAS, houve dificuldade na inscrição dos(as) agricultores(as), pois, apesar de tanto o CRAS quanto a EPAGRI terem trabalhos primorosos em suas áreas de atuação, nenhum deles tinha conhecimento da operacionalização do Programa. Dessa forma,



o engenheiro agrônomo responsável pela COOPAF foi envolvido no processo, mesmo que informalmente, para auxiliar na inscrição dos projetos e ser intermediário dos(as) agricultores(as).

Durante o mês de fevereiro de 2021, as entregas ocorreram sem problemas, no entanto, houve entraves no pagamento aos(às) agricultores(as), já que se tratava de uma venda direta ao MDS e que exigia nota fiscal eletrônica. Para os(as) agricultores(as), isso foi um empecilho, visto que a maioria não possuía acesso a computador, à impressora, à internet ou aos conhecimentos técnicos necessários para geração de nota fiscal eletrônica, pois geralmente faziam seus registros de vendas via bloco de notas.

Nesse sentido, durante o mês de março de 2021, o PAA foi paralisado no município, fazendo com que os(as) agricultores(as) se reunissem para discutirem as alternativas existentes para a questão. Após os debates, ficou decidido que seria necessária a mudança na forma de emissão de nota fiscal, e se não houvesse essa possibilidade de mudança, eles teriam que deixar de fornecer os produtos ao Programa. Assim, depois de muita discussão e busca por informações, apenas cinco agricultores(as) resolveram fazer a mudança e quatro preferiram deixar de entregar. Para aqueles(as) que optaram por fazerem a mudança, a COOPAF se dispôs a emitir as notas fiscais, bem como instruir e auxiliar um membro da família para emissões futuras.

Outro problema evidenciado foi em relação aos preços dos produtos, conforme visualizado na Tabela 1. O projeto operado pela COOPAF trabalha com preços muito defasados, pois o edital se baseia em uma lista de preços de uma resolução datada de 2013, sem nenhuma alteração posterior, e os produtos estão sendo entregues na safra 2020/2021, ficando desatualizados em quase sete anos.

**Tabela 1 – Lista de preços de produtos comercializados no PAA.**

Produto	Valor pago no projeto operado pela COOPAF (kg)	Valor pago no projeto operado pelo CRAS (kg)
Alface	3,58	6,75
Banana caturra	1,64	1,93
Batata-doce	1,32	2,47
Brócolis	3,42	6,90
Tempero verde	8,36	8,36
Macarrão caseiro	9,28	9,06
Pão de trigo	7,96	11,20
Melado	10,11	12,58

Fonte: autoria própria (2021).



Dessa forma, os(as) agricultores(as) receberam, em alguns casos, a metade do valor de mercado como é o caso da alface: no PNAE, uma alface de 0,3 kg é comercializada a R\$ 3,29, na feira municipal, a mesma alface é vendida a R\$ 2,50, e no projeto de PAA da COOPAF, esse valor é de aproximadamente R\$ 1,19 (R\$ 3,58/Kg de alface). Apesar de o preço ser um grande problema do Programa, a COOPAF manteve as entregas, com a finalidade de estruturar o PAA como política pública e com o intuito de que nos próximos anos sejam abertos novos editais, com os valores corrigidos.

Ainda de acordo com a Tabela 1, o projeto operado pelo CRAS está com os preços mais atualizados, de acordo com os praticados nos mercados, pois, em sua elaboração, foram considerados os preços regionais. Ainda, usando como exemplo a alface, observamos que o projeto operado pelo CRAS comercializa esse alimento a aproximadamente R\$ 2,25 (R\$ 6,75/Kg de alface), praticamente o dobro do que no projeto operado pela COOPAF. Isso pode ser aplicado na maioria dos produtos constantes em ambos os editais.

Um aspecto importante a se evidenciar, quando comparados os dois canais, é a forma de pagamento. No projeto operado pela COOPAF, a prestação de contas é realizada quinzenalmente; e dentro da proposta da CONAB, esta compra os alimentos da COOPAF e doa para as entidades. Na prática, são os(as) próprios(as) agricultores(as) que entregam a produção para as entidades, isso sob a supervisão de um(a) responsável da cooperativa. Ao final de cada entrega, a cooperativa emite um termo de entrega, o qual é assinado pelos(as) agricultores(as) responsáveis, assim como a unidade recebedora emite um termo de recebimento e aceitabilidade, que atesta, além do recebimento, a qualidade dos produtos.

A cada 15 dias, a COOPAF emite uma nota de venda para a CONAB, essa nota é encaminhada juntamente com o termo de recebimento e aceitabilidade e o termo de entrega para a CONAB e ela tem até 10 dias para realizar a conferência e liberar a transferência do dinheiro para pagamento dos(as) agricultores(as), dinheiro este que já estava depositado em uma conta bloqueada. Dessa forma, exemplificando, se o(a) agricultor(a) realizar a entrega no dia 1 do mês, a prestação de contas é enviada até o dia 15, estando tudo dentro do esperado, ele(a) receberá pelo produto entregue, no máximo, no dia 25 de cada mês, o que significa que o(a) agricultor(a) recebe o pagamento dentro do mês em que entrega.

Já no canal operado pelo CRAS, os(a) agricultores(as) entregam e no mesmo dia emitem a nota, que é anexada ao sistema, o qual emite o termo de recebimento e aceitabilidade. No dia 25 do mês, o sistema processa os termos e gera o valor para



pagamento. Esse valor é repassado ao MDS, que cria o empenho para pagamento, o qual é transferido para uma conta benefício (aberta para cada agricultor(a) receber especificamente os recursos desse Programa). Esse empenho não tem prazo definido para ser realizado, sendo feito no mês posterior ao lançamento. Isso significa que os alimentos entregues pelos(as) agricultores(as) durante o mês de fevereiro foram processados para pagamento no dia 25 de fevereiro, dessa forma eles(as) receberão após o dia 25 de março. Então, as famílias agricultoras precisam esperar até dois meses para receber pelos produtos e alimentos entregues, o que se apresenta como uma dificuldade, principalmente para agricultores(as) de baixa renda, que dependem do recurso.

Independente dos limites e das potencialidades de cada um dos projetos, merece destaque a articulação entre COOPAF, EPAGRI e CRAS, para possibilitar a execução de ambos. Por meio deles, foram injetados mais de R\$ 116.000,00 na economia do município de São Lourenço do Oeste. Esse movimento contribui para o desenvolvimento do município, visto que gerou renda para as famílias agricultoras, assegurou a segurança alimentar de famílias urbanas que estavam em situação de vulnerabilidade socioeconômica e auxiliou entidades que, com recursos limitados, precisaram ampliar suas atividades durante o momento de pandemia.

Ressalta-se, aqui, a importância desse Programa. O valor monetário injetado na economia poderia ser dobrado, uma vez que o valor financeiro vai direto para os(as) agricultores(as), que gastam esses valores na economia local, desencadeando o desenvolvimento endógeno por meio do dinamismo das trocas locais e regionais. Por outro lado, os alimentos que chegam até as famílias possibilitam a segurança alimentar, ainda mais em um cenário alarmante quanto o que se desenhou devido à pandemia da COVID-19. Por fim, observamos que o PAA possibilita a divulgação dos produtos da agricultura familiar local, gerando a abertura de canais de comercialização em cadeia curta para as famílias agricultoras, pois faz com que muitas famílias e entidades passem a conhecer e prestigiar os produtos locais, criando relações sociais de proximidade com os(as) agricultores(as) e fortalecendo os laços de confiança da comunidade local





## Considerações finais

Este trabalho objetivou analisar a retomada do PAA no município de São Lourenço do Oeste, diante da crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19, focando nas diferenças entre um projeto operado por organizações da agricultura familiar e outro operado pela Secretaria de Assistência Social do município de São Lourenço do Oeste.

Notamos que as entidades da agricultura familiar do município possuem conhecimento para desenvolver os projetos de PAA, uma vez que os(as) agricultores(as) já estão organizados(as) e essas entidades, em sua maioria, possuem técnicos(as) capacitados(as), que conhecem os objetivos do Programa, as particularidades da produção, a sazonalidade e o beneficiamento dos produtos. Isso possibilita que os alimentos entregues tenham maior qualidade e que o recurso seja utilizado de uma forma eficiente.

Outro ponto importante é o suporte que as famílias agricultoras ligadas a organizações possuem, principalmente, para atividades burocráticas como a geração de notas fiscais. Ainda, pode ser observado que no projeto ligado à Secretaria de Assistência Social, a falta de acesso à informática e à internet acabaram excluindo alguns(as) desses(as) agricultores(as), já que eles(as) deveriam emitir as notas fiscais por conta própria. Esse é um grave problema, pois a falta de notas fiscais atrasa o pagamento das famílias agricultoras que já entregaram os alimentos e precisam desse recurso. Aliado a isso, notamos que as Secretarias Municipais de Assistência Social, apesar de realizarem trabalhos importantes, não possuem conhecimento suficiente no campo da agricultura, sendo um fator limitante na orientação e na execução dos projetos.

Além disso, é de suma importância rever alguns pontos dos projetos operados pelas entidades, entre eles: a excessiva burocracia, que acaba atrasando o início das entregas dos alimentos e o valor pago aos(as) agricultores(as) e a relação ao valor, pois atualmente está abaixo do valor pago nos mercados locais. Todavia, mesmo com esses desafios, é mérito a importância da manutenção e a expansão do PAA, já que ele visa gerar renda para famílias agricultoras e proporcionar alimentos de boa qualidade para instituições e famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, contribuindo de forma significativa para a segurança alimentar da população, principalmente os mais afetados pela pandemia, e para o desenvolvimento regional.



## Referências

BORSATTO, Ricardo Serra et al. Desafios do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em fomentar autonomia de agricultores familiares. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Porto União, v. 10, p. 1104-1122, 2020.

CAMPOS, Arnaldo de; BIANCHINI, Valter. A agricultura familiar passa a ser uma prioridade de estado. In: GROSSI, Mauro Eduardo del; KROEFF, Denise Reif (Org.). **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: MDS, 2014. p. 10-18.

Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. **Referência de preços do PAA em Santa Catarina**. Resolução nº 59 de 12 de julho de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?start=20>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. **Limites por modalidade PAA**. 2021. Disponível em: <[https://www.sds.sc.gov.br/images/Combate\\_a\\_Fome/Limites\\_financeiros\\_por\\_modalidade\\_PAA.pdf](https://www.sds.sc.gov.br/images/Combate_a_Fome/Limites_financeiros_por_modalidade_PAA.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GRISA, Catia et al. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Revista Retratos de Assentamento**, São Paulo, v. 13 n. 1, p. 137-170, jan./dez. 2010.

GRISA, Catia; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. Estado e Sociedade Civil na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: a Construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). **Agroalimentaria**, Bogotá, v. 21, n. 41, p. 17-36, jul./dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**: São Lourenço do Oeste. 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/sao-lourenco-do-oeste/panorama>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA – IBGE/SIDRA. **Censo Agropecuário 2017: agricultura familiar - MDA/PRONAF** (Lei n.º 11.326 de 24/07/2006). Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/defaultMDA.asp?z=p&o=2&i=P>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MENDES, Maurício Ferreira. **Políticas públicas em assentamentos rurais: potencialidades e limitações do PAA e do PNAE em Mato Grosso**. 2017. 235 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.



OLIVEIRA, Leticia Sales da Costa; ASSIS, William Santos de. O efeito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na gestão produtiva familiar e na segurança alimentar dos beneficiários no município de Irituia-Pará. **Revista Agricultura Familiar: Pesquisa, formação e desenvolvimento**, Belém, v. 13, n. 2, p. 35-56, jun. 2019.

OLIVEIRA, Leandro Gomes de et al. Gestão de relacionamento com aos agricultores familiares do PAA: um estudo de caso em Ubá-MG. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 26., Bauru, SP, 2019. **Anais...** Bauru, SP, 2020. Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/1117054/1/CarlosEduardoGestaoderelacionamento.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

OTTATI Ana, et al. Contribuição dos programas institucionais (PAA, PNAE e feira livre itinerante) na geração de renda e na qualidade de vida dos agricultores familiares da microrregião aglomeração urbana de São Luís – MA. **Extensão Rural em Foco: Apoio à Agricultura Familiar, Empreendedorismo e Inovação**, [S.L.], v. 1, p. 173-182, 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LOURENÇO DO OESTE. **Município:** apresentação. 2021. Disponível em: <[saolourenco.sc.gov.br](http://saolourenco.sc.gov.br)>. Acesso em: 5 abr. 2021.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. **O programa de aquisição de alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de COVID-19.** Brasília: DIRUR - IPEA, 2020.

SANTOS, Katia Maria Pacheco dos; PORTILHO, Wagner Gomes; LIMA, Solange Almeida. A produção agroalimentar da reserva de desenvolvimento sustentável quilombos e seu fornecimento ao programa de aquisição de alimentos - PAA. **Campo – Território: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia**, v. 15, n. 37, p. 299-329, ago. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTENCIA SOCIAL DE SANTA CATARINA. **Edital de chamada Pública N.º 001/2020.** Florianópolis, 2020.

SONNINO, Roberta. Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 14-29, 2019.

TRICHES, Rozane Maria; GRISA Catia. Entre Mudanças e Conservadorismos: uma Análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da Retórica da Intransigência. **Revista NERA, Presidente Prudente**, v. 26, n. 26, p. 10-27, 2015.

VIGISAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil.** Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2021. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br>>. Acesso em: 8 abr. 2021.