

## Comportamiento del Programa de Adquisición de Alimentos en los municipios gaúchos entre los años de 2011 a 2016

Junior Miranda Scheuer<sup>1</sup>

### RESUMEN

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) tiene como propósito principal fortalecer la agricultura familiar estimulando la producción y comercialización de alimentos con la donación a las entidades socio-asistenciales. Así, el PAA se convirtió en una política fundamental para el desarrollo rural y social. El objetivo fue analizar el comportamiento del Programa de Adquisición de Alimentos (modalidad Compra con Donación Simultánea) en los municipios de Rio Grande del Sur con agricultores familiares beneficiados, durante los años de 2011/2016. La investigación cuantitativa se desarrolló en dos etapas: primero, se recopilaron datos secundarios de la Companhia Nacional de Abastecimento y se elaboró una base de datos utilizando el software Excel; la segunda etapa consistió en el análisis estadístico descriptivo y multivariado usando el software InfoStat. El mejor desempeño del PAA medido por el número de municipios que se adhirieron al programa, la cantidad de agricultores beneficiados y las transferencias de recursos, fue durante los años 2011/2012, con una disminución en los demás períodos observados. Se constató una alta heterogeneidad de los datos y una similitud entre ellos en los años 2014/2015, 2013/2016 y no son homogéneos 2011 y 2012. Cuantitativamente, se encontró una inestabilidad en el desempeño del PAA que puede reflejarse, cualitativamente, en el desarrollo rural y social.

**Palabras-clave:** agricultura familiar; política pública; desarrollo rural.

### Behavior of the Food Acquisition Program in the Gaúchos municipalities between the years of 2011 to 2016

### ABSTRACT

The main purpose of the Food Acquisition Program (PAA) is to strengthen family farming by stimulating the production and commercialization of food by donating it to social assistance entities. Thus, the PAA became a fundamental policy for rural and social development. The objective was to analyze the behavior of the Food Acquisition Program (modality Purchase with Simultaneous Donation) in the municipalities of Rio Grande do Sul with beneficiary family farmers, during the years of 2011/2016. The quantitative research was developed in two stages: first, secondary data were compiled from the National Supply Company and a database was created using Excel software; The second stage consisted of descriptive and multivariate statistical analysis using the InfoStat software. The best PAA performance measured by the number of municipalities that adhered to the program, the number of farmers benefited and the transfers of resources, was during the years 2011/2012, with a decrease in the other periods observed. There was a high heterogeneity of the data and a similarity between them in the years 2014/2015, 2013/2016 and they are not homogeneous in 2011 and 2012. Quantitatively, an instability was found in the performance of the PAA that can be reflected, qualitatively, in the rural and social development.

**Key-words:** family agriculture; public politics; rural development.

---

<sup>1</sup> Doctorando en Ciencias Agrarias y asistente de profesor en la Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Correo: juniorscheuer@yahoo.com.br

## 1. INTRODUCCIÓN

En Brasil el tema del hambre, basado en el eje de desarrollo rural, tiene un contexto histórico que empezó en los años de 1930 y que se tornó prioridad en el inicio del siglo XXI. En las publicaciones de Coimbra et al. (1982), L'Abbate (1988), Schmitz et al. (1997), Vasconcelos (2005), Belik y Chaim (2009), CONAB (2012), Caldas y Ávila (2013), Peixinho (2013) y FNDE (2016) se percibe la importancia del tema y se puede destacar la trayectoria en diferentes fases:

- a) década de 1930: reconocimiento de los problemas relacionados con el hambre y la malnutrición, con consecuencia en la salud pública, lo que culminó en acciones iniciales del gobierno federal;
- b) década de 1940: creación del salario mínimo (1º de mayo) y el *Serviço de Alimentação da Previdência Social*, ambos dirigidos a los trabajadores; el *Instituto de Nutrição* recomendaba que el Estado debería proveer alimentos para los estudiantes, pero los problemas económicos nacionales en aquél momento imposibilitaron la acción;
- c) 1945: creada la *Comissão Nacional de Alimentação*;
- d) década de 1950: de especial interés son los estudios y el trabajo de Josué de Castro como diputado federal y Presidente del Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que advirtió de las graves consecuencias de la pobreza y el hambre, y su resolución requería el interés y voluntad política de los actores sociales (CASTRO, 2001); con el *Plano Nacional de Alimentação e Nutrição* se logró recursos para financiar la compra de alimentos a los estudiantes a través del *Fundo Internacional de Socorro a Infância* (actualmente con el nombre de *Fundo das Nações Unidas para a Infância* – UNICEF);
- e) 1955: por medio de los decretos, el *Ministério da Educação e Cultura* institucionalizó la *Campanha de Merenda Escolar*;
- f) 1960: fuerte presencia de alimentos con origen de los Estados Unidos mediante el Programa Alimentos para la Paz (United States Agency for International Development y Programa Mundial de Alimentos de la Organizaciones de las Naciones Unidas), ayudando con la ejecución de la campaña brasileña;
- g) 1965: se cambia el nombre anterior del programa para *Campanha Nacional de Alimentação Escolar*;

- h) 1973: en continuación de las acciones anteriores, el gobierno federal desarrolló el *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição* considerado, por Silva (1995, p. 90), como una política que acercaba a los productores de alimentos a los consumidores finales, “(...) incluyendo suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos”;
- i) 1976: articulación entre la *Campanha Nacional de Alimentação Escolar* con el *II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição*; hasta entonces, parte de los recursos para el programa de alimentación venían de inversiones exteriores y, a partir de esa época, los recursos son oriundos del *Ministério da Educação e Cultura*;
- j) 1979: alteración del nombre para *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE), constituyéndose en una de las directrices del *II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição* (en ese momento comenzaron las primeras adquisiciones de alimentos de la agricultura familiar);
- k) 1983: el *Ministério da Educação e Cultura* crea la *Fundação de Assistência ao Estudante* con la atribución de formular, financiar y gestionar la alimentación escolar;
- l) 1988: en la Constitución de la República Federativa de Brasil (inciso VII del artículo 208) la alimentación escolar pasó a ser un derecho constitucional que asegura la alimentación de los alumnos de la educación básica por los gobiernos federal, estatales y municipales (BRASIL, 1988);
- m) 1991: elaboración de la *Política Nacional de Segurança Alimentar*;
- n) 1993: se establecen los criterios y modalidades para la compra de los géneros alimenticios por medio de licitaciones y contratos de la administración pública (Ley Federal nº 8.666, de 21 de junio de 1993 – BRASIL, 1993); se crea el *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (CONSEA);
- o) 1994: descentralización (Ley Federal nº 8.913, de 18 de julio de 1994 – BRASIL, 1994) del PNAE; la *Fundação de Assistência ao Estudante*, vinculado al *Ministério da Educação e Cultura*, comenzó a establecer asociaciones directas con los estados y los municipios para el traspaso de recursos específicos para la compra de alimentos (exceptuando el proceso de licitación), siendo responsable de la compra de productos alimenticios, la preparación de los menús de las escuelas, control de calidad, la contratación de profesionales en el área y el despliegue y mantenimiento de la infraestructura necesaria como compensación para los estados y municipios, además

- de la concepción de los *Conselhos de Alimentação Escolar* con el propósito de fiscalizar, controlar y supervisar el programa, siendo el consejo uno de los requisitos para la obtención de los recursos;
- p) 1995: creación del *Programa Comunidade Solidária* (con el fin al enfrentamiento de los problemas recurrentes del hambre y miseria);
- q) 1996: *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* (PRONAF);
- r) 1997: el *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE – MEC) sustituye la *Fundação de Assistência ao Estudante* en el gerenciamiento del PNAE;
- s) 1998: obligatoriedad de descentralización de los recursos del PNAE a los estados, Distrito Federal y municipios sin la realización de convenios, ajustes, acuerdos o contratos (Medida Provisoria n° 1.784, de 14 de diciembre de 1998 – BRASIL, 1998a); en la Ley Federal n° 9.649, de 27 de mayo de 1998 (BRASIL, 1998b); la *Fundação de Assistência ao Estudante* fue sustituida por el *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE); creación del *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*;
- t) 2001: en la Medida Provisoria n° 2.178, de 28 de junio de 2001, se tornó obligatorio que el 70% de los fondos transferidos se convirtiesen en la adquisición de productos básicos y con respeto a las costumbres regionales, así como la vocación agrícola del municipio (BRASIL, 2001);
- u) 2003: sustitución del *Programa Comunidade Solidária* por el *Programa Fome Zero* (aunque los estudios sobre el hambre y la pobreza han iniciado en 2001 por el Instituto da Cidadania con actuación especial de José Graziano); concepción del *Programa de Aquisição de Alimentos* (Programa de Adquisición de Alimentos – PAA) por la Ley Federal n° 10.696, de 2 de julio de 2003, como un eje estructurante entre las propuestas del *Fome Zero* (BRASIL, 2003a);
- v) 2006: reemplazo del Fundo, citado anteriormente, por el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (FUNDEB) (Emenda constitucional n° 53, de 20 de diciembre de 2006); en ese año fue creada la Ley Federal n° 11.346, de 15 de septiembre de 2006, que asegura el *Direito Humano à Alimentação Adequada* por medio del *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (SISAN); el PAA integra el SISAN;
- w) 2009: la Ley Federal n° 11.947, de 16 de junio de 2009, regulada por la resolución de la FNDE n° 38, se amplió la disponibilidad de los alimentos para toda la red

educacional y la obligación del gasto de al menos el 30% de los recursos transferidos desde el FNDE para la compra (mediante convocatoria pública, sin licitación) de productos alimenticios de la agricultura familiar con prioridad para las comunidades tradicionales, indígenas y remanentes de quilombos; apoyar la sostenibilidad de la agricultura y la producción/adquisición de alimentos diversificados, sanos y que respeten la cultura y tradiciones del territorio; la acción intersectorial, con el involucramiento de la sociedad civil a través del CONSEA (BRASIL, 2009);

- x) 2010: se creó la *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (PNSAN) por el Decreto Federal nº 7.272, de 25 de agosto de 2010;
- y) 2011: edición del *Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis* en Brasil (2011-2022); institucionalización del *Plano Brasil Sem Miséria*;
- z) 2011/2012: el PAA pasa por reglamentaciones (Ley Federal nº 12.512, de 14 de octubre de 2011, complementado por la Resolución nº 50, de 26 de septiembre de 2012, reglamentado por el Decreto Federal nº 7.775, de 4 de julio de 2012);
- aa) 2012: *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (PlanSAN 2012-2015);
- bb) 2013: Resolución del FNDE nº 26, de 17 de junio de 2013, que trata sobre la educación alimentaria y nutricional y la adquisición de géneros alimenticios de la agricultura familiar;
- cc) 2015: Resolución del FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015, que altera la redacción de la Resolución nº 26 con el objetivo el fortalecimiento de la agricultura familiar; Decreto Federal nº 8.473, de 22 de junio de 2015, que estableció un porcentaje mínima de 30% para las compras institucionales de la agricultura familiar en la esfera federal;
- dd) 2016: 2º *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (PlanSAN 2016-2019).

En resumen, el tema del hambre en Brasil es tratado desde más o menos el inicio del siglo XX hasta los días actuales, con gestión política y períodos distintos, todavía se observa un mayor énfasis a partir de los años de 1990.

Más allá del tema del hambre de la población se nota una relación entre la producción de alimentos y la agricultura familiar principalmente en los programas PNAE y PAA. La última política pública, que es el objeto de estudio en ese artículo, tiene como objetivo promover la agricultura familiar y la producción rural sostenible, con la inclusión económica

y social de los beneficiarios, el fortalecimiento de las actividades agropecuarias a partir del estímulo a la producción, su industrialización y agregación de valor en los géneros alimenticios, generación de trabajo e ingresos y su organización en asociaciones y cooperativas (BRASIL, 2012a).

Por otro lado, el PAA también tiene como propósito la valorización de la biodiversidad, de los costumbres y cultura local, el consumo de alimentos más sanos, facilitar o acceso a personas en estado de inseguridad alimentaria y nutricional de alimentos con regularidad, calidad y cantidad adecuada, organizar el stock público de alimentos, impulsar los mercados locales y regionales, además de las redes de comercialización (BRASIL, 2012a).

Pueden ser proveedores de alimentos al PAA los agricultores familiares, los silvicultores, los extractivos, los pescadores, los pueblos indígenas, las comunidades tradicionales y otras formas de organización bajo la Ley Federal nº 11.326, el 24 de julio de 2006 (BRASIL, 2006), con producción y comercialización de los alimentos realizado preferencialmente en el municipio de origen, articulando la producción con la demanda local por los géneros alimenticios (AGAPTO et al., 2012). Sin embargo, se dará prioridad en el programa las familias rurales con menores ingresos (BRASIL, 2011).

El PAA está vinculado al SISAN y los CONSEA son instrumentos de control y participación social de los agricultores familiares que fueron beneficiados por el PAA. En la falta de este consejo en la administración pública (en particular los municipios), otra instancia de control puede ser accionada, en especial el *Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável* u o *Conselho de Assistência Social* (BRASIL, 2011).

El Programa de Adquisición de Alimentos, desde su creación hasta el presente, sufrió algunas modificaciones y las principales son: las modalidades de adquisición, los valores correspondientes a los agricultores familiares y la gestión institucional del programa.

En la época de su creación, la compra se realizaba a través de la adquisición por la Cédula del Produtor Rural (CPR), llamado de CPR-alimentos, o de otra forma de compra anticipada definida por el Grupo Gestor del PAA (GGPAA) (BRASIL, 2003b), con un valor máximo de US\$ 800,00. El Grupo de Gestión estuvo formado por representantes de los *Ministérios do Desenvolvimento Agrário*, de la *Agricultura, Pecuária e Abastecimento*, de la *Fazenda*, del *Planejamento, Orçamento e Gestão* y del *Gabinete del Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome* (BRASIL, 2003c).

Actualmente el PAA está estructurado en seis modalidades: *Compra com Doação Simultânea* (Compra con Donación Simultánea), *Compra Direta*, *Incentivo à Produção e ao*

*Consumo de Leite, Apoio à Formação de Estoques, Compra Institucional y Aquisição de Sementes* y el valor máximo de la principal modalidad – *Doação Simultânea* – es de US\$ 2.700,00. El GGPA es coordinado por el *Ministério de Desenvolvimento Social* y es formado por expertos del propio ministerio, del *Ministério de Desenvolvimento Agrário*, de la *Agricultura, Pecuária e do Abastecimento*, del *Planejamento, Orçamento e Gestão*, de la *Fazenda* y de la *Educação* (BRASIL, 2012a, b).

Entre las modalidades del PAA se destacan aún: los alimentos cultivados a partir de las técnicas agrícolas agroecológicas y/u orgánicas los agricultores podrán recibir hasta 30% más sobre el valor de los alimentos cultivados de manera convencional (BRASIL, 2011); los órganos y entidades de administración pública federal (universidades, hospitales, ejército, entre otros) por medio del Decreto nº 8.473, de 22 de junio de 2015, deben adquirir al menos 30% de los alimentos de la agricultura familiar sin necesidad de licitación (BRASIL, 2015).

Otra modificación importante en el PAA es la inclusión del programa en las directrices del *Plano Brasil sem Miséria* en lo cual se asoció el CONSEA como un instrumento de control y participación social del PAA, la ejecución de las modalidades del programa por estados, por el Distrito Federal, por los municipios y consorcios públicos sin la exigencia de la realización de convenios, sin embargo, a partir de un termo de adhesión (un contrato), con la remuneración de los agricultores familiares beneficiados directamente por el gobierno (BRASIL, 2011). El programa también es operado por la *Companhia Nacional de Abastecimento* (CONAB) por medio de convenios (BRASIL, 2012a).

La adquisición de los alimentos de la agricultura familiar se realiza a través de límites presupuestarios y financieros del gobierno federal y los precios de los productos son establecidos por el GGPA (compuesto por representantes de los ministerios), en línea con los valores vigentes en el mercado local y/o regional (BRASIL, 2011).

La construcción y mejoras implementadas en el PAA desde su creación en el año de 2003 hasta hoy es estudiado por diversos investigadores. Mendes et al. (2014) destacó que el programa es un nuevo marco en la etapa de las políticas públicas de fortalecimiento de la agricultura familiar pues garantiza un canal de comercialización de la producción agropecuaria de los agricultores beneficiados.

Se puede considerar el PAA como un programa redistributivo con el estímulo a la producción familiar rural y una herramienta de redireccionamiento de las políticas públicas de desarrollo territorial rural pues concilia las políticas de seguridad alimentaria y nutricional con la política agrícola, promueve la generación de ingresos a las familias rurales, con reducción

del hambre y la pobreza y asegura un mercado para la comercialización de la producción de los agricultores familiares (SCHMITT, 2005; MATTEI, 2007; AGAPTO et al., 2012; LEMOS; LIMA, 2014; SCHEUER et al. 2016).

Conforme Becker y Anjos (2010), la ejecución del PAA en las familias rurales resulto en el desarrollo rural con la organización y dinamización socioeconómica y productiva y promovió acciones que sostienen el agricultor en el campo y contribuí con la mejoría en los ingresos familiares, además de estimular la economía de los municipios (SANGALLI; SCHLINDWEIN, 2013) a través de la producción agropecuaria en función de la demanda (DIAS et al., 2013).

El desarrollo rural observado por los investigadores desde la implementación del programa puede ser comprendido como un “processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais” (SCHNEIDER, 2004, p. 98).

El desarrollo rural, en la interpretación de Vassallo (2008, p. 2), es la “passagem de um estágio de desenvolvimento de um espaço rural, caracterizado pelas Necessidades Básicas Insatisfeitas (...) individual e coletiva, a outro estágio com condições que permitam um melhor desenvolvimento das pessoas por uma maior satisfação das Necessidades Básicas”.

Con base en la presentación del tema, el objetivo de este artículo fue analizar el comportamiento del Programa de Adquisición de Alimentos (modalidad Compra con Donación Simultánea) en los municipios de Rio Grande del Sur con agricultores familiares beneficiados, durante los años de 2011 a 2016.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

El estudio, cuantitativo, fue realizado a partir de los datos secundarios de la *Companhia Nacional de Abastecimento* con el análisis de la modalidad Compra con Donación Simultánea del Programa de Adquisición de Alimentos ejecutada en los municipios del estado de Rio Grande del Sur con agricultores familiares beneficiados por el PAA durante los años de 2011 a 2016.

La investigación se desarrolló en dos etapas:

- a) primera etapa: se recopiló información del programa y se elaboró una base de datos utilizando el software Excel de Microsoft (MICROSOFT, 2016);



b) segunda etapa: consistió en el análisis estadístico descriptivo (resumen o descripción de las principales características de los datos obtenidos) y multivariado (examen simultáneo de un conjunto de variables) (TRIOLA, 2004) utilizando el software InfoStat, versión 2016 (RIENZO et al., 2016).

En los análisis cuantitativos se utilizó (TRIOLA, 2004):

- a) frecuencia absoluta (n): número de veces que una variable asume un determinado valor;
- b) frecuencia relativa (%): cociente entre la frecuencia absoluta y el número total de variables;
- c) valor mínimo: valor de la variable más pequeño;
- d) valor máximo: valor de la variable más grande;
- e) media: medida de tendencia central de una distribución;
- f) mediana: distribución del valor en lo medio;
- g) desviación estándar (DE): medida de variación de las variables con la observación de la media;
- h) coeficiente de variación (CV): valor de la desviación estándar con respecto a la media;
- i) cluster: búsqueda de grupos homogéneos entre las variables.

Además, se buscó la profundización del estudio a través de la revisión bibliográfica de temas relativos a la investigación y que ayudaron en la comprensión y discusión de los datos presentados.

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La agricultura familiar gaúcha es beneficiada por el PAA desde su implementación en el año de 2003, pero el programa sufrió modificaciones al largo de su existencia. A partir de 2011, con el mandato de la expresidenta Dilma Rousseff, el PAA hizo parte del *Plano Brasil sem Miséria* en lo cual introdujo algunas medidas que muy probablemente impactaran en la ejecución y beneficio por los agricultores familiares (Tabla 1).

Tabla 1 – Frecuencia absoluta y relativa de la participación de municipios, agricultores y valores formalizados/ejecutados en el PAA.

Año	Municipios adheridos		Agricultores beneficiados		Valor formalizado <sup>4</sup> (en millares de US\$)		Valor ejecutado <sup>5</sup> (en millares de US\$)	
	n	%	n	%	n	%	n	%
2011	49	34,03	4.121	33,62	5.505,11	28,63	4.791,63	34,06
2012	26	18,06	3.232	26,37	4.184,12	21,76	2.895,98	20,59
2013	14	9,72	1.065	8,69	1.714,94	8,92	1.233,50	8,77
2014	22	15,28	1.764	14,39	3.201,61	16,65	2.270,50	16,14

2015 <sup>1</sup>	19	13,19	1.377	11,24	3.009,05	15,65	2.310,32	16,42
2016 <sup>2</sup>	14	9,72	697	5,69	1.615,23	8,40	565,94	4,02
Total	144 <sup>3</sup>	100	12.256 <sup>3</sup>	100	19.230,06	100	14.067,87	100

<sup>1</sup>Algunos contratos para el suministro de alimentos se están ejecutando hasta el momento de la investigación. <sup>2</sup>Los contratos para el suministro de alimentos se están ejecutando hasta el momento de la investigación. <sup>3</sup>No se distinguió el número total de municipios y de agricultores beneficiados entre los años. <sup>4</sup>Valor que fue contratado entre los agricultores y el PAA. <sup>5</sup>Valor efectivamente realizado entre los agricultores y el PAA.

Fuente: Adaptado de CONAB (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Entre las principales medidas (a partir de la inclusión del PAA en el *Plano Brasil sem Miséria*) se destaca la forma en que los acuerdos son firmados. Anteriormente a la actualización del programa por la Ley n° 12.512, la adquisición de los alimentos de los agricultores familiares era hecho a través de convenios entre la CONAB con los agricultores y ellos debían estar organizados en cooperativas o asociaciones.

Posteriormente a la actualización, “a transição do modelo de convênios para o de termos de adesão também comprometeu a implementação do programa” (VALADARES y SOUZA, 2015). Así, se han dispensados los convenios y se introdujo los términos de adhesión en los cuales la compra y el pago de los géneros paso a ser realizado de modo individualizado entre el gobierno federal y los agricultores y, se atribuyó a los gobiernos estatales y municipales la responsabilidad de registrar los agricultores en una plataforma del PAA (BRASIL, 2012c), además de reducir la importancia de la organización de los agricultores en cooperativas y/o asociaciones.

Analizando los datos, del año 2011 a 2012, por ejemplo, hubo una disminución de 47% de municipios gaúchos que adhirieron al programa y 22% de agricultores familiares beneficiados. De 2011 a 2016 la reducción fue aún mayor: 71% y 83%, respectivamente. Con relación al valor ejecutado, en el escenario de Rio Grande del Sur hubo una reducción de 88% de inversión del año 2011 a 2016, en cuanto en nivel federal la reducción fue de 56% (VIEGAS, 2017).

Más allá del cambio estructural en el programa (de convenio para los términos de adhesión) también registrado por Oliveira y Pinheiro (2015), algunos problemas relacionados a documentación, valor de acceso y organización de los agricultores familiares son factores que pueden también haber contribuido en la reducción planteada, así como observado por Souza-Esquerdo y Bergamasco (2014).

En el año de 2011 el municipio de Canoas registro la mayor participación de agricultores familiares (17%) beneficiados por el PAA, del valor formalizado y ejecutado

(13%), contrariamente a Mato Leitão y Candiota que, por más que formalizaron acuerdos con el PAA no fueron ejecutados, implicando en la disminución de los agricultores favorecidos.

En 2012, nuevamente el municipio de Canoas presento los mejores resultados (36%, 35%, 27%, respectivamente), en la otra punta Candiota con la misma complicación del año de 2011.

En el año de 2013 no hubo propuestas desde Canoas, así el municipio de Eldorado do Sul asumió el puesto (26%, 28%, 15%). En este periodo todas las propuestas formalizadas fueron ejecutadas, y el municipio de menor participación fue Boqueirão do Leão, con 2% en los tres ejes analizados.

Eldorado do Sul en el año de 2014 registro el mayor número de agricultores familiares participantes (15%) y Nova Santa Rita con los valores formalizados y ejecutados (16%). El municipio de Piratini apareció solamente con 1% en los tres ejes.

En 2015, el municipio de Constantina prevaleció con 19%, 22% y 24% en los tres ejes (hasta el momento de la investigación los contratos aún estaban en ejecución). El municipio de Silveira Martins no llego a representar 1%, siendo la región de menor participación.

Por ende, los agricultores familiares de Pelotas obtuvieron la mayor participación (17%) en el programa y, también, de valor formalizado (16%) y ejecutado (22%). De la misma manera con los datos de 2015 en que se encuentran contratos en ejecución, el municipio de Viadutos no tiene agricultores familiares beneficiados pues en las bases de CONAB se observó que no hubo ejecución del valor formalizado hasta el cierre de la investigación. Aunque, Passo do Sobrado, con la finalización de los contratos, fue el municipio con menor representatividad, con 1% de participación.

A partir de los análisis estadísticos, en general, se constató una alta heterogeneidad de los datos, o sea, una dispersión acentuada de los ejes analizados: agricultores beneficiados, valor formalizado y ejecutado (Tabla 2).

El mejor promedio y mediana de agricultores beneficiados fue en el año de 2012, pero en ese período, conforme presentado anteriormente, hubo una disminución de 47% de municipios que adhirieron al PAA y, también, se observó el mayor coeficiente de variación de los datos.

En los últimos años (2013, 2015 y 2016) se registraron las menores participaciones de agricultores familiares en el promedio y en la mediana (con excepción al año de 2013), con todo, en 2016 se constató el menor coeficiente de variación de los datos.

Entre los valores formalizados el año de 2016 se presentó con menor variabilidad y 2012 de mayor. Con relación a los valores ejecutados, en 2013 fue el año de menor dispersión de los datos y 2012 de mayor.

Tabla 2 – Análisis estadístico descriptivo de los agricultores beneficiados en el PAA, valor formalizado y ejecutado.

Año	Variable	Mínimo	Máximo	Media	Mediana	DE <sup>2</sup>	CV <sup>3</sup>
2011	Agricultores	0,00	708,00	84,10	50,00	112,97	134,32
	Valor formalizado <sup>1</sup>	4,66	729,11	112,35	64,64	140,03	124,64
	Valor ejecutado <sup>1</sup>	0,00	627,76	97,79	62,55	124,05	126,86
2012	Agricultores	0,00	1.158,00	124,31	65,00	226,70	182,37
	Valor formalizado	9,69	1.454,64	160,93	90,89	284,73	176,93
	Valor ejecutado	0,00	793,33	111,38	53,04	166,64	149,61
2013	Agricultores	26,00	275,00	76,07	57,00	63,07	82,91
	Valor formalizado	37,40	475,55	122,50	94,09	112,20	91,59
	Valor ejecutado	23,55	256,26	88,11	72,64	63,79	72,40
2014	Agricultores	12,00	268,00	80,18	52,50	70,61	88,07
	Valor formalizado	25,09	505,69	145,53	98,33	135,97	93,44
	Valor ejecutado	12,96	358,88	103,20	76,94	98,76	95,69
2015	Agricultores	2,00	262,00	72,47	43,00	68,41	94,40
	Valor formalizado	5,33	666,67	158,37	93,60	161,82	102,18
	Valor ejecutado	1,34	548,99	121,60	86,77	128,83	105,95
2016	Agricultores	7,00	117,00	49,79	45,00	30,18	60,63
	Valor formalizado	10,24	263,85	115,37	99,53	69,98	60,66
	Valor ejecutado	0,00	122,87	40,42	28,48	42,14	104,25

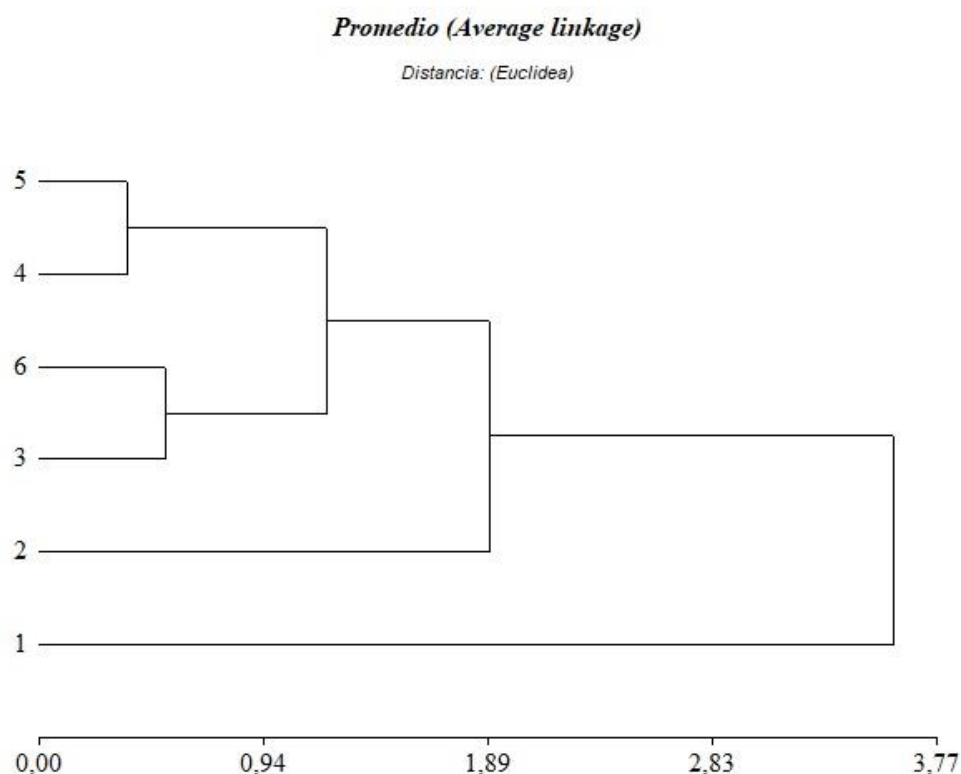
<sup>1</sup>En millares de US\$. <sup>2</sup>Desviación estándar. <sup>3</sup>Coefficiente de variación. <sup>4</sup>Se mantuvo los datos de los agricultores de Viadutos pues los contratos de fornecimiento de alimentos están en ejecución.

Fuente: Autoría propia (2018).

En el análisis multivariado de cluster, en lo cual se examinaron los municipios adheridos, los agricultores beneficiados y el valor efectivamente ejecutado entre el PAA y los agricultores, se puede decir que los años de 2014 y 2015 formaron un grupo con características homogéneas entre sí, así como los años de 2013 y 2016 (Figura 1).

Los datos existentes del año de 2011 no constituyen una similitud con los demás, pero está más cercano del año de 2012 para el cual tampoco se establece un grupo de homogeneidad con otros años, pero se acerca al de los años de 2014/2015 y 2013/2016. Por consiguiente, los últimos cuatro años (2014/2015 y 2013/2016) establecen en otros grupos con relaciones de similitud.

Figura 1 – Análisis de cluster entre los municipios adheridos, agricultores beneficiados y valor ejecutado.



Eje vertical (años): 1 – 2011; 2 – 2012; 3 – 2013; 4 – 2014; 5 – 2015; 6 – 2016. Eje horizontal: distancia euclidea. Correlación cofenética: 0,894.

Fuente: Autoría propia (2018).

#### 4. CONCLUSIONES

La reducción de municipios adheridos, de la participación de agricultores familiares y de los valores ejecutados en el PAA es muy probable que esté relacionado a un conjunto de factores, que en verdad son hipótesis relacionadas con la situación:

- a) cambio estructural en el programa en 2011 (*Plano Brasil sem Miséria*), disminuyendo la importancia de la organización de los agricultores familiares en cooperativas o asociaciones;
- b) en ese cambio se atribuyó responsabilidades, a los gobiernos estatales y municipales, que capaz no tendrían o disponían de recursos humanos y, principalmente, voluntad política de se hacer;
- c) valor máximo de acceso al PAA (modalidad Compra con Donación Simultanea) muy bajo;

- d) falla en la comunicación del programa intra/inter-institucional con los potenciales proveedores de alimentos;
- e) desinterés de los agricultores o desconfianza en el programa;
- f) falta de asistencia técnica que ayude los agricultores familiares a comprender el programa y de implementar mejoras en lo sistema de producción;
- g) burocracia del programa;
- h) dificultad de los agricultores familiares para organizarse.

Se debe aclarar que con el cambio estructural en 2011 del programa se introdujo mejoras significativas al funcionamiento del PAA y la crítica presentada se delimita al rol que las organizaciones de los agricultores tienen para su desarrollo y, también, las limitaciones, específicamente políticas, de los gobiernos locales de ejecutaren un programa de nivel federal.

Otra cuestión que posiblemente influyó en la disminución de municipios, agricultores y valor ejecutado del PAA en los municipios gaúchos, está relacionada a profunda crisis política (ética, moral, humanitaria) y económica en el escenario brasileño que obligó el gobierno federal hacer la contingencia de los gastos, reduciendo la inversión en el programa.

Cuantitativamente se encontró una inestabilidad en el desempeño del Programa de Adquisición de Alimentos, modalidad Compra con Donación Simultánea, en los municipios gaúchos durante los años de 2011 a 2016 que puede reflejarse, cualitativamente, en el desarrollo rural y social de la agricultura familiar de los territorios analizados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGAPTO, J. P. et al. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 13-21, mar./abr. 2012.

BECKER, C.; ANJOS, F. S. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do Sul gaúcho. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 61-72, jan./jun. 2010.

BELIK, W. e CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, set./out. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993.

Lei Federal nº 8.913, de 18 de julho de 1994., Brasília, DF: Congresso Nacional, 1994.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, Brasília, DF: Congresso Nacional, 1998a.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 9.649, de 27 de maio de 1998. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, Brasília, DF: Congresso Nacional, 1998b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.178, de 28 de junho de 2001. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2003a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 02, de 29 de setembro de 2003. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2003b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2003c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. \_\_\_\_\_, Poder Executivo, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012. \_\_\_\_\_, Poder Legislativo, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aquisição de Alimentos tem novo modelo.** 2012c. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2012/julho-2012/programa-de-aquisicao-de-alimentos-tem-novo-modelo>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015.

CALDAS, E. L. e ÁVILA, M. L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 13, n. 148, p. 77-84, set. 2013.

CASTRO, J. **Geografia da Fome, o dilema brasileiro: pão ou aço.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P. e STARLING, M. B. L. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil.** Belo Horizonte: MEC/INAE, 1982.

CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: legislação básica.** Brasília, DF: CONAB, 2012.

DIAS, T. F. et al. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 9, n. 3, p. 100-29, set./dez. 2013.

- FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2017.
- L'ABBATE, S. As Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil: I. Período de 1940 a 1964. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 1, n. 2, p. 87-138, jul./dez. 1988.
- LEMOS, S. M. e LIMA, I. S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como política pública para a agricultura familiar e o desenvolvimento local. **Oikos**, Viçosa, v. 25, n. 1, p. 69-92, jan./dez. 2014.
- MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. **Cadernos do CEAM**, Brasília, DF, v. 7, p. 33-44, 2007.
- MENDES M. F. et al. A organização e a produção agroindustrial extrativista na fronteira Brasil–Bolívia, na região sudoeste de Mato Grosso. **Revista Conexão**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 140-149, jan./jun. 2014.
- MICROSOFT. **Microsoft Excel**: versão 2013. Washington, DC: Microsoft Corporation, 2013.
- OLIVEIRA, S. K. e PINHEIRO, L. F. Avaliação de políticas públicas: uma perspectiva em dados do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Brasil, n. 206, p. 1-19, jan. 2015.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr.. 2013.
- RIENZO, J. A. et al. **InfoStat**: versão 2016. Córdoba, ARG: Universidad Nacional de Córdoba – Grupo InfoStat, 2016.
- SANGALLI, A. R.; SCHLINDWEIN, M. M. A contribuição da Agricultura Familiar para o desenvolvimento rural de Mato Grosso do Sul-Brazil. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 3, p. 82-99, set./dez. 2013.
- SCHEUER, J. M. et al. Aspectos socioeconômicos dos agricultores familiares da Associação dos Pequenos Produtores da Região do Alto Sant'ana, Mato Grosso. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Ijuí, v. 12, n. 1, p. 85-106, jan./abr. 2016.
- SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 14, n. 2, p. 78-88, abr./jun. 2005.
- SCHMITZ, B. A. S. et al. Políticas e Programas Governamentais de Alimentação e Nutrição no Brasil e sua involução. **Caderno de Nutrição**, v. 13, p. 39-54, 1997.
- SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.
- SILVA, A. C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 86-107, jan./abr. 1995.
- SOUZA-ESQUERDO, V. F. e BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 52, n. 1, p. 205-222, 2014. (Suplementar 1).



TRIOLA, M. F. **Estadística**. 9. ed. México: Pearson Educación, 2004.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. **IPEA**, Brasília, DF, n. 21, p. 1-15, 2015. (Nota técnica).

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005.

VASSALLO, M. Claroscuros del desarrollo rural en el Uruguay a comienzos del siglo XXI. In: THORNTON, R.; CIMADEVILLA, G. (Eds.). **Grisés de la Extensión, la Comunicación y el Desarrollo**. Buenos Aires: INTA, 2008. p. 283-308.

VIEGAS, G. L. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: resultados das ações da CONAB em 2016. **Compêndio de Estudos CONAB**, Brasília, v. 1, n. 9, p. 1-28, 2017.