



**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de**  
**Políticas Públicas**  
**Departamento de Gestão de Políticas Públicas**

**MYRIANE DE FARIA FERREIRA**

**ANÁLISE DA REDE DE ATORES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO  
DO PAA/DF – PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA  
MODALIDADE COMPRA DIRETA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA**

Brasília - DF  
2016

MYRIANE DE FARIA FERREIRA

**ANÁLISE DA REDE DE ATORES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO  
DO PAA/DF – PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA  
MODALIDADE COMPRA DIRETA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção de título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Brasília - DF  
2016

FF383a      Ferreira, Myriane de Faria  
            Análise da Rede de Atores no Processo de  
Implementação do PAA/DF - Programa de Aquisição de  
Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação  
Simultânea / Myriane de Faria Ferreira; orientador  
Sheila Cristina Tolentino Barbosa. -- Brasília, 2016.  
            59 p.

            Monografia (Graduação - Gestão de Políticas  
Públicas) -- Universidade de Brasília, 2016.

            1. Programa de Aquisição de Alimentos. 2. Redes de  
Políticas Públicas. 3. Atores em políticas públicas.  
4. Interação entre atores. I. Barbosa, Sheila  
Cristina Tolentino, orient. II. Título.

MYRIANE DE FARIA FERREIRA

**ANÁLISE DA REDE DE ATORES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO  
DO PAA/DF – PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA  
MODALIDADE COMPRA DIRETA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão de Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

**Myriane de Faria Ferreira**

Doutora, Sheila Cristina Tolentino Barbosa  
Professora - Orientadora

Doutor, Daniel Bin,  
Professor - Examinador

Doutor, Luiz Fernando Macedo Bessa  
Professor - Examinador

Brasília, 30 de novembro de 2016

*À família "Faria".*

## **AGRADECIMENTOS**

Preliminarmente, agradeço a Deus, por sua soberania revestida em toda onipotência, onipresença e onisciência. Embora seja tão grandioso, me surpreende com seu cuidado para comigo. Sendo Ele meu alicerce, me sustenta dia após dia, alargando cada vez mais as fronteiras da minha vida. Prossigo crendo firmemente em seus propósitos, na convicção de que sempre estará comigo. Ademais, expresso minha gratidão por viver uma trajetória marcada por milagres e providências divinas.

Agradeço à minha família, por toda fé em mim depositada. Às minhas mães Mônica de Faria e Regina de Faria (tia) pelos valiosos ensinamentos, além de muitas vezes terem renunciado suas vidas para sempre nos conceder o melhor. À minha irmã Monyane de Faria pelo seu apoio, e ao meu irmão Márcio Henrique pelo companheirismo. Aos incentivadores do meu sucesso, prima Luciane Neiva, e tio Hélio Neiva. À Amanda Sousa, por ter me acompanhado e me ajudado em todo o processo deste, bem como na fase universitária.

À Diretoria de Compras Institucionais da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela atenção e recepção. À minha orientadora Sheila Tolentino, de maneira especial, a gratulo por todo suporte e disposição, convertidos sempre em uma boa forma de me ajudar. Ademais, aos meus queridos professores da Universidade de Brasília, que contribuíram para agregar-me conhecimento e crescimento acadêmico.

## RESUMO

Hevendo a necessidade de incentivo da agricultura familiar na comercialização de seus produtos, acrescido da situação da fome de populações que se encontram em situação de insegurança alimentar, instituiu o Governo Federal, o PAA- Programa de Aquisição de Alimentos através do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003; e assim por meio das iniciativas deste programa, buscou-se solucionar estes problemas públicos. O objetivo deste trabalho foi identificar e descrever a configuração da rede dos atores envolvidos no processo de implementação do PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, e como os mesmos interagem entre si. Para tanto, houve um estudo da implementação do programa juntamente com a identificação destes atores, que foi alicerçado na teoria das redes de políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa descritiva sobre o programa; para tanto foi realizado um estudo documental e bibliográfico, juntamente com duas entrevistas semi-estruturadas realizadas na Seagri. Para que o PAA/DF-CDS alcance seus objetivos de incentivar a agricultura familiar por meio da compra da sua produção, e também promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar por meio de entidades socioassistenciais, conclui-se que os atores envolvidos na implementação do programa atuam conjuntamente numa rede, com a participação majoritária de atores estatais, numa relação aproximada de cooperação e interdependência, o que possibilita que haja interação entre os mesmos.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos. Redes de Políticas Públicas. Atores em políticas públicas. Interação entre atores.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas .....	19
Figura 2 - Modelo Top-down.....	21
Figura 3 - Modelo Bottom-up.....	22
Figura 4 - Categoria de Atores .....	26
Figura 5 - Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos.....	35
Figura 6 - Rede de Atores Envolvidos na Implementação do PAA/DF - Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea.....	47



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Processo de Políticas Públicas.....	18
Tabela 2- Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos .....	36
Tabela 3 - Execução do PAA/DF - CDS .....	38
Tabela 4- Sistema Agricultura .....	44

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

B.A – Banco de Alimentos

B.B – Banco do Brasil S.A.

CAE- Conselho de Alimentação Escolar

CDS – Compra Direta com Doação Simultânea

CEASA – Centrais de Abastecimento

CMAS- Conselhos Municipais de Assistência Social CMDRS- Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

COMSEAS- Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional

DAP- Declaração de Aptidão ao PRONAF

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

GGPAA- Grupo Gestor do PAA

MAPA- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC- Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAA/DF – CDS - Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea

PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SEAGRI- Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

SEDEST – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	12
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	12
1.2. DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	13
1.3. OBJETIVO GERAL.....	14
1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
1.5. JUSTIFICATIVA.....	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1. CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	16
2.2. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	17
2.3. PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.4. ABORDAGEM ESTATISTA E ABORDAGEM MULTICÊNTRICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS .....	22
2.5. CONCEITO DE ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS .....	24
2.6. REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
3. CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA.....	31
3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO, CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO .....	31
3.2. CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA.....	32
3.3. IMPLEMENTAÇÃO DO PAA/DF – PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA MODALIDADE COMPRA DIRETA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA.....	37
4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	39
4.1. TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA .....	39
4.2. CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA .....	40
4.3. PROCEDIMENTO DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	42
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	43
5.1. ATORES ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAA/DF – PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA MODALIDADE COMPRA DIRETA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA .....	43
5.2. REDE DOS ATORES ENVOLVIDOS NO PAA/DF - PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA E SUAS INTERAÇÕES.....	45
5.3. ANÁLISE DO PAA/DF - PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA.....	48
6. CONCLUSÃO.....	52
7. REFERÊNCIAS.....	53

SÍTIOS:.....	55
APÊNDICES .....	56
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista1 .....	56
APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista 2.....	58
APÊNDICE C – Rede atores envolvidos na implementação do PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea.....	59

## 1. INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em parceria com a Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural para fortalecer a agricultura familiar local com a compra da produção. Esses alimentos são doados a entidades socioassistenciais, beneficiando milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar (SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL, 2016).

### 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O surgimento do PAA- Programa de Aquisição de Alimentos reafirma um momento em que o Brasil passou a enxergar os problemas públicos não só de insegurança alimentar, como também da agricultura familiar. Por conseguinte, o país passa a não mais ignorá-los, estabelecendo uma prioridade para resolução dos mesmos. Por um lado, havia a insuficiência de sustentação ou pobreza da agricultura familiar, acrescidos problemas de produção; por outro, a fome de pessoas que se encontravam em situação de insegurança alimentar.

Em um cenário de transformações no Estado e reconhecimento destes problemas públicos, houve um redirecionamento de recursos públicos, no tocante às suas prioridades. Evidentemente, houve um reconhecimento maior da agricultura familiar, juntamente com a preocupação governamental quanto à segurança alimentar. Cria-se e desenvolve-se, portanto, o PAA- Programa de Aquisição de Alimentos instituído pela Lei 10.696 de 2003, sendo um instrumento de política agrícola e de segurança alimentar, concomitantemente.

A partir daí, surge um conjunto de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, incentivando-a, com foco na comercialização dos seus produtos. Assim, foi organizado um mercado de compras públicas, tendo início com o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos. O PAA- Programa de Aquisição de Alimentos é responsável por estas diferentes e importantes funções. Além de incentivar e fortalecer a agricultura familiar através do apoio do governo na comercialização dos seus produtos, promove o acesso à alimentação às populações vulneráveis, cidadãos que se encontram em insegurança

alimentar. Destarte, o programa beneficia não só agricultores familiares e outros beneficiários fornecedores, por meio da compra de seus produtos, como também os beneficiários consumidores, que são instituições que fornecem alimentos de maneira regular e sem custos, abastecidas por estes produtos.

## 1.2. DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

O foco deste trabalho está na implementação do PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade de Compra Direta com Doação Simultânea, executado no Distrito Federal. Evidencia-se, a partir de seus objetivos, que o PAA/DF desempenha um importante papel social, além de econômico, contribuindo para que as necessidades sejam satisfeitas tanto da agricultura familiar, quanto de pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar. Assumido estas importantes e diferentes funções, percebe-se notoriamente que há o engajamento de vários atores atuando juntos, para que se torne possível o funcionamento deste programa. Destarte, os atores envolvidos na implementação do programa atuam conjuntamente numa rede, em uma relação aproximada de cooperação e interdependência, o que possibilita que haja interação entre os mesmos.

A forma pela qual se procede a implementação deste programa, há uma aproximação da abordagem estatista, visto que os atores que nela atuam são majoritariamente estatais. Este trabalho buscará identificar estes atores respondendo: de que forma se configuram os atores envolvidos no PAA/DF- Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, e como os mesmos interagem entre si, no processo de implementação? Ademais, como estes atores podem ser estruturados em uma rede de atores.

### 1.3. OBJETIVO GERAL

A pesquisa objetivará identificar a configuração da rede de atores envolvidos no PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, bem como descrever a interação entre os mesmos no seu processo de implementação.

### 1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

São objetivos específicos dessa pesquisa:

- Identificar os atores envolvidos no programa;
- Identificar a configuração da rede dos atores;
- descrever como os atores interagem entre si no processo de implementação do programa.

### 1.5. JUSTIFICATIVA

O PAA - Programa de Aquisição de Alimentos tornou possível solucionar simultaneamente dois importantes problemas públicos: a insuficiência financeira da agricultura familiar para produzir seus produtos e a fome de pessoas que se encontravam em situação de insegurança alimentar. Então, o Governo Federal, instituiu este programa para que pudesse incentivar a agricultura familiar na compra de seus produtos, e, por conseguinte satisfazer também as necessidades das populações vulneráveis em insegurança alimentar por meio do abastecimento de entidades socioassistenciais que recebem estes produtos de maneira regular e sem custos. Para tanto, percebe-se o engajamento de vários atores atuando conjuntamente em rede, a fim de que possam solucionar os estes problemas públicos.

Este trabalho buscará contribuir para os estudos do campo de políticas públicas, analisando um programa público sob perspectiva das teorias de implementação e redes de políticas públicas, de modo a aproximar a realidade do programa às teorias utilizadas no trabalho. Portanto, este trabalho traz um estudo sobre o PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea a partir da análise da rede de atores envolvidos no seu processo de implementação. Para tanto, fez-se necessário demonstrar como estes atores se configuram e como suas interações podem ser descritas.

Ademais, demonstrar a importância da atuação dos atores na rede em que estão inseridos. Esta rede de atores permite que haja interação entre os mesmos, de forma com que possam compartilhar seus instrumentos necessários para o funcionamento do programa. Sendo assim, estes os atores podem atuar juntos, em uma relação aproximada de cooperação e interdependência para solucionar problemas públicos e alcançar seus objetivos.



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo abordará os principais conceitos que fundamentam esta pesquisa. A saber, serão apresentados: a conceituação de políticas públicas; a abordagem estatista e a abordagem multicêntrica; o ciclo de políticas públicas; o processo de implementação; a conceituação dos atores em políticas públicas; e a teoria de redes de políticas públicas.

### 2.1. CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos das políticas públicas surgiram nos EUA, como subárea da ciência política. Antes do surgimento deste campo de conhecimento, os estudos concentravam-se em análises sobre o próprio Estado e suas instituições. Destarte, os estudos da política pública mostraram-se capazes de suprir algumas lacunas que existiam nesta área, devido à carência em análises sobre a produção dos governos e a justificativa sobre suas ações (SOUZA, 2006).

Existem diversas definições sobre políticas públicas, e que substancialmente expressam a noção de que políticas públicas são ações governamentais que objetivam satisfazer as demandas da sociedade e solucionar problemas públicos. Dentre elas, uma política pública, para Dye é “tudo aquilo que o governo escolhe ou não fazer” (DYE, 1972, p.2), sendo assim empreende-se que o governo pode ou não fazer alguma escolha diante de um problema público (e deixar de fazer algo também é uma escolha). Jenkins vai além ao reconhecer a política pública como um processo dinâmico, e a define como:

[...] Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou um grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (Jenkins, 1978, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.8).

A partir desta definição apresentada, infere-se que além do próprio governo, há também a atuação de outros atores que influenciam as decisões governamentais, assim como afirmam Howllet, Ramesh e Perl:

A política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.12).

## 2.2. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma a simplificar o entendimento e a análise de uma política pública (policy-making), começou-se a estruturá-la como um processo. As políticas públicas são divididas em um conjunto de estágios que se relacionam entre si, e pelo qual os temas políticos percorrem desde o reconhecimento de um problema, até a definição de políticas (HOWLLET; RAMESH; PERL; 2013), o chamado ciclo da política pública (policy cycle). Frey (2000, p.226) sugere a análise do ciclo político em cinco fases: (1) percepção e definição de problemas, (2) *agenda setting*, (3) elaboração de programas e decisão, (4) implementação de políticas e, finalmente, (5) a avaliação de políticas.

Dye (2005) mostra um modelo de políticas públicas também como um processo, no qual se buscou agrupar várias atividades formando um conjunto de “processos político-administrativos”, a fim de que o processo político seja visualizado como uma série de atividades políticas. O mesmo está disposto da seguinte forma:

Identificar problemas	Tornar manifestas as demandas, para a ação governamental;
Montar agenda para deliberação	Escolher as questões a serem decididas e os problemas a serem tratados;
Formular propostas de políticas	Desenvolver propostas de políticas, para resolver as questões e os problemas;
Legitimar políticas	Selecionar uma proposta, articular apoio político para ela e transformá-la em lei;
Implementar políticas	Organizar burocracias, prestar serviços ou prover pagamentos e criar impostos;
Avaliar políticas	Estudar os programas, relatar os outputs dos programas governamentais, avaliar os impactos dos programas sobre os grupos-alvo e sobre outros grupos e propor mudanças e ajustes.

**Tabela 1 - Processo de Políticas Públicas**

Fonte: Adaptado de Thomas R. Dye, 2005.

Nesta mesma perspectiva do ciclo de políticas públicas (policy cycle), Secchi (2015) apresenta sua versão. O autor divide uma política pública em fases seqüenciais e interdependentes, a fim de organizar suas etapas. Embora o ciclo de políticas públicas apresente uma utilidade heurística, são reconhecidas as limitações desse modelo. Isto se deve ao fato de que as políticas públicas, em sua real dinâmica, apresentam geralmente essas fases misturadas (SECCHI, 2015).

Porém, este modelo continua sendo uma forma de melhor compreender e visualizar o processo de elaboração das políticas públicas (policy-making process). Secchi (2015) apresenta a seguinte divisão: “1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.” ((SECCHI, 2015, p. 43).

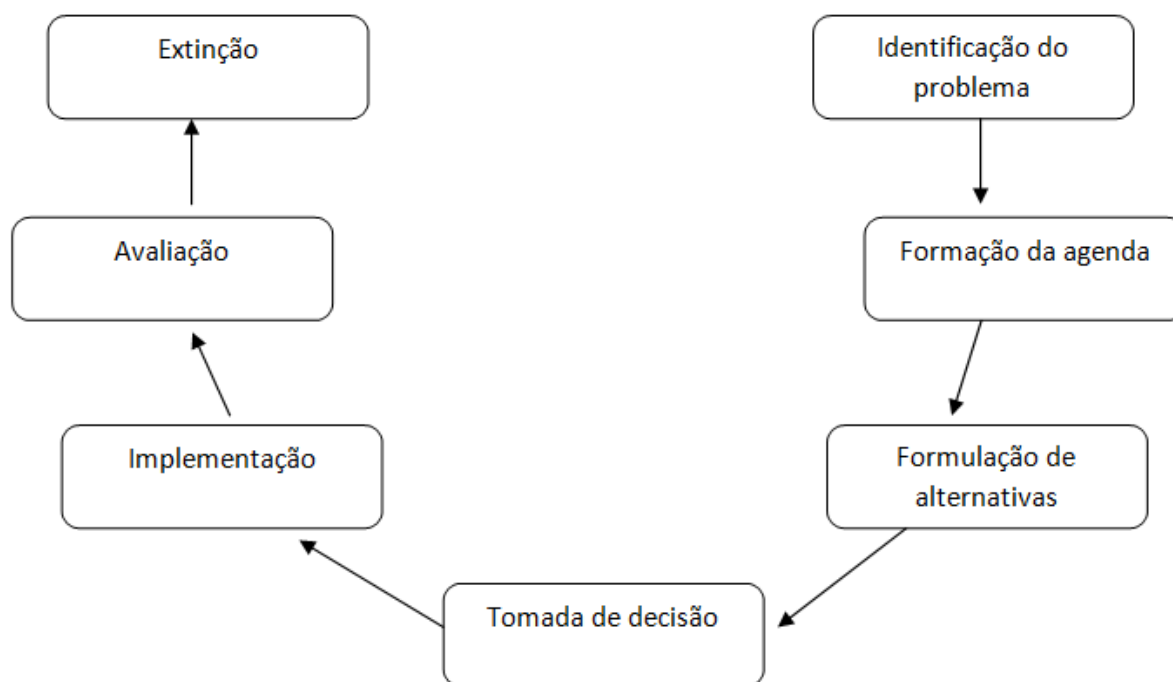


Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Alterado de Secchi, 2015, p.43

A análise deste trabalho procederá alicerçada no modelo do ciclo de políticas públicas, pois o mesmo possibilita esclarecer os diferentes papéis interativos, desempenhados pelos atores, instituições e idéias que permeiam a política (SOBECK, 2003; PARAG, 2006, 2008). O cerne deste trabalho está na etapa de implementação, de modo a identificar como os atores se configuram de acordo com suas interações.

### 2.3. PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este estágio consiste nas ações que serão postas em prática, subseqüentemente a todo o processo de identificação dos problemas, formulação de várias alternativas para resolvê-los, estabelecimento de objetivos políticos e decisão por um curso de ação. Como

afirmam Howllet, Ramesh e Perl (2013, p. 179) “o esforço, os conhecimentos, e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político”. Sendo assim, para que decisões tornem-se políticas e que de fato funcionem, é necessário que sejam estabelecidos recursos, assim como pessoas sejam designadas e regras desenvolvidas (HOWLLET; RAMESH; PERL; 2013).

Secchi a define: “a fase de implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas.” (SECCHI, 2015, p. 57). Para que as políticas públicas sejam executadas, é necessário que haja o uso dos instrumentos de políticas públicas, que são “meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas” (SECCHI, 2015, p. 57,58). Desta forma, um instrumento de política pública é a forma como se tenta solucionar os problemas públicos (SECCHI, 2015).

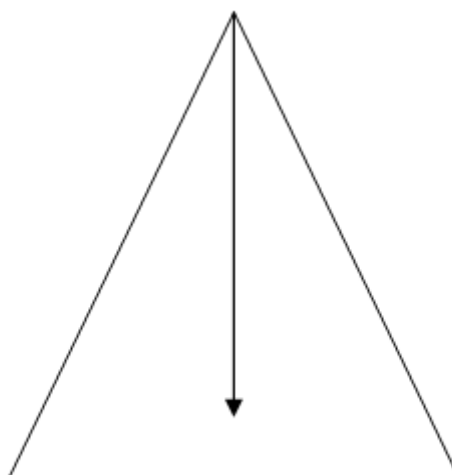
São alguns exemplos de instrumentos de políticas públicas: regulamentação; desregulamentação e legalização; aplicação da lei; impostos e taxas; subsídio e incentivo fiscal; prestação direta de serviço público; terceirização de serviço público; prestação pública de serviço de mercado; prestação privada de serviços de mercado; informação ao público; campanhas/mobilização; seguros governamentais; transferência de renda; discriminação seletiva positiva; prêmios e concursos; certificados e selos; entre outros (Donahue, 1989; Howlett, Ramesh e Pearl, 2013; Weimer e Vining 2005; Bardach, 2009; Scott e Bahler, 2010; Ollaik e Medeiros, 2011, apud SECCHI, 2015).

Baseado em Sabatier (1986), Secchi (2015) apresenta dois modelos de implementação de políticas públicas, (Sabatier, 1986, apud SECCHI, 2015):

➤ Modelo top-down (de cima para baixo)

Neste modelo há separação entre o momento de tomada de decisão e o momento da implementação. Segundo Secchi (2015), este modelo baseia-se na distinção wilsoniana, onde há a separação dos tomadores de decisão (políticos) e implementadores (administração), desta forma há separação entre “Política e Administração” (Wilson, 1887, apud SECCHI, 2015).

Este modelo considera que “as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos” (SECCHI, 2015, p. 60)



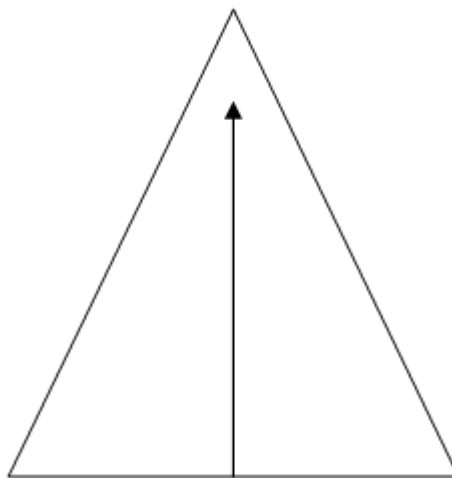
**Figura 2 - Modelo Top-down**

**Fonte: Adaptado de Secchi, 2015, p. 60.**

➤ Modelo bottom –up (de baixo para cima)

Neste modelo há maior liberdade da rede de atores e burocratas na implementação de políticas públicas. Segundo Secchi “os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas” (SECCHI, 2015, p. 61). Desta forma, a implementação é avaliada a partir dos resultados alcançados, ao invés de ser baseada na obediência de prescrições.

Este modelo considera que há maior discricionariedade pelos burocratas e gestores, pois há possibilidade de modificação na política pública por aqueles que a implementam. Esta especificidade de “remodelação da política pública por aqueles que a implementam” (SECCHI, 2015, p. 61), é entendida como uma necessidade diante dos problemas práticos que são percebidos neste processo.



**Figura 3 - Modelo Bottom-up**

Fonte: Adaptado de Secchi, 2015, p. 61

## 2.4. ABORDAGEM ESTATISTA E ABORDAGEM MULTICÊNTRICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Baseado em alguns autores, Secchi (2015), explica que no estudo de políticas públicas existem duas abordagens fundamentadas sob distintas perspectivas no que se refere aos principais atores no estabelecimento das políticas públicas, são elas estatista e multicêntrica (SECCHI, 2015).

A abordagem estatista, considera que as políticas públicas são “monopólio” de atores estatais, sendo que estas somente são consideradas políticas públicas porque procedem de um ator estatal. Há uma ideia de exclusividade estatal em fazer políticas públicas, justificada pela consideração de que existe uma superioridade do Estado, por este deter o poder de fazer leis e fazer com que estas sejam pela sociedade cumpridas. Considera-se também, que o Estado detém poder (superioridade hierárquica) de intervenção e correção, quando necessário. Esta abordagem pode até considerar a influência de outros atores (não estatais) no processo de elaboração e implementação das

políticas públicas, entretanto estes não são vistos como atores que podem decidir no processo, assim como os considera a abordagem multicêntrica (SECCHI, 2015).

As políticas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais, são chamadas de políticas governamentais (podem ser advindas dos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário). Porém, como disse Heidemann (2009, p. 31) "a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover 'políticas públicas'". Destarte, a definição do que realmente é uma política pública está centrado na intenção de resolução de um problema público, sendo a decisão tomada por um ator estatal ou não (SECCHI, 2015).

Já na abordagem multicêntrica, além do Estado, outros atores são considerados como participantes no estabelecimento das políticas públicas, como as organizações não governamentais, organizações privadas, as redes de políticas públicas, entre outros. Há uma noção de que ainda que as políticas públicas sejam elaboradas no aparato estatal, considera-se que as decisões e iniciativas possam também ser advindas de outros atores. Desta forma, estes atores também são importantes, visto que atuam juntamente com os atores estatais de maneira articulada e horizontal, a fim de que possam solucionar os problemas públicos (SECCHI, 2015).

Dentre algumas justificativas, Secchi (2015) baseia-se na abordagem multicêntrica, pelo fato de que enquanto o Estado detém essa exclusividade por utilizar instrumentos legais e possuir o poder coercitivo, os outros atores também participam por meio de outros instrumentos de políticas públicas, bem como campanhas, informações, prestação de serviços, entre outros. Portanto, não são somente os instrumentos utilizados pelo Estado que são relevantes na elaboração e estabelecimento das políticas públicas (SECCHI, 2015).

Em suma, a consideração sobre o que de fato é uma política pública sob as perspectivas destas abordagens, é que para a estatista considera-se política pública, tendo como ator principal o Estado; enquanto para multicêntrica a relevância está em resolver um problema público, não necessariamente tendo o Estado como ator principal, mas havendo outros atores que poderão também decidir (SECCHI, 2015).



## 2.5. CONCEITO DE ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Como mencionado, além do próprio governo, há também a atuação de diversos atores que influenciam as políticas públicas e, por conseguinte também são responsáveis pelos resultados que são à partir delas gerados. Segundo Souza (2006, p. 36) “a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes”. Portanto, existem vários atores que de alguma forma estão envolvidos no processo das políticas públicas.

Os atores podem também ser diferenciados dividindo-os em coletivos ou individuais. Segundo Secchi, os atores individuais “são pessoas que agem intencionalmente em uma arena política [...] os políticos, burocratas, os magistrados, os formadores de opinião” (SECCHI, 2015, p.100). Já os coletivos “são os grupos e as organizações que agem intencionalmente em uma arena política” (SECCHI, 2015, p. 100).

Secchi (2015), parte da premissa de que as políticas públicas são estabelecidas por uma porção de atores que atuam em seu processo. Assim, há a noção de que as políticas públicas ao longo do seu policy cycle, são influenciadas por diversos atores. Consideram-se atores “aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política” (SECCHI, 2015, p. 99). Segundo o autor, “os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública” (SECCHI, 2015, p. 99). Destarte, o mesmo faz uma importante consideração quanto á relevância dos atores:

São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações (SECCHI, 2015, p. 99).

Evidentemente, estes relevantes atores desempenham importantes papéis no processo das políticas públicas. No tocante ao desempenho dos seus “papéis”, afirma Secchi:

Os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político, não têm comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de

acordo com os papéis que interpretam [...] os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político (SECCHI, 2015, p. 99).

Sabendo da importância dos atores no processo das políticas públicas, é importante saber identificá-los, assim como diz Rua (2001, p. 5):

Como identificar os atores em uma política pública? Existem diversos critérios. Entretanto, o mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão. Ou seja, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão (RUA, 2001, p. 5).

Secchi (2015) apresenta um esquema, onde há uma identificação de categorias de atores que influenciam as políticas públicas em seu processo, disposto da seguinte forma:

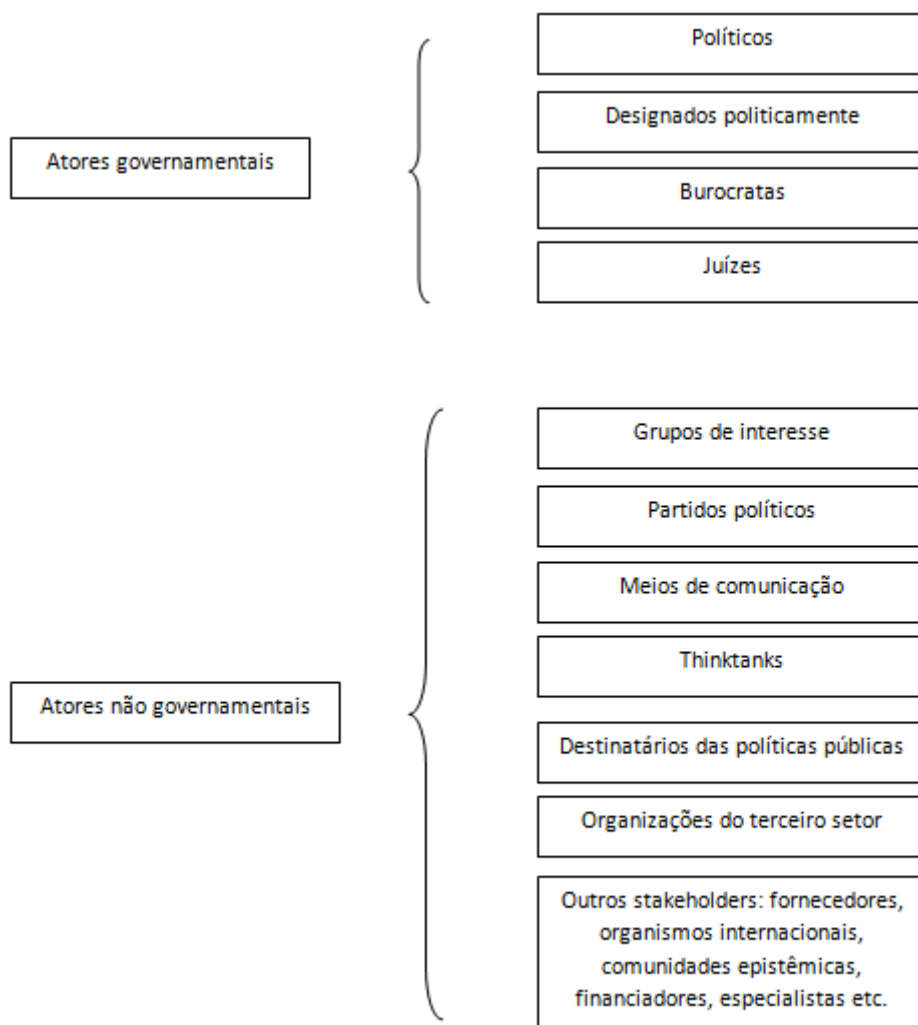


Figura 4 - Categoria de Atores

Fonte: Adaptado de Secchi, 2015, p. 101

A partir das definições e categoria de atores, percebe-se que os mesmos são importantes em todo o processo das políticas públicas, isto devido ao poder que os mesmos têm ao influenciá-las, por meio de suas ações. Estes atores são categorizados de acordo com seus comportamentos, com o que podem ou não fazer. A partir de Secchi (2015), foram coletadas algumas características básicas que os identificam:

- Os políticos são eleitos; possuem legitimidade par agir; portadores de autoridade; representantes da coletividade; possuem poder de tomada de

decisão; identificam problemas públicos e decidem soluções para combatê-los; decidem as políticas públicas;

- Os designados politicamente são Pessoas indicadas pelos políticos, para exercerem funções de chefia, assessoramente e direção; funções de confiança ou cargos comissionados;
- Os burocratas são os funcionários públicos; concursados; trabalham para no funcionamento da administração pública; possuem conhecimento técnico sobre seus serviços;
- Os juízes são servidores públicos; interpretam a aplicação da lei; possuem poder de decisão judicial;
- Os grupos de interesses são pessoas voluntariamente organizadas; utilizam recursos; possuem influencia nas decisões; podem ser associações, sindicatos, movimentos; grupos de pressão;
- Os partidos políticos são organizações que exercem o poder político; expressam interesses; influenciam no processo decisório; organizações formais; vínculo entre o governo e interesses da sociedade;
- Os meios de comunicação são difusores de informações; possuem interesses, influenciam a opinião pública; possuem o poder de mobilização;
- Os thinkstanks são organizações de pesquisa; atuam na produção de conhecimento; influenciam a opinião pública;
- Os destinatários das políticas públicas são os policytakers; indivíduos, organizações, grupos que são público alvo das políticas públicas; recebem influencia; categoria passiva de atores;
- As organizações do terceiro setor são organizações privadas sem fins lucrativos; defendem interesses coletivos; articulam ações em favor de interesses coletivos. (SECCHI, 2015)

É pertinente destacar a importância dos burocratas na implementação das políticas públicas. Assim como afirma Secchi “os burocratas conhecem o funcionamento da máquina estatal melhor que os políticos ou as chefias designadas, podendo, dessa forma, desviar de obstáculos práticos na implementação das políticas públicas.” (SECCHI, 2015, p. 105, 106). Ademais, os mesmos possuem o conhecimento técnico sobre as atividades que desempenham, visto como os possuidores dos recursos necessários para as políticas públicas. A partir desta noção, afirma Secchi:

[...] É na fase de implementação que a burocracia tem seu maior papel, transformando valores e orientações políticas em atividades executadas pela administração pública [...] nesta fase de implementação das políticas públicas que o corpo burocrático consegue beneficiar-se de sua posição privilegiada (assimetria informativa, domínio da execução) para interpretar os objetivos da política pública a favor de seus interesses, da comunidade profissional, ou do seu estrato social (SECCHI, 2015, p. 106).

A configuração destes atores em uma arena política é considerada singular, tendo uma disposição específica de atores, com ausência de alguns e predomínio de outros (SECCHI, 2015). Nesta perspectiva, afirma Secchi quanto à presença dos atores em uma arena:

A presença de atores em uma arena acontece em função de quão diretos são os resultados da política pública sobre suas atividades, a probabilidade de efeitos positivos ou negativos da política pública sobre suas atividades, a presença territorial do ator na área de aplicação da política pública, bem como a acessibilidade aos processos decisórios e/ou **implementação** das políticas públicas (SECCHI, 2015, p. 101).

## 2.6. REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A importância de se analisar as políticas públicas sob uma perspectiva de redes de atores, advém da noção de que as mesmas estão inseridas em um arena onde diferentes atores atuam em seu processo de formulação, implementação e avaliação (CALMON; COSTA, 2013).

Para Secchi (2009), as redes de políticas públicas surgiram para que houvesse uma otimização nas políticas públicas. Desta forma, os atores que nelas estão envolvidos, buscam soluções de maneira conjunta que melhor se adéquem aos problemas complexos da sociedade (SECCHI, 2009). Secchi as define pontualmente como “uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas” (SECCHI, 2015, p.119).

Estas redes são vistas como um conjunto de relações de atores envolvidos, sendo que estes estão em posição de horizontalidade uns com os outros de forma que haja uma

relação de cooperação, e não subordinação, portanto não hierárquica. Estes atores possuem interesses comuns e atuam em torno destes na formulação e implementação das políticas públicas. Em virtude desta participação dos atores, há uma mudança do papel do Estado, quando este passa a ser menos hierárquico e monopolista com relação ao poder e tomada de decisão nas políticas públicas (SECCHI, 2009).

Ainda neste diapasão, Calmon e Costa fazem a seguinte definição:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (CALMON; COSTA, 2013, p. 15).

Esta noção de interdependência dos atores que participam das redes de políticas públicas, se deve ao fato de que os mesmos dependem uns dos outros para que possam atingir os resultados esperados, assim como afirmam Calmon e Costa: “Atores são interdependentes porque não podem produzir sozinhos os produtos e resultados gerados pelas políticas públicas, portanto dependem dos outros para que esses sejam gerados” (CALMON; COSTA, 2013, p. 13). Sendo assim, estão distribuídos entre os atores os meios necessários para a implementação das políticas públicas, como “os recursos financeiros, políticos e organizacionais necessários para produzir os produtos e resultados, além da informação essencial para implementar as ações preconizadas” (CALMON; COSTA, 2013, p. 13).

Sob este prisma, evidencia-se a importância das interações entre estes atores interdependentes, pois as mesmas tornam possível o alcance dos objetivos. No que tange às interações, afirmam Calmon e Costa:

As interações entre os diversos atores envolvidos em uma determinada política pública são, portanto, fundamentais para todos eles. Mais ainda, elas ocorrem de maneira frequente e sem um determinado horizonte de tempo específico. Em função disso, há a tendência de que essas interações sejam institucionalizadas, estabelecendo-se regras formais e informais de interação, arenas, processos de certificação de atores, divisão de trabalho, jurisdições, especialização e procedimentos para lidar com delegação e monitoramento das ações sujeitas a relacionamento entre agente e principal. Em outras palavras, as transações entre atores passam a ser reguladas por um arranjo institucional específico, nem sempre formalizado,

que reflete a estrutura da rede na qual esses atores se inserem (CALMON; COSTA, 2013, p. 13).

Neste contexto, não há apenas uma arena específica onde as decisões são tomadas, mas sim várias arenas onde múltiplos atores interdependentes participam em distintos subsistemas de governo, interagindo entre si, para solucionar os problemas coletivos relacionados à certa política pública. Desta forma, percebe-se a existência de subsistemas em políticas públicas que possuem estruturas próprias (CALMON; COSTA, 2013).

No que tange às redes de políticas públicas, Schneider (2005), faz importantes considerações, expondo algumas de suas características:

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.
4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.
5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).

(SCHNEIDER, 2005, p. 38).

### 3. CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA

#### 3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO, CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O surgimento do PAA- Programa de Aquisição de Alimentos reafirma um momento em que o Brasil passou a enxergar os problemas públicos não só de insegurança alimentar, como também da agricultura familiar. Por conseguinte, o país passa a não mais ignorá-los, estabelecendo uma prioridade para resolução dos mesmos. Por um lado, havia a insuficiência de sustentação ou pobreza da agricultura familiar, acrescidos problemas de produção; por outro, a fome de pessoas que se encontravam em situação de insegurança alimentar (BIANCHINI; CAMPOS, 2014).

Em um cenário de transformações no Estado e reconhecimento destes problemas públicos, houve um redirecionamento de recursos públicos, no tocante às suas prioridades. Evidentemente, houve um reconhecimento maior da agricultura familiar, juntamente com a preocupação governamental quanto à segurança alimentar. Cria-se e desenvolve-se, portanto, o PAA- Programa de Aquisição de Alimentos instituído pela Lei 10.696 de 2003, sendo um instrumento de política agrícola e de segurança alimentar, concomitantemente (BIANCHINI; CAMPOS, 2014). Assumindo o PAA, essas importantes funções, afirmam Bianchini e Campos quanto aos seus objetivos:

[...] Fortalecer a agricultura familiar, de um lado, e promover a segurança alimentar e o combate à fome, de outro, realizando-os simultaneamente e de forma indissociada: com o mesmo recurso financeiro, comprar para fortalecer a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação [...] promover o acesso à alimentação para parcelas da população em insegurança alimentar, comprando alimentos diretamente da agricultura familiar (BIANCHINI; CAMPOS, 2014, p. 17).

A partir daí, surge um conjunto de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, incentivando-a, com foco na comercialização dos seus produtos. Assim, foi organizado um mercado de compras públicas, tendo início com o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos (BIANCHINI; CAMPOS, 2014).

Havendo estas demandas, a elaboração do PAA - Programa de Aquisição de Alimentos, ocorreu por meio do Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e



Combate à Fome (MESA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Além de outros órgãos do governo federal, técnicos envolvidos, bem como sociedade, o programa teve o apoio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (BIANCHINI; CAMPOS, 2014).

### 3.2. CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA

O PAA- Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003 e alterado pela Lei nº 12.512, de 14 outubro de 2011, sendo que sua regulamentação está no Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012. O programa foi instituído da seguinte forma:

Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (BRASIL. Lei nº 10.696, 2003, art.19).

O programa é uma ação do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fazendo parte da estratégia do Programa Fome Zero, sendo que este possuía iniciativas que garantissem o compromisso no combate à fome e na promoção da segurança alimentar (BIANCHINI; CAMPOS, 2014).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em parceria com a Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural para fortalecer a agricultura familiar local com a compra da produção. Esses alimentos são doados a entidades socioassistenciais, beneficiando milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar (SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL, 2016).

O programa destacou-se por possuir concomitantemente estas importantes funções. Além de incentivar e fortalecer a agricultura familiar através do apoio do governo na compra e comercialização dos seus produtos, com dispensa de licitação, promove o

acesso à alimentação às populações vulneráveis, que se encontram em insegurança alimentar, além daquelas atendidas pela rede socioassistencial (Brasil, 2012).

São beneficiados pelo programa os fornecedores “agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais, e demais povos e comunidades tradicionais” (Brasil, 2012, p. 4). Já os beneficiários consumidores são “indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição” (Brasil, 2012, p. 4). Geralmente estes beneficiários consumidores são instituições de amparo a idosos e crianças, creches, hospitais, associações comunitária, e recebem abastecimento regular e sem custos de alimentos produzidos pelos agricultores familiares (BRASIL, 2014.a).

Os beneficiários fornecedores participam do programa individualmente, por meio de suas cooperativas, ou organizações que sejam reconhecidas formalmente como pessoa jurídica de direito privado. Para tanto, individualmente devem possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF, instrumento que os qualifica como agricultura familiar. As cooperativas e organizações de agricultores, devem possuir esta mesma declaração, porém especial, por se tratar de pessoas jurídicas (Brasil, 2012).

Tendo assumido o PAA essas importantes finalidades, de promover o acesso à alimentação e fortalecer a agricultura familiar, percebe-se notoriamente que no decorrer destes anos de execução do programa, muitos resultados foram gerados. Um destes importantes resultados, foi a redução da fome no Brasil. Várias pessoas em situação de insegurança alimentar foram atendidas por equipamentos públicos, entidades e instituições que atuam em favor da segurança alimentar (BIANCHINI; CAMPOS, 2014).

Outro importante resultado proporcionado por este programa, foi o fortalecimento da agricultura familiar, enquanto organizações econômicas. Isto foi possível, porquê o PAA destina boa parte de seus recursos para execução de compras diretamente dos agricultores familiares, sendo cooperativas e associações. Evidentemente, este importante instrumento econômico advindo do programa, fortaleceu o associativismo e cooperativismo entre os agricultores familiares. Ademais, estas organizações econômicas puderam estar

melhor preparadas para encarar o mercado, abrindo assim novas possibilidades de vendas (BIANCHINI; CAMPOS, 2014). Quanto aos resultados e reconhecimento do programa, afirmam Takagi, Sanches e Silva:

O êxito do programa brasileiro de aquisição de alimentos ao longo dos últimos dez anos do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, do fortalecimento da agricultura familiar, da melhoria da renda dos agricultores, da valorização da produção local e de sua diversificação ultrapassou as fronteiras do país, atraindo a atenção internacional justamente pela consistência e a eficácia dessa arquitetura e dos efeitos multiplicadores comprovados em seus resultados (TAKAGI; SANCHES; SILVA, 2014, p. 31)

O regramento do programa é definido pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), sendo este um órgão colegiado de caráter deliberativo, possuindo representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; e Ministério da Educação. O mesmo orienta e acompanha a execução/ implementação do programa, bem como faz sua normatização (Brasil, 2012).

O GGPAA é responsável por definir, no âmbito do PAA: a forma de funcionamento das modalidades do Programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores e consumidores; as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares; e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA (Brasil, 2012, p. 8).

Um aspecto importante a ser considerado quanto à forma pela qual ocorre a gestão do programa, é pelo fato de que na mesma participam os ministérios que estão diretamente envolvidos no programa, como afirmam Bianchini e Campos:

[...] O importante desse mecanismo de gestão é que dele participam os ministérios diretamente envolvidos com a sua execução e financiamento, como o MDS, MDA, Fazenda, Planejamento, Agricultura – por meio da Conab – e, mais recentemente, o Ministério da Educação [...] dessa forma,

a visão intersectorial está assegurada e as decisões tomadas, legitimadas de forma efetiva, já que seus membros representam as unidades que têm envolvimento direto na sua execução. O comitê conta com um grupo consultivo, formado por representações de agricultores familiares e do Consea, garantindo o diálogo com a sociedade [...] várias de suas modalidades têm relação direta com conselhos locais na sua implantação” (BIANCHINI; CAMPOS, 2014, p. 17).

A seguir, estão demonstrados os atores que participam da gestão do programa a nível federal:

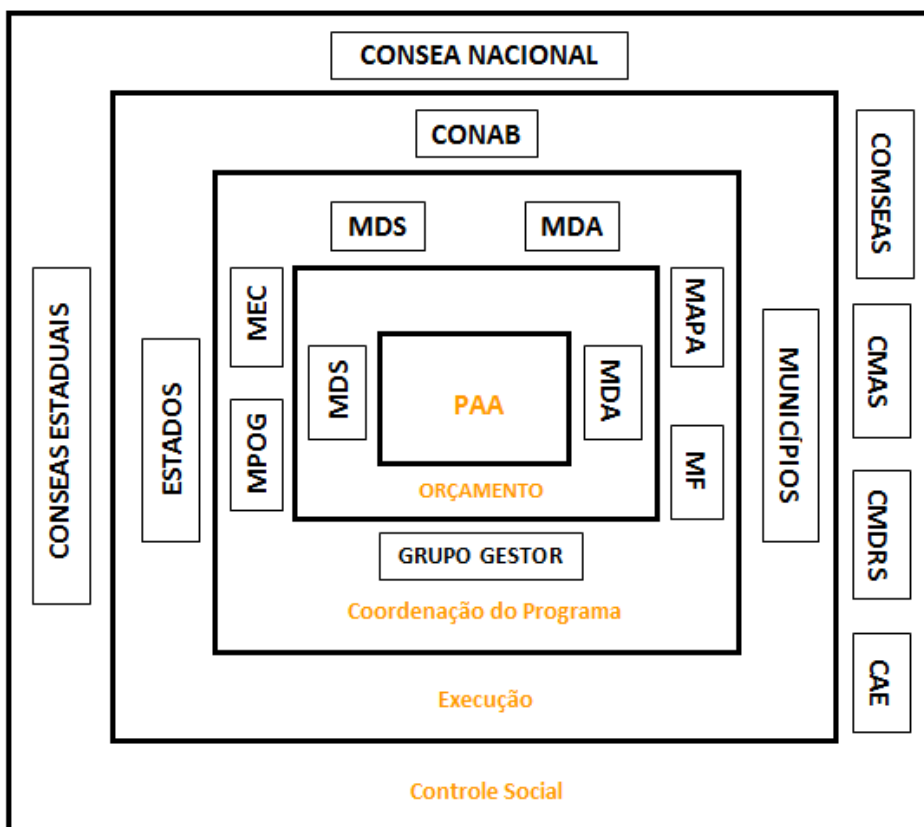


Figura 5 - Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos

Fonte: MDS, 2016

Em âmbito estadual e municipal, participam deste processo também os Conselhos, sendo eles: o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEJAS); os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS); Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS); o Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

O programa é executado com recursos do Ministério do Desenvolvimento (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo parceria operacional com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), no âmbito federal (BIANCHINI; CAMPOS, 2014). Ademais, o PAA conta com a participação de parceiros executores, sendo estes os entes da federação, estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2014b). Além dos diversos atores que atuam na execução do PAA, o programa possui várias formas de operação, ou seja, variadas modalidades. A seguir estão as modalidades do programa:

Modalidade	Forma de acesso	Limite	Origem do Recurso	Ação
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea	Individual	R\$ 4,5 mil	MDS	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 4,8 mil		
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	MDS/MDA	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização.
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	MDS/MDA	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 4 mil por semestre	MDS	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende os estados do Nordeste.
Compra Institucional	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	-	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

Tabela 2- Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

Fonte: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

### 3.3. IMPLEMENTAÇÃO DO PAA/DF – PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA MODALIDADE COMPRA DIRETA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA

Havendo no PAA- Programa de Aquisição de Alimentos a capacidade de comprar da agricultura familiar em todas as regiões, há participação como parceiros executores os entes da federação, estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2014b). Destarte, os entes tornam-se unidades executoras do programa, por meio da celebração de Termo de Adesão com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2012).

O foco deste trabalho está na implementação da modalidade no PAA/DF - Compra Direta com Doação Simultânea, executada no Distrito Federal pela Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural (SEAGRI), por meio de termo de Adesão celebrado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (BRASIL, 2014b). A execução é feita com recurso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (MDS), com “agricultores familiares individuais ou em organizações formais com limite de R\$ 4.500,00 por unidade familiar/ano para agricultores individuais e R\$ 4.800,00 por unidade familiar/ano ingressar através de organizações formais” (SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL, 2016). Esta modalidade encontra-se caracterizada da seguinte forma:

Compra de alimentos diversos e doação simultânea às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - GGPAA, à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2014b).

Nesta modalidade, a implementação do programa ocorre por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com a Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural que realiza a compra da produção da agricultura familiar, e em seguida a doação às entidades socioassistenciais (SEAGRI, 2016).

Para que os agricultores possam participar como beneficiários fornecedores do programa, além de se enquadrarem como agricultores familiares, devem procurar um escritório da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Governo do Distrito Federal (EMATER-DF). Já os beneficiários consumidores, sendo entidades socioassistenciais devem procurar o Banco de Alimentos das Centrais de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA- DF). Estas devem ter o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídica (CNPJ), sendo de natureza jurídica sem fim lucrativo, além de fornecer gratuitamente refeições de maneira continuada. Haverá uma vistoria da equipe do Banco de Alimentos nestas entidades (SEAGRI, 2016).

Assim como explicitado, esta modalidade de Compra Direta com Doação Simultânea é executada por meio do Termo de Adesão, instrumento de formalização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o governo de Estado. O pagamento é realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome diretamente ao agricultor, por meio de um cartão bancário específico utilizado para o pagamento do recurso viabilizado pelo programa (SEAGRI, 2016).

A seguir, está demonstrado em uma tabela a execução do PAA/DF - Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea de 2012 à 2016, disponibilizada pela Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural:

DESCRIÇÃO	CONVÊNIO			ADESÃO			
	005/2011			732.53/2013	1.951.53/2015		4.002.53/2016
	2012	2013	2014	2014	2015	2016	*2016
Kg	1.426.972,84	573.137,27	26.902,53	687.113,89	1.149.427,63	124.812,16	284.205,15
R\$	2.996.798,23	1.307.198,54	73.142,43	1.319.209,65	2.910.070,63	319.009,49	1.047.280,23
n° agricultores	723	342	20	409	549	150	307
participação R\$ p/ agricultor	4.144,95	3.882,22	3.657,12	3.225,45	5.300,68	2.126,73	3.411,34
média R\$/kg	2,10	2,28	2,72	1,92	2,53	2,56	3,68
Variedade de produtos	88	76	11	71	76	62	63
n° agri. Mulher	131	105	11	91	154	42	83
DAP Prioritária	110	123	14	56	101	31	50
% DAP Prioritária	15%	36%	70%	14%	18%	21%	16%
Número de Entidades	277	159	99	157	167	167	109
Quantidade de beneficiários	57.878	28.799,00	19.458,00	32.378,00	43.954	43.954	32.346

Tabela 3 - Execução do PAA/DF - CDS

FONTE: SEAGRI, 2016.

## 4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O presente capítulo objetiva descrever os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. Segundo Barros e Lehfeld, método é a “forma ordenada de proceder ao longo de um caminho (...) conjunto de processos ou fases empregadas na investigação, na busca do conhecimento.” (BARROS; LEHFELD, 2000, p. 3). Ainda neste prisma, sobre método, define Alfonso Trujillo:

Método é a forma de proceder ao longo de um caminho. Na ciência, os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam de início o pensamento em sistemas, traçam de modo ordenado a forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para alcançar um objetivo (TRUJILLO, 1974, p. 24).

### 4.1. TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA

A presente pesquisa adotará o método de pesquisa descritiva. A pesquisa descritiva tem como objetivo, segundo Gil “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p.42). Para tanto, foi realizado um estudo documental e bibliográfico, juntamente com duas entrevistas semi-estruturadas sobre o assunto pesquisado. No que diz respeito à pesquisa bibliográfica e documental, define Beuren:

[...] A pesquisa bibliográfica utiliza-se principalmente da contribuição de vários autores sobre determinada temática de estudo; já a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (2003, p.89).

Para a realização deste trabalho, foram realizados levantamentos bibliográficos em livros, artigos, documentos, informações disponibilizadas em sites da internet, juntamente com duas entrevistas semi-estruturadas com os gerentes do órgão responsável pelo programa. O estudo sob o método descritivo justifica-se pelo fato de que a pesquisa tem como objetivo analisar a configuração de atores envolvidos no PAA/DF - Programa de



Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea no seu processo de implementação, bem como descrever a interação existente entre os mesmos.

Os demais dados utilizados na pesquisa foram obtidos nos sites do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário; da Secretaria de Estado da Agricultura Abastecimento e Desenvolvimento Rural e na legislação existente sobre o PAA - Programa de Aquisição de Alimentos. Além da pesquisa documental realizada, foram obtidas informações por meio de duas entrevistas realizadas na Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI), tendo como participantes os gerentes de áreas ligadas ao programa, sendo eles, o gerente de Acompanhamento e Controle; o gerente de Editais e Convênios; e o gerente de Logística e Distribuição.

## 4.2. CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Para identificar a configuração da rede de atores envolvidos no PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, bem como a interação entre os mesmos no processo de implementação, os instrumentos de pesquisa utilizados foram a pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e duas entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa documental é aquela que utiliza de documentos de “primeira mão” segundo Gil, “que não receberam nenhum tratamento analítico” (Gil, 2002, p. 46). Os documentos utilizados na pesquisa foram os disponibilizados nos sites do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome; da Secretaria de Estado da Agricultura Abastecimento e Desenvolvimento Rural, bem como na legislação existente sobre o programa sendo o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003, que o instituiu, a Lei nº 12.512, de 14 outubro de 2011 que faz sua alteração e sua regulamentação presente no Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012. Quanto à pesquisa bibliográfica foram utilizados livros, manuais e artigos científicos.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa, foram semi-estruturadas, onde buscou-se estabelecer um dialogo entre as partes, a fim de que fossem obtidas informações

congruentes aos objetivos deste trabalho. Segundo Minayo, “[...] entrevista semi-estruturada que combina perguntas fechadas (ou estruturadas) e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer o tema proposto sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador [...]” (Minayo, 2004 p. 108)

Através das entrevistas semi-estruturadas e da pesquisa documental, foi realizada a construção da rede de atores envolvidos no processo de implementação do PAA/DF- Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea; para tanto, fez-se necessário a utilização do programa *software* Visone 2.7.1. Este programa é um software voltado à realização de análise e pesquisas de rede social. Destarte, utilizou-se do mesmo, para montar um sociograma demonstrando a rede de atores envolvidos no PAA/DF, bem como demonstrar a interação existente entre os mesmos.

Portanto, este trabalho fez o uso do sociograma para representar uma rede de políticas públicas, onde os atores envolvidos foram identificados, possibilitando melhor visualização e compreensão deste modelo de redes. Os sociogramas são caracterizados como “diagramas análogos aos da geometria espacial, em que indivíduos são representados por pontos e suas relações sociais com outros indivíduos são representadas por linhas.” (SCOTT, 2000, p. 10, apud CALMON; COSTA, 2013, p. 4). Um dos contribuintes para o estudo de redes por meio de sociogramas, foi Jacob Moreno, médico, psicólogo, nascido em 1889, Romênia. Moreno fazia o uso de sociogramas para realizar estudos em sua área, da psicologia. A partir disto, consideram Calmon e Costa (SCOTT, 2000, apud CALMON; COSTA, 2013):

Moreno propugnava que a estrutura social subjacente à vida social de um indivíduo poderia ser adequadamente representada mediante sociogramas. Com base nesses gráficos, seria possível compreender como a informação flui para o indivíduo e que canais de influência têm potencial de afetar seu comportamento [...] relações de assimetria e reciprocidade e canais de influência e informação poderiam ser claramente distinguidos através da análise de sociogramas (CALMON; COSTA, 2013, p. 4).

### 4.3. PROCEDIMENTO DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

As entrevistas semi-estruturadas possibilitaram complementar as informações já obtidas, a partir disto que fosse feito uma análise da rede de atores do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea. Para tanto, foi possível fazer uma análise de conteúdo, juntamente com as informações obtidas por meio das pesquisas realizadas. Uma análise de conteúdo é caracterizada como “um conjunto de instrumentos metodológicos em constante aperfeiçoamento que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (BARDIN, 1977, p. 9).

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os resultados obtidos na pesquisa, bem como as discussões acerca do estudo do PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimento na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, executado Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, no Distrito Federal. Assim, o mesmo está dividido em três partes: a primeira faz a identificação dos atores envolvidos no programa; a segunda demonstra a configuração da rede formada por estes atores; e a terceira apresenta uma análise do programa à luz das teorias de políticas públicas, implementação e redes.

### 5.1. ATORES ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAA/DF – PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA MODALIDADE COMPRA DIRETA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA

Por meio das entrevistas semi-estruturadas realizadas na Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI), tendo como participantes os gerentes de importantes áreas ligadas ao programa, sendo eles, o gerente de Acompanhamento e Controle; o gerente de Editais e Convênios; e o gerente de Logística e Distribuição, foram encontrados os seguintes atores atuando no processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos PAA/DF – na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea:

- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME;
- SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL;
- SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL, MULHERES, IGUALDADE RACIAL E DIREITOS HUMANOS;
- EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL;
- BANCO DE ALIMENTOS DAS CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO DISTRITO FEDERAL;

- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
- BANCO DO BRASIL S. A.

É pertinente ressaltar, que no âmbito federal há a atuação de outros atores, sendo estes os ministérios pertencentes ao Grupo Gestor do PAA (GGPAA), como já mencionados. Porém estes não atuam diretamente na implementação do PAA/DF- Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, portanto os mesmos não foram mapeados neste trabalho, exceto o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS).

Na execução do PAA/DF- Compra Direta com Doação Simultânea, existe o Sistema Agricultura, responsável pela implementação do programa. Este sistema é composto pela EMATER-DF, SEAGRI E CEASA-DF. A EMATER-DF é responsável pela coordenação do campo, orienta o produtor e organiza a produção; a SEAGRI faz a gestão do programa e realiza a compra da produção; A CEASA-DF estabelece os padrões dos produtos, e seu Banco de Alimentos é responsável pela distribuição dos alimentos às entidades socioassistenciais cadastradas no programa.

SISTEMA AGRICULTURA		
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Governo do Distrito Federal (EMATER-DF).	Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, e Desenvolvimento Rural (SEAGRI).	Banco de Alimentos das Centrais de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA- DF).

Tabela 4- Sistema Agricultura

Fonte: Elaboração da autora

A partir das entrevistas, foi possível perceber a relevância destes atores que fazem parte do Sistema Agricultura. Por meio deles, efetivamente ocorre a implementação do programa. Além de executar o programa, este sistema acompanha de perto todo o processo. Destacam-se os burocratas destes órgãos pertencentes ao Sistema, pois

desempenham importantes funções, além de acompanhar o programa com maior proximidade, testificando o que afirma Secchi: “os burocratas têm o privilégio de estar mais próximos dos destinatários das políticas públicas, e podem, assim, entender melhor seus comportamentos e suas necessidades.” (SECCHI, 2015, p. 105).

A EMATER-DF E CEASA-DF possuem maior proximidade com os destinatários do programa, havendo contato direto com os mesmos. A EMATER-DF está próxima aos beneficiários fornecedores do programa, sendo estes os agricultores familiares, produtores dos alimentos. Já a CEASA-DF está próxima aos beneficiários consumidores, as entidades sociassistencias, cadastradas no programa para receberem os alimentos. A SEAGRI, por sua vez, tem sua atuação maior na gestão do programa.

## 5.2. REDE DOS ATORES ENVOLVIDOS NO PAA/DF - PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA E SUAS INTERAÇÕES

A seguir, demonstra o sociograma, a rede de atores envolvidos na implementação do PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea. Os atores que foram identificados são: MDS, SEAGRI, EMATER-DF, Banco de Alimentos da CEASA-DF, SEDESTMIDH e Banco do Brasil. Ademais, estão presentes também neste sociograma, os beneficiários do programa, que não atuam como atores, mas são os beneficiados pelo mesmo; portanto aparecem na ilustração para que seja possível visualizar a ligação que os atores possuem com os mesmos.

Por meio das entrevistas, foi possível perceber tanto as suas funções quanto as interações existentes entre estes atores. O MDS é titular do PAA; A SEAGRI é o órgão responsável pela gestão do programa, sendo executora do Termo de Adesão celebrado com o MDS; a SEDESTMIDH é responsável pelo controle social do programa, assim como faz-se necessário na legislação, além de acompanhar as normas e conceder o parecer de aptidão às entidades quanto à participação no programa; a EMATER-DF faz parte do Sistema Agricultura, e é responsável pela organização da produção junto ao produtor e

outras questões vinculadas a isto; o Banco de Alimentos da CEASA é responsável pelo contato direto com as entidades socioassistenciais, é onde estão cadastradas; além de fazer a distribuição dos alimentos para as mesmas; o CONSEA é responsável por conceder um parecer favorável às entidades, pois monitora as mesmas, além de atuar como fiscalizador; o Banco do Brasil é a instituição financeira utilizada para a realização do pagamento aos produtores fornecedores do alimentos, em uma conta específica com recurso oriundo do MDS.

Para fins demonstrativos, utilizam-se neste sociograma as seguintes denominações, elaboradas para expor a interação entre estes atores: Intercâmbio de informações, articulação de recursos e prestação de serviços. Estas denominações fazem menção aos instrumentos utilizados nas políticas públicas, citados anteriormente. Intercâmbio de informações citado como informações por SECCHI (2015); articulação de recursos citado como recursos financeiros por CALMON e COSTA (2013); e prestação de serviços citado por SECCHI (2015). Já a denominação execução refere-se à relação de responsabilidade da implementação do programa; e “beneficiários fornecedores/consumidores” aos destinatários do programa.

Estas interações existentes entre estes atores resumem-se ao compartilhamento dos seus próprios instrumentos de atuação no programa, os quais tornam possível a implementação do mesmo.

O intercâmbio de informações caracteriza a interação existente entre os atores envolvidos, quando estes compartilham informações inerentes ao programa; a articulação de recursos caracteriza a relação do ator que faz o financiamento (MDS) com os que recebem o recurso do programa (beneficiários fornecedores), bem como a interação com a instituição financeira (Banco do Brasil) que é utilizada como meio para tal finalidade; a execução é interação do ator executor do Termo de Adesão ao programa (SEAGRI), responsável por toda gestão do mesmo, com o seu titular (MDS); já a prestação de serviços caracteriza a operacionalização de todos os atores envolvidos no programa, que em suas atribuições, tornam possível a funcionamento do mesmo.

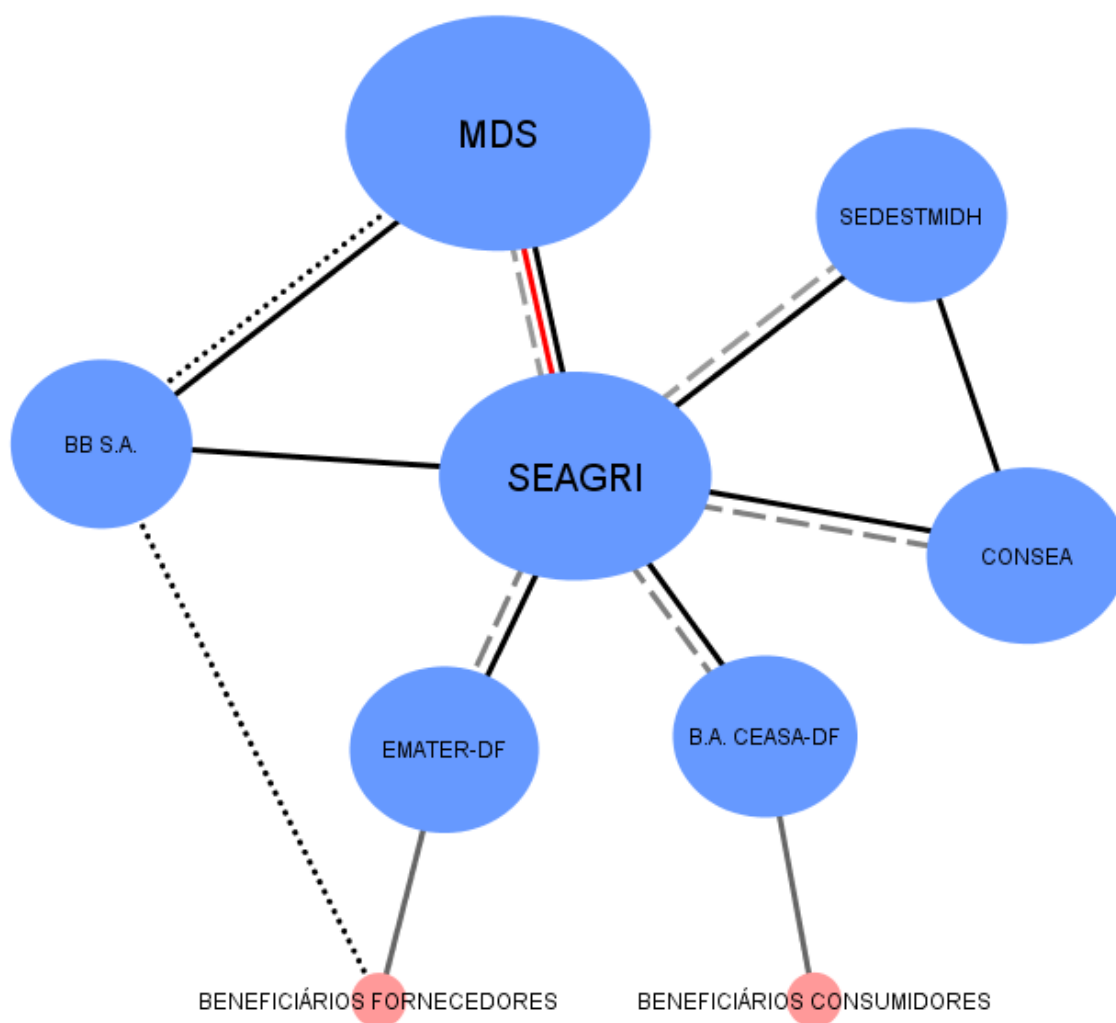
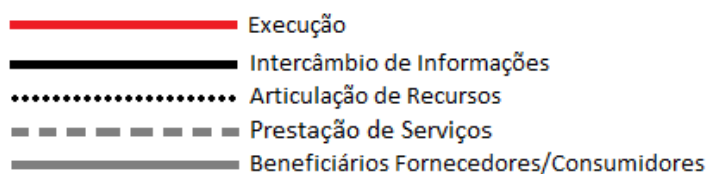


Figura 6 - Rede de Atores Envolvidos na Implementação do PAA/DF - Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea

Fonte: elaboração da autora



Esta rede de atores formada em torno do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, torna possível esta



interação entre os mesmos, quando estes compartilham seus instrumentos necessários para a implementação do programa, sendo eles, as informações, os recursos e a prestação de serviços.

A SEAGRI executora do programa, possui interação com todos os atores envolvidos no processo de implementação do PAA/DF, por meio do intercâmbio de informações inerentes ao programa. Isto porquê, a mesma é responsável por toda gestão do programa, portanto compartilha informações com todos eles. Além disto, possui interação de prestação de serviços com EMATER-DF, B.A da CEASA-DF, CONSEA E SEDESTMIDH, pois estes atores prestam serviços sob sua gestão, para que haja o funcionamento do programa; da mesma forma que a SEAGRI também presta serviços ao MDS ao criar toda esta estrutura com os atores envolvidos na implementação. O MDS interage com BB S.A. por meio da articulação de recursos, ao fazer o financiamento do programa utilizando-a como a instituição financeira que realiza o pagamento; por conseguinte, o BB S.A. também possui interação de articulação de recursos com os beneficiários do programa, pois estes possuem uma conta única na instituição para o recebimento do recurso.

### 5.3. ANÁLISE DO PAA/DF - PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA

O PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea é uma ação governamental, portanto uma política pública. O programa foi instituído com o objetivo de solucionar os problemas públicos tanto da agricultura familiar, quanto de pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar. Destarte, trata-se de uma política agrícola e de segurança alimentar, concomitantemente.

A partir das entrevistas foi possível perceber a repercussão deste programa, tanto para produtores familiares, quanto para entidades socioassistencias, beneficiados pelo mesmo. O recurso advindo do programa possibilitou aos agricultores que fizessem melhorias em suas propriedades, por conseguinte que melhorassem a produção de seus alimentos. Com estas melhorias, os produtores familiares não se restringiram às compras

institucionais, mas também puderam atuar em outros mercados. Destarte, o recurso provido pelo programa cumpriu também uma finalidade de fonte de renda complementar.

Já nas entidades socioassistenciais, o programa possibilitou o abastecimento regular e sem custos com os alimentos comprados dos agricultores familiares. Sendo assim, as entidades puderam melhorar a qualidade de vida das pessoas que foram por elas atendidas, no que diz respeito à alimentação. Até o presente momento, o programa atuou para que houvessem melhorias tanto no campo, quanto na cidade, no âmbito econômico e social.

A implementação do Programa de Aquisição de Alimentos executado pelo Distrito Federal, na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, aproxima-se do modelo “top-down – de cima para baixo”. Neste modelo há uma separação entre “Política e Administração”. Sendo assim, a elaboração e tomada de decisão das políticas públicas, devem acontecer na esfera política, enquanto a implementação das mesmas devem ocorrer por meio de um esforço administrativo.

Percebe-se, portanto, que o PAA foi instituído na esfera política, no âmbito federal, pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Sua execução ocorre por meio da parceria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome (MDS) com a unidade gestora, executora do Termo de Adesão, que no caso é a Secretaria de Agricultura, Abastecimento, e Desenvolvimento Rural (SEAGRI). Por conseguinte, a implementação do programa acontece por meio deste órgão responsável pelo Termo de Adesão, SEAGRI, juntamente com outros órgãos (SEDESTMIDH, EMATER-DF, CEASA-DF, CONSEA e B.B.) que atuam em sua operacionalização, na prestação dos serviços. Na caracterização de atores de Secchi, estes mencionados classificam-se como governamentais, e dentro desta classificação, burocratas. A implementação, portanto, é possível em virtude do esforço destes burocratas que atuam nestes órgãos, fazendo-a acontecer por meio de suas atribuições.

A gestão do programa, no âmbito federal, é feita por atores estatais que acompanham a execução do programa. A mesma é realizada pelo GGPA – Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Fazenda;

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministério da Educação.

No PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea executada no Distrito Federal por meio da Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI), os atores que foram encontrados em sua implementação, além do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) pertencente ao GGPAA- Grupo Gestor do PAA, são: Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Governo do Distrito Federal (EMATER-DF); Banco de Alimentos das Centrais de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA); Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); e Banco do Brasil S. A. (B.B).

Quanto à sua formulação, o PAA- Programa de Aquisição de Alimentos, assim como menciona a teoria estatista, foi criado no aparato estatal, instituído por lei, com regulamentações e alterações posteriores. A formulação ocorreu por meio do Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), juntamente com outros órgãos do governo federal, embora tenha tido o apoio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), sendo este último não estatal. Por conseguinte considera-se que a modalidade Compra direta com doação simultânea executada no Distrito Federal pela SEAGRI, também, tenha sido criada no aparato estatal. Nesta fase de formulação, o Estado utilizou-se de seus instrumentos Legais ao instituí-lo, além de suas decisões e iniciativas.

Quanto à implementação do PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea, infere-se que a mesma também está aproximada ao modelo estatista de políticas públicas, isto se deve ao fato de que os atores identificados envolvidos na implementação, são majoritariamente estatais. Ademais, este programa foi estabelecido pelo Estado, e por meio de seus órgãos, também implementado. Sendo que, há apenas um ator identificado que não é estatal, o CONSEA, constituindo-se a partir da articulação entre o governo e a sociedade civil. Nesta fase de implementação, o Estado utiliza-se também de seus próprios instrumentos, sendo eles, recursos, informações e prestação de serviços. Em suma, os instrumentos tanto de formulação,

quanto de implementação do programa são advindos do Estado, justificando a aproximação com tal abordagem.

Estes atores atuam neste programa em uma relação aproximada de cooperação com a executora SEAGRI. Visto sob a perspectiva de redes, cada ator possui suas atribuições e influencias quando atuam conjuntamente. Assim, considera-se que há uma interdependência entre estes atores, ou seja, dependem uns os outros para que possam atingir os seus resultados de segurança alimentar e de incentivo à agricultura familiar. Desta forma, percebe-se que a atuação do Banco de Alimentos da CEASA-DF na distribuição dos alimentos para as entidades socioassistenciais, depende da atuação da EMATER-DF que orienta o produtor, organiza a produção; posteriormente, a compra destes alimentos realizada pela SEAGRI. Outra característica desta rede de atores, é que os mesmos atuam conjuntamente para solucionar problemas públicos complexos, como os da agricultura familiar na insuficiência de recursos para a produção, na necessidade de abastecimento regular e sem custos das entidades socioassistenciais, por conseguinte no fornecimento de alimentação às pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar.

## 6. CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi identificar a configuração da rede de atores envolvidos no PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea bem como descrever a interação existente entre os mesmos no processo de implementação. Neste programa, Governo Federal, além de incentivar a agricultura familiar por meio da compra dos seus produtos, atende as entidades socioassistenciais no abastecimento regular e sem custos de alimentos.

A implementação do programa aproximou-se do modelo “top- down”, onde a elaboração e tomada de decisão das políticas públicas, devem acontecer na esfera política, enquanto a implementação das mesmas devem ocorrer por meio de um esforço administrativo. Isto porquê o programa foi instituído na esfera política, no âmbito federal, pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e sua implementação ocorre por meio do órgão responsável pelo Termo de Adesão, SEAGRI, juntamente com outros órgãos (SEDESTMIDH, EMATER-DF, CEASA-DF, CONSEA e B.B.) que atuam em sua operacionalização, na prestação dos serviços.

O programa aproximou-se da abordagem estatista, devido ao fato de que tanto sua formulação quanto implementação, se deram majoritariamente por meio de atores estatais. O programa foi estabelecido pelo Estado, e por meio de seus órgãos, também implementado. Sendo que, há apenas um ator identificado que não é estatal, o CONSEA, constituindo-se a partir da articulação entre o governo e a sociedade civil.

Os atores identificados como envolvidos na implementação do PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, atuam juntos em rede, em uma relação aproximada de cooperação e interdependência. Esta rede possibilita que os mesmos interajam entre si por meio dos seus instrumentos, tornando viável assim, o funcionamento do programa. Estes instrumentos caracterizam a interação entre os atores, sendo eles os recursos financeiros, as informações inerentes ao programa e a prestação de serviços. A importância desta rede é possibilidade que os atores têm de interação, podendo unir seus esforços, a fim de que solucionem os problemas públicos da agricultura familiar e segurança alimentar de forma conjunta.

## 7. REFERÊNCIAS

BARDACH, Eugene. A practical guide for policy analysis: the eighfold path for more effective problem solving. 3. Ed. Washington: CQ Press, 2009.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, Aidil J. da Silveira; LEHFELD, Neide A. de Souza. Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica. São Paulo: Makron Books, 2000.

BEUREN, Ilsa Maria. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. São Paulo: Atlas, 2003.

BIANCHINI, Valter; CAMPOS, Arnaldo. A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. p. 10-25.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.a

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Manual operativo: Modalidade compra com doação simultânea - Operação por meio de termo de adesão. MDS; SESAN; DECOM. 2014.b

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA: Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa!- Brasília, DF: MDS; ASCOM ,2012.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin e COSTA, Arthur Trindade Maranhão. “Redes e Governança das Políticas Públicas”, Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração, Brasília, 2013.

DONAHUE, John D. The privatization decision: public ends, private means. New York: Basic Books, 1989.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

HEIDEMANN, Francisco G. "Models of Politics: Some Help in Thinking about Public Policy". In: DYE, Thomas R. "Understanding Public Policy". 11. Ed. New Jersey: Prentice Hall, 2005. P. 11-30

HOWLETT, Michael, 1955. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora / Michael Howlett, M. Ramesh, Anthony Perl; tradução técnica Francisco G. Heidemann Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Revista de Administração Pública, vol. 45, n. 6, nov-dez., 2011, p. 1.943-1.967.

RUA, Maria das Graças. "Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.2001

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research : a critical analysis and suggested synthesis. JournalofPublicPolicy, v. 6, n. 1, p.21-48, 1986.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Civitas, v.5.n.1, 29-58. 2005

SCOTT, Claudia, BAHLER, Karen. Adding value to policy analysis and advice. Sydney: UNSW Press, 2010.

SCOTT, J. Social network analysis: a handbook. London: Sage Publications, Inc, 2000.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2): 347-69, Mar./Abr. 2009.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: Uma revisão da literatura". Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº16,pag.20-25, 2006.

TAKAGI, Maya; SANCHES, Adoniram; SILVA, José Graziano. Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. p. 27-33.

TRUJILLO FERRARI, Alfonso. Metodologia da ciência. 2.ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974. Capítulo 2.

WEIMER, D. L., VINING, A. R. Policy analysis: concept and practice. 3. Ed. Upper Saddle River, N. J. Prentice Hall, 1999.

WILSON, W. The study of administration. Political Science Quarterly, v.2, n. 2, p. 197-222, 1887

## SÍTIOS:

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm#art1)> Acesso em: 27 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)> Acesso em: 27 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm#art33](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm#art33)> Acesso em: 27 out. 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-df.html>> Acesso em: 15 de out. 2016.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/modalidades-do-paa>> Acesso em: 27 out. 2016.

MDS. Disponível em <[http://aplicacoes.mds.gov.br/saqi/paa/visi\\_paa\\_geral/documentos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20do%20PAA%20-%202.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/saqi/paa/visi_paa_geral/documentos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20do%20PAA%20-%202.pdf)> Acesso em: 27 out. 2016.



## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista1

P: Como o PAA- Programa de Aquisição de Alimentos surgiu e por quê surgiu?

P: Qual é a relevância social do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Quais são os órgãos/ atores responsáveis pelo PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Como ocorre a implementação do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Quais são os órgãos/ atores que participam desse processo da implementação do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Há órgãos/ atores que participam mais do que os outros no PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Quem participa do Sistema Agricultura, responsável pela gestão do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Como estes órgãos/ atores se relacionam, como ocorre interação entre eles na implementação do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Há dependência de recursos entre os órgãos/ atores para a implementação do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Os órgãos/atores possuem conflitos de interesses entre si na implementação do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Os órgãos/ atores possuem o mesmo nível de autonomia na tomada de decisão na implementação do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Quais são as maiores articulações entre os órgãos/ atores que participam da implementação do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: São somente atores estatais que participam do processo de implementação do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

## APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista 2

P: Como é a relação da Secretaria da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI) com o GGPAA- Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos?

P:A Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI) interage diretamente com quais órgãos/ atores?

P: Há comunicação entre os órgãos/ atores envolvidos no processo de implementação do PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade compra com doação simultânea?

P: Como os órgãos/ atores envolvidos no PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea se comunicam?

P: Qual é a função dos órgãos/ atores envolvidos no PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

P: Quais são os órgãos/ atores que interagem entre si na implementação do PAA/DF Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea?

APÊNDICE C – Rede atores envolvidos na implementação do PAA/DF – Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra direta com doação simultânea

ATORES	MDS	SEAGRI	SEDESTMI	EMATER-DF	B.A. CEASA	CONSEA	BB S.A.	BENEFICIÁRIOS F	BENEFICIÁRIOS C
MDS	0	1	0	0	0	0	1	0	0
SEAGRI	1	0	1	1	1	1	1	0	0
SEDESTMIDH	0	1	0	0	0	1	0	0	0
EMATER-DF	0	1	0	0	0	0	0	1	0
B.A. CEASA-DF	0	1	0	0	0	0	0	0	1
CONSEA	0	1	1	0	0	0	0	0	0
BB S.A.	1	1	0	0	0	0	0	1	0
BENEFICIÁRIOS F	0	0	0	1	0	0	1	0	0
BENEFICIÁRIOS C	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Fonte: Dados da Pesquisa