

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): PROGRAMA AGRÍCOLA OU DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Moisés Machado
Universidade Estadual do Norte Fluminense

Resumo

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado em 2003 pelo Governo Federal, ao invés de ser tratado como objeto de política agrícola, tem sido interpretado por alguns setores do governo como um programa social de assistência alimentar. Neste trabalho discutiremos a trajetória do PAA com o auxílio da literatura atinente, regulamentos, leis e analisaremos o papel das agências que implementam e executam o programa. Sua função de instrumento de política agrícola ficou eclipsada pelo seu objetivo secundário, dando-lhe um viés de política de assistência alimentar dentro do marco das ações de Segurança Alimentar.

I. Introdução

Neste trabalho analisaremos o desenho institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 pelo Governo Federal, dentro do escopo do Programa Fome Zero e seus resultados em Minas Gerais, destacando o desenho institucional de duas modalidades: o Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF e o Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea – CPR-Doação.

O Programa foi formulado para ser uma ação estruturadora da produção familiar, na certeza de uma resposta positiva em termos do aumento da produção e da renda da Agricultura Familiar (AF), por meio da compra pelo Governo desta produção e sua doação para ações sociais. Erros de implementação, todavia, prejudicaram o objetivo do programa, dando-lhe um viés mais próximo à política de assistência alimentar, no marco das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ao passo que a iniciativa deveria constituir-se num instrumento de Política Agrícola.

Demais, as atividades rurais da AF mesmo se contempladas como políticas de assistência, não podem deixar na sombra as leituras relativas à área de agricultura interpretadas pelo conceito de ruralidade - que derruba o mito da separação entre rural e urbano, atraso e progresso - tratando de ver qualquer atividade (agrícola ou industrial) como dinamizadora no espaço, seja campesina, seja urbana.

Os erros de implementação, assim como a disputa entre os vários órgãos que participam da gestão do PAA, têm prejudicado sua execução. Percebem estes problemas os movimentos sociais do campo, que se organizam e vêm pressionando para que o Programa seja instituído como uma política agrícola, sem deixar de levar em conta a decorrência desta ação, qual seja, a doação dos alimentos para destinação a instituições governamentais e, principalmente, sociedades beneficentes.

Se havia dúvida quanto à falta de dinamismo da AF, os resultados e retornos dos investimentos feitos no PAA dirimem estas dúvidas.

II. Agricultura e Ruralidade

Entende-se que a questão do rural deve ser percebida mais por questões espaciais, do que por questões setoriais. Para pesquisar e pensar políticas ou programas rurais deve-se pensar em avançar para além das dicotomias rural/urbano. Nesta ordem, encontram-se outras dicotomias, como: atraso/progresso; indústria/agricultura; provincialismo/urbanidade; ciência e tecnologia/meios de produção arcaicos. Em todas estas considerações o rural é ligado ao atraso e o urbano ao progresso, voltando-se as expectativas para o esvaziamento do campo, como coisa inevitável, em rumo da urbanização e do “desenvolvimento”. Esta visão está presente em muitos países, talvez de maneira mais forte nos países em desenvolvimento, como o Brasil, que focaram nas suas políticas de crescimento em programas de substituição de importações e estímulo à industrialização.

“Ainda que em muitos casos a agricultura ofereça o essencial das oportunidades de emprego e geração de renda em áreas rurais, é preferível não defini-las por seu caráter agrícola. Há crescente evidência de que os domicílios rurais (agrícolas e não-agrícolas) engajam-se em atividades econômicas múltiplas, mesmo nas regiões menos desenvolvidas. Além disso, conforme as economias rurais se desenvolvem, tendem a ser cada vez menos dominadas pela agricultura. Finalmente, existem empreendimentos agropecuários, em alguma medida, nas áreas urbanas. A implicação é que em vez de uma definição setorial de áreas rurais, é necessário uma definição espacial. Portanto, a unidade de análise não são os sistemas agrários nem os

sistemas alimentares, mas as economias regionais e, mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país. Em outras palavras, desenvolvimento rural é um conceito espacial e multissetorial e a agricultura é parte dele. (...) se o meio rural for apenas a expressão, sempre minguada, do que vai restando das concentrações urbanas, ele se credencia, no máximo, a receber políticas sociais que compensem sua inevitável decadência e pobreza. Se, ao contrário, as regiões rurais tiverem a capacidade de preencher funções necessárias a seus próprios habitantes e também às cidades – mas que estas próprias não podem produzir – então a noção de *desenvolvimento* poderá ser aplicada ao meio rural” Abromovay (2000, p.6).

Deve-se destacar também a multifuncionalidade presente nas áreas rurais, não restrita à agricultura (turismo rural, pousadas, pesca e outros esportes e chácaras). Os residentes na área rural têm também atividades múltiplas, em tempo integral ou parte do tempo, fora de sua propriedade. No Censo Agropecuário da AF (IBGE, 2006), dos estabelecimentos onde os produtores declararam que pessoas do domicílio tinham atividade fora, por tipo de atividade, verificou-se que 57,78% exerciam atividades não agrícolas, 38,05 agrícolas e 4,17 não agrícolas. Estes estabelecimentos, em que os produtores tinham atividade fora, representavam cerca de 31,56% do total dos estabelecimentos rurais. Verifica-se que as atividades no campo não são tão monótonas e estão imbricadas com o espaço rural e/ou urbano do entorno.

III. Agricultura Familiar e Política Pública

O Brasil, menos por desconhecimento, mais por questões de correlação de forças hegemônicas contrárias (latifúndios, empresários rurais e uma ideologia caudatária da guerra fria, que teve como ponto culminante a derrubada do governo do presidente João Goulart, demais da política de substituições de exportações, sob os auspícios da CEPAL), voltou as costas às potencialidades da produção familiar, ao privilegiar as grandes propriedades¹. Ao contrário, países como os Estados Unidos na ocupação de seu território, e França, que a partir do pós-guerra passou a apoiar a produção familiar em função da carência de mão-de-obra, falta de capital e diminuição das grandes propriedades. (Tonneau *et all* 2005; Costa *et all* 2008)². O Brasil, portanto, não pôde se beneficiar dos efeitos positivos da produção familiar, principalmente na melhoria da renda e das condições de vida das populações camponesas, que acabaram expulsas do campo em busca de trabalho nas grandes cidades.

Somente a partir de 1995, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (e dez anos depois do PAA), o país passou a contar com políticas de apoio à AF, ainda que a destinação de recursos financeiros a estes programas fiquem aquém das necessidades da produção familiar e de sua importância econômica, social e ambiental.

Os empreendimentos de pequeno e médio porte geram oportunidades de trabalho e renda, proporcionalmente maiores que os de grande porte. Mormente na agricultura esses empreendimentos são mais intensivos em trabalho. De acordo com o IBGE (2006), a

¹ A evolução da política econômica (agrícola e agrária) no Brasil sempre se pautou pelo apoio às ações das grandes atividades exportadoras e ao agronegócio. Especialistas e gestores públicos em agricultura têm postulado que o futuro do campo brasileiro deve se assemelhar ao norte-americano em termos de uso intensivo da tecnologia e da terra por poucos e grandes produtores rurais, ou seja, em termos proporcionais o Brasil deveria ter, em perspectiva, cerca de 600 mil estabelecimentos agropecuários, ao invés dos atuais 4,9 milhões (IBGE, 2006).

agricultura familiar no Brasil ocupa 12,3 milhões de pessoas (74,4%), enquanto a agricultura não-familiar ocupa 4,2 milhões (25,6%).

A agricultura familiar ocupa área menor com lavouras (17,7 milhões de *hectares*), não obstante é a principal fornecedora de alimentos básicos para a população brasileira: 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café; 34% do arroz, 21% do trigo e 16% da soja (IBGE, 2006). É, também, grande fornecedora de proteína animal: 58% do leite, 50% das aves, 59% dos suínos, 30% dos bovinos.

O desenvolvimento da agropecuária e do complexo agroindustrial também se dá em grande parte baseado na AF, sendo esta mais intensiva em trabalho. Enquanto a agricultura não-familiar ocupa, em média, 1,7 pessoas por 100 *hectares*, a agricultura familiar ocupa 15,3 por *hectares* (IBGE, 2006).

Do ponto de vista da geração de renda, seu crescimento também acontece de maneira mais equitativa, proporcionando as condições para o desenvolvimento dos mercados locais e regionais. A produção agroalimentar baseada nas cadeias produtivas da agricultura familiar, pela diversidade de produtos e processos – artesanais – que as caracterizam, são mais propensas a respeitar as tradições alimentares locais e regionais, ao mesmo tempo em que esse fato amplia as oportunidades de acesso aos mercados (tipo “comércio socialmente justo”). Por fim, essa estratégia, baseada na agricultura e nos empreendimentos familiares, empodera as comunidades locais e fortalece as identidades familiares e comunitárias.

Para além dos resultados puramente econômicos (espaciais na economia local e regional) os efeitos do apoio à AF avançam para melhorias sociais, culturais e ambientais, sobretudo na melhoria da dieta da população local. Neste sentido, autores como Costa *et all* (2008) afirmam que o sucesso da produção familiar está na sua integração ao mercado tradicional ou a novos mercados; aponta que os produtores dos canais mais tradicionais, como os das feiras-livres, absorvem, na ausência de políticas específicas de apoio, todos os custos dos humores do mercado e da natureza.

Deste modo, percebe-se a elevada importância do papel da agricultura familiar, por entender que essa forma de organização social da produção se constitui num ponto nodal na ideia de integração espacial, da produção de emprego, de renda e da construção de propostas sustentáveis para a promoção do desenvolvimento.

A política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) veio a se constituir uma importante motivação para as políticas públicas de apoio à AF, por ser um tema transversal, permitindo uma abordagem espacial da realidade local e regional segundo diversos aspectos – econômico, social, ambiental, cultural e político-institucional – podendo no nível local ser, por meio das organizações dos produtores familiares e gestores um ponto galvanizador para articular ações públicas que atuam diretamente sobre as mais perversas manifestações do subdesenvolvimento, como a pobreza rural e a precariedade do abastecimento alimentar, principalmente nas localidades mais carentes. Permite apontar para caminhos que consideram a qualidade de vida, o meio ambiente e a diversidade cultural prevalecente nos territórios (Maluf 2007), por fim, essa abordagem abarca outros aspectos que devem ser pontuados, como reflexo da transversalidade que o tema da SAN permite ao estabelecer pontos de contato com ações sociais, como saúde, educação e assistência alimentar.

Não obstante, principalmente no caso da assistência alimentar, o combate à fome e à pobreza intrinsecamente ligadas à política de SAN pode ter efeitos negativos para a política agrícola e de apoio à AF, sobretudo se a questão rural e, principalmente, de apoio à agricultura familiar forem tratados como políticas sociais compensatórias de combate à pobreza rural.

Abramoway (2000) alerta para o erro de tratar o meio rural por meio deste enfoque, colocando-o como espaço ligado ao atraso, ao esvaziamento e à pobreza, como se não tivessem alcançado os ideais de dinamização das áreas urbanas e industriais.

Sabe-se que, malgrado a histórica falta de apoio financeiro governamental, a agricultura familiar tem uma importância na geração do emprego e do abastecimento dos alimentos essenciais à dieta diária dos brasileiros. Um maior apoio por meio de programas públicos de apoio à AF alavancará seu papel como galvanizadora da renda, da produção, da melhoria e da dinamização dos mercados locais e regionais, como foi o caso, nas duas últimas décadas, dos dois programas, ou ações, que vieram possibilitar financiamento à AF para investimento e custeio - caso do PRONAF em 1993 e do PAA.

No caso do PAA, a visão do MDS, tratando o programa como política social de assistência alimentar no marco da SAN compromete sua visão do que deve ser um programa de política agrícola de garantia de preço, aquisição e renda para o AF, como uma ação de integração espacial entre o rural e urbano.

Os resultados do PAA já demonstram essa dinamização de economias locais e regionais. Estes efeitos podem ser acelerados e multiplicados se o PAA for visto como uma política de apoio financeiro à comercialização da produção familiar (aumentando a renda domiciliar) e pela compra da produção para programas institucionais do governo e sua doação e venda nos mercados locais.

Este papel dinamizador do PAA, não obstante, tem sido comprometido pelo viés de política social que o MDS vem imprimindo ao programa, ao contrário do previsto no Projeto Fome Zero, que lhe dava um papel de política agrícola estruturadora da AF e das economias locais. No próximo ponto demonstraremos que a mudança do viés agrícola para o de política social se deu no seu processo de implementação, por isso esse processo acabou por limitar o uso de instrumentos de apoio de política agrícola. Tratar o PAA como política agrícola é fundamental, seja pelo seu papel na dinamização da economia de integração espacial rural/urbano (dentro do conceito de ruralidade), seja pela sua potencialidade na geração de emprego, da renda e da produção familiar.

A demanda para que o PAA se transforme numa política pública é cada vez mais forte entre os movimentos sociais ligados ao campo.

IV. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): visões de sua implementação

O problema da falta de canais estáveis para a comercialização da produção familiar foi sempre visto como um grande gargalo da produção da AF, verificado em trabalhos acadêmicos e na demanda dos movimentos sociais do campo. Muitos desses trabalhos propunham como medida de criação de demanda estável e regular a viabilização do escoamento da produção familiar, por meio de canais criados pelo mercado institucional (programas locais de assistência alimentar, alimentação escolar e desnutrição, governamentais).

Neste sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) veio a representar um forte avanço e uma inovação importante na política agrícola brasileira, ao dispor recursos financeiros para a comercialização da produção da agricultura familiar (AF), antes restrita à comercialização e garantia de preços da grande produção agrícola do Brasil.

O PAA é um avanço importante na política agrícola brasileira, pois: (1) busca garantir sua renda de maneira regular, ao assegurar uma demanda com recursos públicos para escoar e estabilizar a venda da produção familiar, (2) inova ao permitir a aquisição de alimentos produzidos pela AF para consumo e formação dos estoques públicos, sem a realização de licitações; (3) oferece apoio financeiro à formação de estoques para organizações de

agricultores familiares, como cooperativas e associações; e (4) objetiva promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

As circunstâncias de formulação do PAA surgiram, vale recordar, dentro do contexto das discussões do Programa Fome Zero (PFZ), projeto de criação de iniciativas públicas articuladas de combate à fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Surgido como uma plataforma de campanha do Partido dos Trabalhadores, o PFZ começou a ser implementado em 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Trazia como uma de suas diretrizes a necessidade de apoio à Agricultura Familiar (AF), como uma ação estruturadora, que teria como desdobramento o combate à pobreza e a promoção da SAN no campo e nas cidades.

Do ponto de vista político, devido à força dos grupos de interesses do agronegócio presentes no Congresso Nacional, só foi possível, por “meio de contrabando”, no dizer de Graziano,³ inserir e criar o PAA, no corpo do instrumento legal que o criou. A Lei Federal nº 10.696 de 2003 (Brasil 2003), que instituiu o programa, não tratava de questões relativas a AF. Testemunha-o seu preâmbulo que “*Dispõe Sobre a Repactuação e o Alongamento de Dívidas Oriundas de Operações de Crédito Rural, e dá outras providências*”. “Meio a contrabando” o PAA é instituído no artigo 19º da Lei.

Todavia, ressalta-se nessa lei a permissão para a compra da produção da AF sem o intermédio de licitação pelos governos. A Lei de Licitação (8.666/1993) criava dificuldades intransponíveis para a efetivação da comercialização da produção familiar para os programas governamentais, devido às rotinas e documentos exigidos, assim como pelos prazos longos que requeriam os expedientes para execução da Lei, já que:

(...) dificultava-se a implantação de programas de desenvolvimento local apoiados na agricultura familiar, pois, particularmente no momento crítico para esses produtores, o momento da venda de uma produção, que, em virtude de sua perecibilidade, requer rapidez no seu escoamento, a necessidade da aplicação dos procedimentos legais gerava atrasos que inviabilizava as ações. De outro lado, a demora na compra por parte do governo dificultava uma ação ágil na distribuição de alimentos. (Costa *et all* 2008:p.12)

A garantia da SAN passa a ser uma prioridade do governo de Lula, possibilitando também, neste contexto, a criação do PAA. Não obstante, a força do apelo do combate à fome, necessário, imprimiu no PAA uma característica que acabou por marcá-lo, dando mais relevo aos seus efeitos assistenciais, deixando na sombra o fator mais relevante, que era o apoio à estruturação da agricultura familiar – esta questão é bem demarcada no PFZ e vem sendo apontada no decorrer deste trabalho.

Instituído sob a égide de uma Lei que trata de crédito rural, do ponto de vista legal é um instrumento normativo de política agrícola. Todavia, do ponto de vista da legislação orçamentária, está associado à política de SAN, dado que no Programa Plurianual de Ação Governamental 2003/2004 (PPAG⁴) os recursos destinados a ele não estão na rubrica do abastecimento alimentar (instrumento de política agrícola), mas sim na rubrica de acesso à alimentação, como um programa de assistência social.

Isto demonstra a ambiguidade do programa, tanto do ponto de vista orçamentário, como do ponto de vista de sua própria formulação legal. Em outras palavras, da forma que o PAA está institucionalizado, este acaba tendo duas funções distintas, a de Política Agrícola (sob o

³ Fala no dia 24 de novembro de 2010 no III Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos, ocorrida no Hotel Nacional em Brasília, entre os dias 24 e 26 e novembro de 2010.

⁴ Uma leitura dos “programas finalísticos” do PPAG 2008/2011 dá bem a ideia desta questão nos seus objetivos, na definição de seu público alvo, enfim, na descrição resumida da ação programática-orçamentária.

prisma do abastecimento) e de Política de Assistência Alimentar (sob o prisma da SAN), ambas colocadas sob a chancela, respectivamente, do MDS, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) (braço operativo do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tal situação tem rebatimento na própria gestão do PAA, na sua evolução normativa e em suas rotinas, com reflexos nos resultados do Programa.

O PAA se assentou em decisões e estruturas legais formuladas na Lei nº 10.696 que o criou. Não obstante, o objetivo estruturante para a AF ficou bastante claro no desenho original do Plano SAFRA (2003/2004), como uma diretriz governamental, com três objetivos: (a) constituição de um polo de compra para adquirir alimentos da produção familiar; (b) provisão de subvenções para a população em risco de insegurança alimentar; e (c) que essas ações fossem integradas.

Ainda que estas ações estruturantes estivessem bem definidas no texto do Plano SAFRA, o artigo 19º da Lei nº 10.696, que criou o PAA misturou-os, “*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 2003; Delgado *et all* 2005).

O que pode parecer uma questão de interpretação traria problemas na implementação do PAA, evidenciados em trabalhos como o de Delgado *et all* (2005) – que teve seus argumentos repercutido no conteúdo do trabalho de e Costa *et all* (2008) – e posicionamentos e resoluções do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que trouxeram algumas advertências quanto a distorções que se tornariam desafios para gestores do programa.

Documentos da Comissão Permanente de Produção e Abastecimento do CONSEA apontaram problemas na concepção e implementação do PAA que tiveram e continuam a ter repercussões indesejáveis na trajetória do programa. De forma sucinta, esses argumentos apontam ambiguidades nas ações que este programa deve cumprir, ao misturar funções distintas de política agrícola e de política de assistência alimentar.

Esses fatores em questão, obviamente, não deixam de rebater na própria gestão do PAA, na sua evolução normativa e em suas rotinas, com reflexos nos resultados do programa. O desenho institucional inicial do PAA traria, logicamente, reflexos na sua regulamentação nas figuras normativas que presidiriam a implementação do programa: (a) o Decreto 4.772 de 2010; (b) a portaria do antigo MESA de 2003; e (c) o Convênio 005 MESA/CONAB, de 2003 (Delgado *et all* 2005).

Delgado *et all* (2005) aponta outros “vícios de implementação” no Programa. O fato de não adequar as ações tradicionais e regulares do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) da CONAB à “nova sistemática” advinda com a criação do PAA, causou dois reflexos no programa. Em primeiro lugar, restringiu o financiamento do Programa aos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, prejudicando a expansão do financiamento do PAA com os recursos da PGPM abastecidos pelo Tesouro. Uma segunda consideração foi que a introdução do MDS (e do MDA) na execução do PAA como ação de política de apoio à comercialização e abastecimento (que era papel da CONAB, como instrumento de política agrícola) junto a uma redefinição do papel do Banco Central nas definições do crédito bancário, colocadas pela “nova sistemática”, implicava que algumas definições quanto aos financiamentos ficariam à mercê das resoluções morosas do Programa de Garantia de Crédito da Atividade Agropecuária (PROAGRO) (Delgado *et all* 2005). Este autor aponta “vícios de implementação” no Programa.

Tais distorções não deixam claras as funções distintas de Política Agrícola e de política de SAN do PAA, mesmo que integradas, como prevê o Plano Safra e trouxeram

problemas nos expedientes de execução do programa. Ademais, essa execução feita por pelo menos cinco atores – MDS, MDA, MAPA, governos estaduais e municipais –, abriram espaços para problemas de coordenação e disputas de poder que podem comprometer os resultados do programa. A operação conjunta destes atores e as modalidades do PAA envolvendo instituições governamentais diferentes e o público beneficiário diverso (produtores e consumidores) tende a se tornar mais complexa e palco de maiores disputas.

Tendo em vista estas questões, pesquisadores, movimentos de agricultores beneficiados e o próprio CONSEA nacional têm solicitado a reavaliação, o monitoramento e a correção de rumos do PAA, apontando para a necessidade e urgência de torná-lo uma política pública nacional.

IV.1. Reflexos da formulação do Programa na sua Gestão

Com um arcabouço de formulação contraditório e ambíguo, fragmentado em várias agências de execução, que disputam poder e recursos (MDS, MDA, Companhia Nacional de Abastecimento, estados, municípios, entre outros), falta ao PAA um espaço de coordenação mais efetiva, que resolva conflitos, faça monitoramento e avaliação e proponha correção de rumos. O Grupo Gestor, responsável por esse papel, não o tem assumido, pelo menos na forma em que ele foi instituído pela Lei 10.696 (Delgado *et all* 2005).

Desta forma, tem prevalecido uma disputa entre órgãos governamentais em função dos recursos disponibilizados pelo Programa, problemas que surgiram no momento de concepção e formulação inicial do Programa, gerando efeitos na sua implementação, que refletiram em sua trajetória. O PAA, a despeito de ser uma ação relevante, com resultados satisfatórios, não se constituiu em programa ou política pública efetiva, seja pela visão dos cânones da teoria de políticas públicas, seja pela visão de pesquisadores e de grupos de interesse ligados a essa iniciativa.

Nesse ínterim, a CONAB começou, consoante ao seu papel de gestora de políticas de abastecimento, a readequar suas ações mais tradicionais às novas experiências de financiamento e apoio à comercialização da pequena produção agro-familiar, advindas com o PAA, aproveitando a “capacidade instalada” dos seus instrumentos de política agrícola.

Cabe lembrar que o desenho inicial do Projeto Fome Zero propunha-se, como vimos, operações de apoio à comercialização da produção da AF por meio de empresas públicas locais, de caráter municipal ou estadual. Esse desenho proposto pelo Projeto Fome Zero sustentava-se na maior flexibilidade que tais empresas poderiam ter, devido seu desenho jurídico administrativo, para executar programas de comercialização de alimentos e destiná-los a ações de SAN locais.

De certa forma, o papel de empresa pública facilitadora de ações como as previstas no PAA, pelo Programa Fome Zero, foi alocado na CONAB, entre outros motivos, por esta já possuir instrumentos metodológicos, quadro técnico-administrativo e programas que poderiam ser e vinham sendo (Delgado *et all* 2005) adaptados às ações do PAA. Todavia, já no segundo ano de operação da CONAB com o Programa, o fim do MESA e a criação do MDS trouxeram impactos para esta ação, ainda em teste.

Com efeito, a lei e o decreto que instituíram o PAA destinavam à CONAB o papel de formadora de preços dos gêneros a serem adquiridos da produção familiar, assim como lhe davam outros encargos, consoantes ao seu papel de instrumento de política de abastecimento. Contudo, mesmo que estivesse definido tal papel para a CONAB, como executora do PAA, parece ter faltado um desenho mais claro de atribuições e funções entre as organizações participantes do conjunto das modalidades do PAA. Essa indefinição veio a criar uma área de disputa, entre os órgãos responsáveis pelo programa, a respeito do que cada um deveria fazer

na gestão do PAA. Em outras palavras, não ficou definido para as modalidades do PAA, um desenho mais claro de atribuições e funções entre as organizações participantes, nem tampouco foi dado, pelo Grupo Gestor um direcionamento estratégico e uma coordenação concertada e efetiva do PAA, como uma ação interministerial.

A gestão interministerial do programa, em seu aspecto normativo-administrativo se restringiu a esse escasso conjunto de providências do Grupo Gestor. Tudo o mais correu por conta da ação de cada Ministério, sem aparente contrapartida na administração interministerial. Assim, a engenharia fiscal e financeira do Programa correu por conta exclusiva do Ministério da Fazenda; a política agrícola, por conta do Ministério da Agricultura; a interação com a reforma agrária, por conta do MDA; e as ações de segurança alimentar, por conta do Mesa, atual MDS (Delgado *et all* 2005: p.17).

Delgado *et all* (2005) entende que essa fragmentação do Programa e a não definição mais clara de funções e prioridades é fruto de questões “de caráter político interministerial”. Tais questões ainda estão a presidir a gestão do PAA, o que vem prejudicando seu caráter inter-setorial.

Esta fragmentação concorreu para que o PAA tivesse sérios problemas, como fragmentação de recursos, atrasos nos repasses e disputas entre órgãos, questões não resolvidas, solucionadas ou pactuadas pelo órgão responsável, qual seja, o Grupo Gestor do Programa. Este fora alertado por pesquisadores, gestores e de movimentos sociais. A preocupação com os rumos do Programa fazia com que se considerasse a necessidade de uma Política Pública para o PAA.

IV.2. Modalidades do PAA

O PAA é operacionalizado em cinco modalidades: três pela CONAB e duas pelo MDS. Existem tetos máximos para os recursos financeiros repassados para os AF's, de acordo com cada modalidade. O Quadros 1 descreve o objetivo de cada modalidade e seus beneficiários. Cabe ressaltar que o MDS executa suas modalidades em parceria com os municípios, por meio de Editais, no caso da Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e com os estados, por meio de convênio, a modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL). A CONAB executa diretamente suas modalidades por meio de parceria com associações de AF nas modalidades que ela opera: CPR-Doação, CPR-Estoque e da Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF).

Quadro 1 Comparativo Modalidades PAA - 2010

MODALIDADE E EXECUTOR	CDLAF(MDS)	CPR-DOAÇÃO(CONAB)	CDAF(CONAB)	CPR-ESTOQUE(CONAB)	IPCL(MDS)
OBJETIVO	Compra de produtos agropecuários in natura, processados ou beneficiados da AF e doação a instituições que executem ações de SAN Abrange todo o território nacional	Aquisição de produtos agropecuários e extrativistas para doação a instituições que executem ações de SAN. Abrange todo o território nacional	Compra direta da produção familiar para doação a instituições que executem ações de SAN. Abrange todo o território nacional	Aquisição de produtos agropecuários e do extrativismo para formação de estoques nas próprias organizações, sustentar os preços e assegurar renda aos AF's. Abrange todo o território nacional.	Compra de leite da AF e sua distribuição gratuita para promover o consumo gratuito por segmentos da população em vulnerabilidade alimentar e nutricional. Área da SUDENE.
BENEFICIÁRIOS AF'S	Agricultores familiares associados ou individualmente enquadrados no Pronaf	Associações e Cooperativas de Agricultores Familiares - enquadrados no Pronaf.	Associações e Cooperativas de Agricultores Familiares - enquadrados no Pronaf.	Associações e Cooperativas de Agricultores Familiares.	Agricultores familiares que se enquadrem no Pronaf.
BENEFICIÁRIOS QUE RECEBEM AS DOAÇÕES	Preferencialmente equipamentos públicos (CRAS, CREAS, escolas e creches da rede publicidade) e entidades assistenciais não governamentais.	Instituições governamentais e não governamentais que atendam à população em situação de insegurança alimentar.	Instituições governamentais e não governamentais que atendam à população em situação de insegurança alimentar.	Os estoques podem ser os podem ser distribuídos para populações em insegurança alimentar ou para comercialização para o mercado pela CONAB.	Famílias em situação de vulnerabilidade social/alimentar e nutricional.

Fonte: Os autores, 2010.

FORMAÇÃO DE ESTOQUE DA AGRICULTURA FAMILIAR CPR-ESTOQUE EXECUTOR: CONAB	INCENTIVO À PRODUÇÃO E AO CONSUMO DE LEITE - IPCL EXECUTOR: MDS
Aquisição de produtos agropecuários e do extrativismo para formação de estoques nas próprias organizações, sustentar os preços e assegurar renda aos AF's. Todo o território nacional.	Compra de leite da AF e sua distribuição gratuita para promover o consumo gratuito por segmentos da população em vulnerabilidade alimentar e nutricional. Área abrangida pela SUDENE.
Associações e Cooperativas de Agricultores Familiares.	Agricultores familiares que se enquadrem no Pronaf.
Os estoques podem ser os podem ser distribuídos para populações em insegurança alimentar ou para comercialização para o mercado pela CONAB.	Famílias em situação de vulnerabilidade social/alimentar e nutricional.

IV.3. O Papel Institucional da CONAB

A CONAB é uma instituição que executa instrumentos da política agrícola em todo o território nacional. Nos estados, atua por meio de suas Superintendências Regionais (SUREG's). A empresa busca garantir a renda do produtor rural, a estabilidade e a regularidade do abastecimento nacional, por meio de instrumentos de controle de estoque e de monitoramento de preços dos alimentos. Dentro deste quadro a empresa tem quatro estratégias específicas, como pode ser observado no quadro 3:

Quadro 3: Estratégias da CONAB

Estratégia de garantia de renda, estabilidade e abastecimento – CONAB	Descrição da estratégia da CONAB
Assegurar a execução efetiva da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e atuar proativamente na formação e gestão dos estoques públicos	A empresa adquire por um preço mínimo os excedentes de produção do mercado na época de safra, corrigindo as distorções de preços ao produtor, garantindo sua renda. Procura garantir a renda dos produtores e preços estáveis para a população.
Estar apta para atender os programas sociais e emergenciais de distribuição de alimentos	Formar e manter estoques estratégicos de alimentos em unidades próprias para atender, com rapidez, situações excepcionais, como a distribuição de alimentos a famílias em situação emergenciais e críticas de carência alimentar e nutricional (assentados, desalojados, populações tradicionais, etc.). Os recursos são transferidos pelos Ministérios da Integração Nacional, o MDS e o MDA.
Organizar e fortalecer o comércio varejista de pequeno porte	Apoiar micro e pequenos varejistas com sistemas de gestão comercial, que lhes capacitem para expandir seus negócios.
Agricultura Familiar e Programa de Aquisição de Alimentos	Esta quarta estratégica da CONAB foi incorporada às suas funções como reflexo do Projeto Fome Zero. Significou um importante passo no sentido de apoio à comercialização da AF, até então sem instrumentos formais de sustentação na Política Agrícola no Brasil

Essas quatro funções estratégicas da CONAB são executadas nas suas unidades estaduais, Superintendências Regionais (SUREG's) que estão subordinadas a Presidência Nacional da empresa. A operacionalização do Programa é feita conjuntamente com as associações de produtores, sob a vigilância de conselhos de controle social. Esse desenho pode gerar um maior empoderamento das organizações sociais, assim como reforçar os mecanismos de controle social (como os conselhos locais de SAN, Assistência Social, Desenvolvimento Rural, etc.).

A CONAB, consoante ao seu papel de gestora de políticas de abastecimento, passou a readequar suas ações mais tradicionais às novas experiências de financiamento e apoio à comercialização da pequena produção agro-familiar advindas com o PAA, aproveitando a “capacidade instalada” dos seus instrumentos de política agrícola. Delgado *et all* (2005: p.15) declarou que: “*os novos instrumentos criados pela Conab para o PAA são adaptações de inovações comerciais e financeiras já existentes e praticadas ao abrigo da política agrícola convencional. (...) A novidade aqui está no fato de esses instrumentos terem sido vinculados ao agricultor familiar*”.

Todavia, já no segundo ano de operação da CONAB com o Programa, o fim do MESA e a criação do MDS trouxeram impactos para esta ação, ainda em teste.

IV.4. A criação do MDS e seu papel no PAA

A instituição do MDS, em janeiro de 2004, em substituição ao MESA, levou as atribuições previstas para esse Ministério para uma esfera hierárquica inferior, uma Secretaria de SAN. Reduziu-se, portanto, nesta estrutura, as responsabilidades pelas ações do antigo Ministério, com efeitos no PAA: “*que era um programa desenhado para ser um programa interministerial*” (Muller 2007: p.83 *op. cit*).

Na estrutura anterior (MESA), criada em 2003, sob coordenação do ministro Graziano, o PAA, por ser um programa interministerial, por questão hierárquica, era tratado diretamente com o Gabinete da Presidência da República, com os ministérios e instituições parceiras (CONSEA). Com o estreitamento destas nas ações do PAA numa Secretaria de segundo escalão o programa perdeu força. Como aponta Muller (2007: p.93) “Uma figura de menos

peso político ficou responsável por esta articulação, que acabou sendo esvaziada, sobretudo pela perda das relações anteriores e da capacidade de coordenação de ações conjuntas”.

A incorporação, no MDS, de programas, gestores e militantes advindos da assistência social, deixou mais evidente a questão da SAN como política assistencial e emergencial, o que eclipsou a visão e a execução do PAA como um programa estruturador da agricultura familiar. O PAA passou a ser tratado como um programa de doação de alimentos.

O MDS conta com cinco secretarias voltadas para várias atividades, dentre essas a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável por implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Esta tem como uma de suas funções o apoio e incentivo à agricultura familiar, tarefas afeitas à pasta da agricultura e abastecimento. Com efeito, a SESAN se propõe a planejar, acompanhar a execução e avaliar programas, projetos e ações de compras governamentais de alimentos no âmbito de sua competência.

A atuação da SESAN é bastante ampla, deve estruturar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), coordenar e acompanhar a Política Nacional de SAN, auxiliar os municípios e estados na estruturação do PAA, estimular e fomentar a criação de sistemas locais de SAN e, ainda, contribuir para a solidificação da Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional implementada pelo MDS, por meio dos programas de restaurantes populares, cozinhas comunitárias e banco de alimentos.

A amplitude do raio de atuação das funções da SESAN (sem contar os programas de cisternas e de educação para o consumo alimentar, também sob sua chancela) coloca nessa Secretaria algumas funções que caberiam, talvez, a uma estrutura institucional maior, um ministério.

Para coordenar tarefas em direção aos estados e municípios, a SESAN estimula a estes, por meio de editais, a aderirem às suas iniciativas.

Os editais lançados pelo MDS exigem das unidades de governo da Federação, frequentemente uma atenção permanente à sua publicação (não divulgada amplamente pela mídia nacional) um grau de organização interna de informações e de capacidades administrativas, nem sempre frequente nos municípios. Além disso, a necessidade de apresentar certidões negativas impede a participação de boa parte dos municípios, em permanentes dificuldades financeiras. Nesses editais o MDS repassa recursos para os estados e municípios e estes assumem a execução do Programa.

V. Resultados

Neste trabalho focalizamos duas modalidades do PAA que adquirem a produção da AF e fazem, simultaneamente, sua doação para programas que beneficiam indivíduos com insegurança alimentar que foram operacionalizadas em 2009 no estado de Minas Gerais. A Primeira, executada pela CONAB, que é a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea – CPR-Doação. A segunda, executada pelo MDS, é a Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF.

V1 Resultados: CPR-Doação/CONAB

Os recursos financeiros para a execução da CPR-Doação envolveram dispêndios de recursos da ordem de R\$ 149.612.127,35, sendo comercializadas 89.910 toneladas de alimentos, distribuídos em 535 municípios, sendo 102 no estado de Minas Gerais.

Minas Gerais foi o estado que mais recursos despendeu com a modalidade CPR-Doação, um montante da ordem de R\$ 35.734.288,80. Esses recursos foram provenientes do MDS, segundo informações da Sureg-MG.

Quadro 1
Demonstrativo de Aquisição pela CPR-Doação
CONAB e MDS – 2009

Sureg	UF	Nº de Agricultores Familiares	Nº de Municípios	Quantidade (t)	Nº de Pessoas Beneficiadas	Nº de Entidades Beneficiadas	Recursos Gastos com Aquisição (R\$)
MG	MG	1.048	102	19.056	1.408.412	1.379	35.734.288,80
Brasil		34.434	535	89.910	7.919.812	8.737	149.612.127,35

Fonte: CONAB

V2 Resultados: CDLAF/MDS

No ano de 2009, o MDS só executou um Edital (Edital MDS/SESAN NO 03/2009), sendo disponibilizados para todo o Brasil recursos da ordem de R\$ 26.700.000,00 (vinte e seis milhões e setecentos mil de reais), que beneficiaram 66 municípios, sendo 21 do estado de Minas Gerais.

Observa-se que a CONAB, com mais recursos financeiros, atingiu um maior número de municípios em MG, todavia os dados disponibilizados não permitem uma análise mais aprofundada e elucidativa da questão.

Pode-se a princípio dizer, tendo em vista os desenhos institucionais comparados do CDLAF e do CPR-Doação, que o primeiro certamente é menos eficiente. Veremos isso a seguir.

VI. Uma primeira análise comparativa das modalidades PAA - CDLAF e CPR-Doação.

O Quadro II traz um levantamento comparativo das modalidades CDLAF e CPR-Doação, por si só ele demonstra que o processo de execução do CDLAF é bastante.

Quadro 2

COMPARATIVO – PAA/ CDLAD/CPR-Doação

2010

CPR-Doação - CONAB	CDLAF - MDS
<p>Objetivo Busca atender, com doações de alimentos, instituições governamentais e não-governamentais que assistem a população com programas de assistência alimentar. Prevê a compra de produtos alimentícios de origem agropecuária e extrativista para doação simultânea, sendo que, no ato de aceitação da “Proposta de Participação”, as associações de produtores já têm determinadas as instituições onde deixarão as doações (armazéns de suas associações ou entidades de assistência alimentar). A venda é feita diretamente pelos AF organizados em grupos formais e estes mesmos, escolhem, com a aquiescência dos conselhos locais de controle social, as instituições que irão receber as doações.</p> <p style="text-align: center;">BENEFICIÁRIOS</p> <p>Fornecedores: agricultores familiares enquadrados no Pronaf, Comunidades Tradicionais, extrativistas, quilombolas, indígenas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais - organizados em grupos formais.</p> <p>Consumidores: populações atendidas por programas institucionais (escolas, restaurantes populares, bancos de alimento, por exemplo) e público atendido em instituições que trabalhem com ações de segurança alimentar e nutricional (assistência social).</p>	<p>Objetivo Tem o mesmo objetivo do CPR-Doação, todavia é executada por intermédio dos municípios, que em parceria com o MDS, adquirem os produtos da AF e. A forma de parceria do MDS para promover o CDLAF com os municípios é feita num processo de seleção via editais públicos lançados pelo Ministério. Os municípios poderão apontar a instituições que deverão ser atendida com as doações, mediante controle social locais (conselho local).</p> <p style="text-align: center;">BENEFICIÁRIOS</p> <p>Fornecedores: AF familiares cadastrados no Pronaf e portadores de DAP organizadas e agricultores individuais. Prioritariamente os grupos “A” e “B” do PRONAF (quilombolas, comunidades indígenas, agroextrativistas, ribeirinhos, assentados e pré-assentados da reforma agrária, acampados, atingidos por barragens e mulheres) e também os grupos organizados (formais e informais).</p> <p>Consumidores: Pessoas em situação de insegurança alimentar atendidas por programas da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) tais como: Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos; entidades de assistência alimentar cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social (CAD-SUAS); Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e escolas atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).</p> <p style="text-align: center;">EXECUÇÃO</p>

EXECUÇÃO

Para serem contempladas pela modalidade, as instituições proponentes encaminham à Superintendência Regional da CONAB a “Proposta de Participação” com os documentos exigidos na T.30. A operação poderá ser deferida pela Superintendência Regional da Conab (SUREG), mediante a análise desses documentos. Aprovada a documentação, é deflagrado o processo de compras, que prevê os seguintes passos:

- 1) A instituição proponente (associação de AF) fará o preenchimento da “Proposta de Participação” no site da CONAB – PAANET⁵ (Documento 1 – Anexo I, T30). Nessa proposta, já deverão estar relacionadas as instituições beneficiárias das doações (com um cronograma de entrega);
- 2) Todos os membros da associação deverão assinar a “Proposta de Participação” cuja aprovação dependerá da entrega dos seguintes documentos:
 - Ata de assembleia ou memória de reunião da entidade fornecedora, reconhecendo os termos e exigências definidos na “Proposta de Participação” e no T30;
 - “Declaração Individual” de cada membro da associação ou cooperativa dando ciência de que aprova a “Proposta de Participação” e de ter conhecimento das regras constantes nesse contrato, (Documento 2, T30);
 - Certidões negativas da associação ou cooperativa dos

Para articular a ação estruturante de apoio à AF e a de atendimento às necessidades da população em situação de insegurança alimentar, o MDS conta com a parceria dos municípios, que são selecionados nos editais. Os critérios de seleção desses editais buscam privilegiar a promover sistemas locais de SAN, ampliando a atuação do PAA em cidades que já tenham equipamentos públicos de abastecimento e SAN. (Manual PAA/2010)

Nesse formato e visando a operacionalização do CDLAF pelos municípios, os editais atribuem a estes consideráveis encargos.

Encargos de execução geral

I – cadastramento dos AF e de suas organizações econômicas, no sistema de informações do PAA – SISPA; II – cadastramento dos equipamentos públicos de abastecimento e assistência alimentar existentes no município; III – “gestão” e controle de qualidade dos alimentos; IV – monitoramento das entregas das doações de cada agricultor; V – monitoramento das doações para cada entidade beneficiária; VI – Utilizar na formação de preços de aquisição de alimentos os valores definidos pelas fórmulas indicadas pelo Grupo Gestor do PAA; VII – depositar nas contas bancárias dos AF o valor correspondente à produção adquirida 10 dias após o recebimento na Central de Abastecimento, a doação deverá ser atestada pelo coordenador municipal do PAA; VIII – elaboração e publicação de Relatórios de Acompanhamento. (Manual PAA 2010, p 11 e 12).

Encargos Administrativos de implementação do CDLAF – O Projeto Técnico

Para concorrer à seleção, o município deverá encaminhar, de acordo com os termos do edital, um Projeto Técnico em que deverá constar os seguintes documentos:

- a) Plano de Trabalho;
- b) Plano Municipal de Implementação do PAA, contendo o planejamento das ações

⁵ O PAANET é um programa interativo de atendimento aos beneficiários do PAA. É disponibilizado pela Conab aos AF com o intuito de permitir o maior acesso das associações desses agricultores ao Programa, sem precisar longos deslocamentos. É de fácil uso, amigável, mas, mesmo com essas características, a Companhia oferece cursos de capacitação para o uso adequado do PAANET. Os grupos de AF poderão, se tiverem dificuldades, obter um CD do programa eletrônico, preenchê-lo e descarregá-lo em algum acesso de internet ou na própria CONAB.

<p>forneecedores no INSS, no FGTS, na Dívida Ativa da União e na Receita Federal (ou seus respectivos extratos);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estatuto e a Ata de eleição/posse da diretoria da associação; • Nota Fiscal de venda à Conab, emitida pela cooperativa ou associação (T20 e T21/MOC); • No caso de atendimento, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), exige-se dos programas de alimentação escolar uma “Declaração de Aplicação de Recursos” (Documento 4, T30) da autoridade local responsável por esses programas, de que a operação será feita de acordo com as normas do Fundo, e, ainda deverá ter a aprovação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE; <p>Cumprida a parte processual, a operação será concluída com base na emissão da “Cédula de Produto Rural – CPR”, (Documento 3, T30). Estando a associação adimplente no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN e feita a prestação de conta de entrega dos gêneros à organização recebedora, de acordo com “Proposta de Participação” e nos termos da documentação prevista (item 17, T30)⁶, a organização de produtores receberá seu pagamento em depósito bancário – o valor de cálculo é feito conforme parâmetros estabelecidos pelas fórmulas de cálculo do CONAB (T31) de acordo com os preços de referência vigentes nas circunstâncias de entrega.</p>	<p>operacionais de apoio;</p> <ul style="list-style-type: none"> c) Termo de Referência dos bens e serviços a serem contratados com recursos do convênio para a execução das ações; d) Declaração de Contrapartida; e) Minuta de Edital de Chamada Pública dos agricultores familiares locais cadastrados no PRONAF; f) Ofício de Indicação de Entidades Sócio-assistenciais pelo Conselho Municipal de Assistência Social ; g) Planilhas de Beneficiários Consumidores; h) Ata da reunião da Instância de Controle Social que apreciou e validou a ação; i) Declaração de Compatibilidade de Preços; j) Comprovação da Contrapartida. <p>Além desses documentos, os municípios devem providenciar: (a) Documentação do Conselho (Lei de Constituição, ata de eleição dos membros e presidente); (b) Pesquisa de preços referente às despesas com a contrapartida e (c) Declaração de que os produtos adquiridos através do Convênio atendem às normas do sanitárias governamentais (União, estados e municípios)</p> <p>Encargos Administrativos com o aditamento de Chamada Pública: seleção e cadastramento de beneficiários AF.</p> <p>Para viabilização do processo de compra do CDLAF, o município deverá publicar um Edital de Chamada Pública com uma redação proposta no Manual PAA. Constará desse edital a lista de gêneros alimentícios a serem adquiridos, tendo em vista a produção local, a demanda das instituições consumidoras e hábitos alimentares locais. O processo de gestão do edital de chamamento público gera a necessidade de outros encargos administrativos relacionados no Manual:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Publicação em diário oficial municipal da chamada de seleção pública de agricultores familiares; 2. Ata de reunião da Instância de Controle Social em que conste validação da lista de agricultores selecionados; 3. Projeto de Aquisição e Distribuição de Alimentos assinado pelo representante do município proponente;
---	--

⁶ a) Nota Fiscal de Venda, b) “Termo de Recebimento e Aceitabilidade” Documento 5/T30 – Anexos I ou 2 e c) “Relatório de Entrega” – Documento 6/30 preenchido pela organização de consumidores.

4. Ofício do proponente encaminhando a ata da instância de controle social quando da indicação de novos beneficiários produtores e consumidores; e
5. Novo projeto de aquisição e distribuição de alimentos quando ocorrer alguma alteração no projeto original.

Encargos de Gestão do CDLAF

Relacionamos tarefas para a gestão administrativa dos municípios conveniados.

- 1) Disponibilizar, quando necessário: (i) apoio logístico para transporte e infraestrutura (pesagem e armazenamento); (iii) assistência técnica; (iv) “apoio ao beneficiamento de alimentos” e (iv) capacitação para “qualificação do Programa”.
- 2) Publicação do Edital de Chamamento por “meio oficial” (e em um jornal de ampla circulação) e por “ofício” para as organizações de AF;
- 3) Criar um centro de recebimento, controle de qualidade e distribuição;
- 4) Praticar na aquisição dos gêneros as orientações da CONAB ou por meio de pesquisa feita em três mercados varejistas locais;
- 5) Indicar a instituição responsável pelo controle social: Conselho de SAN, Assistência Social ou Desenvolvimento Rural. Essas instâncias validarão as listas de beneficiários; tanto produtores, quanto as organizações consumidoras;
- 6) Indicar os equipamentos públicos locais receberão as doações, mediante a seguinte priorização: (i) Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição; (ii) Entidades sócio assistenciais; (iii) CRAS e CREAS e (iv) Escolas da rede pública de ensino;
- 7) Dar contrapartida financeira, privilegiando as áreas de maior vulnerabilidade;
- 8) Prestação de contas por relatórios mensais, trimestrais e relatório final de consolidação.

Critérios Classificatórios para os municípios concorrerem ao Edital SESAN/MDS nº 02/2010-PAA

- Caracterização da realidade socioterritorial e situação de INSAN, que avalia três indicadores. Conseguem maior pontuação: (1) os municípios que são capitais estaduais ou fazem parte de regiões metropolitanas e municípios localizados nas regiões do semiárido, CONSAD ou Territórios da Cidadania; (2) municípios com maior fração da população em INSAN (PNAD,2004) e (3) os municípios com menor IDH municipal (PNUD, 2000);
- Capacidade de gestão e de integração das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, que avalia oito indicadores. Tem maior pontuação os municípios: com maior Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – PBF (SENARC, 12/2009); (2) com maior cobertura do PBF (SENARC, 12/2009); (3) Municípios com maior percentual de

	<p>cobertura no CadÚnico (2009); (4) que integram a Rede de Equipamentos de Alimentação e Nutrição (REDESAN), que possuem Restaurante Popular, Cozinha Comunitária e/ou Banco de Alimentos; (5) Municípios que já operaram ou operam com o CDLAF; (6) que tenham implantado SISAN, Conselho de SAN, LOSAN, Câmara Intersecretaria de SAN e Dotação Orçamentária específica de SAN; (7) Municípios que tenham parceria com fórum e/ou conselhos locais, regionais e estaduais de economia solidária e (8) Municípios cujo projeto de compra de alimentos esteja articulado com cooperativas, associações, sindicatos e ou movimentos sociais</p>
--	---

➤ O CDLAF/MDS

Os Editais PAA/MDS preveem exigências de adimplência dos municípios com órgãos de financiamento estatal. Além disso, devem prover uma estrutura administrativa capaz de dar apoio às ações de execução do CDLAF, contemplar seus beneficiários (AF's e consumidores em condições de insegurança alimentar), assim como prestar contas das atividades desenvolvidas. Colocam critérios de classificação, que procuram promover sistemas locais de SAN ou a REDESAN, que privilegiam municípios que já tenham equipamentos financiados pelo MDS ou que estejam em processo de implementação equipamentos. Esses critérios criam restrições aos municípios não enquadrados, beneficiando cidades que já possuam equipamentos públicos de abastecimento, de preferência financiados pelo MDS ou gerenciados de acordo com as normas aconselhadas pelo Ministério. Demais criam ainda outros constrangimentos:

- Veda a participação de municípios que façam parte de convênio firmado entre o MDS e os governos estaduais no PAA, sem especificar em qual modalidade;
- Impede a parceria com municípios que, na data do resultado da seleção, estejam com pendências em suas prestações de contas, com órgãos federais ou com contas reprovadas em convênios firmados;
- Não permite a participação de municípios que tenham apresentado propostas para outro Edital publicado pelo MDS para o mesmo objeto.

Observa-se que o interesse do MDS de implementar nos municípios sistemas locais de SAN e promover um “sistema descentralizado de SAN” nacional, ao final e ao cabo pode restringir, pelos critérios apontados acima e no quadro anexo, o escopo dos municípios que buscam se candidatar. Alguns dos equipamentos colocados como critério de seleção, como restaurantes populares e bancos de alimentos, encontram-se, na maioria das vezes, em grandes cidades. Demais, ao reforçar que tais equipamentos tenham, preferencialmente, sido financiados pelo MDS faz com que se reforcem sistemas e programas em cidades já contempladas pelo Ministério.

O período do processo de seleção do Edital é de três meses. Depois dessa fase, é assinado um convênio entre MDS e município, que dura aproximadamente 45 dias. Deve-se também considerar o tempo de publicação e operacionalização do edital de chamamento, no mínimo de 30 dias. Percebe-se que o processo de compra do CDLAF, por exigências legais, pode demorar, no mínimo, 5 meses, esterilizando, por quase metade do ano, recursos que poderiam estar de alguma maneira financiando a produção da AF.

Observou-se que as características de elegibilidade dos municípios têm a ver com a presença de equipamentos públicos de abastecimento e SAN (preferencialmente financiados pelo MDS) e com a documentação necessária para a habilitação (dada no Edital). Passada a fase de elegibilidade, os municípios selecionados entram na fase classificatória, quando recebem pontuação determinada pela SESAN, segundo outros. Nos critérios de classificação sócio territorial e os gestão do Programa Bolsa Família e CadÚnico, observa-se que esses fatores pesam menos que os relativos à implantação do PAA na REDESAN .Na verdade, se o município tem os equipamentos de SAN relacionados no quadro de critérios técnicos e tem, também, avançado processo de institucionalização de organização de sistema legal formal de SAN, conseguem as maiores pontuações.

Pelo que se interpreta do Edital é que o objetivo maior do MDS é fomentar sistemas de segurança alimentar e nutricional municipais (ou regionais) em regiões metropolitanas, no semi-árido brasileiro, nas áreas do Consad's ou nos territórios de cidadania.

Em que pese a escolha de regiões com maior densidade de pessoas vulneráveis (regiões metropolitanas e capitais) e áreas do território brasileiro de maior concentração geográfica de pessoas com insegurança alimentar, tais critérios podem fazer perder de vista a questão estruturante de uma política de apoio à agricultura familiar, que tem uma grande capacidade de multiplicação de seus resultados, seja pela renda por ela gerada, seja pelos seus efeitos na SAN locais. Outra questão que desfavorece a modalidade CDLAF é ciclo de poder dos municípios. Não são poucos os municípios que interrompem boas ações públicas em função de mudanças ocorridas nos ciclos eleitorais. Estruturas e equipamentos de programa públicos podem ser prejudicados ou paralisados por meras mudanças no poder local.

Compreende-se a necessária construção de sistemas de apoio à SAN. Daí o MDS ter privilegiado os municípios com maior capacidade de construção de tais sistemas, ou ainda, municípios que já venham construindo os seus sistemas. Certamente esses são capitais estaduais ou grandes municípios. Todavia, mesmo que o MDS tenha colocado como uma prioridade (com menor pontuação que as regiões metropolitanas e capitais) os municípios localizados em territórios vulneráveis socialmente (semiárido, Consad's e Territórios da Cidadania), esses têm menor possibilidade de implantar e de manter os equipamentos previstos no Edital (principalmente Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos). No projeto Fome Zero, tais equipamentos estavam previstos para grandes cidades.

A preocupação necessária de discutir e promover sistemas locais de SAN pode, no caso do PAA, deixar na sombra o foco estrutural do PAA, qual seja, o apoio à comercialização da produção agrícola familiar, deixando o Programa com características de programa de assistência social, pois nenhum dos critérios colocados tem relação com a conformação de propriedade e de produção dos agricultores familiares existentes nos municípios ou espaços territoriais objeto do PAA.

O CPR-Doação/CONAB

Ao contrário do CDLAF, esta modalidade prescinde dos municípios como intermediários do PAA, dando, como vimos no Quadro II, uma maior autonomia aos AF, que não necessitam participar dos Editais de chamamento promovidos pelos municípios, podendo fazer sua comercialização e a doação simultaneamente por meio de suas associações, que podem acessar os programas de cadastramento de compra da CONAB e ainda contar com alguma forma de assistência desta empresa, como nos treinamentos para acessar as planilhas eletrônicas, a maior mobilidade do “balcão de compras” das Superintendências. O prazo de operação do CPR-Doação é infinitamente menor, e pelas suas características, permite ao PF um maior planejamento de sua produção.

Vieira e Viana (2007) apontam que o PAA tem atendido seus objetivos, pois reafirma o papel da agricultura familiar, melhora a renda dos agricultores envolvidos, promove e reafirma as características de diversificação das atividades da produção familiar, no marco do conceito reconhecido pela literatura de sistema produtivo familiar de policultura-pecuária. Ou seja, é uma organização produtiva que envolve diversificação de culturas agrícola e pecuária, com manejo de pequenos rebanhos. Essa produção é tanto para autoconsumo, quanto para comercialização (valor de uso e valor de troca).

Em suas várias modalidades, sobretudo no CPR-Doação, analisada pelas autoras, o PAA tem cumprido sua finalidade de promover a produção, sustentar os preços e garantir a segurança alimentar e nutricional de populações vulneráveis. Isso porque, os recursos administrados e operacionalizados pela CONAB, repassados via MDA e MDS, para fazer as compras, atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e, em alguns casos, a alimentação escolar. A renda repassada ao produtor significa uma injeção de recursos nos lugares onde é implementada, estimulando a economia local com uma maior circulação de recursos.

Demais, a CPR-Doação, por adquirir gêneros alimentícios locais, entre os quais frutas e variedades nativas (extrativismo), preserva a biodiversidade, as identidades e a cultura alimentar dentro das territorialidades em que é operacionalizada. Essa modalidade estimula a compra de produtos processados (bolos, doces, geleias e sucos), muitas das vezes produzidos por mulheres ou grupos de mulheres.

Um dos efeitos mais positivos da modalidade CPR-D em especial é a exigência que a venda seja feita por intermédio de associação de agricultores familiares. Isso significa um estímulo para a organização e para a autonomia de uma categoria considerada, em termos comparativos, pouco organizada.

As exigências quanto à qualidade sanitária e ao acondicionamento significam, também, um aprendizado que tem efeitos na comercialização da produção familiar, qualificando-a para atender as especificações do mercado. A necessidade de reuniões de trabalho, assembleias, articulações entre os grupos e consensos para a aprovação da Proposta e do cronograma de entrega dos produtos em fóruns de ampla participação significam, também, um aprendizado “técnico” para os agricultores, para planejar as atividades “para dentro e para fora da porteira”.

O dinamismo das reuniões, quando se discutem questões de interesse dos agricultores em conjunturas várias, que afetam seus interesses pode ser um importante empuxo na sua identificação quanto a sua condição e lugar, nas relações econômicas, sociais e culturais. Empodera-se e qualifica-se como agricultor. Empoderam-se já como categoria. Identificam-se e podem se transformar de “agricultores em si”, para “agricultores para si”.

Nota-se que é uma política pública de fomento, tanto do desenvolvimento da produção o de alimentos pelos agricultores familiares, como para o fortalecimento do associativismo/cooperativismo. Estas organizações, por sua própria natureza associativistas, são visualizadas como instrumentos para a funcionalidade desta política pública, onde são diretamente beneficiados os associados, que já possuem um lugar para onde direcionar o fruto de seu trabalho, assim como os indivíduos que se encontram em condições de insegurança alimentar. ENAPEG (2009, P6).

Bibliografia

- Abromovay, R. Funções e Medidas da Ruralidade Desenvolvimento. Texto para Discussão Nº 702 IPEA, Rio de Janeiro, 2000.
- Brasil, Presidência da República, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de Uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília/DF, 2004.
- Brasil, Lei Federal nº 10.696 de 02/07//2006, Dispõe Sobre a Repactuação e o Alongamento de Dívidas Oriundas de Operações de Crédito Rural, e dá outras providências. Brasília, 2003.
- Brasil, Decreto 4.772 de 02/07/2003. Regulamenta o Art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2003.
- Brasil/Conab – Histórico do Abastecimento Alimentar no Brasil, MAPA/CONAB, 2005.
- Costa *et all*. Agricultura Familiar, Tentativas e Estratégias para Assegurar um Mercado e uma Renda. XLVI Congresso da Sober, Acre, 2008.
- Conselho Gestor do PAA. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Legislação Básica, CONAB, Brasília, DF. 2009.
- Cunha, A.R.A.A e Lemos, M. B. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. Fortaleza/CE: Revista Econômica do Nordeste, v. 28, 1997.
- Dawbor, L. A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento, Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda, Instituto Pólis, São Paulo, 1996.
- Delgado *et all*, Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Textos para Discussão nº 1145, IPEA, Brasília, 2005.
- Doretto, M.; Michichelon, E. A avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos. Universidade de Brasília, 2007.
- Grupo Gestor. Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Relatório Descritivo, Brasília, 2010.
- IBGE. Censo Agropecuário. Primeiros Resultados: Agricultura Familiar - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Brasília, 2006. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/familia_censoagro2006.pdf
- Instituto de Cidadania, Uma Proposta De Política de Segurança Alimentar para o Brasil, Projeto Fome Zero, São Paulo, 2001.
- IPEA. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, Cadernos Comunidade Solidária, v.2, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, 1996.
- Machado, M. Continuidade e mudança: comparação entre as trajetórias das políticas de segurança alimentar de Belo Horizonte e Santos. Dissertação de Mestrado, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.
- Machado, M. Pesquisa Desenho Institucional do PAA, sua Formulação, Implementação e Trajetória: O Caso de Minas Gerais. UGP/PNUD/CONAB. Brasília, 2010,
- MDS. Políticas e Programas do MDS – Resultados. Vaitsman, J e Paes-Sousa, R. (organizadores). Volume 1, Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília/DF. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGE), 2007.
- Maluf, R. Segurança Alimentar e Nutricional, Editora Vozes. Petrópolis, 2007.
- Muller, A.L. A Construção das Políticas Públicas para Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Dissertação Mestrado, UFRS, Porto Alegre, 2007.

- Muller, J.M. Multifuncionalidade da Agricultura e Agricultura Familiar: A Reconstrução dos Espaços Rurais em Perspectiva. Disponível em http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/73.pdf.
- Ortega *et al.* (2005) O PAA-leite na Bahia e em Minas Gerais: Uma avaliação preliminar e seus modelos de Implementação. Disponível em <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/10/8>.
- Nabuco, M. R. Cidadania Alimentar. SMAB/PBH. Belo Horizonte, 1996.
- MDS. Políticas e Programas do MDS, volume 1, Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília/DF. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGE), 2007.
- Sparovek, G. et al.(2007). Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA NE. FAO/MDS – (UTF/BRA/064/Brasil) - Apoio à implementação e ao alcance de resultados do Programa Fome Zero. Relatório interno.
- Tonneau *et al.* Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 22, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 2005

Sites Consultados

- <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>
- www.conab.gov.br
- www.mda.gov.br
- www.mds.gov.br
- www.pronaf.gov.br