



TÍTULO

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)
POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR E DA AGROECOLOGIA NO BRASIL

AUTOR

Sílvio Isoppo Porto

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2016

Director	Dr. Manuel González de Molina
Tutores	Dr. Manuel González de Molina ; Dra. Claudia Job Schmitt
Instituciones	Universidad Internacional de Andalucía ; Instituto de Sociología y Estudios Campesinos - ISEC
Curso	<i>Máster Oficial en Agroecología : un enfoque sustentable de la agricultura ecológica (2014/15)</i>
ISBN	978-84-7993-725-6
©	Sílvio Isoppo Porto
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha documento	2014



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
INSTITUTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS CAMPESINOS – ISEC
PROGRAMA OFICIAL DE POSTGRADO
AGROECOLOGÍA: UN ENFOQUE SUSTENTABLE DE LA AGRICULTURA
ECOLÓGICA**

Sílvio Isoppo Porto

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): política pública de
fortalecimento da Agricultura Familiar e da Agroecologia no Brasil**

Baeza / Jaén / ESP

2014

Silvio Isoppo Porto

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): política pública de fortalecimento da Agricultura Familiar e da Agroecologia no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa Oficial de Postgrado-Agroecología: un enfoque sustentable de la agricultura ecológica da Universidade Internacional de Andalucía, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Agroecologia.

Orientador: Prof. Manuel Gonzáles de Molina
Co-orientadora: Profa. Claudia Job Schmitt

Baeza / Jaén / ESPA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Porto, Silvio Isoppo

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):Política Pública de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da agroecologia no Brasil / Silvio Isoppo Porto. – 2014.
131f. : il.

Orientador: Manuel Gonzáles de Molina

Dissertação (Mestrado) -- Universidad Internacional de Andalucía, Programa Oficial de Postgrado – Agroecología, Baeza – Jaén, Espanha, 2014.

1. Agroecologia. 2. Programa de Aquisição de Alimentos. 3.Segurança alimentar; Agricultura familiar. 4. Comercialização. I. Molina, Manuel Gonzáles (orientador). II. Título.

Elaborada por Thelma Das Graças Fernandes Sousa – CRB-1 /1843

Silvio Isoppo Porto

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): política pública de fortalecimento da Agricultura Familiar e da Agroecologia no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa Oficial de Postgrado - Agroecología: un enfoque sustentable de la agricultura ecológica da Universidad Internacional da Andaluzia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Agroecologia.

Aprovado, em Sevilla, a 09 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. David Gallar Hernández, Pofesor de la Universidad de Córdoba.

Prof. Dr. Manuel Delgado Cabeza, Catedrático de la Universidad de Sevilla.

Prof. Dr. Juan Infante Amate, Profesor Ayudante Doctor de la Universidad Pablo de Olavide.

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos movimentos sociais, incluindo o Movimento dos Sem-Teto, que hoje se apresenta como o movimento mais aguerrido em torno de sua causa e que tem pautado a importante discussão do uso social do território urbano. Minha homenagem aos demais movimentos sociais do Brasil que, junto às diversas redes e militantes, foram fundamentais nas eleições presidenciais de 2014 para evitar que o projeto político neoliberal voltasse a governar o Brasil, como também aos milhares de lutadores sociais que incansavelmente buscam mudanças na sociedade, acreditando que um “outro mundo é possível” por justiça social, econômica e ambiental.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, um agradecimento muito especial ao Gabriel, meu filho, e à Viviane, minha companheira. O Gabri por ter entendido o quanto é difícil esse processo de dedicação a este trabalho, respeitando os inúmeros finais de semana que teve que compartilhar da companhia, sem sair de casa. Viviane pela solidariedade, CARINHO, PACIÊNCIA, e contribuição acadêmica a partir das conversas, dos debates, das leituras, revisões e das primorosas sugestões de conteúdo.

A Ema, minha mãe, e ao Pinto, meu pai (em memória), em nome de toda a família, pelo carinho e eterno envio de energias e palavras de estímulo para que eu me concentrasse neste trabalho porque “ tudo iria dar certo”.

Ao Manolo e Claudia, orientadores, pela confiança em partilhar deste trabalho comigo e pelas sugestões cruciais nessa reta final de fechamento do trabalho.

Aos meus queridos amigos Carlos e Inês, que partilharam deste projeto, antes mesmo de ir para Baeza, e agora nessa reta final contribuindo ativamente na torcida, nas leituras e nas sugestões.

Um agradecimento muito especial a algumas pessoas que se constituíram, além de amigas e amigos, grandes referências políticas na minha vida profissional: Maria Emília, Chico Menezes, Guilherme Delgado, Paulo Petersen, Naidison Quintella, Adriano Campolina, Carlos Eduardo Leite, Newton Gomes, Renato Maluf, Maya Takagi.

Um agradecimento à equipe da Conab, que me acolheu por 11 anos, e esta pesquisa é fruto dessa vivência, portanto, parte do que construímos juntos está consignado neste trabalho. Em especial à equipe da Dipai, a qual dedico o meu reconhecimento, nas pessoas da Kelma, Jussara, Teresinha, Regina, Marisa, Gustavo, Carla, Aroldo, Asdrubal, Édna, André, Ianeli, Djalma, Marcelo, Fred, e outros, como, Zé (José C. Andrade), Eugênia, Paulo Grazziotin, Pedro Beskow, Jacinto Ferreira (em memória), e às equipes das Superintendências Regionais, o meu agradecimento por terem contribuído na construção dessa inovadora política pública.

Meus camaradas e amigos Rogério, Vicente e Duda, que juntos partilhamos essa história, com muitas alegrias, conquistas e também tristezas.

A minha turma de Baeza do mestrado, com carinho e ternura. Foi um grande privilégio termos passados aquelas semanas juntos, em especial *lasnocheseneltrillo*.

Aos professores do mestrado, Angel, David, Mamen, Garrido, Gleissman, Clara, Isa, Federico, Eric Holt, em nome de toda a equipe.

“Fome e guerra não obedecem a qualquer lei natural: são criações humanas”.

Josué de Castro

RESUMO

O objeto desta pesquisa é o Programa de Aquisições de Alimentos (PAA), política pública instituída no Brasil em 2003, no contexto do Fome Zero. Ao realizar esta pesquisa, a pretensão foi avaliar as mudanças normativas que vêm sendo implementadas desde 2011 através da Lei nº 12.512/2011 e das resoluções publicadas nesse mesmo período pelo Grupo Gestor do PAA. Esta pesquisa concentra-se nas operações executadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em especial na modalidade de Compra com Doação, tendo em vista o caráter associativo desta modalidade e o alto nível de capilaridade alcançado em todo o território nacional. A pesquisa divide-se em quatro capítulos, sendo o primeiro destinado à contextualização das políticas agrícolas e de abastecimento no Brasil, em especial o que aconteceu no auge do neoliberalismo dos anos 1990, e os elementos que levaram à construção do Fome Zero. O capítulo II apresenta o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, caracterizando o contexto institucional em que se encontra inserido, seu formato de gestão intersetorial, suas modalidades de execução, suas fontes de financiamento e quem são os executores do Programa. A terceira seção apresenta as duas oficinas realizadas para entender como as organizações sociais estão reagindo às mudanças em curso. O capítulo IV consolida esse processo de análise ao realizar uma avaliação a partir da coleta e análise do material bibliográfico, em especial sobre o arcabouço normativo do Programa e suas consequências na vida do Programa. Por fim, as considerações finais do autor.

Palavras-Chave: Soberania e segurança alimentar e nutricional. Agricultura familiar e camponesa. Agroecologia. Circuitos Curtos de Comercialização.

ABSTRACT

The objective of this work is to evaluate the changes in the PAA results since 2011 due to the implementation of the law 12.512/2011 and the resolutions of the PAA Management Group. The Food Acquisition Program (PAA) was created in 2003 under the Zero Hunger strategy of Lula's government. The work focus on the modality "Direct Purchase with Simultaneous Donation" implemented by Brazil's National Supply Company (Conab), an institution that plays a central role in organising purchases and operating food stocks. This PAA modality has innovative mechanisms to deliver the food production of individual smallholders or cooperatives to populations in situations of food and nutritional insecurity throughout the whole country. This work is comprised of four chapters. The first presents the evolution of food supply policies in Brazil, culminating in the Zero Hunger Program. The second chapter explains the concept and evolution of PAA, its implementation processes, the different mechanisms to purchase food from family farmers and the work of funding and implementing agencies. The third chapter evaluates the conclusions of two workshops of the PAA social organizations (beneficiaries, producers and NGOs) in relation to the impact of the changes implemented since 2011. The fourth chapter discusses the results of different studies and evaluations on the performance of the Program and the impact caused by the new norms and resolutions and offers some concluding remarks.

Keywords: Food security and sovereignty; Zero Hungry; Family farming; Agroecology; Short food chain; Food Acquisition Program.

RESUMEN

El objeto de análisis de esta investigación es el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), política pública instituida en Brasil en 2003, en el contexto de Fome Zero. Al realizar esta investigación, la pretensión fue evaluar los cambios normativos que vienen siendo implementados desde 2011 por aplicación de la ley n. 12.512/2011 y de las resoluciones publicadas en este mismo período por el Grupo Gestor del PAA. Esta investigación se centra en las operaciones ejecutadas por la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), especialmente en la modalidad de Compra con Donación, teniendo en cuenta, el carácter asociativo de esta modalidad y el alto nivel de capilaridad alcanzado en todo el territorio nacional. La investigación se divide en cuatro capítulos, siendo el primero destinado a la contextualización de las políticas agrícolas y de abastecimiento en Brasil, en especial lo acontecido con el auge del neoliberalismo de los años 1990 y los elementos que llevaron a la construcción de Fome Zero. El capítulo II presenta el Programa de Adquisición de Alimentos-PAA, analizando el contexto institucional en el que se encuentra inmerso, su formato de gestión inter-sectorial, sus modalidades de ejecución, sus fuentes de financiamiento y quiénes son los ejecutores del Programa. El capítulo III, presenta los dos talleres realizados para entender cómo las organizaciones sociales están reaccionando ante los cambios en curso. El capítulo IV consolida ese proceso de análisis al realizar una evaluación a partir de recopilación y análisis de material bibliográfico, en especial sobre el marco normativo del Programa y sus consecuencias en el mismo. Por último, las consideraciones finales del autor.

Palabras clave: Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional; Agricultura familiar y campesina; Agroecología; Circuitos Cortos de Comercialización; Programa de Adquisición de Alimentos

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O Ciclo da Política Pública.....	34
Gráfico 1 - Origem dos Recursos do PAA (2003 a 2013)	47
Figura 2 - Operações MDS com estados e municípios (Termo de Adesão).....	48
Figura 3 - Operações MDS e MDA com a Conab (Termo de Cooperação).....	488
Quadro 1 - Quadro síntese das modalidades de execução do PAA em 2014.....	49
Tabela 1 - Tipos de entidades que receberam os alimentos do PAA em 2012 – Brasil	58
Gráfico 2 - Evolução dos recursos financeiros (MDS) por executor.....	59
Gráfico 3 - Evolução dos recursos aplicados pela Conab, oriundos do MDS e MDA, no período de 2003 a 2013	60
Gráfico 4 - Participação e classificação dos diferentes alimentos orgânicos e agroecológicos entregues ao PAA em 2012–PAA Conab.....	61
Gráfico 5 - N. total de produtos comercializados, por ano, no PAA– Brasil.....	644
Gráfico 6 - Diversidade de Produtos Adquiridos pelo PAA – Compra com Doação Simultânea (ano base 2012).....	65
Gráfico 7 - Doação Simultânea – distribuição dos projetos por valor (2009-2013).....	700
Foto 1– Participantes da oficina de avaliação do PAA – III ENA	722
Foto 2 - Público presente na Oficina de avaliação do PAA em Salvador.....	811
Foto 3 - Grupo 1: Organizações fornecedoras.....	822
Figura 4 - Construção social de mercado – relações promovidas pelo PAA	833
Foto 4 - Organizações consumidoras (Grupo 2).....	866
Foto 5 - Organizações de Assessoria – Grupo 3.....	88
Tabela 2 –Comparativo de execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado da Bahia (2012–2013–2014).....	922
Figura 5 - Avaliação feita pela Oficina do PAA (até 2012 e a partir de 2013).....	922
Tabela 3 – Avaliação PAA (até 2012 e 2013/2014).....	933

LISTA DE SIGLAS

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária
ACBANTU – Associação Cultural Nacional de Preservação do Patrimônio Bantu
AGF – Aquisição do Governo Federal
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
ASA – Articulação Semiárido Brasileiro
BSM – Programa Brasil de Miséria
CAA – Centro de Assessoria do Assuruá
CD – Compra Direta
CDB – Convenção sobre a Diversidade Biológica
CFP – Companhia de Financiamento da Produção
Cibrazem – Companhia Brasileira de Armazenamento
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAPO – Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Cobal – Companhia Brasileira de Alimentos
Conab – Companhia Nacional de Abastecimentos
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Consea/BA – Conselho de Segurança Alimentar da Bahia
Coopasub – Cooperativa Mista Agropecuária dos Pequenos Agricultores do Sudoeste da Bahia
Coopercentrosul – Cooperativa dos Pequenos Produtores de Cacau, Mandioca e Banana do Centro Sul da Região Cacaueira
Coopercuc – Cooperativa de Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá
Cooperfatima – Cooperativa de Mulheres de Nova Fátima
Copom – Comitê de Política Monetária
CPF – Cadastro Pessoa Física
CPR – Cédula do Produtor Rural
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
Dipai – Diretoria de Política Agrícola e Informações
DS – Doação Simultânea
Embrater – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ENA – Encontro Nacional de Agroecologia

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FE – Formação de Estoque
Fetraf – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Gapaa – Grupo de Acompanhamento do PAA
GCPAA – Grupo Consultivo do PAA
GGPAA – Grupo Gestor do PAA
GGSAN – Grupo Governamental de Segurança Alimentar e Nutricional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inan – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Ipea – Instituto Nacional de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IRPAA – Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBTT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR – Manual de Crédito Rural
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
Mesa – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional
MF – Ministério da Fazenda
MOC – Manual de Operações da Conab
MLT – Movimento de Luta pela Terra
MPA – Movimentos dos Pequenos Agricultores
MST – Movimentos dos Sem-Terra
OGMs – Organismos Geneticamente Modificados
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
P1+2 – Programa uma Terra e Duas Águas
P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PEP – Prêmio de Escoamento da Produção
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PLO – Projeto de Lei Orçamentária
Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnapo – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNPS – Política Nacional de Participação Social
Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronan – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
Renasen – Registro Nacional de Sementes e Mudanças
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
Sasop – Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais
Sedes – Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Estado da Bahia
SEM – PAA-Sementes
Sisan – Sistema Nacional Segurança Alimentar e Nutricional
Sisorg – Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica
SNSM – Sistema Nacional de Sementes e Mudanças
SSAN – Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
Suas – Sistema Unificado da Assistência Social
Suasa – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
Sunab – Superintendência Nacional de Abastecimento
Supaf – Superintendência da Agricultura Familiar
TIRFAA – Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura
Unicafes – União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância
VEP – Valor de Escoamento da Produção

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 OBJETIVOS.....	24
2.1 OBJETIVOS GERAIS.....	24
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	24
3 METODOLOGIA.....	25
3.1 REUNIÃO COM GRUPO FOCAL.....	26
3.1.1 Oficina no ENA.....	26
3.1.2 Oficina com o Consea.....	27
3.1.3 Oficina com o Consea Bahia.....	27
4 UM OLHAR SOBRE O BRASIL.....	28
4.1 A ERA DA ESTABILIDADE ECONÔMICA.....	30
4.2 ENFRENTAMENTO DA POBREZA: ESTADO OU MERCADO?.....	32
4.3 A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
4.4 FOME ZERO: DO INSTITUTO CIDADANIA AO GOVERNO LULA.....	38
5 PAA: ARTICULAÇÃO ENTRE PRODUÇÃO E CONSUMO.....	44
5.1 UM OLHAR SOBRA O PAA.....	45
5.1.1 Quanto à gestão do programa.....	46
5.1.2 Em relação aos executores e às fontes de financiamento.....	47
5.1.3 Quanto às normas e aos instrumentos.....	49
5.1.4 Quanto ao volume de recursos aplicados, fornecedores e consumidores beneficiados.....	58
5.2 PAA E A PROMOÇÃO DA AGROBIODIVERSIDADE E DA AGROECOLOGIA.....	61
5.3 SEMENTES CRIOULAS E O PAA.....	65
5.4 COMENTÁRIOS.....	68
6 COLHENDO INFORMAÇÕES DE CAMPO: OFICINAS DE AVALIAÇÃO.....	71
6.1 OFICINA III ENA.....	71
6.1.1 Metodologia.....	72
6.1.2 Ouvindo a Plenária.....	72
6.1.2.1 Bloco 1 (Operacional).....	73
6.1.2.2 Bloco 2 (Prefeiturização).....	77
6.1.2.3 Bloco 3 (Sentimento).....	78
6.2 OFICINA CONSEA-BA.....	79
6.2.1 Metodologia.....	80

6.2.2 Apresentações.....	82
6.2.2.1 Grupo 1: Organizações fornecedoras.....	82
6.2.2.2 Grupo 2: Organizações consumidoras.....	85
6.2.2.3 Grupo 3: Organizações de assessoria.....	87
6.2.3 Mudanças no PAA (2013/14).....	91
6.2.4 Avaliação Multicriterial do PAA.....	92
6.2.5 Encaminhamentos Finais.....	94
7 ANÁLISE SOBRE AS MUDAÇAS NO PAA.....	96
7.1 CONTEXTO DAS MUDAÇAS DO PAA.....	97
7.1.1 Alterações nos procedimentos operacionais e exigências de novos documentos	97
7.1.2 Alterações nas modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos.....	105
7.1.2.1 Formação de estoque.....	105
7.1.2.2 PAA Sementes.....	106
7.1.2.3 Doação Simultânea.....	107
7.1.2.4 Modalidade Compra Direta.....	109
7.1.2.5 Compras institucionais.....	110
7.1.3 Aspectos gerais para reflexão sobre os possíveis impactos dessas mudanças....	110
8 CONCLUSÃO.....	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	128
ANEXO I.....	133
ANEXO II.....	134

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, país com a quarta maior área agricultável, é um dos maiores produtores de alimentos do mundo. No entanto, até o final do século XX, uma parcela significativa da população não tinha acesso aos alimentos básicos necessários à vida cotidiana. Situações de insegurança alimentar e nutricional ocorriam em todas as regiões do País, apresentando um mosaico de fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação e ao consumo de alimentos processados, com excesso de produtos químicos e venenos e a imposição de padrões alimentares que não respeitavam a diversidade cultural e biológica dos trópicos. Além disso, o País apresentava crescente vulnerabilidade em relação à segurança alimentar diante das constantes oscilações de preços dos alimentos, crescente dependência de alimentos importados e diminuição dos estoques públicos de produtos agrícolas, bem como uma estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao ambiente natural ou às relações econômicas e sociais.

Estimava-se que a população vulnerável à fome ou em situação de insegurança alimentar, pessoas que não têm assegurado, de forma regular, o acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam, era de 44 milhões de pessoas, isto é, 27,8% da população (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 8). Há 50 anos, o Indicador de Prevalência de Subalimentação, medida empregada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para dimensionar e acompanhar a fome em nível internacional, apresentava nível acima de 10,5% da população, cerca de 19 milhões de pessoas subnutridas entre 2000 e 2002.

No Brasil, a preocupação com o problema da fome e da miséria teve seu lugar a datar do período colonial. Desde então, o País viveu constantes crises crônicas pela falta de alimentos em que os governos atuaram por meio de ações que visavam aumentar a disponibilidade e reduzir os preços dos alimentos.

A questão da persistência da fome passa a ser vista como um fator político somente a partir dos anos 1930, a partir dos primeiros estudos publicados por Josué de Castro, sobre os inquéritos alimentares na cidade do Recife. Posteriormente, na década seguinte, Castro aborda sobre o caráter político da fome, bem como por sua atuação como formulador e executor de políticas públicas nacionais e mundiais. Suas obras, especialmente a *Geografia da Fome*, publicada em 1946, demonstraram ao mundo que a fome no Brasil (e também nos demais países) não era causada por fatores naturais, mas devido à desigualdade social.

Nos anos 1960, com as propostas do governo de João Goulart, sobre as reformas de base, foi dada continuidade à implementação de ações estruturantes, iniciadas no período de Getúlio Vargas. Ao lado da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), foram criadas a Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM), a Companhia Nacional de Abastecimento (COBAL) e a Superintendência Nacional do Abastecimento, com vistas a coordenar as ações nessa área.

Esse processo de mudanças (Reformas de Base) propostas pelo governo João Goulart (Jango) foi interrompido, em 1964, com o golpe militar. Mesmo durante a ditadura, no Brasil, os militares não descuidaram desse tema, mantiveram as estruturas criadas por Jango e implementaram outras, como o Sistema Nacional de Comercialização (SINAC) no início dos anos 1970, quando foram criadas as Centrais de Abastecimento (Ceasas). Neste mesmo período, também criaram a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Nos anos 1980 e 1990, outras iniciativas governamentais foram implementadas para enfrentar o problema da fome. O mais relevante, a partir desse tema, foi o processo de articulação da sociedade civil, que permitiu a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 1993, e a realização da 1ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1994, em Brasília.

Já na década de 2000, o combate à fome e à miséria no Brasil foi incorporado à agenda política de governo como uma questão estratégica, ficando sua coordenação diretamente vinculada ao gabinete do Presidente da República, com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome (MESA) e com a reinstituição do Consea, assegurando a participação da sociedade civil. Ao colocar a luta contra a fome como elemento central da agenda política brasileira, o governo do presidente Lula estabeleceu as condições políticas necessárias para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional.

Apenas uma década depois, o Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014, publicado pela FAO, revela que o Brasil reduziu, de forma muito expressiva, a fome, a desnutrição e a subalimentação. O Indicador de Prevalência de Subalimentação atingiu nível inferior a 5%—limite estatístico de medida, abaixo do qual a FAO considera que um país superou o problema da fome—, sendo considerado exemplo mundial de êxito nas políticas de redução da pobreza.

Segundo vários organismos das Nações Unidas (ONU), como a FAO, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Brasil saiu do Mapa da Fome graças à priorização da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Neste sentido, destacam o lançamento da

Estratégia Fome Zero, a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a institucionalização da política de SAN e a implementação, de forma articulada, de políticas de proteção social (Bolsa Família e aumento do salário mínimo) e de fomento à produção agrícola, tais como, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

O PAA contribuiu no combate às causas básicas da fome, por meio da inclusão produtiva da agricultura familiar, do estímulo à produção local de alimentos diversificados, e, ao mesmo tempo, pelo atendimento às famílias ou pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O PAA constituiu-se em um Programa que apresentou múltiplos resultados — sociais, econômicos e ambientais — tanto pela compra de produtos agroecológicos como da sociobiodiversidade, contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas.

O objetivo principal deste trabalho de pesquisa foi avaliar os fatores que levaram ao sucesso do PAA, política pública instituída no Brasil em 2003 a partir da proposta do Consea, no contexto do Fome Zero, no início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, bem como avaliar os riscos de perder os resultados alcançados, advindos das mudanças normativas que vêm sendo implementadas nos últimos três anos. Em 2013, em que pese o pouco tempo da adoção dessas medidas, já havia informações empíricas que sinalizavam uma redução no fluxo de implementação do Programa, o que poderia interromper o processo de crescimento do PAA, exatamente no momento de maior disponibilidade dos recursos.

O PAA inovou ao estabelecer uma junção de dois polos de demanda - o da política agrícola e o da política social -, possibilitando articular as ações entre produção (incentivo à produção) e subvenção ao consumo (atendimento de pessoas em insegurança alimentar e formação de estoques estratégicos).

Dois ministérios financiam diretamente o PAA: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – responsável pela coordenação do Programa, com orçamento anual que representa cerca de 90% dos recursos do Programa – e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que financia os 10% restantes. Para a operacionalização do PAA, o MDA repassa 100% dos seus recursos para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e o MDS transfere seus recursos para três executores, sendo 50% para a Conab e o restante diretamente para os estados e municípios.

Por essa razão, esta pesquisa se concentrou em analisar as operações da Conab, em especial a modalidade de Compra com Doação Simultânea, que representa mais de 70% dos recursos do MDS executados desde 2003. Ainda, essa modalidade, como será demonstrado, é

a que possibilita a ativação de processos para a construção de novas relações de mercado e a criação de uma nova institucionalidade que valoriza os sistemas de produção da agricultura familiar e camponesa e fortalece mecanismos de reciprocidade entre produção e consumo (POLANYI,2000, p. 81-82; PLOEG,2008, p. 71).

Um dos elementos que ensejaram a necessidade e a possibilidade de desenvolver essa pesquisa foi a oportunidade que tive de acompanhar o PAA desde a sua gênese. Além disso, minha trajetória profissional está intimamente vinculada a atividades administrativas no campo popular e democrático brasileiro.

Trabalhei na primeira gestão do Partido dos Trabalhadores, em Porto Alegre (Rio Grande do Sul), quando acompanhei o processo de implantação do Orçamento Participativo¹. Nessa gestão, compunha a equipe responsável pela política municipal de abastecimento alimentar, a partir da implementação de um programa municipal que reunia ações de fortalecimento das feiras livres, incluindo a Feira da Coolméia², que se constituiu como uma das maiores feiras agroecológicas do Brasil, com a promoção da comercialização direta – aproximando produção e consumo –, a implementação de uma cooperativa de consumidores e a manutenção de um Centro de Referência em Agroecologia, com vistas a promover a transição agroecológica para os agricultores periurbanos de Porto Alegre.

Atuei em outra experiência exitosa de abastecimento alimentar, em nível local, na cidade de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, na Secretaria Municipal de Abastecimento, em que coordenei vários projetos de comercialização direta aos consumidores para a implantação de mais de 50 pontos semanais de comercialização, constituídos em articulação com uma rede de organizações não governamentais (ONG) - em especial do Centro de Tecnologia da Zona da Mata (CTA/ZM) -, associações e cooperativas e movimento sindical do estado de Minas Gerais. Foram também implantados seis centros de referência em agricultura urbana, com enfoque para o trabalho de resgate do conhecimento tradicional presente nos quintais urbanos, a partir do apoio a uma ONG local (REDE de Agricultura Alternativa) que atuava no campo da Agroecologia. Também foram implementadas outras ações, como a montagem de uma Central de Abastecimento Municipal e a implantação de feiras agroecológicas, entre outras.

¹ O Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração pública. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15>. Acesso em 17 jan. de 2015. Não posso colocar como data de agora, pois estaria fazendo uma inclusão que não caberia pelo tempo decorrido, do contrário suprimir essa citação.

² Uma das primeiras feiras agroecológicas mais importantes do Brasil.

Em contrato pelo PNUD, trabalhei com povos indígenas e comunidades tradicionais na Amazônia. Retornei a Porto Alegre para assumir a coordenação das Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul (Ceasa/RS). Reputo que desse trabalho o que resultou de mais importante foi a implementação de um espaço agroecológico na Ceasa e a parceria com três ONGs (CAPA, CETAP e Centro Agroecológico) para a implementação de um programa de pequenos investimentos para qualificar a inclusão da produção familiar e de base agroecológica nos mercados de alimentos. Por fim, cabe destacar a atuação na Conab nos últimos 11 anos, período em que participei de todo o processo de criação e implementação do PAA, inclusive representando o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) no Grupo Gestor do Programa e no Consea.

É importante ressaltar que o PAA não é um programa isolado ou uma simples ação de compra e doação. Ele se tornou uma ferramenta de fortalecimento de inúmeros processos sociais, tanto das organizações fornecedoras de alimentos como das entidades consumidoras. As transcrições abaixo, entre outras, evidenciam essa afirmação. São discursos emitidos durante as oficinas de avaliação participativa, em 2006, coordenadas por Ângela Cordeiro, no contexto do Projeto BRA 003/34 Conab/ABC/PNUD (CORDEIRO, 2007b):

Os resultados do Programa trouxeram grande visibilidade para as organizações locais, fortalecendo outras frentes de trabalho. A execução das operações requereu o engajamento de todos, com muitas reuniões e discussões, fortalecendo a rede de organizações envolvidas (CORDEIRO, 2007b, p.188).

Quem faz essa afirmação é um representante de uma organização fornecedora de alimentos do PAA, preocupado em expressar a visibilidade e o fortalecimento das organizações sociais a partir da existência do PAA.

Temos ainda a representante de uma entidade consumidora, que expressa um sentimento de conquista de cidadania pelo acesso ao alimento de qualidade:

Antes do PAA, a alimentação fornecida ao público atendido pelas instituições beneficiadas era lastimável. Parte das instituições vivia de restos doados por feirantes, estabelecimentos comerciais ou coletados no Ceasa. O acesso à alimentação de qualidade permitiu o resgate da dignidade das pessoas mais necessitadas (CORDEIRO, 2007b, p. 187)

Para tornar mais claro o resultado do trabalho desenvolvido aqui, é necessário, antes de tudo, compreender o contexto que levou à criação do PAA, que foi objeto do primeiro capítulo. Para isso, percorre-se, pelo menos sucintamente, o processo de formulação de

políticas agrícolas e de abastecimento, a trajetória e os elementos da realidade que levaram ao Programa Fome Zero. Destaca-se ainda o relevante papel de protagonismo do Consea, tanto na apresentação da proposta de criação de um Plano de Safra para a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária, como na elaboração, no monitoramento e na avaliação do PAA.

No capítulo II, o foco recai na definição do que é o PAA, apresentando o contexto institucional em que se insere. Apresenta-se sua gestão intersetorial, suas modalidades de execução, o financiamento e quem são os executores do Programa, acompanhando-se suas diferentes fases de implementação e o que caracteriza cada uma dessas etapas. Também se trabalha com uma abordagem agroecológica a partir do enfoque da biodiversidade, apresentando os números do PAA, evidenciando seu tamanho e peso, tanto em relação ao volume de recursos aplicados quanto ao número de itens alimentares diferentes. Outras questões importantes são a inclusão das sementes crioulas no Programa e o fortalecimento dessa temática no contexto dos movimentos sociais na esfera governamental, assim como a dinamização de algumas experiências regionais, em especial das “sementes da paixão”.

Nesses capítulos iniciais, a base do trabalho foi o levantamento e a pesquisa bibliográfica. Para a elaboração do terceiro capítulo, a metodologia centrou-se nos trabalhos de campo, em especial no acompanhamento e participação no III Encontro Nacional de Agroecologia, ocorrido na cidade de Juazeiro, na Bahia, entre os dias 16 e 19 de maio de 2014. Nesse encontro, teve particular importância para este trabalho uma de suas oficinas – Oficina III ENA – que foi uma atividade conjunta realizada por mim e pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

A oficina contou com a participação de cerca de 35 pessoas, entre elas, membros de organizações que atuam no Programa fornecendo produtos agroecológicos, pesquisadores que trabalham com a temática, estudantes das ciências agrárias, gestores do MDS e da Conab. A oficina começou com a apresentação dos representantes do Fórum, com vistas a promover o nivelamento do conjunto dos temas tratados pelo governo e deste com os movimentos sociais e o Consea, por meio do Grupo Consultivo do PAA. Realizado esse nivelamento, teve início a etapa das avaliações a partir das diferentes percepções dos representantes dessas organizações fornecedoras de alimentos ao Programa. Nesse processo, foi relevante efetuar uma reorientação de parte do trabalho, em especial para aprofundar temas que surgiram com maior frequência, como questões relativas às normas da vigilância sanitária.

A 2ª oficina foi realizada em conjunto com o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do estado da Bahia (Consea/BA), em que participaram 33 pessoas,

entre representantes de entidades executoras, consumidoras e de assessoria, ligadas à execução do PAA. O trabalho e as discussões evidenciaram outros elementos para análise, tendo em vista a dinâmica metodológica, que permitiu colher diferentes percepções sobre o Programa pela amplitude de atores presentes a essa oficina.

A análise dos dados dessas oficinas e da coleta empírica realizada ao longo do ano de 2014 está apresentada no capítulo IV, em que é possível conhecer como as organizações sociais fornecedoras de alimentos, e que operam o PAA na dinâmica local, têm vivenciado essa nova fase do Programa.

O formato do PAA, implementado pela Conab, contribuiu para transformá-lo em uma referência internacional, dada a sua inovação no contexto das compras governamentais de alimentos.

Importante registrar que a principal influência para a realização deste estudo partiu da atual Presidenta do Consea, Maria Emília Lisboa Pacheco, a quem os rumos do Programa, em função das mudanças em curso desde 2013, preocupavam demasiadamente. Pacheco sugeriu que eu deveria aproveitar todo o conhecimento sobre o PAA para realizar uma análise, com vistas a identificar e debater os possíveis impactos que essas mudanças poderiam estar gerando, em especial às organizações sociais, o que me instigou a seguir este projeto.

Outro desafio foi realizar esta pesquisa em tão pouco tempo, considerando a dinâmica do PAA, a sua complexidade e a escala de execução. O fato da Action Aid Brasil estar apoiando institucionalmente esta pesquisa, por entender a importância estratégica deste estudo, viabilizou a minha liberação parcial para dispor de mais tempo para a necessária pesquisa bibliográfica e de campo, base fundamental para o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar os reflexos gerados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em função das mudanças promovidas a partir da Lei nº 12.512/2011, no âmbito das operações da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) apresentar um histórico da formação e evolução do Programa de Aquisições de Alimentos (PAA), suas inovações institucionais, sua abrangência territorial, volume de recursos aplicados, diversidade de produtos adquiridos, sua importância estratégica para a inclusão produtiva como uma política pública para o desenvolvimento rural e a promoção da Agroecologia;
- b) descrever as diferentes formas de operacionalização do Programa e a participação dos atores sociais, em especial as organizações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) fornecedoras de alimentos e às entidades consumidoras dessa produção;
- c) analisar as mudanças operacionais do programa, a partir de 2011, e seus impactos sobre as organizações sociais.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa, intitulada Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi desenvolvida como apoio institucional da ActionAid Brasil³, e realizada no contexto do curso de mestrado em Agroecologia: um enfoque para a sustentabilidade rural, na Universidade Internacional da Andaluzia (UNIA), com sede em Baeza, na Espanha.

Este estudo começou a ser esculpido no início de 2014, quando foi elaborada a primeira versão, a título de avaliação individual, do Módulo IV (Metodologias Agroecológicas I) deste mestrado em Agroecologia.

O processo de construção da pesquisa está relacionado com a minha trajetória de vida profissional, como gestor público, na condição de Diretor da Diretoria de Política Agrícola e Informações (DIPAI), da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) no Grupo Gestor do PAA e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Foi nesse contexto institucional que participei ativamente do desenvolvimento das principais modalidades e implementação do Programa.

Com todas as incertezas e indeterminismo sobre o objeto de estudo — sobretudo porque o foco se refere ao processo de mudanças, e essas vêm sendo implementadas de forma mais intensa desde 2013 e ainda não foram integralmente implantadas — o Grupo Gestor do PAA (GGPAA) segue realizando ajustes que deverão se desdobrar no próximo ano. O ideal seria, possivelmente, a combinação de métodos de análise em face da complexidade de atores e instituições envolvidos nessa política pública. Porém, entendi que o método dialético seria o melhor para esse contexto analítico, em função das contradições geradas a partir das mudanças adotadas, que muitas vezes têm gerado novas contradições e requerem a adoção de novas soluções. Essa escolha também se justifica pelo entendimento de que esses fatos não estão em um contexto isolado das dinâmicas políticas, sociais e econômicas.

Esta pesquisa envolveu o levantamento e análise de inúmeros documentos, tais como, Leis, Decretos, Resoluções e Portarias. Essa fase consumiu muito tempo na busca e análise documental. Esta análise foi importante para identificar as mudanças normativas e se havia

³ Fundada em 1972, a ActionAid é uma organização sem fins lucrativos cujo trabalho atinge cerca de 20 milhões de pessoas em 45 países. A ActionAid está no Brasil desde 1999. Nossa atuação já envolve 25 organizações parceiras em 13 estados, beneficiando mais de 300 mil pessoas em cerca de 1.300 comunidades. Mais informações em: <<http://www.actionaid.org.br/>> Acesso em: 31 out. 2014.

um novo delineamento, em relação às diretrizes do PAA, em especial ao papel das organizações sociais na operacionalização deste Programa.

Foi realizada uma reunião com representantes da sociedade civil do Consea, com vistas a debater os objetivos desta pesquisa de avaliação do PAA. Houve, ainda, a realização de três oficinas com grupos focais, que operam o Programa (organizações fornecedoras e consumidoras dos alimentos), em nível local, e com organizações de assessoria. A realização destas oficinas teve por objetivo identificar a percepção dessas organizações sobre o impacto dos novos normativos do PAA, em relação sua operacionalização.

3.1 REUNIÃO COM GRUPO FOCAL

Ao retornar ao Brasil, entre maio e junho de 2014, coloquei em prática o plano de trabalho do projeto de pesquisa. Foram duas atividades com um grupo focal constituído de pessoas envolvidas com pesquisa acadêmica– incluindo o PAA –, de Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam no campo da segurança alimentar e nutricional e da agroecologia (FASE, IBASE e ASPTA), da reforma agrária (Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), do Consea, da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO).

Essas reuniões ocorreram na cidade do Rio de Janeiro e possibilitaram colher uma série de contribuições relacionadas a esta pesquisa, além de ter sido muito importante para um nivelamento de contexto sobre o PAA, em especial a primeira reunião de maio, haja vista que eu estava retornando ao Brasil. Esse grupo se constituiu em uma referência para o debate sobre este estudo. Também agregaram-se, dentro do possível, as contribuições que vieram do diálogo ocorrido nessas reuniões, assim como das oficinas realizadas, entre maio e setembro de 2014.

3.1.1 Oficina no ENA

Logo após a reunião com o grupo focal, foi realizada uma oficina em parceria com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), durante o Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), que ocorreu na cidade de Juazeiro, na Bahia, entre os dias 16 e 19 de maio. O propósito desta oficina foi promover o nivelamento do conjunto das normativas e colher a percepção de como essas mudanças estavam se

desdobrando no contexto da execução do PAA, em nível local e territorial, bem como sobre a dinâmica das organizações.

3.1.2 Oficina com o Consea

A terceira atividade prevista para a apresentação deste projeto de pesquisa foi em uma oficina, realizada em Brasília, no dia 27 de maio de 2014, com representantes da sociedade civil que integram o Consea. Estavam presentes conselheiros, das áreas de Desenvolvimento Rural e da Nutrição, ligados a universidades representantes de movimentos sociais, da ANA, a presidente do Consea, entre outros.

Esse debate trouxe muitos subsídios para análise, e entendo que permitiu, além da legitimação da proposta de pesquisa, as sugestões de revisão do escopo, que estava muito amplo, e a sugestão para eu me focar nas mudanças normativas, por entender que a minha trajetória permitiria uma leitura diferenciada do contexto até então estudado.

3.1.3 Oficina com o Consea Bahia

Essa oficina foi realizada no estado da Bahia, em parceria com o Consea estadual, com vistas a avaliar a relação das mudanças no Programa e seus impactos na operacionalização naquele estado. Foram reunidos três grupos distintos: fornecedores, consumidores e organizações que trabalham no assessoramento a essas dinâmicas locais.

Embora os elementos que foram extraídos dessa oficina não estejam explícitos nesse trabalho, foram importantes para corroborar com o que está sendo verificado no contexto nacional. A escolha da Bahia deu-se por se tratar de um dos principais estados a se constituir como operador do PAA, no âmbito da Conab, como também pela complexidade de atores sociais e a diversidade ambiental regional.

Durante as oficinas (grupos focais) foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com o público participante. Esse conjunto de atividades, o levantamento de dados e as entrevistas foram fundamentais para completar minha análise e permitir que este trabalho tenha sido concluído, devido à disposição que essas pessoas tiveram para contribuir com este estudo acadêmico.

4 UM OLHAR SOBRE O BRASIL

No Brasil, os temas agrícolas, de abastecimento, de consumo, referente a preços, entre outros, datam do final do século XIX e início do século XX, quando houve as primeiras intervenções estatais em favor do setor cafeeiro, graças à influência que este exercia na política nacional da época. Essas ações visavam assegurar sustentação de preços aos produtores, sobretudo dos estados de São Paulo e de Minas Gerais, a partir do Convênio de Taubaté (DELGADO, 1978, p. 13).

Ao longo do século XX, o governo tentou enfrentar as sucessivas crises de abastecimento (FURTADO, 1970, p. 192; DELFIN NETO; PINTO, 1967, p. 5; DELGADO, 1978, p. 13; BESKOV, 1999; GARCIA, 2013). Esse processo traduziu-se em atos normativos, com ação regulatória do Estado sobre o setor privado e com a criação de órgãos governamentais, entre as décadas de 1940 a 1970, voltados a pesquisa, financiamento, fomento, abastecimento, armazenagem, assistência técnica e extensão rural, entre outras atividades relativas ao setor agrícola.

O Brasil vem de longa tradição vinculada às ações amparadas na provisão de serviços, ou seja, provimento a partir da distribuição de alimentos. Em termos de ação estruturante, a mais relevante – e, seguramente, um marco na relação capital- trabalho no Brasil, em favor dos trabalhadores – foi a instituição do salário mínimo na era Vargas⁴ no início dos anos 1940 (SILVA, 1995, p.87). Essa medida foi acompanhada de outras ações de proteção e direitos aos trabalhadores, visando melhorar as condições de acesso aos alimentos e minimizar a crise de abastecimento que o País vinha sofrendo desde o final do século XIX com o fim da escravidão e a chegada dos imigrantes europeus, em especial os italianos.

Diversas outras ações foram implementadas. Destaca-se a criação do Plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, criado em 1952, que propunha, entre outras questões, atuar com “inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos” (SILVA, 1995, p.88). Talvez, seu propósito tão abrangente tenha sido um dos motivos para o insucesso. Em 1955, restavam apenas as ações com a alimentação escolar. As ações para atendimento da alimentação escolar contavam com a participação do

⁴ Getúlio Dornelles Vargas (19/4/1882 – 24/8/1954) foi o governante do Brasil durante dois mandatos: 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. Entre 1937 e 1945 instalou a fase de ditadura, o chamado Estado Novo. Vargas assumiu o poder em 1930, após liderar a Revolução de 1930, teve um governo marcado pelo nacionalismo e populismo. Criou a Justiça do Trabalho em 1939 e implantou vários direitos trabalhistas, entre eles, o salário mínimo, Consolidação das Leis do Trabalho, semana de trabalho de 48 horas, carteira profissional e férias remuneradas. Disponível em: <<http://www.historiadobrasil.net/getuliovargas/>>. Acesso em: 9 out. 2014.

Programa Mundial de Alimentos e a provisão de recursos externos para atendimento das crianças nas escolas, oriundo do Fundo Internacional do Socorro à Infância (SILVA, 1995, p.88).

Nos anos 1970, houve inflexão dessas ações a partir do lançamento do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), I (1973-1974) e II (1976-1979), em função da criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), vinculado ao Ministério da Saúde, que assumiu a coordenação dessa política no País. O Inan estruturou o primeiro modelo de política nacional que incluía “suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos” (SILVA, 1995, p.89-90).

A partir da década de 1980, com o fim da ditadura militar e a afirmação do neoliberalismo, o Estado brasileiro passou por uma profunda reforma, em especial com forte processo de privatização de instituições públicas, como as dos setores elétrico, telefonia, alimentação, siderurgia, financeiro, naval, entre outras. Esse processo foi acompanhado de mudanças estruturais e de gestão, principalmente nos anos 1990, com os governos dos presidentes Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, quando houve a criação das agências de regulação⁵.

Em relação à área de abastecimento, o primeiro passo em direção à desestruturação do setor foi a transferência da administração das Ceasas⁶ do governo federal para os estados. Estas Ceasas estavam interligadas por um sistema de informação que acompanhava todo o fluxo de produtos que circulavam em cada unidade de abastecimento, registrando o volume comercializado e os preços diários. Essas informações eram enviadas diariamente para uma central de coleta e tratamento desses dados. Ao descentralizar a gestão das Ceasas, não houve a preocupação em manter esse sistema e todo esse acompanhamento diário se perdeu.

No governo Collor, o desmonte foi bem mais significativo. Por meio de uma decisão administrativa, de forma precipitada, sem avaliar com a devida profundidade os reflexos dessa medida que visou reduzir custos a partir do enxugamento da máquina administrativa, a equipe econômica decidiu pelo fechamento da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), da Companhia Brasileira de Alimentos

⁵ Nos anos 1990, “esse período conhecido também como a ‘Reforma do Estado’ implicou elaboração de diversas emendas constitucionais que permitiram ao Estado delegar ao setor privado a prestação de serviços públicos”. A partir desse processo, criaram as agências para regular e acompanhar o setor (DIAS, 2010, p. 20).

⁶ As Ceasas surgiram no início da década de 1970, no contexto do I Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei n. 5.727/1971), sendo criado o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac). Este Sistema ficou sob a coordenação da Cobal (atual Conab), beneficiou toda a cadeia produtiva e permitiu a implantação de um conjunto de serviços tais como: informações de mercado; capacitação de agentes; melhoramento no processo de padronização e classificação dos produtos e adequação das embalagens.

(Cobal), além da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater).

Em relação à CFP, Cibrazem e Cobal, como havia restrições legais para extingui-las, a decisão foi de fundi-las em uma única companhia. Dessa forma, foi criada a atual Conab. Esse processo trouxe inúmeros problemas de gestão, administrativos e gerenciais, haja vista que eram três organizações com finalidades e culturas institucionais distintas. Essa fusão levou a mais de 11 mil demissões, ao fechamento de mais de 500 unidades armazenadoras e de comercialização, à venda de patrimônio público, entre outros.

Há que se reconhecer que havia necessidade de melhorar a gestão dessas companhias, mas o caminho da redução das suas atribuições não parece ter sido a melhor escolha. Na verdade, esses atos não foram isolados e tampouco eram desconexos de uma visão ideológica do papel do Estado. A desestruturação dessas organizações visava transferir suas atribuições e atividades para o mercado, enfraquecendo o papel de regulação e atuação do Estado na economia. Nos anos 1990, durante o governo FHC, foi implementado o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea⁷) com a finalidade de atender uma ação emergencial do público afetado por uma situação de estiagem no Norte de Minas Gerais. Esse Programa se institucionalizou e, em 1995, a coordenação-geral passou a ser feita pelo Comunidade Solidária⁸. Já a coordenação operacional de compras e distribuição de alimentos até os municípios foi realizada pela Conab. Nesse contexto, o Prodea saiu, em 1995, de uma cobertura de 583 para 2.254 municípios, em 1998. Em relação ao número de cestas distribuídas, o crescimento foi bem superior, saindo de 3,1 milhões, em 1995, para aproximadamente 28,5 milhões de cestas. Nessa ampliação do público, foram agregadas as comunidades indígenas e acampamentos de sem-terra (LAVINAS et al., 2000, p.16).

4.1 A ERA DA ESTABILIDADE ECONÔMICA

⁷ O Prodea foi criado, em 1993, em caráter emergencial, com a finalidade de socorrer a população carente atingida pela seca no norte de Minas Gerais e no Nordeste brasileiro. Posteriormente, a seleção dos municípios a serem beneficiados foi ampliada com base no Mapa da Fome do Ipea (1993) (LAVINAS et al., 2000, p.15).

⁸ O Comunidade Solidária (Decreto n. 2.999, de 25 de março de 1999) foi um programa também vinculado à Presidência da República, com o objetivo de coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. Foi a referência da área social do período Fernando Henrique, mas suas ações em geral eram de caráter piloto, como foram os programas de transferência de renda à época. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999.htm>. Acesso em: 29 out. 2014.

Embora o País tenha alcançado a “estabilidade econômica” com a redução da inflação a patamares inferiores a 5%, a.a.⁹, a partir de 1994 (Plano Real)¹⁰, os indicadores socioeconômicos para os estratos sociais de baixa renda eram dramáticos. Segundo o Ipea, em 2001, o Brasil estava com cerca de 9,3 milhões de famílias abaixo da linha da miséria absoluta, o que representava mais de 44 milhões de pessoas que viviam com menos de 1 dólar/*per capita*/dia¹¹, o que indica níveis de pobreza alarmantes.

O salário mínimo, em 31 de janeiro de 2003, equivalia a 68,08 dólares¹². Importante registrar que, no Brasil, são milhões de trabalhadores ativos, pensionistas e beneficiários da previdência social que tem esse valor como referência de salário, pensão ou aposentadoria, respectivamente. Os juros oficiais, no início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estavam em 25% a.a. (taxa Selic)¹³. Segundo as notas registradas na Ata da 79ª Reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), do Banco Central do Brasil, o cenário inflacionário para 2003 indicava que:

As expectativas de inflação para 2003, coletadas pela Gerin do Banco Central do Brasil, aumentaram [...] desde setembro, a mediana das expectativas para a inflação dobrou. Na avaliação do Copom, os fatores que podem ter levado o mercado a rever fortemente sua expectativa de inflação para 2003 incluem: i) a avaliação de que existem alguns setores com repasse cambial represado, o que pressionaria a inflação dos preços livres em 2003; ii) a incerteza em relação à condução futura da política monetária; iii) a inércia inflacionária associada à elevada inflação observada no último trimestre de 2002.[...] Diante disso, o Copom decidiu, por unanimidade, aumentar a meta para a taxa Selic para 25% a.a. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2002).

As estatísticas indicam que as iniciativas governamentais implantadas, ao longo da década de 1990, não seguiram a Constituição brasileira promulgada em 1988, que diz que é dever do Estado: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 2013, art.3º). Segundo Delgado e Theodoro (2005, p. 409), “a política econômica percorre caminho inverso. A resultante líquida desse jogo não é favorável à tese do desenvolvimento com justiça social”.

⁹ ao ano (a.a).

¹⁰ O Plano Real, lançado em 27 de fevereiro de 1994, no governo de Itamar Franco, com a edição da Medida Provisória n. 434/1994, foi amplo programa de estabilização econômica que teve como principal objetivo o controle da hiperinflação que assolava o País (BRASIL, 1994; BRASIL, 2014).

¹¹ Jaccoud (2005).

¹² O cálculo do valor em dólar foi realizado pelo autor, a partir da referência do salário mínimo, em janeiro de 2003 (R\$ 240,00) dividido pela cotação do dólar de compra (R\$ 3,5250) do Banco Central, em 31/1/2003 – Dados do Dieese (2003) e do Banco Central do Brasil (2003).

¹³ Segundo o Banco Central (2014), a Taxa Selic é a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais.

4.2 ENFRENTAMENTO DA POBREZA: ESTADO OU MERCADO?

Durante o governo FHC, várias empresas públicas, dentre elas, as de abastecimento e armazenagem de alimentos, entraram em processo de privatização. A Conab estava entre as que teriam esse fim. Com a vitória de Lula e a implantação do Programa Fome Zero, houve a necessidade de um órgão que, além de atuar na formação de “estoques de segurança” para abastecimento de alimentos a públicos específicos (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001, p. 12 e 17), também pudesse exercer as funções de: formação de “estoques estratégicos”; operacionalização da política de apoio à comercialização de grãos e fibras vegetais; geração de informações agrícolas que permitissem o monitoramento das safras, preços e custos de produção. Dessa forma, a Conab voltou a ter papel estratégico nas ações públicas de abastecimento.

Além das privatizações já apresentadas, outra agenda neoliberal que esteve presente nos anos 1990, foi a reforma do Estado. Em geral, essas reformas apresentam-se com o discurso da “mudança”, que prega a necessidade de se qualificar o atendimento, garantir o acesso aos serviços públicos, com a perspectiva de aumentar a eficiência da aplicação dos recursos e modernizar a gestão pública.

Em relação a qualificar a aplicação dos recursos públicos e a melhorar a prestação desses serviços públicos, não há divergência na sociedade. Só que o pano de fundo desse debate é ideológico, pautando-se pelas diferentes “visões” sobre o papel do Estado. Segundo Barbosa (2012, p. 20), “[...] todo capitalismo é de Estado, o que varia são as interações múltiplas entre Estado, sociedade e mercado, as quais dependem, por sua vez, das formas de vinculação à economia capitalista mundial”.

Na década de 1990, muitos Estados nacionais da América Latina, Caribe e África, promoveram suas reformas a partir das orientações das “agências multilaterais”, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e em comum acordo com as diretrizes da Organização Mundial do Comércio (OMC). Mesmo atualmente, na Europa, depois do descrédito sofrido pelo FMI, com a crise financeira em 2008, muitos países, como Grécia, Espanha, Portugal e Itália, voltaram a seguir as orientações dessas agências. Essas reformas, invariavelmente, passam por privatizações e profundo ajuste fiscal, que envolvem, muitas vezes, demissões, cortes de salários, aumento dos juros, entre outros.

Em boa medida, o debate que se estabeleceu, em 2002, durante o processo eleitoral em que Lula saiu vitorioso, partiu da perspectiva de implementar outra agenda política de desenvolvimento econômico e de políticas sociais para o Brasil. O debate estava muito

contaminado pela agenda neoliberal que vinha sendo implementada no Brasil e no mundo há mais de uma década.

Ao tomar posse, em 2003, a situação econômica, como demonstrada acima, era extremamente delicada; a taxa de desemprego, em 2002, havia ultrapassado a casa de 12% a.a. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014). Ao mesmo tempo, o grande desafio foi o de responder às expectativas de mudança da grande maioria do povo brasileiro, haja vista o resultado das eleições: Lula fez mais de 61% dos votos válidos, com mais de 51 milhões de eleitores. Sua campanha eleitoral foi pautada pela crítica ao modelo econômico vigente no País, sobretudo em relação à estagnação econômica e ao desemprego.

O presidente eleito havia assumido o compromisso de que seu governo iria promover maior dinamismo econômico, com a ampliação das exportações e o aquecimento do mercado interno. A principal receita para recuperar o mercado interno viria da ampliação da capacidade de compra da população de baixa renda. Essa ampliação dar-se-ia pela garantia de recomposição do salário mínimo, acima da inflação, e pela expectativa de que houvesse ganhos reais nos salários dos demais trabalhadores pela geração de novos empregos e pela implementação dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Afirmava, também, que seria necessário realizar algumas reformas, como a agrária, a tributária e a política.

Entretanto, ao mesmo tempo, sabia das grandes dificuldades que enfrentaria por parte da mídia conservadora e do sistema financeiro nacional e internacional. Por isso, antes mesmo de se eleger, publicou a chamada Carta ao Povo Brasileiro¹⁴, com o objetivo de sinalizar que não haveria ruptura na modelo capitalista do País. Como exemplo, havia assumido que seria estabelecida “uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar”. Decorridos praticamente 12 anos, o que a história está demonstrando é que essa opção de conciliação política tem apresentado, no mínimo, muitos limites para se seguir nesse caminho em função das grandes contradições e conflitos de interesse que se expressam nas diferentes classes sociais.

4.3 A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

¹⁴ SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**: resoluções de encontros e congressos & programas de governo. 22 jun. 2002. São Paulo: Partido dos Trabalhadores; Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

Esse estudo tem como objeto a realização de uma análise dos impactos no PAA, relativos às organizações sociais a partir de eventos político-administrativos ocorridos entre 2011 e 2014. Trata-se da análise de uma política pública, com enfoque multicêntrico (SECCHI, 2010, p. 2-3), ou seja, que considera que o protagonismo das políticas públicas não é exclusividade estatal, tendo como princípio que a definição do caráter da política será a partir do enfoque de que o problema a ser tratado é considerado "coletivamente relevante" (SECCHI, 2010, p. 7). Nesse sentido, a estrutura de análise pretende seguir o processo de formatação das políticas públicas, da formação da agenda até a sua avaliação, acreditando que esse processo de construção das políticas públicas não está longe de ser cartesiano, devido ao envolvimento de inúmeros atores sociais, de diferentes interesses, relações de poder, instituições, entre outros ingredientes, que tornam essa dinâmica complexa e imprevisível.

O diagrama, apresentado abaixo, auxilia na compreensão das diferentes etapas que uma política deverá passar no âmbito da administração pública:

Figura 1 – O Ciclo da Política Pública



Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de SECCHI, 2010, p. 33

Ao mesmo tempo, quem participou de processos de gestão pública percebe que o cotidiano da lógica governamental tende a não seguir esse processo linear do ciclo das políticas públicas. Determinado tema só passará à agenda governamental se for capaz de se transformar em um problema da agenda política e será incorporado às prioridades do governo, caso seja capaz de transformar em uma agenda institucional (SECCHI, 2010, p. 36).

Este é um dos pontos cruciais no debate da administração pública: a definição das prioridades. No contexto do Fome Zero, pode-se dizer que a formulação da agenda veio “de

fora para dentro”, pautada por quem estava assumindo a função de Presidente da República, o senhor Luiz Inácio Lula da Silva. Esse fato permitiu que inúmeras decisões fossem tomadas imediatamente à sua posse, como, por exemplo, os atos administrativos que criaram o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), o Programa Cartão Alimentação, precursor do Bolsa Família¹⁵, e o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea),¹⁶ entre outras iniciativas.

A legitimidade dessas decisões sobre “agenda e prioridades” está diretamente vinculada à valorização de processos que permitam incorporar ao debate e à tomada de decisão a participação social. A perspectiva de construir um Estado democrático, que possibilite criar canais de participação dos atores sociais no âmbito da vida das instituições, sinaliza um passo importante para a construção de uma agenda que inverta prioridades, dando mais peso às demandas da população. É fundamental que seja assegurado o controle social na gestão das políticas públicas, desde a fase da formulação, passando pela implementação, até a etapa de avaliação das políticas públicas. Esse processo poderá contribuir para ajustar ações de governo com maior agilidade e coerência em consonância com as necessidades dos usuários da política.

A implementação desses processos que estimulam e garantam o controle social das ações governamentais possibilita a qualificação daqueles que se desafiam a participar, monitorar e avaliar a gestão administrativa e as contas públicas. A tendência é que essas pessoas passem a dominar e desmistificar uma linguagem que é muito própria da administração pública e, sobretudo, bastante utilizada pela tecnocracia, tais como, orçamento, custeio, investimento, empenho, equilíbrio fiscal, contingenciamento, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), Plano Plurianual (PPA) e licitação.

Nesse contexto das políticas públicas, em especial no debate contemporâneo sobre enfrentamento da pobreza, há relativo consenso de que a conformação dessas políticas deve ser acompanhada de estratégias que venham a fortalecer a intersectorialidade. Reconhecendo que a pobreza é fruto de múltiplas causas, a busca de soluções para essa problemática não deve se limitar a um único órgão da administração pública e muito menos ser monotemático, como se restringir a uma questão de insuficiência de renda por exemplo. Nessa linha, Costa e Bronzo (2012, p. 72) sugerem que:

¹⁵ Programa de transferência de renda. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>

¹⁶ Conselho de assessoramento a Presidência da República. Disponível em: <<http://www3.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 03 nov de 2014.

Programas sociais voltados para públicos em situação de risco, pobreza e vulnerabilidade social exigem ou dependem, para sua execução, de uma multiplicidade de atores (organizações governamentais, ONGs com perfis diversos, conselhos, associações, entidades filantrópicas e religiosas etc.), que apresentam visões diferentes sobre o problema e os meios para enfrentá-lo.

Embora existam diversos modelos para elaborar e desenhar uma política, em geral, os processos são intuitivos e seguem dinâmicas que se mesclam entre a cultura institucional, a trajetória, a experiência da equipe técnica e a capacidade que os grupos sociais têm em estabelecer interação e pressão sobre os gestores e formuladores da política. Especificamente em relação aos processos de implementação de políticas para populações vulneráveis – como o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional ou políticas mais amplas para superação da pobreza – é possível imaginar que a possibilidade de participação de agentes políticos oriundos desses grupos sociais será reduzida em função das próprias condições de exclusão em que vivem. A implementação de processos participativos, sobretudo nesses casos, depende muito da iniciativa dos gestores públicos. Muitos grupos sociais, entretanto, mesmo sujeitos a processos de alto grau de exclusão, conseguiram suplantar essas dificuldades pela sua capacidade de organização, como foi o caso do Movimento dos Sem Terra (MST), nos anos 1980 e 1990, e agora o Movimento dos Sem-Teto, que podem ser citados como exemplos de vitalidade social.

É importante que as dinâmicas de participação, quando institucionalizadas, permitam assegurar que as despesas com deslocamento, alimentação e hospedagem sejam custeadas com recursos públicos, como meio de garantir minimamente que esses grupos sociais possam participar de forma qualificada e permanente dos processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas, estabelecendo dinâmica horizontal na construção do conhecimento e domínio dos diferentes instrumentos que eventualmente sejam criados.

As políticas elaboradas a partir desses processos tendem a ser mais legitimadas, contando com maior apoio social, o que poderá representar maior potencial de crescimento, em curto espaço de tempo. Processos dessa natureza, em geral, promovem a formação de grupos de defesa que possibilitam maior articulação por mais recursos para a sua implementação e, por fim, essas políticas tendem a ser mais bem avaliadas socialmente pela sua efetividade.

Pode-se considerar que há diferentes visões conceituais que permeiam os estudos de políticas públicas. Desta forma, destacam-se duas das quais, em boa medida, entende-se que abarcam as demais visões: as abordagens estatísticas e as multicêntricas, no que se refere ao

protagonismo na criação das políticas públicas. O enfoque estatístico considera que as políticas públicas, analiticamente, são uma exclusividade dos atores estatais. Neste sentido, para uma política ser pública ou não, depende de quem sejam os atores que estão à frente do processo de implementação, determinando assim que uma política somente será pública se for mantido o monopólio do ator estatal (HECLO, 1972; DYE, 1972; MENY e THOENIG, 1991; HOWLETT e RAMESH, 2003 apud SECCHI, 2010, p.2). Por outro lado, a visão multicêntrica valoriza a participação de atores sociais, de organizações não governamentais e empresariais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, em conjunto com atores estatais protagonistas na organização de políticas públicas. Essa concepção foca a análise no problema e não nos atores, ou seja, uma política é pública ao enfrentar um problema que é público (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; REGONINI, 2001 apud SECCHI, 2010, p.2).

A concepção estatística aceita que os atores não estatais até influenciem no processo de elaboração das políticas públicas, mas entendem que o poder de decisão é discricionário do agente estatal, o que não ocorre com os adeptos da corrente multicêntrica. Esses admitem que o processo de estabelecimento de uma política pública não é um privilégio exclusivo dos atores estatais, podendo envolver participação mais ampla, inclusive na tomada de decisão (SECCHI, 2010, p.3).

Importante registrar que o processo ocorrido no Brasil não pode ser entendido apenas como fruto de uma decisão unilateral de um líder, de uma instituição ou de um partido político. Ao contrário, a trajetória dos debates sobre questões agrícolas e agrárias, comercialização, previdência social, crédito agrícola, assistência técnica, participação popular, organizações não governamentais, questões sindicais, nutrição, segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar, direito humano à alimentação, demarcação dos territórios indígenas e quilombolas, agroecologia e desenvolvimento rural faz parte das lutas sociais e das reflexões acadêmicas que permeiam a história brasileira e a vida de inúmeras organizações sociais.

É claro que cada tema segue seu curso a partir da construção dos seus conceitos e da relevância política, em cada fase histórica. É fato que a interrupção democrática por 20 anos, neste País, em função da ditadura militar (1964-1985), produziu muitos retrocessos e deixou muitas cicatrizes na sociedade brasileira. Mas, felizmente, a reabertura nos anos 1980 produziu o (re)aparecimento das mobilizações e das lutas sociais por direitos e transformação da nossa sociedade brasileira.

4.4 FOME ZERO: DO INSTITUTO CIDADANIA AO GOVERNO LULA

O processo de construção das políticas públicas, como já visto anteriormente, tende a ser apresentado como uma “linha evolutiva”, que se inicia com a agenda, passa pela formulação, implementação, e chega ao processo de avaliação (SECCHI, 2010, p. 33). Neste sentido, seria razoável considerar que, no caso do Fome Zero, a primeira etapa, a da “agenda”, havia sido vencida. A questão da Fome já estava definida como agenda política para Lula, antes mesmo da sua posse, pois foi um dos temas de debate durante o processo eleitoral e reafirmado em seu discurso de posse.

A partir do início da década de 2000, o tema da Fome retorna com força para a agenda política brasileira. Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva se preparava para enfrentar a sua quarta eleição presidencial consecutiva, estando à frente do Instituto Cidadania, entidade da sociedade civil que em 2001 havia lançado o Projeto Fome Zero. Havia um reconhecimento de que o tema da fome era complexo e que a solução desse problema passava por amplo processo de articulação:

A tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais – todos estão convocados a participar. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p.6).

Segundo Menezes (2010, p. 247), a elaboração e a aplicação da proposta do Projeto Fome Zero representaram a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, no Brasil, experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais.

Lula e sua equipe transformaram o Fome Zero em seu principal Programa de Segurança Alimentar e Nutricional. No discurso de posse, proferido no dia primeiro de janeiro de 2003, no Congresso Nacional, o presidente eleito afirmou: “[...] como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (BRASIL, 2008, p. 9).

Como princípios do Fome Zero, estavam a segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação. Suas diretrizes apontavam para a perspectiva de se assegurar o acesso à alimentação de qualidade por meio da geração de empregos formais; da distribuição

da renda a partir da melhoria dos salários; e da complementação da renda de famílias, que estavam abaixo da linha da pobreza absoluta, para que pudessem adquirir os alimentos necessários no comércio local (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 6). O diagnóstico sobre a insuficiência de renda foi o principal tema que balizou as discussões sobre o combate à fome e a necessidade da estruturação de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tendo em vista a situação de vulnerabilidade das mais de 9,3 milhões de famílias que viviam com menos de 1 dólar *per capita* dia.

As ações do Fome Zero não se restringiam a isso. Estava prevista também a Formação de Estoques de segurança para garantir o atendimento das populações em vulnerabilidade alimentar, por meio da entrega de cestas de alimentos. No âmbito das políticas agrícolas e agrárias, havia o compromisso com o tema da reforma agrária e a sinalização da necessidade da estruturação de políticas de apoio e fortalecimento dos sistemas produtivos da agricultura familiar, inclusive àqueles destinados ao autoconsumo.

O Programa Fome Zero também considerava que, além da erradicação da fome, era necessária a geração de emprego, o acesso à alimentação saudável e a construção de um novo modelo econômico que apresentasse crescimento sustentável e que viesse a garantir distribuição de renda, escolas públicas de qualidade e seguridade social, em especial a previdência social.

O Fome Zero estava estruturado para articular ações emergenciais e assistenciais – de atendimento às populações mais vulneráveis, sobretudo as em situação de insegurança alimentar – com ações estruturantes, que permitissem promover mudanças qualitativas na sociedade, com a perspectiva de alcançar um patamar digno de cidadania a toda a população brasileira.

Pode-se considerar que Lula teve grande mérito em 2001, quando retomou o debate público sobre a questão da fome no Brasil, com a publicação do Projeto Fome Zero. Com o intuito de repercutir a produção dessa proposta, foram realizados três seminários com especialistas, gestores, representantes de movimentos sociais, de ONGs, entre outros, para debater as propostas e colher novas sugestões para a construção de uma política de segurança alimentar para o País. Esse processo abriu espaço para o debate público, gerou oportunidades para divulgar estudos acadêmicos e artigos, que foram publicados em diferentes meios de comunicação da mídia brasileira.

Ao final de janeiro de 2003, Lula deu posse ao novo Consea. A composição dessa primeira gestão estava carregada de muito simbolismo, tanto pelo momento histórico de retomada deste Conselho, como pela trajetória de vida dos que estavam tomando posse.

Esse Conselho, embora seja considerado de assessoramento à Presidência da República, não dispendo de caráter deliberativo, tem influenciado a agenda do governo federal. O Consea assegura ampla participação de representantes não governamentais, 2/3 de seus representantes são da sociedade civil e 1/3 do governo federal (19 ministérios), e ainda, a presidência do Consea é sempre ocupada por um (a) representante da sociedade civil.

Nessa primeira plenária, os representantes da sociedade civil apresentaram, diretamente ao Presidente Lula, a proposta para a criação de um Plano Safra específico para a agricultura familiar, nos moldes do que já existia para o agronegócio. “Esse arranjo funcionaria como potente instrumento de planejamento para uma dada estrutura de produção e de produtores, e de suas respectivas estratégias de repartição da renda social” (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2003, p. 5).

Essa proposta do Plano de Safra visava rearticular as ações clássicas de uma política agrícola – crédito/seguro agrícola, assistência técnica e extensão rural e comercialização – por meio da revisão e ampliação das linhas de crédito para agricultura familiar (Pronaf)¹⁷ e para a reforma agrária (o crédito de implantação e o Procerca)¹⁸; repensar o seguro agrícola, com vistas a ampliar a sua cobertura; reinstaurar um sistema de assistência técnica e extensão rural; e implantar política de comercialização. Essa proposta foi a base para a criação do PAA.

A perspectiva de conectar a redução da pobreza, o combate à fome e à desnutrição, a inclusão produtiva, o fomento à produção e o combate à inflação exigia do governo ousadia, criatividade e a necessária superação de (pré) conceitos para retomar determinadas ações que haviam sido desacreditadas no passado, muito mais por problemas de gestão do que por ineficiência do instrumento de política pública que havia sido rechaçado, como, por exemplo, a formação de equipes públicas.

Os dois planos Safra – para a agricultura familiar e para o agronegócio – foram lançados em junho de 2003. O crédito geral para a safra 2003/2004 foi ampliado em 25,8%, chegando a 32,6 bilhões de reais (valores nominais à época). Desse total, foram destinados, para a agricultura familiar, 5,4 bilhões de reais, o que garantiu ampliação de 28,7%, comparando ao volume de recursos disponibilizado na safra anterior. Os Preços Mínimos¹⁹ apresentaram uma recomposição histórica, com aumento para o arroz de 43% e de 56,7% para

¹⁷Mais informações sobre Pronaf estão disponíveis em: www.mda.gov.br e [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_20/18.%20Aprova%C3%A7%C3%A3o%20do%20Plano%20Safra%202001_2002%20para%20AF.%20\(formato%20pdf\).pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_20/18.%20Aprova%C3%A7%C3%A3o%20do%20Plano%20Safra%202001_2002%20para%20AF.%20(formato%20pdf).pdf). Acesso em: 31 out. 2014.

¹⁸Mais informações sobre essas linhas de crédito estão disponíveis em: www.incra.gov.br e http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/O%20INCRA%20e%20o%20Assentamento.pdf. Acesso em: 31 out. 2014.

¹⁹Mais informações sobre Preços Mínimos, consulte o Decreto-Lei n. 79, de 19/12/1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/lei0079.htm. Acesso em: 19 nov. 2014.

o feijão; a mandioca chegou a apresentar uma recomposição de até 54,5% e o milho chegou a 52,9%. Esses produtos são importantes na dieta alimentar brasileira, e a maioria tem relação direta com os sistemas de produção familiar. Como mostrar-se-á no próximo capítulo, essas medidas são importantes para a referência dos preços do PAA.

Ao lançar esse Plano, o governo afirmou que “[...] as medidas favorecem em especial a produção de alimentos básicos. Essa estratégia se impõe como forma de atender o aumento da demanda que resultará dos novos programas sociais do governo, como o Fome Zero, para recompor os estoques públicos” (BRASIL, 2003, p. 4).

Para influenciar nesse debate com o governo, o Consea elaborou um conjunto de recomendações sintetizado no documento Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano de Safra – 2003/2004. Essas recomendações foram um marco referencial importante. As perspectivas desse Plano eram o fortalecimento da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária a partir de ações governamentais dirigidas a esses sistemas de produção de economia familiar. Ao mesmo tempo, os representantes da sociedade civil do Consea, dessa primeira gestão, explicitam que o Plano de Safra é relevante, mas, ao mesmo tempo, se trata de “[...] instrumento limitado e insuficiente à transformação social e econômica da agricultura familiar e da reforma agrária”. (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2003, p.10).

O documento do Consea também afirma que:

Ao estabelecer instrumentos que visam fortalecer esses sistemas de economia familiar, bem como garantir a sua inserção no contexto do mercado formal, deve ser levada em consideração a necessidade de adequar o sistema público de pesquisa, extensão rural e de crédito, fazendo com que esses instrumentos não sejam empecilhos para manutenção desses grupos sociais, bem como permitam apontar para a transição do sistema convencional para um modelo assentado em bases agroecológicas. (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2003, p.7)

O Consea assegurou importantes conquistas desde 2003. Entre elas, podem ser citadas, além do PAA, a implementação do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e do Programa uma Terra e Duas Águas (P1+2); a realização de três conferências de Segurança Alimentar e Nutricional (2004, 2007, 2011); a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), em 2006; a aprovação da Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Programa da Alimentação Escolar (Pnae)²⁰, em 2009, que incluiu a obrigatoriedade de adquirir no mínimo 30% dos alimentos diretamente da agricultura familiar

²⁰Mais informações em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>

para fornecimento às escolas; a inclusão, na Constituição brasileira, da alimentação como direito humano em 2010; a institucionalização da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) em 2012.

O Conselho tem promovido ainda inúmeros debates sobre temas de interesse da sociedade brasileira, como os malefícios resultantes do uso de agrotóxicos, de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) e de sementes Terminator. Também são temas constantes do Consea: a defesa da reforma agrária, da demarcação dos territórios indígenas e quilombolas, da biodiversidade e do livre uso e comercialização das sementes crioulas; a implementação de políticas que contribuam para o controle da obesidade; a regulamentação da publicidade de alimentos para crianças, entre outros. Os posicionamentos do Consea são apresentados formalmente à Presidência da República por meio de "Exposição de Motivos", que se propõem a apresentar, além do contexto dos temas tratados, propostas e sugestões de encaminhamentos e, sempre que necessário, não se furta a apresentar as críticas.

O Brasil, mesmo com uma série de contradições de desigualdades socioeconômicas na sociedade e nas ações de governo, conseguiu assegurar avanços, no contexto da realidade social brasileira, bastante significativos, sobretudo a partir de 2003. O resultado dos programas de transferência de renda para a redução da pobreza, a recuperação do salário mínimo e o crescimento na economia – na última década – assegurou a geração de mais de nove milhões de empregos formais e garantiu a transferência de ganhos reais aos trabalhadores.

Segundo o Pnud, o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, reduzindo a pobreza extrema e a fome a índices inferiores a um sétimo do nível que o País apresentava em 1990, “[...] passando de 25,5% para 3,5%, em 2012” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2012).

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a desigualdade de renda vem caindo no Brasil desde 2001. “Entre 2001 e 2011, a renda *per capita* dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu notáveis 91,2% no período”. Esse processo permitiu que a renda do grupo, que representa os 10% mais pobres, tenha crescido “550% mais rápido que a dos 10% mais ricos” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012, p.6).

Outras ações, como o P1MC²¹ e o P1+2, da ASA, em parceria com o MDS, vêm permitindo valorizar alternativas de convivência com o semiárido, por meio do uso de tecnologias sociais. Neste ano de 2014, conseguiram chegar à marca de um milhão de cisternas construídas para consumo humano. No contexto do P1+2, já foram implementadas mais de 300 mil pequenas obras que estão permitindo colher a água da chuva para produzir alimentos e garantir água aos animais. Esses dois programas têm modificado a condição de vida das pessoas que vivem na região semiárida.

Essas ações, projetos e políticas, desenvolvidos desde 2003, têm contribuído para projetar o Brasil como uma nação que, embora tenha mantido um capitalismo forte e arraigado, conseguiu encontrar outras alternativas, algumas delas construídas com a participação direta das organizações sociais. Esse processo vem sendo desenvolvido a partir de referenciais próprios, sem tentar copiar soluções “de fora”. Essa caminhada permitiu ainda romper com duas décadas (1980 e 1990) de estagnação econômica, assegurando a inclusão produtiva de milhões de famílias até então excluídas e contribuindo para a redução das desigualdades sociais.

²¹As cisternas de placa de cimento são reservatórios cilíndricos construídos próximo à casa da família, que armazenam a água da chuva que cai no telhado e que, por calhas de zinco e canos de PVC, é levada para a cisterna. É uma tecnologia de baixo custo, de domínio dos agricultores e das agricultoras e de comprovada eficiência técnica.

5 PAA: ARTICULAÇÃO ENTRE PRODUÇÃO E CONSUMO

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) foi criado como ação conjugada entre política agrícola e política social. Esta iniciativa inovadora possibilitou fomentar a produção de alimentos oriunda da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, que passou a destinar essa produção às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Esse Programa estabeleceu inovações importantes no contexto das políticas públicas e representou mudança de paradigma nas compras governamentais no Brasil. Entre as novas medidas que passaram a ser adotadas, destacam-se: *i*) recorte de público (agricultura familiar e assentados da reforma agrária, passando a incorporar também povos indígenas e comunidades tradicionais); *ii*) compra sem processo de concorrência pública (licitação), nas aquisições de alimentos oriundos da agricultura familiar por parte do Estado; *iii*) o estabelecimento dos preços compatíveis aos praticados no mercado, levando em consideração as especificidades regionais; e *iv*) gestão compartilhada entre seis ministérios.

O PAA foi criado como ação estruturante do Fome Zero, instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, com a perspectiva de contribuir para a Formação de Estoques estratégicos e para o abastecimento do mercado institucional por meio das compras públicas de alimentos. A distribuição dos alimentos pelo Programa tem como objetivo promover a assistência alimentar ao público das escolas, das creches, dos restaurantes populares, dos asilos, dos hospitais, dos bancos de alimentos e às famílias em situação de vulnerabilidade social. O Programa possibilita ainda que as organizações sociais (cooperativas e associações) formem seus próprios estoques, visando comercializar esses produtos no momento em que a conjuntura do mercado for mais favorável em relação aos preços de venda.

Os alimentos são comprados diretamente de quem produz ou por meio de suas organizações sociais, sem licitação pública, a preços de mercado regional ou local. Para os produtos reconhecidos como orgânicos ou agroecológicos, as normas do Programa autorizam o pagamento de sobrepreço de até 30% em relação aos produtos convencionais²².

Esses produtos são pagos a partir de parâmetros locais, levando em conta as diferenças regionais. Ao propor que o Programa atuasse em duas frentes estratégicas, a do fomento à

²² O Sistema Nacional de Avaliação de Conformidade Orgânica (Sisorg) regulamenta a produção orgânica e agroecológica no Brasil, por meio do cadastramento dos produtores no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, o que é possível somente se estiver certificado por um dos três mecanismos descritos a seguir: Certificação por Auditoria, Sistema Participativo de Garantia e Controle Social na Venda Direta. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/organicos/orientacoes-tecnicas>>. Acesso em: 7 out. 2014.

produção e a da subvenção ao consumo, com abrangência nacional, o PAA exigiu construção de um marco regulatório próprio. Esse processo provocou uma inovação de conceitos em relação aos vigentes à época na administração pública, possibilitando a criação e adaptação de instrumentos de compra e doação de alimentos, ajustados aos propósitos do Programa.

Essa nova arquitetura foi o que tornou possível ao PAA incorporar e valorizar, de forma tão abrangente, os alimentos locais; promover os hábitos alimentares regionais e o uso da biodiversidade na alimentação; fornecer alimentos mais saudáveis e nutritivos; ampliar a disponibilidade de alimentos regionais; promover e fortalecer outros canais de comercialização como as feiras e os pequenos mercados; e reduzir o impacto dos preços na alimentação.

Pode-se considerar que o PAA teve três fases distintas com resultados distintos quanto a aplicação dos recursos financeiros e a construção e uso de suas diferentes modalidades. A primeira foi o período da formulação e início da implementação do Programa. Esse período refere-se praticamente a 2003 e 2004 e pode ser considerado uma fase de experimentação, de ajustes institucionais e de mudança na coordenação política, conformando o que o PAA seria nos próximos anos. Esse processo incluiu a reconfiguração do MESA em MDS e a redefinição da nova coordenação política, provocando mudanças e repactuação das diretrizes do Programa.

A segunda fase refere-se aos anos de 2005 a 2012, período de maior estabilidade institucional do Programa e que pode ser considerado o da “consolidação”. Embora, durante esse período, tenham ocorrido três mudanças na coordenação política da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), duas trocas de Ministros, no MDS (Ministério coordenador do PAA) e a substituição de três presidentes, na Conab. Mesmo sabendo que essas mudanças tendem a gerar impactos sobre as instituições e as políticas, o Programa avançou institucionalmente graças ao papel do Consea, dos movimentos sociais e das organizações de base que operavam o PAA, em âmbito local.

Por fim, apesar da última fase estar representada cronologicamente entre 2013 e 2014, a análise incorpora elementos a partir de 2011 e 2012 em função das mudanças normativas ocorridas, neste período, em relação a nova Lei do PAA e o Decreto de regulamentação do Programa, os quais estabeleceram as bases para as mudanças promovidas de forma mais ampla a partir de 2013.

5.1 UM OLHAR SOBRE O PAA

5.1.1 Quanto à gestão do programa

A gestão do PAA, desde a sua concepção, é intersetorial, embora restrita aos órgãos governamentais. Para isso, foi instituído o Grupo Gestor do PAA (GGPAA ou apenas GG), constituído por seis ministérios: Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Desenvolvimento Agrário (MDA); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Fazenda (MF); Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Educação (MEC).

Todos os órgãos indicam representantes para compor o Grupo Gestor do PAA. O Mapa e o MEC sempre indicaram, como seus representantes no GG, respectivamente, integrantes da Conab e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essas duas instituições, embora sejam vinculadas aos seus respectivos ministérios, são unidades autônomas. No caso do FNDE, sua atuação no GG justifica-se pela experiência adquirida na coordenação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o potencial que esse mercado institucional representava - à época - para a agricultura familiar e camponesa. Já a Conab, por sua vez, desde o início, foi a principal operadora do Programa em nível nacional.

O Grupo Gestor também exerce o papel normativo em relação às operações do PAA, podendo definir: *i*) o funcionamento das modalidades do PAA; *ii*) a metodologia para a aplicação dos preços, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; *iii*) as condições para venda dos estoques formados pelas aquisições oriundas do Programa; *iv*) as condições de doação desses produtos; *v*) as condições de formação de estoques públicos; *vi*) critérios, caso sejam necessários, para a priorização do público nas aquisições de alimentos; *vii*) as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos (mudas) (BRASIL, 2012, art. 21).

O PAA foi constituído por Lei e regulamentado por Decreto, e o Grupo Gestor, por sua vez, publica as suas decisões por meio de Resoluções. Desde 2003, foram editadas ao todo 69 Resoluções²³, das quais 40 estão vigentes. Chama a atenção o número de Resoluções em relação às operações da Conab em detrimento da liberalidade em relação as operações realizadas por estados e municípios.

Das 40 Resoluções vigentes, nada menos que 80% referem-se às operações da Conab. É, no mínimo, estranho esse desequilíbrio, considerando que a Conab é um órgão do governo federal e uma empresa pública vinculada ao Mapa. Em relação aos estados, em que pese o volume de recursos que receberam ao longo desses anos, há tratamento bastante diferenciado:

²³ Esses dados foram compilados a partir do site da Conab, disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1294&t=2>>.

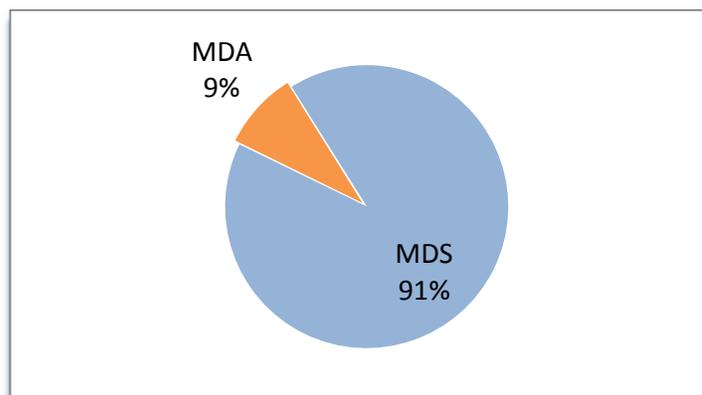
25% do total das Resoluções são direcionadas a estes entes federados. Para os municípios, pode-se dizer que há transferência de recursos praticamente sem normas complementares editadas pelo GG, pois são apenas três Resoluções das 40 vigentes, o que representa apenas 7,5% do total vigente. Por fim, em relação à participação da sociedade civil, foram emitidas, de 2011 a 2014, apenas duas Resoluções que tratam desse tema, sendo que se encontra vigente uma, o que representa 2,5% do total.

5.1.2 Em relação aos executores e às fontes de financiamento

O Programa é executado pela Conab e pelos entes federativos (estados e municípios), considerados unidades executoras do PAA. Para o desenvolvimento das ações, foram estruturadas cinco modalidades de compra e de formação de estoques: CPR-Doação; Compra Direta (CD); Formação de Estoque (FE); CDL e PAA-Leite. As três primeiras são operacionalizadas pela Conab em parceria com organizações sociais locais, a CDL é operada por estados e municípios, e o PAA-Leite, exclusivamente para os estados do Nordeste e Norte de Minas Gerais.

Os recursos para o desenvolvimento de todas as modalidades do PAA são oriundos do governo federal, alocados no MDS e no MDA, que os transferem para as unidades executoras do Programa (estados, municípios e Conab). Do volume total de recursos aplicados entre 2003 e 2013, o equivalente a R\$ 5,35 bilhões de reais, 91% provêm do MDS e 9% do MDA.

Gráfico 1 - Origem dos Recursos do PAA (2003 a 2013)



Fonte: Elaborado pelo autor (Supaf/Dipai/Conab, 2014)

As operações de compra realizadas pelos estados e municípios são individualizadas por família. Mesmo que essas compras contem com a mediação de uma associação ou

cooperativa, a relação formal será com o indivíduo, incluindo o pagamento que atualmente é realizado pelo MDS diretamente na conta bancária para cada fornecedor de alimentos.

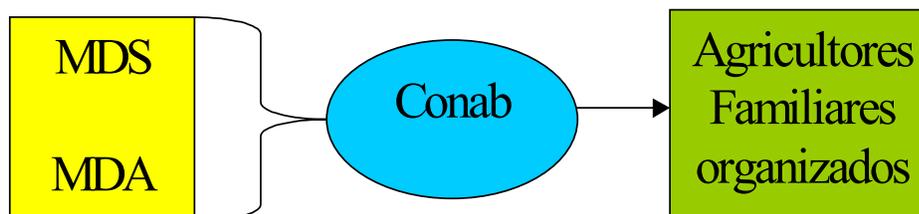
Figura 2 - Operações MDS com estados e municípios (Termo de Adesão)



Fonte: Supaf/Dipai/Conab 2009

A Conab recebe recursos do orçamento da União dotados no MDS e no MDA. As operações da modalidade CPR-Doação são realizadas exclusivamente com recursos do MDS. Foi, somente a partir de 2006, que o MDA incluiu ações vinculadas ao PAA no seu orçamento, sendo esses recursos operados 100% pela Conab, por meio das modalidades de Compra Direta e Formação de Estoques. Mesmo na Compra Direta, a Conab não deixa de realizar operações coletivas; o que difere, neste caso, é que a Companhia pode promover as compras de alimentos de grupos formais (associações e cooperativas) e informais. Neste caso, a operação contábil (emissão de notas fiscais) e a financeira (pagamento) serão realizadas de forma individual (por agricultor ou agricultora familiar). Por sua vez, as operações com organizações formais, que representam a maioria das operações da Conab, o pagamento é feito às cooperativas e associações, que repassam os recursos financeiros para os seus associados envolvidos diretamente na comercialização de alimentos ao PAA.

Figura 3 - Operações MDS e MDA com a Conab (Termo de Cooperação)



Fonte: Supaf/Dipai/Conab, 2009.

A importância em proceder ao pagamento direto às cooperativas e associações se traduz em reconhecimento da representatividade que as organizações têm no processo de

gestão no âmbito do projeto do PAA. A opção pela gestão coletiva pretende ser uma ferramenta de estímulo ao processo organizativo. O pagamento feito diretamente a cada fornecedor desestrutura a lógica associativa, dificultando ainda a divisão das despesas financeiras referentes aos custos administrativos, operacionais e de logística inerentes à execução do projeto. Por fim, o pagamento centralizado resulta em vantagem para o órgão executor, uma vez que, independentemente do número de associados, poderá ser realizado por meio de uma única operação administrativa.

5.1.3 Quanto às suas normas e aos instrumentos

O Programa passou por ajustes de criação e desativação de modalidades. A CPR-Alimento foi utilizada apenas em 2003 e 2004 (desativada neste ano). O Contrato de Garantia de Compra (CGC) nunca entrou em uso, e a Formação de Estoques foi desativada no final de 2013. O quadro abaixo apresenta uma síntese das modalidades vigentes e sua relação com os diferentes órgãos executores, assim como o limite financeiro para cada modalidade.

Quadro 1 - Quadro síntese das modalidades de execução do PAA em 2014.

Modalidade	Características
Compra com Doação Simultânea (DS)	Objetiva a compra de alimentos diversos e a Doação Simultânea (DS) a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor. A modalidade pode ser executada pela Conab, ou estados ou municípios, com recursos do MDS. Os agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas/associações. Limite por DAP/ano na forma individual: R\$ 6.500,00. Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 2 milhões.
Formação de Estoques (FE)	Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 1,5 milhão.
Compra Direta (CD)	Visa à compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com o objetivo de sustentar preços. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 500 mil.
PAA-Leite	Possibilita a compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. É operada por governos estaduais da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS. Limite por DAP/semestre: R\$ 4.000,00.
Compra Institucional	Realiza a compra da agricultura familiar por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador. Limite por DAP/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00.
Aquisição de Sementes	Visa à compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. Limite por DAP/ano: R\$ 16.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 6 milhões.

Fonte: Elaboração do autor a partir da legislação consolidada.

Além das Leis, Decretos e Resoluções do PAA, no âmbito da Conab são definidas uma série de normas internas, cuja finalidade é orientar a sua própria equipe (gestores e técnicos das áreas administrativa, financeira, contábil, jurídica e auditoria), assim como as organizações sociais que acessam o Programa. Essas normas estão dispostas por modalidades e estão disponíveis por meio do Manual de Operações da Conab (MOC)²⁴, o que permite que sejam adotados os mesmos procedimentos, tanto na Matriz (Superintendência de Agricultura Familiar) quanto nas 26 Superintendências Regionais (Suregs), visando assegurar o mesmo entendimento normativo na operacionalização do PAA.

Na etapa inicial de implantação do Programa, em 2003, foi definido que o foco adotado nessa primeira fase do PAA seria, prioritariamente, atuar com os assentamentos da reforma agrária. A partir do entendimento que, nesses espaços, as famílias estão agrupadas em unidades territorialmente definidas, entende-se que esse fator, em tese, facilitaria o processo de articulação dessa estratégia. A decisão de priorizar esse público encontrou, no entanto, um obstáculo importante no fato de que muitos assentados estavam inadimplentes com o crédito rural, particularmente com os financiamentos concedidos por meio do Proceca²⁵, o que impediria as famílias de acessar novo crédito. Em que pese o governo ter tomado a decisão pela renegociação dessas dívidas, este procedimento dependeria de autorização legislativa, que só poderia ser obtida por meio de aprovação de Lei ou de edição de uma Medida Provisória²⁶. Depois de vencida essa fase legislativa, o governo ainda teria que regulamentar a Lei e preparar as normas complementares, com vistas a orientar os agentes financeiros e o público envolvido nessas operações de crédito. Haja vista todo esse caminho normativo a ser percorrido não haveria tempo hábil para que ocorressem as renegociações dessas operações de crédito agrícola, antes do período do plantio da safra de 2003/2004.

Como muitos desses assentamentos integram as estatísticas relativas à pobreza extrema rural e à insegurança alimentar e nutricional, o que justificava a prerrogativa de

²⁴ As operações, referentes às diferentes modalidades do PAA, estão descritas no MOC, capítulos 27 a 34. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>>.

²⁵ É o Programa de Crédito Especial para as Áreas de Reforma Agrária. Entre as principais atividades financiadas pelo Proceca, destacamos: implantação de agroindústria; agropecuária (fruticultura, bovinocultura, grãos etc.); construção de infraestrutura de produção. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/o_incra_e_o_assentamento.pdf>. Acesso em: 16 out. 2014.

²⁶ Pela legislação, MPs só devem ser editadas em casos de relevância e urgência. A MP é uma norma legislativa adotada pelo presidente da República que, pela sua definição, deve ser editada somente em casos de relevância e urgência. A MP começa a vigorar imediatamente após sua edição, mas, para virar lei, precisa ser aprovada pelo Congresso. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/medida-provisoria-1>>. Acesso em: 9 out. 2014.

construir outro caminho institucional. Ainda, com o intuito de não postergar o plantio da produção dessas famílias assentadas - que estavam na terra há muitos anos, sem acesso a recursos para fomento -, o governo tomou a decisão de criar uma alternativa para suplantar os bloqueios existentes para a implantação de políticas de apoio à produção nos assentamentos rurais.

O caminho vislumbrado foi estabelecer nova modalidade de fomento, independentemente do sistema financeiro, deslocando sua execução para a Conab e utilizando recursos do Fundo de Combate à Pobreza, o que permitiria superar alguns obstáculos normativos impostos pelas regras do Manual de Crédito Rural (MCR). Essa decisão transferiu a coordenação do processo de implantação do PAA do MDA para o MESA, por ser o coordenador desse Programa e por ter as dotações orçamentárias correspondentes.

Coube à Conab responder pelo desenho operativo²⁷ desse novo instrumento e criar uma modalidade do PAA dirigida especificamente ao fomento da produção agrícola: a CPR-Alimento²⁸. A forma encontrada foi a adaptação de um instrumento legal disponível, a Cédula do Produtor Rural (CPR),²⁹ que era utilizada em operações de mercado a Termo³⁰, e em operações realizadas pelos agentes financeiros para viabilizar crédito agrícola ao setor produtivo. A CPR foi instituída, em 1994, como uma operação privada e que permitia aos produtores e suas cooperativas alavancar capital de giro para custear o plantio da safra. Esse instrumento de mercado foi adaptado para a lógica pública, no contexto do PAA, introduzindo inovações que serão discutidas de forma mais detalhada ao longo deste estudo. Entre essas inovações, no âmbito do PAA, estava a garantia da cobertura pelo seguro agrícola oficial, além da liberação antecipada de recurso financeiro, cujo pagamento poderia ser realizado a Conab por meio da entrega do produto agrícola contratado ou o financeiro (pagamento em espécie).

No ano de 2003, a Conab colocou em curso outras modalidades, como a compra antecipada especial com Doação Simultânea, com vistas a testar a gestão descentralizada da aquisição e doação dos alimentos por meio das organizações sociais (cooperativas e

²⁷ BRASIL. Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. Resolução n. 1 de 31 de julho de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 ago. 2003, Seção 1, p. 26.

²⁸ BRASIL. Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. Resolução n. 2 de 29 de setembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 out. 2003, Seção 1, p. 5.

²⁹ BRASIL. Lei n. 8.929, de 22 de agosto de 1994. Institui a Cédula de Produto Rural. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 ago. 1994, Seção 1, p. 12.645.

³⁰ Mercado a Termo: é o mercado onde se processam as operações para liquidação diferida, em geral após 30, 60 ou 90 dias da data de realização do negócio. Resulta em um contrato entre duas partes que concordam em negociar algum ativo no futuro, a um preço determinado.

associações). Essa nova modalidade permitiu a inclusão de outros produtos, como sementes crioulas, hortigranjeiros e produtos processados. A partir de 2005, já na segunda fase do Programa, essa modalidade passou a ser a mais expressiva, em termos de abrangência territorial, de volume de recursos aplicados, de famílias fornecedoras de alimentos e de pessoas ou entidades receptoras desses alimentos.

Considerando dados da Avaliação do PAA³¹, publicada em 2005, em relação ao número de famílias que acessaram o Programa em apenas 18 meses de execução, agosto de 2003 a dezembro de 2004, surpreendem os resultados e o potencial que representou essa nova modalidade, no contexto do mercado institucional. Nesse pequeno intervalo de tempo para a implementação de uma política pública, mais de 91 mil famílias haviam acessado o Programa, sendo a Compra Antecipada (CPR-Alimento), responsável por mais de 58% dessas operações, ficando, em segundo lugar, a Compra Direta, cerca de 21% do total.

Ao se analisar a evolução do PAA, percebe-se que a gestão do Programa se tornou mais complexa a partir de 2004, não só porque houve aumento dos executores, como também houve ampliação das modalidades de execução. Os municípios passaram a ser executores do Programa, em formato semelhante ao da modalidade Compra com Doação Simultânea utilizada pela Conab, com uma diferença significativa: invariavelmente, essas aquisições pelos municípios, assim como pelos estados, são realizadas a partir do cadastramento de famílias individualmente.

Em 2004, podemos citar como mudança institucional relevante a criação do MDS, formado a partir da junção “de três estruturas governamentais extintas: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), Ministério da Assistência Social (MAS), Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família” (BRASIL, 2014). Nesse novo cenário, os municípios passam a ser operadores do PAA e o foco passou a ser o acesso ao alimento por parte do público em situação de insegurança alimentar, diminuindo a importância do fomento à produção no contexto do Programa. O novo Ministério fortaleceu sua atuação na área de assistência social, o que era natural no contexto da reconfiguração institucional e em função do peso orçamentário dos programas de transferência de renda, em especial do Bolsa Família³².

³¹ DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da; OLIVEIRA, Jader José de. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Brasília, dezembro de 2005. p.10. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4746>.

³² BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12jan. 2004, Seção 1, p. 1.

Segundo Delgado, Conceição e Oliveira (2005, p.11), “esse movimento de deslocamento dos mecanismos operacionais do PAA, na direção do apoio à produção e à subvenção ao consumo de alimentos locais, ocorre paralelamente à diminuição dos aportes orçamentários globais do Programa”. No primeiro ano de governo do Presidente Lula, em 2003, foram alocados R\$ 400 milhões de orçamento do Fundo de Combate à Pobreza. Em função do tempo transcorrido para ajustar todo o arcabouço jurídico, normativo e operacional do Programa, a execução, nesse ano, foi muito baixa, o que era esperado, mas esses argumentos não foram suficientes para convencer o Ministério do Planejamento, que promoveu um corte superior a 55% para 2004, reduzindo a verba para R\$ 179 milhões.

Em uma avaliação da execução do Programa, relativa aos quatro primeiros meses, agosto a dezembro de 2003, Balsadi e Siliprandi (2003) consideraram que era importante perceber a relevância do PAA, mesmo com apenas alguns meses de execução, e não balizar o alcance do Programa pela sua execução naqueles primeiros meses, dessa forma, apontam:

Um fato que deve ser observado é o seguinte: se a análise global dos resultados observados até o momento priorizar somente o gasto efetuado em comparação ao total de recursos previstos, ela acaba por encobrir os avanços possíveis com um Programa da magnitude e da importância deste, pelo seu ineditismo e pela sua extrema flexibilidade. Vale lembrar que não há programa que não tenha passado por dificuldades e ajustes em seu início de funcionamento (BALSADI; SILIPRANDI, 2003, p.5).

Com a interrupção da CPR-Alimento, a modalidade Compra com Doação Simultânea transformou-se no principal instrumento do PAA executado pela Conab, de forma descentralizada, por meio das organizações sociais formais (cooperativas e associações). Essa modalidade é mais complexa, mas, ao mesmo tempo, ajustável a conformação dos diferentes arranjos operacionais no âmbito local, possibilitando que as organizações possam ofertar grande parte dos alimentos que produzem, mesmo que em pequenos volumes. A intenção foi construir um processo operacional flexível a ponto de ser aplicável às diferentes realidades brasileiras (social, produtiva, ambiental e organizativa).

Por ser um Programa gerido por seis Ministérios e contando com forte participação social, via Consea, o PAA enfrentou permanente processo de debate institucional, podendo ser resumido da seguinte forma:

As duas concepções em jogo são as seguintes: i) pelo Ministério da Fazenda, com claro papel dominante, concebe-se o crédito rural como uma prerrogativa exclusiva,

BRASIL. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 2004, Seção 1, p. 3.

no campo regulatório, do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, cabendo aos bancos comerciais e demais instituições do SNCR o papel executivo dessas normas; e ii) por outro lado, a lei que criou o PAA – e a “práxis” também legal que respalda a PGPM – introduziu uma inovação ao estilo crédito-popular à agricultura familiar, gerida operacionalmente pela Conab e financiada por recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com relativa autonomia regulatória relativamente ao Manual do Crédito Rural (MCR) (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005, p.15).

A questão chave era manter as diretrizes da proposta do Consea que havia sido desenhada para o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar (2003/2004). Embora o PAA tivesse perdido o componente do financiamento, esse Programa mantinha-se como espaço institucional que permitia inovações. Mesmo sem o uso da antecipação dos recursos para o plantio, a garantia da compra deveria ser o fato gerador para assegurar o plantio. Uma vez garantida a produção, a ponta do consumo também estaria assegurada. A articulação, no mesmo projeto, foi a grande inovação em relação à maioria dos instrumentos que já haviam sido utilizados nas ações de distribuição direta de alimentos para atender as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O importante era garantir o encontro entre esses dois polos, e o desafio foi desenhar instrumentos que estabelecessem o elo entre esses dois “mundos”. São atores que, em geral, partilham do mesmo território, mas que não estabelecem conexões ou estratégias de superação da mesma condição: a pobreza.

Primeiro, a conformação, o desenho e a arquitetura das modalidades de Compra com Doação Simultânea e Formação de Estoques foram precedidas de um processo de experimentação que estava em curso desde 2003. Este processo permitiu acumular experiência e diálogo entre o MDS, o MDA, a Conab, demais representantes do Grupo Gestor, o Consea e as organizações sociais que viabilizou as condições políticas para consolidar o papel das organizações (associações e cooperativas) como operadoras do Programa. Isso possibilitou capilarizar rapidamente o PAA.

É importante ressaltar que os movimentos sociais já haviam acumulado experiência em temas como a previdência social e o crédito, em função das lutas e das conquistas dos anos 1980 e 1990, no entanto, em relação à comercialização, o acúmulo sobre o funcionamento dos instrumentos existentes - tais como as Aquisição do Governo Federal (AGF), os Empréstimo do Governo Federal EGF e o Pnae - era baixo, o que ampliava esse desafio.

Em segundo lugar, cabe mencionar que, em 2004, o PAA passou por uma fase de redefinição do seu papel, em face das mudanças institucionais que haviam ocorrido com a extinção do Mesa e a criação do MDS. Segundo Takagy (2007, p. 158-159):

[...] avalia-se que o desgaste no primeiro ano não foi do Programa Fome Zero, já que as pesquisas de opinião pública continuavam extremamente favoráveis às ações de combate à fome e à pobreza do Governo Federal neste período. O que houve foi um desgaste interno do Mesa no governo, alimentado pelas divergências de concepções, disputas por espaço de poder e pelas diversas críticas presentes na mídia, que por sua vez eram fonte de desgaste para o próprio governo.

Esse processo de reestruturação político-administrativa, além de enfraquecer a concepção original sobre o papel do PAA relativo ao fomento à produção, desarticulou o principal instrumento de controle social que poderia vir a estabelecer a articulação deste Programa com os programas de transferência de renda. Ao lançar o Bolsa Família, foram desarticulados os Comitês Locais de controle social, transferindo a gestão deste Programa para o controle dos municípios (prefeitos). Com a desativação destes conselhos, a perspectiva de construção do controle social do próprio PAA em articulação com o Bolsa Família, deixou de existir, porque o espaço de articulação social foi desconstruído.

A pretensão de articulação entre os programas sociais e de inclusão produtiva, como estava previsto no contexto do PAA, caiu em um vazio institucional a partir dessa desarticulação dos comitês locais promovida pelo próprio governo federal. O MDS ao estruturar o Sistema de Assistência Social (SUAS) reforçou a atuação setorial e provocou um distanciamento entre a assistência social e a segurança alimentar e nutricional, embora coordenasse as duas áreas em nível do governo federal.

Cabe destacar que esse processo de participação social no plano local era muito incipiente, o que exigiria longo período para o movimento de construção de uma cultura de participação cidadã, com vistas a estabelecer uma nova relação entre sociedade e Estado a partir do fortalecimento da sociedade civil e o controle social.

Para Takagy (2006, p. 158-159), o abandono da ideia do controle social, a partir dos Comitês Gestores, foi consequência da criação do Bolsa Família, que passou a despertar muito mais interesse dos gestores municipais pelo aumento do volume dos recursos financeiros e pela abrangência social (número de famílias: “para os gestores do novo Programa, o controle social instituído pelos Comitês Gestores tirava o poder das prefeituras na gestão do mesmo, o que feria o “pacto federativo”.

Um terceiro desafio a ser enfrentado pelo PAA, nessa nova etapa, seria constituí-lo como instrumento de desenvolvimento rural, possibilitando a construção de laços sociais e o estabelecimento de processos produtivos que permitissem conectar o mercado institucional no território, do ponto de vista social e ecológico. O Programa deveria ser um canal para uma

releitura de saberes por meio da valorização da sabedoria popular e da cultura alimentar em cada bioma, resgatando e reintroduzindo o uso de espécies de plantas e animais que vêm perdendo espaço na culinária regional brasileira.

O PAA não atuava apenas com a compra dos alimentos para estoque e tampouco era uma mera ação de doação de alimentos. A Compra Direta, a Formação de Estoques (com pagamento em produto) e a Compra Antecipada (primeira modalidade) são instrumentos importantes, complementares entre si, mas cada modalidade cumpre um papel específico, com atuação mais limitada. A Doação Simultânea, por sua vez, foi a modalidade que possibilitou o maior espectro na conformação de arranjos locais, pois permitiu adquirir alimento estocável, perecível, congelado, *in natura* ou processado. A ligação entre a produção e o consumo, neste caso, fortaleceu tanto o lado produtivo - ao aceitar desde pequenos volumes de alimentos a produtos que o mercado formal não valorizava -, quanto o público que se encontrava em situação de vulnerabilidade social e que passou a receber alimentos de qualidade para suprir parte das suas necessidades nutricionais.

Historicamente, o fornecimento de alimentos para os programas sociais é executado diretamente pelo Estado, sobretudo nas ações de distribuição das cestas de alimentos. Nas últimas duas décadas cresceu a participação de empresas privadas - contratadas pelo Estado - para fornecer alimentos *in natura* ou refeições prontas. Neste caso, essas empresas passam a ser o próprio polo da demanda, estabelecendo todo o controle no processo de compra. Em geral, essas empresas são especializadas nesse mercado institucional (fornecimento de cestas básicas de alimentos, alimentação escolar, hospitais, presídios, entre outros).

Neste sentido, o PAA promoveu mais uma inovação a partir da relação que a Conab passou a estabelecer com as cooperativas e associações por meio de contratos, que passaram a estabelecer a gestão no âmbito local de todas as etapas do projeto, cumprindo um novo papel entre a produção e o consumo. Possibilitou ainda às organizações consumidoras a libertação das históricas relações de clientelismo, que se alimentam da própria vulnerabilidade social a que essas pessoas estão submetidas.

No Brasil, as ações de distribuição de alimentos, em geral, foram estabelecidas por meio de uma cultura da “troca de favores”, em que aqueles que recebiam os alimentos se sentiam na obrigação moral de retribuir aos que estavam assegurando essa distribuição. Esse processo alimentava uma “indústria” de relações de subordinação e a forma mais comum de retribuir essa “gratidão” era votando nos candidatos que os mandatários locais exigiam. O *modus operandi* da modalidade de Doação Simultânea, executado pela Conab por meio das organizações sociais, permitiu assegurar autonomia política (de quem produz e quem

consume). Ao desvincular essas operações do crivo político dos gestores locais, uma vez que essa relação se estabelece sem a costumeira intermediação, as cooperativas e associações passam a exercer parte do papel do Estado ao promover a gestão do PAA. Possivelmente boa parte das pessoas que recebem os alimentos também usufrui da garantia dos programas de transferência de renda, o que possibilita ainda que não dependam mais da distribuição de cestas básicas fornecidas por algum político ou “coronel” local.

Os princípios contidos na proposta do Consea em relação à comercialização - no contexto do Plano Safra da Agricultura Familiar (2003/2004) - foram preservados, sendo ajustados a esse novo desenho operacional. A garantia da compra da produção continuou sendo antecipada por meio da CPR (contrato), adaptada a essa modalidade. O contrato (CPR) entre a cooperativa ou a associação e a Conab pode ser firmado, em princípio, por um período de entrega da produção de no máximo de 12 meses, embora possa ser prorrogado, caso necessário. Ao assinar esse contrato, o recurso é liberado em conta corrente específica, preferencialmente em banco público ou cooperativa de crédito, a critério da organização proponente do projeto de Doação Simultânea.

Essa modalidade permitiu inovar, ao deixar de seguir as exigências legais e formais do PAA e ao estipular os critérios de enquadramento do público (produtores e consumidores): *i*) quem pode vender (homens e mulheres que produzem em regime de economia familiar, enquadrados nos critérios do Pronaf); *ii*) quem pode consumir (pessoas em insegurança alimentar e nutricional); e *iii*) os preços de referência são definidos pela Conab, em nível regional (Suregs), através de pesquisas locais ou pela definição de preços regionalizados, nem sempre em sintonia com os preços locais, o que gera muito tensionamento entre as organizações e a Companhia.

A partir da institucionalização das compras da agricultura familiar pelo Pnae é necessário que sejam realizados esforços para estabelecer uma sinergia entre os dois Programas (PAA e Pnae). Uma alternativa seria, no âmbito do Pnae, a adoção do referencial dos preços estabelecidos pelos municípios para a aquisição dos alimentos, que poderia servir para os dois Programas, com vistas a evitar as discrepâncias que têm ocorrido, em função do uso de critérios diferentes no levantamento dos preços.

A modalidade de Doação Simultânea pressupõe a elaboração de um projeto pelas cooperativas e associações para apresentar a Conab. Porém, este procedimento não é simples e geralmente necessita de algum tipo de assessoramento que permita entender as regras do Programa e preencher a proposta de participação no PAA a ser enviada a Conab. Além disso, este processo ainda depende de conhecimento operacional e acesso a equipamentos de

informática para o preenchimento do projeto, em formato eletrônico, disponível no *site* da Conab³³. Essa dinâmica estimula a construção de redes de colaboração, com o envolvimento de equipes técnicas ou pessoas para assessorar os movimentos sociais, as organizações de produção, entidades religiosas, sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, governos locais, órgãos estatais de assessoria técnica e extensão rural, universidades, entre outras.

Tabela 1 - Tipos de entidades que receberam os alimentos do PAA em 2012 – Brasil

TIPO DE ENTIDADE – PAA – 2012 – CPR-DOAÇÃO		
CATEGORIA DA ENTIDADE	N. DE ENTIDADES	% DO TOTAL
TIPO DE CONSUMIDOR	N. ENTIDADES	%
ABRIGOS CASAS ALBERGUES	390	2,2%
ACAMPAMENTO	36	0,2%
AMPARO CRIANÇA	650	3,6%
AMPARO DEFICIENTES	172	1,0%
AMPARO IDOSO	545	3,0%
APAE SIMILARES	507	2,8%
ASSOCIAÇÕES BENEFICENTES	3.298	18,3%
ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS	1.948	10,8%
CRECHE	1.211	6,7%
ESCOLAS E PRÉ-ESCOLAS	5.999	31,7%
HOSPITAIS	497	2,8%
INSTITUIÇÕES MULHERES	138	0,8%
INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS	1.631	9,1%
OUTROS	1.212	6,7%
RESTAURANTES COZINHAS	54	0,3%
TOTAL	18.288	

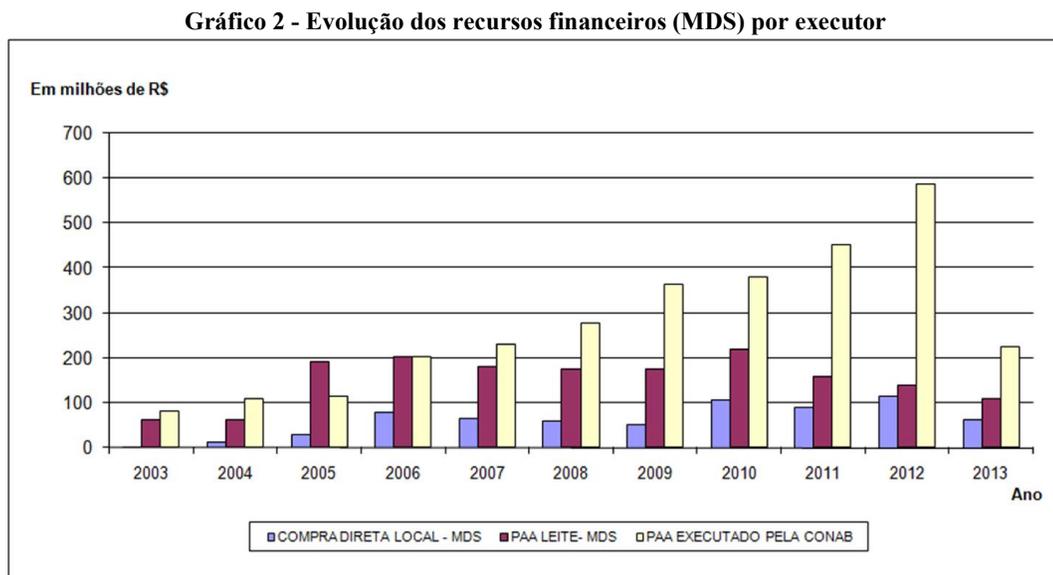
Fonte: Elaborado pelo autor (Supaf/Dipai/Conab, 2014)

5.1.4 Quanto ao volume de recursos aplicados, fornecedores e consumidores beneficiados

Desde 2003, foram aplicados no PAA, em aquisições ou empréstimo para Formação de Estoques pelas próprias organizações, mais de R\$ 5,35 bilhões de reais. Destes, somente a Conab executou, com recursos oriundos do MDS e MDA, mais de R\$ 3 bilhões, o equivalente a 56% do volume total dos recursos do PAA, por meio de processos de gestão associativa – cooperativas e associações.

³³ Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/produtosServicos-PAANET-proposta.php>>.

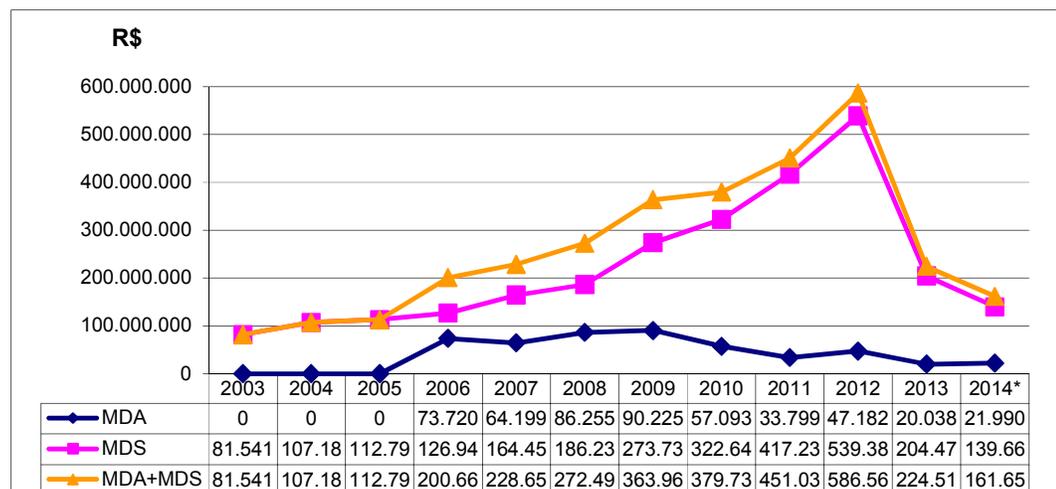
O gráfico 2 mostra a destinação dos recursos do MDS em função dos executores, sendo que a Compra Direta Local é executada por municípios e estados; o PAA-Leite, exclusivamente, pelos estados do Nordeste e Minas Gerais (região de semiárido); e os recursos repassados para a Conab são destinados a execução das três modalidades (Compra Direta, Formação de Estoques e Doação Simultânea). Da mesma forma que a Conab, os estados têm relevância na execução e, ao longo desse período, destinaram cerca de 1/3 dos recursos total do PAA para aquisição e doação de leite, o equivalente a R\$ 1,67 bilhão.



Fonte: Elaborado pelo autor (Supaf/Dipai/Conab, 2014)

Entre os anos de 2006 a 2009, mesmo com oscilações, o somatório dos recursos aplicados em cada modalidade demonstra equilíbrio entre elas. Em 2010, houve recuo forte da Formação de Estoques em relação aos anos anteriores, sendo também perceptível a queda das aquisições com a compra direta. A partir de 2011, os produtos mais tradicionais para a Formação de Estoque tais como milho, arroz, feijão e trigo, mantiveram seus preços acima dos parâmetros dos Preços de Referência, como resultado tanto de uma conjuntura de alta de preços no mercado internacional quanto de problemas climáticos no Brasil que afetaram principalmente as safras de arroz e feijão.

Gráfico 3 - Evolução dos recursos aplicados pela Conab, oriundos do MDS e MDA, no período de 2003 a 2013



Fonte: Elaborado pelo autor (Supaf/Dipai/Conab, 2014)

Por sua vez, o gráfico 3, acima, demonstra que as operações com recursos do MDA têm-se mostrado limitadas e decrescentes desde 2009. Cabe registrar que esses dois instrumentos são utilizados, em especial, para sustentação de preços ou como capital de giro para que as organizações possam formar seus próprios estoques. O uso dessas modalidades e as oscilações ocorridas, entre 2003 e 2013, refletem o comportamento do mercado e dos ajustes normativos ocorridos, neste período, em função das decisões do Grupo Gestor, que vem restringindo o uso dessas modalidades, sobretudo, a Formação de Estoque.

O Grupo Gestor, ao invés de reforçar o papel da Formação de Estoques como instrumento complementar as aquisições realizadas com os recursos do MDS e do Pnae, decidiu suprimir o uso dessa modalidade. O que causou estranheza é que não há justificativa para impor limites ao uso do orçamento do PAA, oriundo do MDA, uma vez que o volume dos recursos aplicados por este Ministério, no Programa, para essas modalidades (Compra Direta e Formação de Estoque), entre 2003 e 2013, nunca foi utilizado em sua totalidade, além de representar menos de 2% do montante total do crédito liberado para o Plano Safra da Agricultura Familiar somente em 2014/2015³⁴.

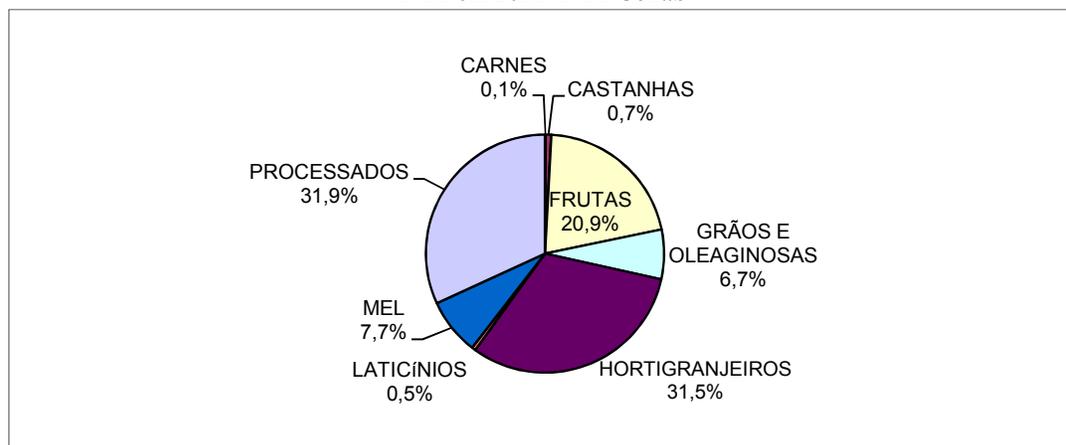
³⁴ A comparação da relação dos recursos do MDA, executados no PAA, em relação ao montante dos recursos do Pronaf, foi realizada da seguinte forma: os dados do MDA gastos, entre 2006 e 2013, com PAA foram apurados por meio dos relatórios dos sumários executivos do PAA para cada ano (disponível em "Ações da Conab": <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1477&t=2>>, referente a esse período, que totalizaram cerca de R\$ 474,9 milhões de reais, contra R\$ 24, 1 bilhões anunciados pelo MDA para essa safra 2014/2015 (Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/user_arquivos_278/cartilha_0.pdf>, o que equivale a menos de 2% dos recursos do Pronaf).

5.2 PAA E A PROMOÇÃO DA AGROBIODIVERSIDADE E DA AGROECOLOGIA

Ao analisar os dados de execução financeira do PAA referentes à participação formal dos produtos orgânicos e agroecológicos, pode-se dizer que nunca chegou a 5% da participação total do volume de recursos executados por ano no Programa. Por outro lado, esse dado distorce a realidade em relação à biodiversidade de alimentos e sementes crioulas ofertadas ao Programa.

Outro dado relevante é o aumento da diversidade de produtos ofertados. Em 2009, foram adquiridos 81 itens diferentes, caracterizados como orgânicos e agroecológicos. Esse número cresceu para 136 itens diferentes, em 2012, ano em que foi registrado o maior nível de participação da produção orgânica e agroecológica no PAA. Somente, neste ano, foram adquiridos pelo Programa, nessa categoria (orgânicos e agroecológicos), cerca de 4.900 toneladas de alimentos e sementes, em que foram destinados R\$ 12,6 milhões para a aquisição. O gráfico 4 apresenta essa diversidade e é possível observar que mais da metade são produtos frescos e cerca de 30% são processados.

Gráfico 4 - Participação e classificação dos diferentes alimentos orgânicos e agroecológicos entregues ao PAA em 2012–PAA Conab



Fonte : Elaborado pelo autor (Supaf/Dipai/Conab, 2014)

É importante registrar que isso não representa que a produção orgânica e agroecológica, no Brasil, não tenha relevância. A baixa participação dessas organizações, em boa medida, pode ser explicada pelo fato de que estão articuladas com outros canais de comercialização, muitos deles construídos antes do próprio PAA. Esses canais lhes permitem comercializar volumes bem superiores aos do PAA em função do limite financeiro anual ser um valor relativamente baixo. Outro fator de tensionamento é a forma como a Conab, nos estados, se posiciona em relação a formação dos preços; em geral, têm ocorrido muitas

reclamações por considerarem os preços baixos. Esse referencial consome muito tempo e energia para tentar convencer a equipe da Conab a ser mais flexível nas negociações sobre preços.

Até 2013, a definição do preço para produção agroecológica era relativamente simples. O diferencial de preço (sobrepço) era definido pela pesquisa realizada com os produtos convencionais, no atacado, e poderia ser acrescido um diferencial até o limite de 30%. Em 2014, em tese, o Grupo Gestor autorizou que o preço do PAA passa a ser a referência do mercado para os produtos orgânicos ou agroecológicos, desvinculando o diferencial de preço em relação ao produto convencional, podendo ser pago acima do limite anterior de 30%. Porém, caso o mercado local não tenha essa referência, o que é muito comum, prevalecerá a regra anterior do limite de 30%, conforme previsto na Resolução nº 59/2013, do GGPAA.

Para as organizações que trabalham com a produção orgânica e agroecológica, em relação ao mercado institucional, o Pnae tende a ser mais atrativo, devido às exigências documentais serem simplificadas e os preços em geral são superiores se comparados ao PAA.

Outra questão relevante a ser considerada é que muitos produtos comercializados no PAA, embora entregues como convencionais, são oriundos de sistemas de produção que poderiam ser enquadrados, no mínimo, como *em transição* para sistemas agroecológicos, em razão das suas características e do tipo de insumo utilizado. Muitos desses sistemas apresentam um bom nível de complexidade ecológica e se utilizam de práticas agrícolas amparadas em conhecimento tradicional. São sistemas com forte metabolismo de matéria e energia, que se reciclam e se renovam no próprio sistema, embora não sejam reconhecidos pelo Sistema Nacional de Avaliação de Conformidade Orgânica (Sisorg)³⁵, que permite certificar um produto como orgânico ou agroecológico. Embora seja um dos mais avançados do mundo, por reconhecer a certificação participativa e permitir o mecanismo de controle social- no caso de comercialização direta ao consumidor, incluindo o PAA e Pnae -, o sistema abriu exceção à regra para a agricultura familiar em relação à obrigatoriedade de certificação. Esse mecanismo se estabelece, por relações de confiança entre quem produz e seus consumidores, através de uma OCS³⁶ devidamente cadastrada no Sisorg.

³⁵ O Sisorg regulamenta a produção orgânica e agroecológica, no Brasil, por meio do cadastramento dos produtores no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, o que é possível somente se estiver certificado por um dos três mecanismos descritos a seguir: Certificação por Auditoria, Sistema Participativo de Garantia e Controle Social na Venda Direta. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/organicos/orientacoes-tecnicas>>. Acesso em: 7 out. 2014.

³⁶OCS devem se cadastrar junto à Superintendência Federal de Agricultura da unidade federada (Art. 25 e 28 do Decreto n. 6.323/2007), atendidas às exigências da IN n. 19/2009 contidas em seus art. 96 e 97 e nas Seções I e

A questão é que muitas dessas organizações que participam do PAA não têm acesso à informação e não contam com nenhum tipo de assessoria que possa auxiliar na construção desse processo de formação de uma OCS e posteriormente registra-se no Sisorg. Essa modalidade também apresenta limites: uma OCS não pode ter muitos associados. Embora não indique qual seria o número máximo aceitável, só podem ser constituídas, exclusivamente, por agricultores que estejam reconhecidos oficialmente como da agricultura familiar, o que pressupõe que todos possuam DAP. Por fim, as OCS devem garantir formas de controle e registros para assegurar que os produtos sejam aceitos como orgânicos ou agroecológicos, identificando cada produtor a um produto, o que é um contrassenso com a promoção de sistemas diversificados e com a dinâmica da agricultura familiar e camponesa.

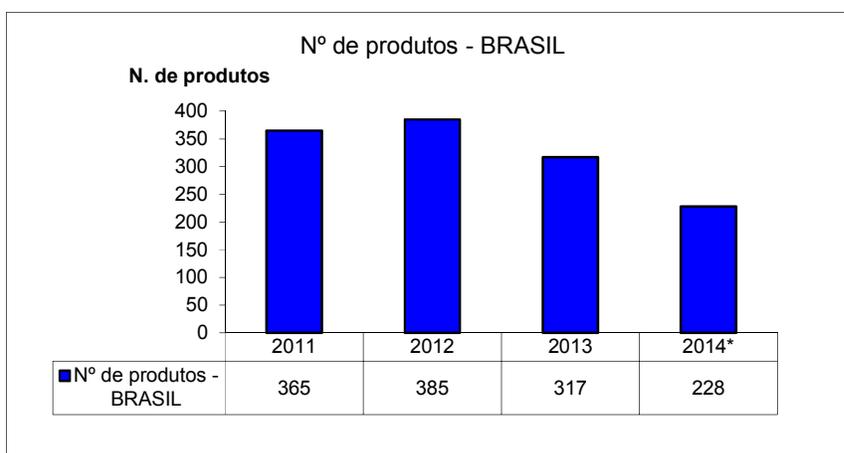
Em tese, a certificação participativa é um bom mecanismo, por reconhecer que a "certificação" se estabelece por relações de confiança entre os diferentes atores da produção e do consumo. Ao mesmo tempo, prevê que essas relações - de produção e consumo - são passíveis de fiscalização, o que pode comprometer a autonomia das organizações e das pessoas que consomem essa produção, colocando de alguma forma em suspeição essa dinâmica da confiança. Por sua vez, o uso do mecanismo de certificação por auditoria se tornaria inviável devido ao alto custo, além de não ser coerente com a realidade em que vivem essas famílias, sobretudo pela perspectiva de construir efetivamente relações sociais de mercado referenciadas em outra base moral.

O PAA, como veremos a seguir, é totalmente aderente aos processos de fortalecimento da agrobiodiversidade, assim como contribui para estabelecer novas relações sociais entre as organizações vinculadas à produção e ao consumo. O quadro abaixo demonstra que o modelo operacional adotado pelo Programa foi extremamente acertado, ao permitir que os projetos de Doação Simultânea sejam elaborados de forma flexível, em função da disponibilidade dos alimentos e da capacidade produtiva de cada organização. Esse processo contribuiu para retirar da invisibilidade a grande diversidade alimentar que está presente na culinária das diferentes regiões do País. A título de comparação, a PGPM, que é a mais antiga Política de comercialização dos produtos agrícolas no Brasil, constituída na década de 1940, mesmo depois da recente incorporação dos produtos da sociobiodiversidade (extrativistas), tem dado suporte a cerca de 40 produtos diferentes, entre grãos, fibras e óleos vegetais.

II de seu Capítulo III. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/desenvolvimento-sustentavel/organicos/regularizacao-producao-organica/control-social-rpo>>.

O PAA, por sua vez, embora seja uma política pública recente, extrapolou todas as expectativas e surpreendeu ao dar visibilidade à riqueza alimentar brasileira. Esse mercado institucional chegou à marca de 385 itens comercializados e consumidos nos diversos estados brasileiros. No ano de 2012, estiveram envolvidas nesse processo mais de 128 mil famílias³⁷, que ofertaram essa biodiversidade para mais de 17 mil entidades beneficiárias desses alimentos voltadas ao abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e ao atendimento de pessoas em situação de insegurança alimentar (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2013, p.13).

Gráfico 5 - N. total de produtos comercializados, por ano, no PAA– Brasil

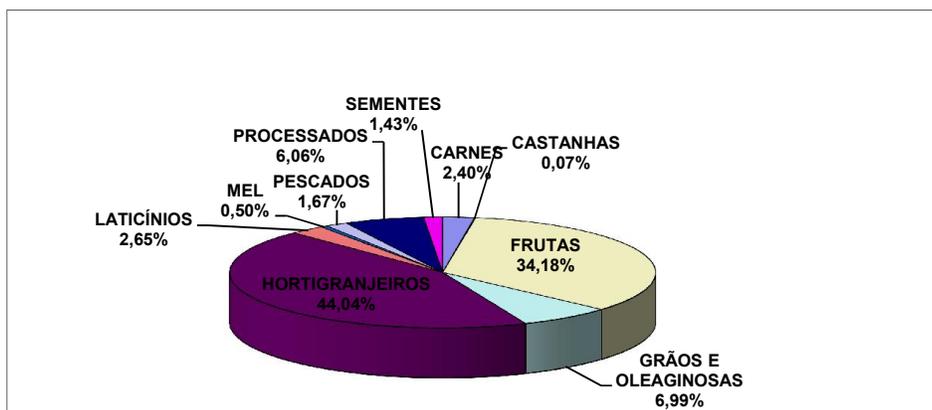


Fonte: Elaborado pelo autor (Supaf/Dipai/Conab, 2014).

O gráfico 5, semelhante ao gráfico 4, foi produzido para analisar a categoria de orgânicos e agroecológicos. Por sua vez, o gráfico 6, mesmo se referindo a produtos convencionais, mostra a diversidade de alimentos adquiridos por meio do programa por grupos específicos. Cabe destacar, para além da diversidade de produtos, a expressiva oferta de produtos frescos (cerca de 80%), típicos das relações de mercado de proximidade, que possibilita e assegura o fornecimento de produtos de maior qualidade.

³⁷ Essas famílias se compõem de diferentes categorias sociais, tais como: da agricultura familiar, dos assentados da reforma agrária, de indígenas e quilombolas, da pesca artesanal, das mulheres quebradeiras de coco, dos ribeirinhos e extrativistas, dos caatingueiros, das comunidades de terreiro.

Gráfico 6 - Diversidade de Produtos Adquiridos pelo PAA – Compra com Doação Simultânea (ano base 2012)



Fonte: Elaborado pelo autor (Supaf/Dipai/Conab, 2014)

5.3 SEMENTES CRIOULAS E O PAA

Cabe destacar, por fim, como instrumento de valorização da sociobiodiversidade no âmbito do PAA, a compra e a distribuição das sementes crioulas, tradicionais ou locais. Essa ação começou a ser implementada no primeiro ano do PAA, em 2003, por meio da Resolução nº 8/2003, em que foi publicada a decisão do GG referente à autorização das compras de sementes “locais, tradicionais ou crioulas”³⁸, que permitiram amparar, legalmente, a compra desse tipo de material genético.

Em 2003, o Brasil adequou a legislação nacional em consonância com o Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (TIRFAA), a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o que veio a fortalecer os direitos dos indígenas e quilombolas, assim como outros Povos e Comunidades Tradicionais, incluindo o reconhecimento da importância das sementes crioulas para a reprodução dos seus sistemas de produção. Isto deveria promover, ainda mais, a multiplicação, a troca, a distribuição e a venda das sementes crioulas pela agricultura familiar, os assentados da reforma agrária, os Povos indígenas e os demais Povos e Comunidades Tradicionais. O problema situa-se no fato de o Decreto de regulamentação da Lei de Sementes, à época (2003), ter extrapolado o seu papel normativo, ao criar restrições para comercialização dessas sementes, que não estão previstas na Lei (CUNHA, 2014, p.14-15).

³⁸ Conforme a Resolução n. 08/2003, do GGPAA, Resolve: "Art. 1.º Autorizar, a partir da entrada em vigor desta Resolução, a aquisição, através dos mecanismos de compra instituídos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), de sementes de cultivares: a) locais, tradicionais ou crioulas". Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/7dbab4b21fab696f95bdda4c1f4f9396.pdf>>.

No ano de 2003, as iniciativas que havia, em maior escala, de compra e distribuição de sementes estavam, em geral, associadas aos programas estaduais de sementes. Esses programas – desenvolvidos pelos governos estaduais – compram sementes comerciais híbridas (incluindo as transgênicas) e, eventualmente, variedades para distribuir para pequenos produtores rurais, geralmente enquadrados nos critérios do Pronaf, com o "mito" de que essas sementes ampliam a produtividade e a produção desses agricultores.

O início das operações do PAA, em 2003, foi um marco para a valorização das sementes crioulas ao permitir que essa operação de compra e distribuição fosse realizada integralmente com as variedades locais, deixando de ser uma compra marginal. As primeiras aquisições foram realizadas no Polo da Borborema, na Paraíba, e não foram fruto do acaso. Nessa região, existem diversas organizações camponesas que articulam várias tecnologias sociais de convivência com o semiárido. Estas tecnologias foram forjadas a partir do conhecimento da lógica de funcionamento desse bioma, o que permitiu desenvolver as cisternas (reservatório) para promover a colheita da água da chuva, com vistas a enfrentar os longos períodos de estiagem, que são próprios da Caatinga, do Cerrado e do Semiárido.

Há registros da intervenção do Estado em ações de aquisição e distribuição de sementes desde o final da década de 1940, em Sergipe e no Ceará, e desde o início dos anos 1950, na Paraíba (CORDEIRO, 2007b, p. 196). Mas somente em 1992, houve a primeira iniciativa pública que passou a garantir a compra das sementes crioulas a partir da criação do Programa Estadual de Bancos de Sementes Comunitários na Paraíba (CUNHA, 2014, p. 82-83). Esse processo foi fruto do reconhecimento do trabalho das organizações vinculadas a ASA Paraíba, que por meio da sua mobilização social, convenceram o Executivo Estadual e a Assembleia Legislativa a criar esse programa no estado da Paraíba por meio de uma Lei estadual³⁹.

A prática do escambo e a compra e venda de sementes está presente na dinâmica das comunidades. O que a Lei fez foi respeitar a realidade, em especial da agricultura camponesa e indígena, embora a “erosão genética” seja cada vez mais intensa nas comunidades rurais. A prática mais usual sempre foi a troca das sementes entre vizinhos da mesma comunidade, ou nas feiras de sementes promovidas pelas organizações sociais e ONGs de assessoria, que atuam com o resgate e a promoção do uso dessas sementes crioulas.

A Paraíba havia enfrentado muitas dificuldades com a seca entre os anos de 1998 e 1999, o que provocou a diminuição significativa dos estoques dos bancos de sementes, em

³⁹ Lei Estadual n. 7.298/2002, que criou o Programa Estadual de Bancos de Sementes Comunitários.

função da sucessiva frustração das safras (CUNHA, 2014, p.25). Era, portanto, fundamental apoiar a estratégia de recomposição desses estoques em quantidade e diversidade para reverter essa situação.

Contudo, devido ao ano de 2003 ter sido o primeiro de execução do PAA, nenhum projeto com sementes havia sido realizado. Essa operação foi justificada como fomento à produção, e a doação representou, nessa operação, o atendimento às populações em situação de vulnerabilidade social. A garantia da compra pelo PAA estimulou o plantio das sementes e, ao mesmo tempo, a doação dessas sementes viabilizou a recomposição dos estoques das casas e dos bancos de sementes comunitários⁴⁰.

Essa operação foi desenvolvida em 60 municípios de sete territórios, mobilizando 53 organizações de base (sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, associações e organizações) e 14 organizações de assessoria (ONGs, Comissão Pastoral da Terra e Central Única dos Trabalhadores da Paraíba), possibilitando a recomposição dos estoques de 205 bancos de sementes e a aquisição de aproximadamente 79 mil quilos de sementes, beneficiando 7.160 famílias.

A quantidade de sementes que cada família recebia variava conforme as preferências e o sistema de produção local (CORDEIRO, 2007a, p. 219). O mecanismo da doação permitiu a essas comunidades sair da situação de vulnerabilidade produtiva a que estavam submetidas, pois a garantia do plantio da próxima safra representava a expectativa de ter a sua “soberania” e segurança alimentar asseguradas, já que haviam colhido para se alimentar e para garantir a recomposição dos estoques das sementes.

Esse processo criou os argumentos necessários para que, ainda em 2003, o Grupo Gestor institucionalizasse as compras das sementes crioulas. A Conab teve que criar procedimentos específicos para essa operação. Para isto, contou com a assessoria que veio da experiência da Paraíba, com a participação da agrônoma Paula Almeida, da ASPTA⁴¹, que aportou a sabedoria acumulada por aquelas organizações na implementação do processo e da estratégia das casas e bancos de sementes, no contexto das “Sementes da Paixão”⁴².

⁴⁰Os bancos de sementes comunitários são as unidades básicas de referência da Rede Sementes da Paraíba. Eles funcionam como núcleos polarizadores das famílias a eles associadas que, por sua vez, possuem seus próprios estoques de sementes. Os bancos funcionam não só como estruturas físicas para o armazenamento seguro das sementes, mas também como espaços de articulação das famílias para a realização de processos de inovação agroecológica e de trocas de conhecimentos e sementes da paixão." Disponível em: <<http://www.agroecologiaemrede.org.br/experiencias.php?experiencia=993>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

⁴¹A AS-PTA – Agricultura Familiar e Agroecologia é uma associação de direito civil sem fins lucrativos que, desde 1983, atua para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Disponível em: <<http://aspta.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

⁴²As sementes crioulas, conforme a definição da legislação brasileira, são chamadas de sementes variedade, local ou tradicional, são as sementes manejadas e armazenadas por agricultores familiares, quilombolas, indígenas e

O método para aferir a qualidade era simples, como a vida daquela gente, mas incontestável na eficácia, como as Sementes da Paixão são para aquela região, fruto da seleção feita ao longo dos anos pelo "olhar" dos camponeses e camponesas, que interpretam a natureza como poucos e incorporam sua percepção à prática no complexo manejo daqueles sistemas produtivos. Esse método foi apropriado a experiência acumulada por essas comunidades e que utilizam os seguintes critérios: *i*) teor de umidade; *ii*) impurezas; *iii*) vigor; e *iv*) germinação. Com esses parâmetros é possível, de forma simples, definir com segurança se os grãos poderiam ser enquadrados como sementes. A partir desses quatro indicadores foi constituída a referência para análise, utilizando os parâmetros oficiais para estes mesmos critérios adotados pelo MAPA.

As análises poderiam ser feitas, tanto nos laboratórios da rede oficial do Mapa, quanto em outras instituições públicas como universidades e outras instituições de pesquisa, desde que estivessem dotadas de equipamentos para realizar essas análises e emitir laudo. Este procedimento – análise de laboratório e emissão de laudo por um responsável técnico– era condição básica para iniciar o processo de negociação (preços e quantidades) de compra pela Conab.

A legitimação desse processo de compra realizada durante nove anos no PAA provocou, em 2012, a alteração da regulamentação do Sistema Nacional de Sementes e Mudanças (SNSM)⁴³, quando do lançamento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo). Isto fortaleceu o reconhecimento institucional das sementes crioulas e as ações de compra e distribuição dessas sementes realizadas pelo PAA desde 2003, pelo potencializando os processos de resgate e uso da agrobiodiversidade pelas organizações sociais.

5.4 COMENTÁRIOS

demais povos e comunidades tradicionais (CUNHA, 2014, p.11). Essas sementes na Paraíba se chamam "Sementes da Paixão".

⁴³ Art. 12, parágrafos 2º e 3º, ficou dispensado da necessidade de inscrição no Registro Nacional de Sementes (RENASEM), o público que se enquadra nos critérios da Lei da Agricultura Familiar (Art. 3º, da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006), e que multiplica sementes crioulas para distribuição, troca e **comercialização** (grifo do autor) entre si, ainda que situados em diferentes unidades da federação, podendo ser estas operações serem efetuadas por associações e cooperativas da agricultura familiar, conforme definido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde que sua produção seja proveniente exclusivamente do público beneficiário de que trata a Lei nº 11.326, de 2006, e seus regulamentos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm>. Acesso em: 18 jan de 2015.

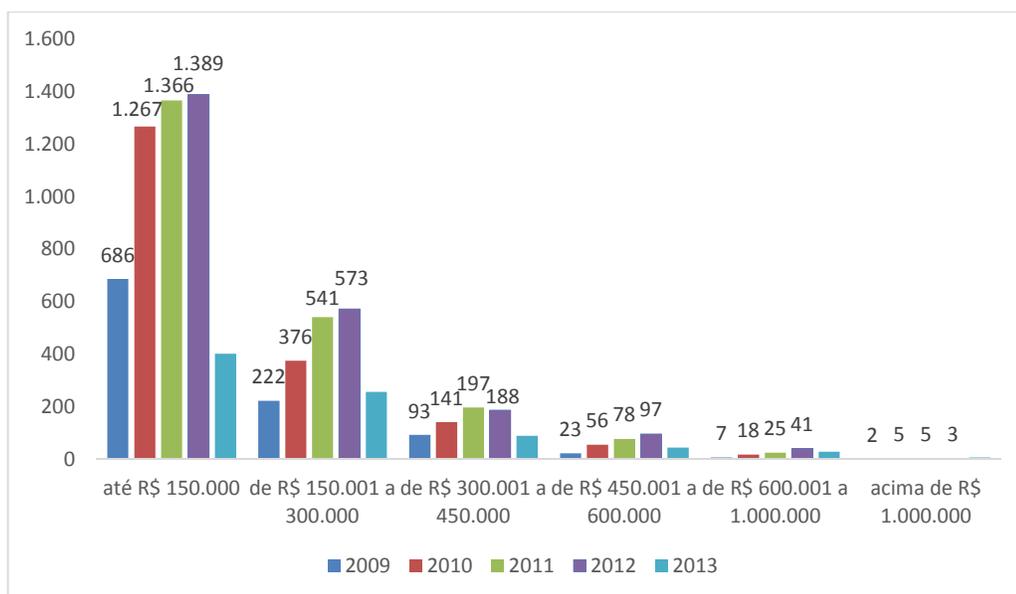
A estratificação apresentada, no gráfico 7, permite mostrar que o PAA está focado em organizações produtivas que possivelmente estão em processo de inserção no mercado, haja vista a concentração dos projetos de até 300 mil reais, representando mais de 85% do total executado em todos os anos dessa série. Por sua vez, o estrato de até 150 mil reais concentra mais de 60% do total dos projetos para o mesmo período de análise.

A análise desses dados é importante, porque reforça a leitura de que existem no PAA experiências que possivelmente se aproximam de processos semelhantes a "transição agroecológica". Ampliando o entendimento de que a presença da produção agroecológica no PAA vai muito além dos números sobre os projetos que estão enquadrados nas normas do Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica (Sisorg). Isto permite valorizar aqueles sistemas que apresentam maior nível de complexidade, em termos do manejo da agrobiodiversidade, assim como os sistemas que são pouco intensivos em insumos agrícolas e que não utilizam da mão de obra assalariada, os quais dependem possivelmente da força de trabalho da própria família ou eventualmente do mutirão que é realizado no contexto da comunidade ou dos grupos comunitários.

Aparentemente pode-se considerar que o desenho institucional desenvolvido pela Conab, em conjunto com as organizações sociais, possibilitou criar novas oportunidades para a inclusão produtiva e estimulou muitas organizações a diversificarem a sua produção. Lembrando que, em 2012, o PAA chegou à marca histórica de comercialização de 385 itens diferentes de alimentos, cuja diversidade abasteceu o público atendido pelas entidades consumidoras.

Infelizmente a partir de 2013, o quadro do PAA passou a ser outro, em especial em seus resultados, tanto em relação às aquisições de sementes crioulas, quanto a diversos outros produtos. Há evidências, segundo dados da Conab, da redução da diversidade de produtos, em função de uma série de problemas vinculados a aplicação das normas da vigilância sanitária e da classificação dos produtos vegetais, que estão implicando na dificuldade de acesso e manutenção das organizações e de produtos anteriormente comercializados no Programa e que passaram a não ser mais aceitos, em função da aplicação destas normas.

Gráfico 7 - Doação Simultânea – distribuição dos projetos por valor (2009-2013)



Fonte: Elaborado pelo autor (Supaf/Dipai/Conab, 2014)

O Capítulo 6 apresenta a percepção de representantes das organizações sociais que atuam no âmbito do PAA a partir das oficinas de avaliação do Programa – realizadas no contexto dessa pesquisa – e o capítulo 7 analisa, por meio da execução física e financeira, os impactos das recentes mudanças normativas, sobretudo, para as organizações sociais.

6 COLHENDO INFORMAÇÕES DE CAMPO: OFICINAS DE AVALIAÇÃO

Este capítulo é resultado de duas oficinas de avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), desenvolvidas como parte da metodologia adotada para esta pesquisa e moderada pelo autor desta dissertação. A primeira integrou a programação do III Encontro Nacional de Agroecologia (III ENA) e a segunda foi realizada como subsídio para o Consea Bahia.

6.1 OFICINA III ENA

A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) promoveu o ENA entre os dias 16 e 19 de maio de 2014 na cidade de Juazeiro/BA. Nesse Encontro, segundo a organização, participaram cerca de 2.100 pessoas (agricultores familiares, camponeses, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, faxinalenses, agricultores urbanos, geraizeiros, sertanejos, vazanteiros, quebradeiras de coco, caatingueiros, criadores em fundo de pasto, seringueiros, técnicos, professores, pesquisadores, extensionistas, estudantes e gestores de políticas públicas⁴⁴), com delegações vindas de todos os estados brasileiros.

O lema do evento foi “Cuidar da Terra, Alimentar a Saúde e Cultivar o Futuro”. A programação previu a realização de seminários temáticos e a possibilidade de inscrição em oficinas, também por temas, de forma autogestionária. Nesse sentido, foi proposta por este estudante uma parceria com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) para a realização, em conjunto, de uma oficina para promover uma “avaliação participativa” sobre o PAA.

Participaram, dessa oficina, 37 pessoas de todas as regiões do Brasil, entre representantes das organizações fornecedoras do Programa, dos movimentos sociais, do FBSSAN, gestores públicos, técnicos, professores, estudantes, entre outros.

O PAA vem sofrendo uma série de alterações normativas, de forma mais acentuada, desde 2013. Embora o tempo decorrido dessas mudanças seja relativamente curto, havia percepção de que esse processo estava orientado por outra concepção do Programa, o que vem representando o redesenho do PAA, em relação à sua operacionalização. Aproveitou-se a presença de representantes de diversas organizações que se fizeram presentes ao ENA, que são integrantes da ANA e também operam o PAA, oportunizando a realização dessa oficina.

⁴⁴ Carta Política do III ENA.

Os participantes da oficina estavam motivados pela conjuntura, em função das dificuldades que suas organizações têm enfrentado para ter acesso às informações sobre as mudanças no Programa, e pelo intuito de debater esses problemas, como veremos ao longo desse capítulo. Essa atividade foi uma oportunidade de conhecer como essas mudanças se materializam no contexto dessas organizações.

Foto 1– Participantes da oficina de avaliação do PAA – III ENA



Fonte: Fotografia do autor.

6.1.1 Metodologia

A primeira parte da oficina foi dedicada a uma apresentação dos principais pontos que vêm sofrendo alterações ou que têm sido foco de debates no contexto dessas mudanças, as quais podem ser incorporadas o novo Decreto, as novas Resoluções do Grupo Gestor (GG) ou o Manual de Operações da Conab (MOC). Essa apresentação foi realizada por Julian Perez-Cassarino e Vanessa Schottz, integrantes do FBSSAN, que têm acompanhado os debates sobre as mudanças no PAA, inclusive com participação em reuniões do Grupo Consultivo do PAA (GCPAA). Todos os pontos de mudança relacionados por Perez-Cassarino e Schottz são descritos e comentados no capítulo 7, que tece análise sobre as novas normativas do PAA.

No segundo momento, a dinâmica da oficina oportunizou rodada livre de considerações, ouvindo, sobretudo, aos representantes das organizações que operam o PAA. Essa “rodada de falas” pressupunha entender como essas mudanças estão se refletindo na “vida” do PAA, quais os impactos – positivos ou negativos – dessas mudanças na dinâmica das associações e cooperativas que comercializam e entregam os alimentos para o Programa.

6.1.2 Ouvindo a Plenária

Nesse momento da oficina, foi realizada uma “roda de conversa” com falas dos diversos representantes das organizações. A intenção era ouvir as diferentes percepções do público que está diretamente envolvido com a execução do PAA, em nível local/regional, e em relação a esse conjunto de mudanças.

A sistematização aqui adotada agregou “as falas” em três blocos: um primeiro conjunto que dialoga com as questões mais relacionadas com a parte operacional; um segundo bloco que reforça as preocupações com o fortalecimento das operações pelos municípios, considerando também as inquietações sobre uma possível “subordinação” das organizações fornecedoras e entidades receptoras de alimentos ao representante municipal; e o terceiro bloco, que reúne as percepções relacionadas ao “sentimento” sobre a conjuntura pela qual o Programa vem passando, as incertezas e as preocupações com seu futuro.

Essa agregação por bloco foi uma tentativa de estabelecer uma síntese das falas, assumindo, *a priori*, que muitos temas se confundem ou se relacionam a mais de um bloco. Mesmo sabendo da limitação do método, acreditou-se que, dessa forma, foi possível passar a ideia do conjunto das questões que foram externadas pelos participantes dessa oficina.

As pessoas que fizeram suas intervenções não tiveram seus nomes divulgados neste trabalho, considerando sua relação com órgãos públicos (Conab e Ministérios). Embora as considerações não façam uma citação direta a esses órgãos, entendeu-se ser melhor preservar a identidade dessas pessoas, assim como as suas organizações. Para tanto, quando houver parte dessas citações, a transcrição aparecerá entre aspas e em itálico.

6.1.2.1 Bloco 1 (Operacional)

Uma das primeiras reações foi em relação à exigência que a Conab passou a fazer nesse ano, condicionando as prestações de contas, por parte das organizações, à utilização do módulo informatizado, necessitando de acesso à internet e de domínio mínimo de informática. Nesse sentido, foi dito *“para usar o PAA Entrega precisa ter gente qualificada”*. A capacitação é um elemento-chave para implantar qualquer novidade, sobretudo, dessa natureza. Portanto, seria fundamental que o processo de implementação desse módulo fosse precedido de várias capacitações para pessoas dessas organizações. Do contrário, a impossibilidade de uso dessa ferramenta pode provocar a exclusão, exatamente, daquelas organizações que mais precisam do PAA, com vistas a garantir a sua inclusão no mercado. Ainda nesse contexto, houve outra fala de um agricultor: *“a impressão é que o Programa não*

está caminhando para que as organizações de agricultores toquem ele. Em muitas regiões que não tem internet não vão poder executar o programa”.

Outro tema extremamente importante e que gerou muitos protestos na oficina foi o do controle sanitário. Nesse sentido, teve uma fala de uma agricultora que expressa bem o que uma ação burocrática representa para a vida de milhares de pessoas que dela dependem. Disse ela: *“vemos nos olhos das pessoas o que esse programa significa, especialmente na vida das mulheres. Todos esses entraves nos deixam triste. O PAA é uma conquista nossa e não podemos ficar calados. A vigilância sanitária não está adequada para a agricultura familiar. Estamos com os freezers cheios de polpas sem poder fazer a entrega”.* Outra agricultora emendou: *“a Vigilância Sanitária está tirando as mulheres do PAA. Isso é uma injustiça muito grande com as mulheres”.* Um terceiro agricultor falou: *“E essa da vigilância? O que se avançou parece que é menor do que está retroagindo”.*

Foram registradas, também, reclamações mais gerais, relacionadas a problemas com impostos, a quantificação dos produtos por quilo, e não como estão acostumados (molhe, dúzia, cento, entre outras). Os preços também foram foco de críticas. Em boa medida esses conflitos ocorrem relacionados aos parâmetros que a Conab utiliza, em geral, definindo preços mais baixos, quando comparados aos preços utilizados por municípios nas compras do PAA, disse um agricultor: *“a Conab tem um preço definido pela Conab. O município, o preço é diferente e cotado no comercio local. Há quem esteja migrando para o município porque as prefeituras têm pagado melhor. Precisamos analisar melhor o preço”.* Outro seguiu na mesma linha: *“O Pnae está melhor agora”.*

Essa fala, em relação ao Pnae evidencia a percepção de preços melhores neste Programa que, ao comparar com o PAA, reflete o formato de cada Programa. No PAA, há uma pesquisa e negociação direta com a organização, ao passo que no Pnae há uma chamada pública, sendo vencedor aquele que ofertar o menor preço. No caso de ter um preço definido pela Conab para o PAA, este poderá ser adotado pelo município para as aquisições do Pnae, mas o inverso não ocorre: o PAA não utiliza o parâmetro do Pnae, por entender que, em geral, os parâmetros dos preços são superiores.

É importante salientar que o Pnae, em nível dos pequenos municípios, é muito limitado, em função de os valores repassados aos municípios para compra de alimentos serem relativamente pequenos. Segundo a Lei nº 11.947/2009:

O montante dos recursos financeiros será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública, de cada um dos entes

governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.⁴⁵

O número total de alunos matriculados será multiplicado por um referencial *per capita* dia de 32 centavos de real (R\$ 0,32), o que representa o montante “A”. Ao final, o volume de recursos anual repassados pelo Ministério da Educação será o resultado da multiplicação do montante A pelo número de dias letivos do ano (previsão legal de no mínimo 200 dias). Pode-se considerar que a grande maioria (80%) dos municípios brasileiros recebem montante anual de até R\$ 250 mil.

Outro elemento importante que limita o poder de compra desses municípios é o fato de a Lei nº 11.947/2009, art. 14, estabelecer que:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, [...], no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas⁴⁶.

Assim, um município que recebe o valor anual de R\$ 250 mil (100%) terá a obrigação, para cumprimento legal, de destinar para compra da agricultura familiar, no mínimo, R\$ 75 mil (30%). Ainda, as compras devem ser realizadas por “chamadas públicas” exclusivamente para agricultura familiar, sendo o limite por DAP (família) de R\$ 20 mil por ano.

Dessa forma, embora tenham dito que está mais fácil operar pelo Pnae, é importante considerar esses aspectos. Primeiro, há o processo seletivo realizado por chamada pública. Segundo, os valores são limitados em termos de atendimento do público da agricultura familiar. Terceiro, em geral, essas compras são destinadas à DAP pessoa física, deixando de fortalecer os processos associativos.

Há de se reconhecer que, uma vez selecionado como fornecedor para o Pnae, o nível de exigência documental é pequeno, pois a gestão do processo de compra fica a cargo do município, devendo, nesse caso, o fornecedor (agricultor ou agricultora) comprovar sua condição de enquadramento nos critérios da Lei nº 11.326, de 24/7/2006, art. 3.º (Lei da

⁴⁵ Art. 5º - BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2009, Seção 1, p. 2.

⁴⁶ Art. 4º - idem

Agricultura familiar ⁴⁷), e apresentar a Nota Fiscal de venda referente às entregas dos alimentos. Ainda, em relação aos aspectos sanitários, em muitos casos, o próprio município atesta a qualidade dos produtos, mesmo que não estejam registrados e ou a estrutura de processamento não esteja vinculada a um sistema de inspeção sanitário (municipal, estadual ou federal).

Isso demonstra que há um caminho para o PAA ser mais fluido nos seus fluxos e mais leve nas exigências formais, ao reconhecer que, em boa medida, esse Programa estava apoiando o público que se enquadra atualmente aos critérios do Programa Brasil sem Miséria (BSM), lembrando que a linha de corte do BSM para definição de extrema pobreza é de R\$ 70 reais *per capita* por mês.

Voltando às considerações feitas na oficina em relação aos preços, embora esse tema não esteja diretamente relacionado às mudanças atuais, a principal reclamação refere-se ao parâmetro que a Conab utiliza para a negociação dos preços, no momento em que as organizações encaminham seus projetos do PAA. Esse tema é complexo e de difícil solução. Embora tenha uma Resolução do GG que trata especificamente sobre a metodologia que deve ser utilizada para a coleta dos preços, independente do Executor (Conab, estado ou município), os parâmetros nem sempre serão os mesmos, em função da percepção subjetiva do técnico que aplica o levantamento dos preços. Deve-se considerar que há muitas especificidades, no âmbito local, referentes a enorme diversidade que se apresenta em cada região brasileira.

Nesse caso, há uma tendência de a Conab aplicar um preço médio, equalizando mais as diferenças locais, e isso pode suscitar divergências significativas, sobretudo em estados que apresentam grandes diferenças climáticas e extensas áreas territoriais. Outro fator que se apresenta como um gerador de conflitos é o fato do PAA ter três portas de entrada (Conab, estados e municípios), tornando a sua gestão bem mais complexa.

Por isso, se faz necessário que os órgãos de controle externo cheguem a esses executores e, não apenas, a Conab. Caso fossem aplicadas Auditorias nas operações de estados e municípios, no âmbito do PAA, possivelmente problemas dessa natureza se minimizariam, pois a tendência é que esses órgãos viessem a exigir a busca de uma solução, com vistas a um tratamento isonômico entre os diferentes executores, no que se refere a coleta e definição dos preços.

⁴⁷ Art 3º - BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 2006, Seção 1, p. 1.

Em relação às DAPs, foi dito: *“as DAPs são difíceis para tirar”*. O maior problema é que as organizações têm de ir em busca da DAP Jurídica, pois essa exigência passou a valer em março (ano) para os contratos de Formação de Estoques e, a partir de agosto, passa a ser exigido para a modalidade de Doação Simultânea. Além disso, continua a ser exigida a apresentação das DAPs individuais (pessoa física) de cada participante do projeto. Aumentando a exigência documental, o que deverá gerar mais dificuldades para as organizações proponentes. Outro integrante da plenária perguntou: *“qual o sentido dessa medida?”*. E completou: *“uma vez que não traz nenhum diferencial para a melhoria da execução do Programa, além do aumento de dificuldades para as organizações”*. Sabe-se que essa exigência obrigará investimento de tempo das organizações fornecedoras na busca por órgãos ou entidades emissoras dessas DAPs, no intuito de garantir sua participação no PAA.

6.1.2.2 Bloco 2 (Prefeiturização)

Em 2011 e 2012, o MDS avançou nas parcerias com os entes federados a partir da criação do novo instrumento denominado Termo de Adesão (Lei n. 12.512, de 14/10/2012)⁴⁸, que veio para substituir os convênios, com a perspectiva de agilizar os procedimentos administrativos e avançar na execução do PAA com os entes federados. Para isso, o MDS firmou os Termos de Adesão com todos os estados brasileiros e avançou na parceria com centenas de municípios.

Questão preocupante dessas operações do Programa, por meio de estados e municípios, é que não priorizam as organizações; ao contrário, atuam com as famílias individualmente. Esse procedimento enfraquece o associativismo e tende a ser menos eficaz na promoção da diversificação da produção. O processo que vem promovendo as mudanças normativas sugere tendência clara de “prefeiturização” ou de fortalecimento das operações por estados e municípios.

Nesse sentido um agricultor disse:

[...] parece que o medo está vencendo a esperança no governo, a lógica de entregar na prefeitura quebra as relações. Quando você entrega o produto na prefeitura, a cooperativa que entrega não tem mais nada a ver. Isso é muito ruim, porque perde a

⁴⁸ Capítulo III, Art. 20 – 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 2006, Seção 1, p. 1

capacidade de articulação. Não precisa ser a prefeitura a fazer a entrega. Nós temos condições de fazer essa entrega, não temos medo disso, de assinar.

Outro agricultor seguiu na mesma linha de avaliação:

O PAA é uma conquista social e estamos perdendo, institucionalizando demais entregado na prefeitura. A relação e o propósito social do PAA são diferentes. O PAA que queremos é o que permite a relação com as pessoas e não meramente produzir comida.

6.1.2.3 Bloco 3 (Sentimento)

Nota-se que a percepção das organizações da sociedade civil, que têm acompanhado esse debate com o governo, tem nessas mudanças a alteração de concepção do PAA e a visão de que outro formato está em construção na operacionalização do Programa. As evidências são fortes de que está em curso um novo delineamento, que está levando a outro PAA e que não se identifica mais com as diretrizes originais do Programa. Essas diretrizes permitiam ser, ao mesmo tempo, instrumento de política agrícola e de assistência alimentar, fortalecendo os circuitos curtos de abastecimento, resgatando e promovendo os hábitos alimentares regionais, fortalecendo o tecido social em rede e a agrobiodiversidade e a promoção de novas relações de produção, consumo e abastecimento.

Houve uma das falas de um participante que disse:

Estamos muito preocupados com esse processo de prefeiturização do programa. Há um volume maior de recursos pelas prefeituras. A Conab era o principal executor. O PAA, além de vender o produto, fortalecia o tecido social no município, organizações que passaram a se articular. Agora, há uma tendência a se executar pela prefeitura ou governo do estado e quando é pela Conab, tem de passar pela prefeitura. Isso pode ter consequência grave. Há uma preocupação muito grande em criar mecanismos burocráticos de controle. Esses mecanismos realmente garantem o controle?

Outro questionamento foi:

O PAA, pela Conab, vinha contribuindo para o fortalecimento das relações locais e agora?

E mais um agricultor teceu o seguinte comentário:

[...] os movimentos sociais não têm condições de executar o PAA? Há setores que não querem o avanço do PAA e do Pnae. Há o poder econômico que não vê com simpatia a agricultura familiar. As coisas nos municípios são direcionadas politicamente.

Na sequência, houve falas que evidenciaram o descontentamento pelas dificuldades enfrentadas no diálogo com o governo, tanto das organizações que operam o PAA como dos movimentos sociais e do Consea. Foi dito: *“o Decreto não teve, até agora, a sua versão final dialogada no Grupo Consultivo do PAA”*.

Ressaltaram que foram feitas várias oficinas para acolher propostas das organizações que operam o Programa. Foi dito que era compreensível que o governo tenha seu tempo próprio para as decisões, *“mas não vimos o texto final do decreto. Vivemos numa situação de tensão que é complicada”*.

Teve uma fala forte que traduz um sentimento preocupante que os dirigentes dessas organizações estão vivenciando com a atual conjuntura do programa, *“ou se tem um outro olhar sobre a agricultura familiar ou vai acabar esse programa”*.

Esse sentimento em boa medida se explica pela falta de um debate mais amplo, que permita a socialização de informações, envolvendo agricultores (as) e os demais grupos sociais do Programa, no intuito de promover o entendimento mais coletivo do momento atual pelo qual o PAA está passando, assim como colher as contribuições dessas organizações, relativas à qualificação da sua gestão.

6.2 OFICINA CONSEA-BA

A oficina Avaliação do PAA foi realizada na cidade de Salvador/BA entre os dias 9 e 10 de setembro de 2014. Esta atividade teve como objetivos avaliar a trajetória do PAA, no período de 2003 a 2012, e conhecer os impactos gerados na operacionalização do Programa resultantes das novas normativas, implantadas pelo governo federal em 2013.

A oficina foi promovida pelo Consea/BA, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Estado da Bahia (Sedes) e com o Grupo Governamental de Segurança Alimentar e Nutricional (GGSAN). Participaram das atividades 33 pessoas ligadas ao PAA, entre representantes de entidades executoras, consumidoras e de assessoria e consultores.

Os trabalhos em grupos e debates ocorridos, nesta oficina, resultaram em proposições que têm como base a perspectiva da organização e do fortalecimento da Agricultura Familiar e Camponesa: uma das prioridades do Conselho de Segurança Alimentar da Bahia (Consea-BA) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea Nacional).

6.2.1 Metodologia

A metodologia utilizada nessa oficina foi uma adaptação que este autor promoveu - com a contribuição de Carlos Eduardo Leite e Jainei Cardoso, representando o Consea Bahia - a partir da metodologia desenvolvida pela consultora Ângela Cordeiro, durante a realização da avaliação participativa do PAA em 2006/2007. Esta avaliação foi aplicada em âmbito nacional a partir da realização de 6 oficinas regionais, e seus resultados foram publicados no site da Conab, à época, por meio de um relatório denominado "Resultados do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: A perspectiva dos beneficiários". Esta consultoria foi contratada, por iniciativa da Conab, por meio do Projeto Conab/PNUD/ABC BRA/003/034.

a) Definição do Público

A definição do público para a oficina objetivou garantir um debate que resgatasse a trajetória do PAA e evidenciasse as diferentes percepções, problemas e impactos vividos pelas organizações, e resultantes das mudanças na operacionalização do Programa a partir de 2013. Para isso, foram apresentados à Secretaria Executiva do Consea/BA critérios orientadores para a composição do público dessa oficina com vistas à mobilização dos participantes:

- representação de três grupos distintos: organizações fornecedoras de alimentos, entidades ou unidades que recebem/consomem esses alimentos e organizações de assessoria aos projetos e as organizações;
- a garantia de representação, em relação às organizações fornecedoras: a) diversidade territorial; b) representatividade social (agricultura familiar, assentamentos da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais); e c) representação de gênero;
- domínio do funcionamento do PAA e efetiva participação na operacionalização do PAA por parte das pessoas indicadas pelas organizações;;
- convite somente a organizações executoras do PAA por meio da Conab, em função do foco dos ajustes normativos estar sendo direcionado para esse formato que opera por meio de organizações sociais (cooperativas e associações), com o foco nas modalidades de Doação Simultânea e Formação de Estoques;

Dos 28 representantes de organizações que confirmaram presença na oficina, 26 compareceram, sendo 14 mulheres e 12 homens, de 23 organizações oriundas de 12

territórios do estado da Bahia (Chapada Diamantina, Baixo Sul, Bacia do Jacuípe, Irecê, Litoral Norte e Agreste Baiano, Litoral Sul, Costa do Descobrimento, Vitória da Conquista, Portal do Sertão, Sisal, Sertão do São Francisco, Metropolitana de Salvador).

b) Programação da Oficina

A programação da oficina foi construída coletivamente entre representantes do Consea/BA e o autor desta dissertação, na condição de facilitador dessa oficina. A metodologia pretendia fazer com que os participantes se sentissem estimulados a escrever sobre as suas expectativas e, assim, fazer um nivelamento entre as expectativas do Consea/BA e as do grupo, verificando os possíveis pontos de convergência. Durante a oficina, os grupos fizeram um diagnóstico do Programa, um resgate da história e uma trajetória da participação de suas organizações no PAA até 2012, além de identificar como as mudanças em curso, desde 2013, têm afetado a participação dessas organizações no Programa.

Foto 2 - Público presente na Oficina de avaliação do PAA em Salvador



Fonte: Arquivo Consea Bahia

O público convidado foi dividido, conforme previsto na metodologia, em três grupos de trabalho: organizações fornecedoras de alimentos (Grupo 1), organizações consumidoras de alimentos (Grupo 2) e organizações de assessoria técnica (Grupo 3). Elaborou-se um roteiro semiestruturado com perguntas orientadoras para cada grupo, dividido em dois blocos: o primeiro com questões comuns a todos os grupos e que conduziria ao resgate da história da organização com o Programa até 2012; o segundo, com questões específicas relacionadas à prática e ao fazer de cada um no momento atual do Programa.

Ficou a cargo de cada grupo escolher, na abertura dos trabalhos, os (as) relatores (as) e definir a forma de apresentar a sistematização de suas discussões seguindo a proposta metodológica: resgate de sua trajetória no Programa; o momento atual, com o relato dos impactos das mudanças sobre suas organizações; e, por fim, a apresentação de propostas a partir da realidade vivida por cada organização. Cada grupo teve o apoio de um mediador, com o papel de garantir que aqueles pontos do roteiro orientador fossem discutidos, auxiliando na condução dos trabalhos.

6.2.2 Apresentações

6.2.2.1 Grupo 1: Organizações fornecedoras

Foto 3 - Grupo 1: Organizações fornecedoras



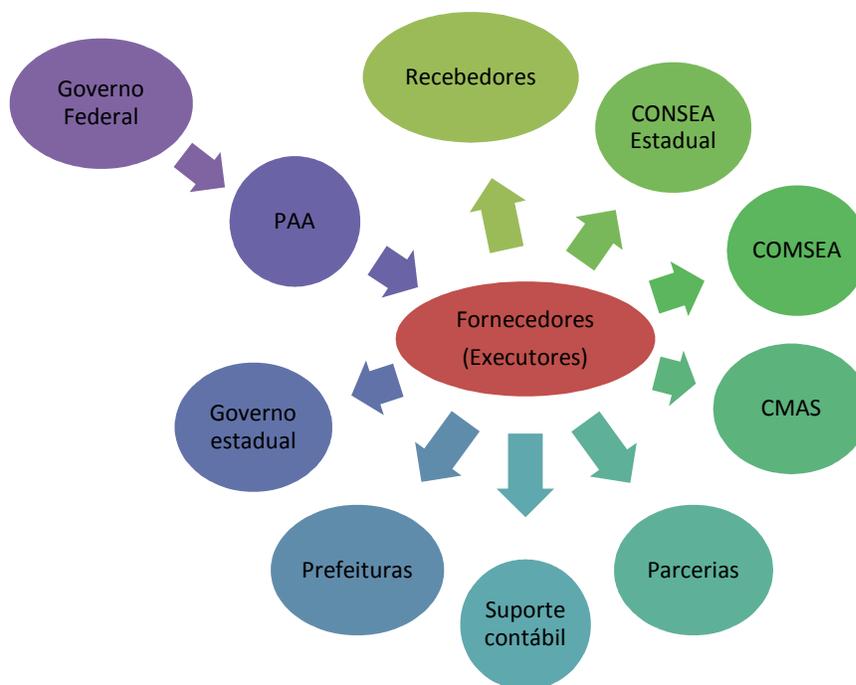
Fonte: Fotografia do autor.

Esse grupo foi composto por 10 representantes de sete territórios de identidade do estado da Bahia: Coopercuc / Rede Moinho, Pescadoras de Remanso, Cooperativa Mista Agropecuária dos Pequenos Agricultores do Sudoeste da Bahia (Coopasub), Pequenos Produtores Familiares da Chapada Diamantina, Pequenos Produtores de Itaetê, Cooperativa de Mulheres da Região do Sisal, Cooperfatima (Cooperativa de Mulheres de Nova Fátima), Cooperativa dos Pequenos Produtores de Cacau, Mandioca e Banana do Centro Sul da Região

Cacaueira (Coopercentrosul), Associação Cultural Nacional de Preservação do Patrimônio Bantu (ACBANTU), Arco Sertão Central e Bahia.

Conforme sistematização dos trabalhos do Grupo 1, o PAA propicia a aproximação e o estabelecimento de relações entre as diferentes organizações e atores sociais.

Figura 4 - Construção social de mercado – relações promovidas pelo PAA



Fonte: Gráfico elaborado por Jainei Cardoso (facilitadora da oficina).

a) Trajetória das Organizações Fornecedoras em relação ao PAA:

- maior inclusão social;
- maior inserção no mercado;
- respeito e credibilidade;
- aumento do número de adesão dos agricultores familiares;
- aumento da renda familiar;
- fortalecimento das organizações de agricultores familiares;
- estímulo à produção variada e agroecológica;
- melhoria na qualidade de vida (renda, alimentação e condições de moradia);
- avanço e mudança de posição, passando de recebedor a produtor;

- maior organização na documentação, na formação de estoque e reserva do capital de giro.

b) Pontos negativos e desafiadores existentes e potencializados pelas mudanças 2013/2014:

- dependência em relação aos gestores públicos;
- variação de mudanças cada vez mais exigentes nas documentações necessárias para participar do Programa;
- preços baixos;
- inspeção sanitária deficiente e inadequada;
- dificuldades no processo de classificação dos produtos;
- quantidade de declarações solicitadas;
- exigência de registro em cartório de alguns documentos (Registro da CPR);
- falta de recursos para financiar a elaboração das propostas;
- falta de capacitação para elaboração das propostas;
- problema com os conselhos de assistência social que não funcionam ou estão atrelados à política partidária do prefeito;
- falta de locais adequados para estoque (custos com aluguel muito alto);
- problema com produtos que foram excluídos pelo Programa, resultando na exclusão de agricultores familiares;
- falta de transporte adequado para transportar os alimentos e problemas nas estradas em péssimas condições;
- normas absurdas para a realidade da agricultura familiar;
- clara intenção de forças antagônicas em inviabilizar ou acabar com o Programa;
- exigência quanto a especificação “religiosa” das instituições.

c) Propostas/Pistas

- realização de teste de aceitabilidade junto às receptoras para todos os produtos *in natura*;
- necessidade de postos de referência na área urbana para acondicionar os produtos, independentemente da gestão municipal;
- condução do processo do PAA pelo Estado sem participação das prefeituras;

- contratação de mais técnicos pelo Estado para acompanhar os processos do PAA nos municípios e territórios de forma sistemática;
- mapeamento das organizações não inseridas e promoção de uma audiência pública com participação do Ministério Público para chamar a responsabilidade às autoridades estaduais e federais;
- fornecimento de kit completo de equipamentos (paletes, balanças, veículo etc.) às organizações envolvidas na execução do;
- reserva de recurso financeiro dentro da proposta para garantir a gestão da proposta, assim como acontece em relação à prefeitura que recebe um percentual para esta finalidade;
- aumento do orçamento para que todos os projetos inscritos sejam contemplados;
- revisão e adequação dos preços dos produtos oriundo da agricultura familiar;
- propostas inscritas na Conab devem ter tempo estipulado para análise e resposta às organizações sobre aprovação, ou não e com justificativa;
- aumento do número de técnicos para analisar e acompanhar as propostas selecionadas pela Conab.

6.2.2.2 Grupo 2: Organizações consumidoras

Esse Grupo 2 foi composto por seis representantes, oriundos de cinco territórios de identidade do estado da Bahia: Associação Comunitária de Jiboia, Dispensário Santana, ACBANTU (Quilombola, terreiro), Povo de Terreiro Associação Santa Cruz, Movimento de Luta Pela Terra (MLT).

Foto 4 - Organizações consumidoras (Grupo 2)



Fonte: Fotografia do autor

a) Trajetória das organizações consumidoras em relação ao PAA:

– a inserção no Programa possibilitou a participação de entidades de diversos segmentos, como receptoras de alimentos: associações, terreiros, extrativistas, pescadores, agricultores familiares, igrejas, creches e outros segmentos vulneráveis;

– a seleção dessas organizações como público consumidor por projetos das entidades e prefeituras;

– empoderamento: o Programa é visto como direito e não como favor; como forma de acesso é a devolução dos impostos pagos;

– estímulo do processo de informação e cidadania sobre Segurança Alimentar e Nutricional;

– melhoria no acesso a alimentos saudáveis pelas organizações;

– aproximação com as organizações fornecedoras;

– resgate de cidadania e autoestima das pessoas vulneráveis atendidas;

– melhoria na qualidade e quantidade da alimentação; e

– atitude de corresponsabilidade de quem fornece e quem recebe.

b) Pontos negativos e desafiadores existentes e potencializados pelas mudanças 2013/2014:

- a Conab passou a rejeitar o CNPJ de entidades religiosas, como entidades consumidoras;
- o momento atual é de insegurança em relação à continuidade do PAA;
- as dificuldades com a documentação exigida;
- a demanda maior do que é ofertado, provocando o não atendimento a grupos vulneráveis (LGBTT, povos de terreiros, idosos, outros), em função da descontinuidade dos projetos do PAA;
- o aumento da burocracia;
- a logística cara e difícil para as organizações consumidoras.

c) Propostas/Pistas:

- garantir a continuidade do PAA, como política de Estado e fortalecer o papel das organizações sociais (cooperativas e associações) como executoras do Programa;
- qualificar e ampliar o atendimento para públicos vulneráveis;
- diminuir a burocracia exigida hoje;
- mapear as comunidades vulneráveis em seus diversos segmentos;
- instituir educação alimentar e nutricional como qualificação do Programa;
- resgatar a confiança: acesso ao Programa, execução, continuidade; e
- perceber que o PAA não dá conta da realidade da fome: é necessário um conjunto de políticas públicas, mas ele se mostra fundamental na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

6.2.2.3 Grupo 3: Organizações de assessoria

O Grupo3 estava formado por 10 participantes, representando oito organizações que atuam no estado da Bahia, originárias de quatro territórios de identidade: Centro de Assessoria do Assuruá (CAA), Manual de Operações da Conab (MOC), União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop), Instituto Regional da Pequena Agropecuária

Apropriada (IRPAA), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), Rede Kódia e Base de Serviços Litoral Norte.

Foto 5 - Organizações de Assessoria – Grupo 3



Fonte: Fotografia do autor.

a) Trajetória das Organizações de Assessoria em relação ao PAA:

- início dos trabalhos dessas entidades com o PAA entre 2003 e 2006, o que contribuiu no fortalecimento dos trabalhos em rede na época e que tem se mantido até os dias atuais;
- empreendimentos que se articularam em rede;
- fortalecimento dos grupos e das associações que atuam com o PAA: esse processo representou maior empoderamento dos grupos em todos os sentidos;
- melhoria na distribuição de renda, melhoria na alimentação;
- maior autonomia por parte dos grupos no encaminhamento dos processos de construção das propostas e execução dos projetos; e
- aumento na diversificação da produção e maior valorização desta no mercado local.

b) Outras questões discutidas pelo grupo:

- relação consumidor/fornecedor: o PAA gerou oportunidades de maior contato e conhecimento do trabalho entre as organizações, mas algumas ainda pouco

sabem sobre seus fornecedores, embora compreendam que o Programa beneficia a todos os envolvidos;

- recebimento/consumo: gestão, responsabilidade, seriedade, compromisso desde o recebimento ao consumo, cadastro das famílias, envolvimento da comunidade, ações de educação alimentar e nutricional;

- quantidade/qualidade/diversidade/armazenamento: fome ainda é fato, aumentaram os assistidos, mas ainda não é suficiente, é necessário o avanço do Programa e não o retrocesso; estimular o aumento e o consumo de produtos agroecológicos; a diversidade é definida pela produção local e falta locais adequados para o armazenamento de perecíveis;

- percepção da qualidade: pessoas capacitadas para o recebimento avaliam a qualidade dos alimentos que chegam e afirmam a boa qualidade do que é recebido e do que é distribuído às famílias, além de perceber a satisfação das famílias e a melhoria na autoestima;

- relação com as organizações: discute os problemas; em alguns casos é possível escolher / trocar produtos; boa convivência; e

- recebimento pelas entidades consumidoras, em que é feita a conferência dos alimentos, avaliando qualidade, vencimento, quantidade e a representação da entidade assina termo de aceite

c) Pontos negativos e desafiadores existentes e potencializados pelas mudanças 2013/2014:

- preocupação das entidades na emissão de pareceres de capacidades de produção;

- falta de capacidade do poder público municipal na emissão de alvará da vigilância sanitária;

- grande variação de preços dos produtos;

- prestação de contas pelo *PAA net* acaba dificultando o processo pela falta de estrutura dos grupos;

- inexistência nos projetos de recurso que venham suprir os serviços administrativos dos grupos;

- aumento no poder de veto do PAA pela prefeitura (assinatura do termo bipartite);

- crescimento no número de desistências de grupos devido ao aumento das questões burocráticas do PAA;
- problema de emissão de DAP para comunidades de terreiros;
- classificação de produtos, já que da forma que está sendo exigida é inviável para a agricultura familiar;
- conflito no acompanhamento técnico, devido às diferentes formas de execução (PAA estadual, municipal e Conab);
- mudança constante e prazos curtos para a elaboração de propostas da Conab;
- nova exigência quanto a necessidade de autenticação de toda documentação, isto acarreta aumento de custo para as famílias, sem contrapartida financeira do PAA para arcar com essas e outras despesas administrativas e logísticas. Ainda, operacionalmente cria mais dificuldades para realizar esses procedimentos, em função das distâncias em que muitas comunidades se encontram dos locais onde estão os cartórios.

d) Demandas para as organizações de assessoria:

- dependência do contador para emissão das notas fiscais;
- deficiência de profissionais para trabalhar a diversificação de produtos nos grupos (pescado);
- demanda crescente na elaboração de projetos; necessidade de fortalecimento dos empreendimentos e existência de poucos técnicos para assessorá-los;
- acesso a novos mercados por parte dos empreendimentos (cooperativas, associações) e as novas exigências que surgem para ingressar nesse processo comercial (código de barra, tabela nutricional, rotulagem etc.);
- crescente demanda das entidades executoras na área administrativa e financeira, sobrecarregando os setores das entidades de assessoria.

e) Controle social:

- na sua elaboração, o PAA envolve vários atores para o controle social (beneficiário consumidor, entidades parceiras, conselhos e gestores públicos);
- na execução do projeto, grande parte das organizações de assessoria orienta os grupos para o controle social que envolve os atores, sendo que a maior participação é da sociedade civil;

- o grande desafio é o funcionamento dos conselhos para fortalecer o controle social; e
- outro desafio na conjuntura atual é o vínculo da apresentação da proposta com aval do prefeito, em função de inúmeras dificuldades políticas, no âmbito local.

f) Propostas/Pistas:

- incluir no projeto porcentagem para cobrir custos administrativos (10%);
- criar uma instância estadual de controle social;
- concentrar as mudanças na operacionalização em um período determinado do ano, por exemplo, a cada início do exercício fiscal para dar conhecimento, estabilidade e fluidez nos projetos que serão apresentados dentro daquele ano;
- concentrar recebimento de projetos em períodos determinados; e
- autenticação dos documentos ser de fé pública, evitando-se custos e ganhando tempo, sem comprometer a veracidade da documentação, proporcionando maior celeridade na análise, quanto à conformidade da documentação necessária para finalização da proposta e assinatura da CPR.

6.2.3 Mudanças no PAA (2013/14)

A trajetória do PAA e seus profundos impactos, na vida de tantas organizações e pessoas, ao longo de sua história na promoção do DHAA, é o que tem mantido o Consea Nacional, o FBSSAN e os movimentos sociais em constante vigilância para assegurar e ampliar a sua execução. Ao mesmo tempo, essas instituições lutaram para preservá-lo na sua formatação original, que permitiu, pelas operações da Conab, fortalecer as organizações produtivas (associações e cooperativas) como sujeitos desse processo e promotoras desse Programa, chegando sua participação a praticamente 2.600 municípios, em todos os estados brasileiros.

Tabela 2 –Comparativo de execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado da Bahia (2012–2013–2014)

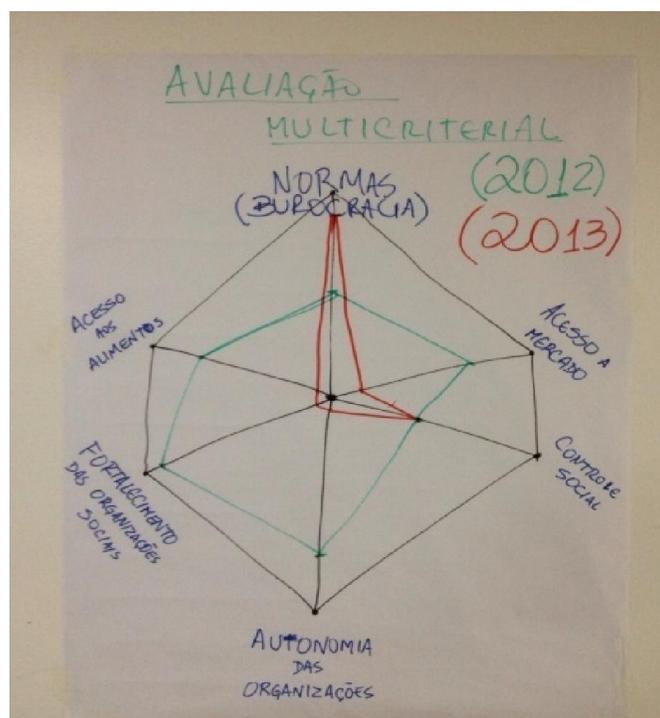
Ano	Volume de Recursos R\$	N. de Projetos
2012	40.429.245,36	223
2013	14.387.267,91	63
2014	8.108.791,15	05
Total	62.925.304,42	291

Fonte: Conab (2014).

6.2.4 Avaliação Multicriterial do PAA

A utilização da avaliação multicriterial levou em consideração diferentes fatores e critérios ao avaliar o PAA em dois momentos: o primeiro, até 2012, e o segundo, a partir de 2013. Utilizou-se seis diferentes elementos que impactam na execução do Programa e que foram abordados e discutidos pelos grupos: acesso a alimentos, acesso a mercados, fortalecimento das organizações sociais, controle social, autonomia e normativos/burocracia. As notas foram dadas em uma escala de 0 a 10, no centro a menor nota, produzindo a visualização gráfica observada na foto 5.

Figura 5 - Avaliação feita pela Oficina do PAA (até 2012 e a partir de 2013)



Fonte: Elaborado pelo autor.

A tabela 3 apresenta as notas atribuídas pelos participantes da oficina ao PAA, comparando os períodos até 2012 e 2013/2014, com as respectivas interpretações.

Tabela 3 – Avaliação PAA (até 2012 e 2013/2014)

Questões avaliadas	Até 2012	2013/2014	Interpretação das notas
Acesso a Mercados	8	2	Até 2012 havia maior acesso ao mercado institucional, que diminuiu a partir de 2013.
Acesso a Alimentos	8	1	Até 2012 o PAA aumentou o acesso a alimentos, que diminuiu a partir de 2013.
Fortalecimento das Organizações Sociais	9	1	Até 2012 o Programa fortaleceu as organizações sociais, diminuiu a partir de 2013.
Controle Social	5	5	Não houve avanço no controle social do Programa.
Normas/Burocracia	9	6	Até 2012 já havia normas, mas a partir de 2013 aumentou a burocracia.
Autonomia das Organizações	8	1	Até 2012 havia maior autonomia das organizações, que diminuiu a partir de 2013.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Durante a oficina, os participantes fizeram importantes contribuições em suas falas que qualificam a avaliação do Programa feita por eles:

Agora (2013/2014) as organizações não têm autonomia, se sentem amarradas...

Quando aumenta as normas se desprestigia o controle social.

O PAA fez os empreendimentos avançarem para outros caminhos, acessar outros mercados, não devemos esquecer como foi, como está hoje e do jeito que está hoje é possível os empreendimentos entrarem no PAA?

Famílias que viviam na extrema pobreza passaram a ter até 1.200,00 reais por mês... o PAA foi um grande aprendizado para nossas organizações aprenderem a comercializar.

A ACBANTU enfrentou muitos preconceitos e desafios para obterem a DAP física e depois uma luta para obter a DAP jurídica, no campo da agricultura familiar o reconhecimento de que os povos tradicionais também são agricultores, operamos o PAA desde 2008 e ainda causa estranheza sermos executores, temos apenas o espaço do Consea como ponto de apoio e parece que do outro lado a ideia é 'eu vou dificultar a vida desse povo preto e pobre no interior do Brasil', e nós nos conformamos e corremos atrás deles para nos enquadrarmos e vamos ficando feios e tristes...

Porque todas as mudanças ocorridas no PAA de 2013 para cá estão centradas nas operações da Conab com as organizações?

Em relação às questões sanitárias porque os mesmos produtos podem ser vendidos para o Pnae e PAA municipal e o PAA Conab não?

6.2.5 Encaminhamentos Finais

A oficina de avaliação do PAA gerou debates profundos e consistentes sobre o Programa, possibilitando avaliar sua trajetória, o momento atual e como está sendo visto pelas organizações envolvidas diretamente com sua execução. Vejamos os encaminhamentos sugeridos pelos grupos:

- a) fazer um debate mais qualificado e aprofundado no Consea sobre controle social e discutir uma instância para fazer o controle social do PAA no estado da Bahia.

O Consea é considerado a instância de controle social do PAA. Na Bahia, ele recebe demandas de municípios e organizações para emitir pareceres em projetos e prestação de contas, mas como o Consea entende seu papel como controle social? Como lidar com as fragilidades das estruturas de controle social do Programa nos municípios por causa dos poucos Conseas existentes no plano municipal e da crescente apropriação deste controle pelos conselhos de assistência social (proposta efetivada pelo MDS)? Portanto, qual seria a proposta mais adequada de controle social do PAA na Bahia? Seria o caso de se criar uma comissão no Consea? Como sistematizar e/ou estruturar esse controle social? Como fortalecer os Conselhos Municipais para que esses atuem?

O controle social é uma lacuna do Programa em todo o Brasil. A Conab teve a iniciativa de realizar os Seminários de Avaliação do PAA e este era o espaço de socialização e oxigenação do Programa com agricultores, consumidores e assessorias. Nesses seminários, nasceu a proposta de criação do Comitê Consultivo.

Em 2007, foi feita a proposta de criar, no estado da Bahia, uma instância de controle social do PAA, em todas as suas modalidades. Na última plenária do Consea, em maio de 2014, essa questão foi colocada novamente e espera-se que essa oficina fortaleça essa proposta fornecendo elementos que a concretizem.

- b) encaminhar ao Consea a proposta de que este Conselho pautar a Conab e o governo do estado da Bahia para discutir a situação do PAA.

Na oficina, avaliou-se que se faz necessária uma discussão política com o governo da Bahia e a Conab e solicita-se que o Consea encaminhe a essas instâncias as questões levantadas pelos participantes dessa oficina. Alguns presentes informaram que participariam no dia 15 de setembro de 2014 de uma reunião com o Grupo de Acompanhamento do PAA, coordenado pelas Superintendências Regionais da Conab e composto por representantes dos movimentos sociais, do Consea estadual e de órgãos do governo do estado. Embora o grupo tenha discutido usar esse espaço para tratar as questões discutidas na oficina, arazoou que era necessário fazer intervenção mais política por meio do Consea.

c) o Consea/BA deve elaborar um documento político, público, sobre a situação do PAA na Bahia, a partir da avaliação da oficina, e encaminhá-lo ao governo do estado, à Conab, ao Consea Nacional e a outras instâncias em que o PAA seja discutido.

A oficina encaminha ao Consea a solicitação de que este prepare uma carta política, a partir do debate e dos resultados dessa oficina, que retrata a leitura da sociedade civil da Bahia sobre a situação do Programa. Ainda, sugere-se que sejam evidenciados os problemas relativos a situação dos povos e comunidades tradicionais, como os povos de terreiro, o dilema do controle social do PAA, a diminuição do acesso a esse mercado institucional pelas organizações, em face dos efeitos do referencial normativo do PAA.

7 ANÁLISE SOBRE AS MUDANÇAS NO PAA

O PAA foi sendo forjado a partir da iniciativa do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), como vimos anteriormente e, ao longo desses 11 anos, foi tema constante de debate entre o governo, o Conselho Nacional e estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), os movimentos sociais, organizações de assessoramento e aquelas envolvidas diretamente na sua execução, com o intuito de ajustá-lo e qualificá-lo como instrumento de política agrícola e de promoção da assistência alimentar e nutricional.

Como resultado desse processo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) transformou-se em uma das melhores experiências de política pública em compras governamentais, altamente legitimado pelos movimentos sociais e pelo Consea. Esse apoio e legitimação foi forjada a partir dos seus resultados, que gerou diferentes arranjos institucionais, fortalecendo a construção social do mercado e aproximando os atores da produção e do consumo. Esse processo tem contribuído para o fortalecimento do tecido social local, a inclusão produtiva, a diversificação de alimentos, o fortalecimento das relações de gênero, além de ter alcançado milhões de pessoas em insegurança alimentar e nutricional. Ainda, o PAA tem contribuído para a promoção da alimentação adequada e saudável, na valorização da agroecologia, no uso e promoção das sementes crioulas e na inclusão produtiva de milhares de famílias ao mercado formal.

Por isso, o Consea, o FBSSAN e os movimentos sociais sempre mantiveram o apoio e a constante vigilância para assegurar e ampliar o orçamento e os recursos financeiros destinados ao Programa. Ao mesmo tempo, essas organizações têm se mobilizado para preservar sua formatação original, por meio das operações da Conab, que fortalecem as organizações produtivas (associações e cooperativas) como protagonistas desse Programa, nos mais de 2.600 municípios em que a Companhia já operou o PAA, chegando a todos os estados brasileiros.

A oficina realizada no III Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), como vimos no capítulo 6, possibilitou evidenciar as dificuldades que as organizações sociais estão enfrentando para acompanhar o conjunto de mudanças normativas que estão em curso no Programa, mesmo aquelas já inseridas. Possivelmente essa situação é fruto da ausência de debate por parte do governo e, sobretudo, porque não há o envolvimento das organizações que operam o Programa em nível local. Esse processo está gerando desestímulo das cooperativas e associações em continuar participando do PAA, em função do impacto negativo que essas

mudanças estão promovendo. Além disso, há uma percepção de que o Programa está sendo paralisado. Tendo em vista este diagnóstico, pretendemos, neste capítulo, apresentar o que vem sendo modificado no PAA.

7.1 CONTEXTO DAS MUDANÇAS DO PAA

As mudanças mais expressivas no PAA começaram a ser implementadas pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Em outubro de 2013, a Conab promoveu uma série de orientações operacionais, por meio da Circular Interna da Diretoria de Política Agrícola e Informações (DIPAI), nº 314, de 11 de outubro de 2013. Naquele mês, o Grupo Gestor do PAA (GGPAA) editou a Resolução nº 62, de 24 de outubro de 2013, que dispõe sobre a destinação dos alimentos adquiridos pelo PAA e delimita o conceito de rede socioassistencial. Este novo entendimento do GGPAA restringiu a rede socioassistencial às unidades do Sistema Unificado da Assistência Social (SUAS) e às entidades sem fins lucrativos, inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), reduzindo de forma significativa as entidades que podem receber os alimentos, tais como: escolas, creches, restaurantes populares e hospitais públicos.

Em 2014, vieram outras mudanças, de cunho operacional, por meio do Manual de Operações da Conab (MOC), que serão apresentadas a seguir. Salienta-se que a ordem em que estão apresentados os temas não tem por objetivo fazer nenhuma hierarquização.

7.1.1 Alterações nos procedimentos operacionais e exigências de novos documentos

Os pontos a seguir tentam esclarecer parte das alterações em curso, embora não representem o conjunto dessas mudanças. A relevância desses tópicos está diretamente vinculada aos impactos gerados às operações do PAA, tais como, o efeito sobre as organizações e o grau de dificuldades para futuros ajustes, tendo em vista que essas medidas estão sendo adotadas por meio de Decreto.

a) Vigilância Sanitária

Em relação à comercialização dos produtos de origem animal, a Conab aceitava uma declaração da autoridade municipal que atestava a qualidade dos produtos, em que declarava a sua aptidão para consumo humano, por atender os requisitos sanitários. Esse procedimento

permitia que os alimentos produzidos pelas organizações sociais, que não estivessem registrados pelos diferentes sistemas de vigilância sanitária, pudessem ser comercializados no PAA. Isto se justificava, no entender da Companhia por que: *i*) diversos municípios enfrentam dificuldades financeiras e limitações técnica-operacional para implementar seus próprios Serviços de Inspeção Sanitária; *ii*) pela morosidade na implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa)⁴⁹; *iii*) pelo fato de que nas operações do PAA municipal, realizadas a partir dos convênios do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e os entes municipais, são adotados procedimentos similares, o que não faria sentido a Conab ser impedida de adotar um procedimento isonômico.

No final de 2013, a Conab foi notificada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), sendo obrigada a seguir a legislação vigente, sob pena de seus gestores serem responsabilizados administrativamente. Sabe-se que essa determinação do Mapa (sanitária) está retirando uma série de organizações sociais, sobretudo de mulheres, que trabalham com polpas de frutas, sucos e outras bebidas, assim como os produtos de origem animal que, até então, eram comercializados no âmbito do PAA. Cabe destacar que, ao longo desses 10 anos de funcionamento do Programa, nunca houve qualquer registro a respeito de problemas referentes ao consumo de alimentos contaminados, mesmo sendo consumidos em larga escala por crianças, nas escolas, e por diversas outras pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional em todos os estados brasileiros.

b) Declaração de Aptidão ao PRONAF⁵⁰(DAP)

Para acessar a modalidade de Doação Simultânea, começou a ser exigido, a partir de 1.º de agosto de 2014, além da apresentação das Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs) individuais (pessoa física) de cada participante do projeto, que as organizações apresentem a DAP Jurídica. Registra-se que, na Formação de Estoques, essa exigência começou a valer desde março de 2014 (Título 33, MOC/Conab).

Esse instrumento foi desenvolvido para facilitar o acesso das organizações da agricultura familiar ao crédito coletivo⁵¹, uma vez que substitui as DAPs individuais. No

⁴⁹ BRASIL. Decreto n. 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 mar. 2006, Seção 1, p. 82.

⁵⁰ Informações sobre o Pronaf estão disponíveis em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

PAA, entretanto, o uso desse documento isoladamente, sem a apresentação das DAPs individuais, deve ser evitado, em função da aquisição dos alimentos ser restrita àqueles que se enquadram nos critérios da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.⁵² Tudo indica que a apresentação da DAP Jurídica não elimina a necessidade de apresentar o extrato das DAPs individuais, o que passa a ser um procedimento mais trabalhoso e sem finalidade, uma vez que não reduz a necessidade da apresentação de documentos; pelo contrário amplia a dificuldade de acesso, lembrando que as organizações da região Norte praticamente não dispõem da DAP jurídica.

A Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nº 21, de 27/3/2014, art. 2.º, inciso VI, define que a DAP jurídica é “utilizada para identificar e qualificar as formas associativas das Unidades Familiares de Produção Rural organizadas em pessoas jurídicas”. Ao mesmo tempo, em seu art. 8.º, incisos II e III⁵³, flexibiliza quanto ao público que pode participar dessa organização, discriminando entre “pronafricanos e não pronafricanos”. Essa classificação está expressa ao definir que a composição seja de, no mínimo, 60% de associados ou participantes enquadrados nos critérios da Lei nº 11.326. O que possibilita que uma determinada organização, possuidora da DAP Jurídica, poderá aceitar que seu quadro de associados seja constituído, em até 40%, de médios e grandes produtores, sem nenhuma relação com a agricultura familiar.

c) Termo de Compromisso do Fornecedor (pessoa física)

Trata-se do novo documento que passa a ser assinado individualmente entre o participante do projeto e a sua organização social (cooperativa ou associação). Esse Termo descreve compromissos e direitos de ambos, explicitando, por exemplo, que concorda com os descontos e os valores preestabelecidos em Assembleia.

⁵¹ Os créditos do Pronaf podem ser concedidos de forma individual ou coletiva, sendo considerado crédito coletivo quando formalizado por grupo de produtores para finalidades coletivas. Para mais informações, acesse <<http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ#3>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

⁵² Conhecida como Lei da Agricultura Familiar - BRASIL Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27jul. 2006, Seção 1, p. 1

⁵³ Portaria MDA n. 21, de 27/3/2014, que estabelece as condições e procedimentos gerais para a emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) diz, em seu art. 8.º: II – Cooperativas (singulares ou centrais), aquelas que comprovem que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus associados são agricultores familiares com DAP válida de Unidade Familiar de Produção Rural; e III – Associações da Agricultura Familiar, aquelas que comprovem, no mínimo, que 60% (sessenta por cento) de seus participantes são agricultores familiares com DAP válida de Unidade Familiar de Produção Rural.

d) Termo de Compromisso Bipartite

Esse termo visa a pactuação entre a organização fornecedora e o poder público local por meio da assinatura de um Termo Bipartite, o qual prevê que as entidades que recebem os alimentos têm o aval do ente municipal e, necessariamente, devem estar enquadradas nos termos da Resolução, nº 62. Cabe salientar que a única novidade desse instrumento é a de assegurar a anuência do município quanto ao enquadramento das organizações receptoras.

É importante registrar que todas as informações que devem constar do Termo Bipartite sempre foram parte integrante da proposta de participação (projeto) desde 2003, quando a modalidade de Doação Simultânea começou a ser instituída pela Conab. Com a implantação da Transparência Pública do PAA, desde 2009, essas informações detalhadas de cada projeto foram disponibilizadas pelo portal da Conab para qualquer cidadão ou instituição poder acessá-los.

e) Entidade Receptora

Para formalizar o projeto com a Conab, as organizações consumidoras têm que assinar um Termo de Compromisso com direitos e obrigações, em relação à execução do projeto. Esse Termo deverá detalhar os produtos a serem recebidos, a forma de entrega, a periodicidade, entre outros. A organização consumidora tem que definir, neste ato, as três pessoas autorizadas a assinar o Termo de Aceite no momento da entrega dos produtos, condicionando que a organização tem por obrigação checar a qualidade visual e fazer a pesagem dos alimentos recebidos. Essa condição deve ser observada no decorrer de todo o projeto.

f) Substituição de produtos ao longo da execução dos projetos com a Conab

Seguindo à reivindicação das organizações e, conforme as orientações extraídas do resultado do debate no Grupo Consultivo do PAA (GGPAA), ao final de 2013, e da última reunião em fevereiro de 2014, a substituição dos produtos deveriam ser aceitas, nas seguintes situações:

- Quando houver a troca de um produto por outro, constante da Cédula do Produtor Rural (CPR), com mudanças na quantidade a ser fornecida, mas sem alteração no valor global do contrato, ela pode ser realizada diretamente pela organização

proponente no sistema, sem a necessidade de comunicação a Conab. Nesse caso, deve ser registrada a concordância da(s) entidade(s) consumidora(s), por meio do Termo de Substituição de Produtos devidamente assinado pelas organizações e arquivado na proponente para futura comprovação, se for o caso;

– caso a troca venha a ser por um produto que não consta da CPR, mas tenha o preço aprovado pela Conab, a organização deve inserir a mudança, por meio do sistema, desde que não altere o valor global da proposta e que siga o mesmo procedimento, quanto à anuência das entidades consumidoras;

– nas situações em que a troca venha a ser por produto que não consta da CPR e que tenha referência de preço aprovado pela Conab, a organização proponente terá que enviar a solicitação prévia a Conab para avaliação e autorização, se for o caso. Nesta situação, seguiria o fluxo do normativo vigente.

g) Pagamento aos agricultores (as) e prestação de contas

A Conab excluiu a exigência que havia feito, por meio da Circular Interna da Diretoria de Política Agrícola e Informações (Dipai), nº 314, de 11/10/2013, que obriga a cooperativa ou associação a comprovar o pagamento aos fornecedores individualmente, por meio de depósito em conta corrente para cada agricultor(a). Esta mudança não elimina a necessidade das organizações de comprovarem esse pagamento individual e detalhado.

A organização deverá adotar uma rotina que permita registrar os procedimentos para cada pagamento individual, discriminando: o nome do fornecedor ou fornecedora, o valor devido, os descontos (decorrentes dos acordos internos de cada organização, referente às despesas operacionais e administrativas) e o valor efetivamente pago. Para dar quitação a esse pagamento, passa a ser obrigatória a assinatura individual de quem o recebeu. É importante salientar que o novo Decreto prevê que esses documentos devem ficar devidamente arquivados por 10 anos. Registra-se que esta exigência é descabida, pois exigir de uma organização social que venha a preservar documentos por uma década não condiz com a realidade estrutural dessas organizações. Esse procedimento também é importante durante as prestações de contas do projeto a Conab. A partir da segunda entrega, cada organização tem que apresentar a comprovação dos pagamentos realizados, referente à entrega anterior. Esse relatório deve conter uma síntese das informações referentes aos registros financeiros.

h) Descontos

Fruto de debate no Grupo Consultivo, ao final de 2013, o novo Decreto avança ao explicitar que “na hipótese de pagamento por meio de organizações fornecedoras, os custos operacionais e administrativos podem ser deduzidos do valor pago aos beneficiários fornecedores”.

i) Prestação de contas (PAA entregas)

Conforme previsto no MOC, a partir de janeiro de 2014, passou a ser obrigatório o uso da ferramenta PAA-Entregas para todas as organizações. Trata-se de um módulo do Sistema do PAA da Conab, que começou a ser implantado em 2012. Até dezembro de 2013, oito estados já haviam implantado esta ferramenta. A implementação deste módulo visa diminuir o trabalho documental nas Superintendências Regionais (Suregs) da Conab, como forma de superar as deficiências de pessoal da Companhia, possibilitando ainda diminuir o tempo de análise das prestações de contas e liberar os recursos de forma mais tempestiva para cada organização.

Possivelmente, o grande desafio para a sua implementação é a necessidade de capacitação dos usuários, tanto dos técnicos da Conab, como, em especial, das organizações fornecedoras dos alimentos que operam o PAA. Além disto, muitas organizações têm limitações de acesso à internet, mesmo com *link* de qualidade, embora o módulo permita operar *off-line* (desconectado da internet) durante o procedimento de inclusão dos dados. Ainda assim, até 2013, nos estados que haviam adotado o PAA-Entregas, a prestação de contas estava sendo realizada pelo próprio pessoal da Conab como forma de qualificar o gerenciamento dos projetos e por limitações de uso (pessoal e *hardware*) nas organizações fornecedoras.

j) Adoção do Cadastro de Produtores e outros operadores com a Conab

A Conab finalizou, em 2013, o sistema que permite cadastrar todos os seus operadores. Esse sistema foi desenvolvido, inicialmente, para atender uma necessidade da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Uma vez implantado, esse sistema emite um histórico de idoneidade de pessoas físicas e de organizações sociais vinculadas ao PAA. Para tanto, o seu funcionamento depende do cadastramento de produtores e organizações no sistema e procedam uma atualização das informações anualmente. Essas informações são úteis para o acompanhamento do PAA - assim como de outras Programas ou modalidades

operacionalizadas pela Companhia, tais como, Milho Balcão, Aquisição do Governo Federal (AGF), Contrato de Opções, Operações de Subvenção –Prêmio de Escoamento do Produto (PEP) e Valor de Escoamento do Produto (VEP) –, entre outras.

Em que pese a disponibilidade operacional desse sistema, o volume de recursos envolvidos na PGPM e as inúmeras denúncias de irregularidades na execução dessa política, nenhuma providência foi tomada pelo Mapa, nem pela Conab, para implementar esse cadastramento.

Aproveitando a disponibilidade dessa ferramenta, a Superintendência da Agricultura Familiar (Supaf), da Conab, poderia adotar novos procedimentos para qualificar o controle e a gestão do PAA. A partir do uso desse Sistema, caso uma organização viesse a apresentar algum problema na execução do Programa, esse dado passaria a constar do seu cadastro e a impediria de acessar o PAA pelo tempo determinado, em norma específica. Esta nova condição seria aplicada tanto à pessoa física, identificada pelo sistema por meio do Cadastro Pessoa Física (CPF) ou da DAP, quanto à pessoa jurídica, ao utilizar o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Essa iniciativa necessita de melhor definição, uma vez que a penalidade e a inclusão no cadastro e na condição positivada (pessoa física e jurídica), seria para quem cometeu “dolo ou má-fé”. O fato é que há a necessidade clara e objetiva de definir o que se entende por “dolo ou má-fé”, sob o risco do enquadramento ser realizado a partir de entendimento subjetivo de um fiscal.

Dessa forma, um mecanismo dessa natureza só deveria ser instituído a partir de um processo que possibilite a ampla defesa prévia da organização. Ainda, internamente, a Conab tem que definir administrativamente como executar os procedimentos de análise, avaliação e julgamento de possíveis recursos. Também deve assegurar que a instância de avaliação seja composta por pessoas que tenham profundo conhecimento do Programa, com intuito de garantir capacidade técnica na análise dos processos, com vistas a confirmar ou reformar as recomendações oriundas da ação de fiscalização. Tudo isso, necessariamente, deverá assegurar os princípios da impessoalidade, idoneidade e independência desse processo, com vistas a garantir transparência e ampla defesa, assim como sanções assentadas em fatos concretos e objetivos.

k) Os limites financeiros são individualizados para cada modalidade

O governo confirmou o que vinha sinalizando ao Consea e aos movimentos sociais, ou seja, aumentou significativamente os limites financeiros do PAA, por família. A partir desta medida os limites deixam de ser considerados pelo somatório das vendas por família (para cada DAP considerando o mesmo ano fiscal), e passam a ter limites para cada modalidade, deixando assim de ser cumulativos.

O limite para cada modalidade, por família, foi estabelecido pelo último Decreto (nº 8.293/2014)⁵⁴ e ficou assim:

- **Doação Simultânea (DS):** R\$ 8 mil/DAP/ano para quem participa de projetos coletivos (associações e cooperativas). Nas vendas ao PAA, que forem realizadas individualmente, o limite será de 6,5 mil reais/DAP/ano;
- **Compra Direta (CD):** R\$ 8 mil/DAP/ano;
- **Formação de Estoque (FE):** R\$ 8 mil/DAP/ano;
- **PAA-Leite:** R\$ 4 mil/DAP/semestre, caso tenha produção própria poderá chegar a R\$ 8 mil/DAP/ano;
- **PAA Sementes (SEM)** – nova modalidade que foi instituída por este Decreto (Artº 17) – o teto será de R\$ 16 mil/DAP/ano.

Dessa forma, o novo Decreto do PAA autorizou que a mesma família possa comercializar (por ano) ao Programa até R\$ 40 mil, desde que acesse simultaneamente todas as modalidades de aquisição (DS+CD+Leite+SEM). Esta mesma que vendeu 40 mil em produtos ao PAA pode ainda acessar mais R\$ 8 mil na modalidade de Formação de Estoque (FE), mas, desde 2014, a devolução deste recurso em espécie (em recursos financeiros) passou a ser obrigatória. O Grupo Gestor do PAA ampliou significativamente as possibilidades de venda de alimentos para o Programa a partir da publicação desse Decreto, crescendo em 5 vezes o limite por família (R\$ 40 mil/ano) em relação ao limite máximo que operava até agosto de 2014 (R\$ 8 mil/família/ano), em função da desvinculação dos limites entre as modalidades.

A exceção permaneceu para a modalidade Doação Simultânea. Nesse caso, os (as) agricultores (as) tem que fazer a opção entre operar com o estado, com o município ou com a

⁵⁴ BRASIL. Decreto n. 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto nº-7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 ago. 2012, Seção 1, p. 3.

Conab. Uma mesma DAP individual não pode mais constar em projetos de execução com a Conab, e pertencer a uma associação ou cooperativa e, ao mesmo tempo, entrar como pessoa física, de forma individual, em operações - como fornecedor - de um estado ou município. Está vedado participar de entregas a executores diferentes, simultaneamente, independentemente se a sua participação, na Doação Simultânea, alcançou ou não o limite anual (por DAP) para cada família.

Considerando as organizações fornecedoras (Pessoa Jurídica), o limite passou a ser:

- **Doação Simultânea:** R\$ 2 milhões/ano;
- **Formação de Estoque** (operação exclusivamente financeira): R\$ 1,5 milhão/ano;
- **PAA Sementes:** caso a operação venha a ser superior a R\$ 500 mil, deve ser, necessariamente, precedida de Chamada Pública, as demais devem seguir o normativo atual da Conab (apresentação do projeto diretamente as Suregs). Para os casos em que venha a ser adotado o procedimento da chamada de compra acima de R\$ 500 mil, o teto passa a ser o mesmo da Compra Institucional (R\$ 6 milhões/organização/ano).

7.1.2 Alterações nas modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

7.1.2.1 Formação de estoque

Para acessar essa modalidade, passou a ser obrigatória, a partir de março de 2014, a apresentação da DAP Jurídica, conforme decisão do GGPA. Além disso, ao final de 2013, por orientação do MDS, a Conab deixou de contratar novas operações de Formação de Estoque para entrega física, ou seja, deixou de pagar a CPR (contrato) com a própria produção. Essa decisão político-administrativa foi incluída no Decreto nº 8.293/2014. A partir do final de 2013, todas as operações contratadas foram realizadas, exclusivamente, como operações financeiras (quitação da CPR em espécie). Essa posição reforça a tese do Ministério da Fazenda (MF) de que essa modalidade deveria deixar de existir, uma vez que poderia ser substituída por uma das linhas de crédito do Pronaf, passando a ser uma linha de comercialização “bancarizada”. Ainda, a vigência do contrato está mantida, podendo essas operações serem realizadas, com prazo para a sua liquidação em até 12 meses. Foi vetada a possibilidade da Conab proceder prorrogações administrativamente, independente da justificativa.

7.1.2.2 PAA Sementes

A partir do novo Decreto, foi instituído o limite de R\$ 16 mil, através da publicação de uma Resolução⁵⁵, com vistas a definir o funcionamento dessa modalidade. Abaixo estão pontuados alguns temas que foram apresentados pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), por meio de carta aberta que apresenta uma análise crítica sobre o estado da arte das sementes crioulas no âmbito do PAA:

- a) Obrigatoriedade de registro das sementes no Cadastro Nacional de Sementes Crioulas;
- b) exclusão das entidades dos agricultores entre os órgãos “demandantes” de sementes, que passa a ser obrigatório o encaminhamento da demanda a Conab, seja por um dos órgãos seja por entidades públicas, nominados nesta Resolução;
- c) exigência de Chamada Pública para projetos acima de R\$ 500.000,00;
- d) a exigência de DAP para os/as beneficiários/as que recebem sementes;
- e) precificação das sementes crioulas.

Esse tema encontra-se em discussão permanente na Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg) de sementes e teve mais uma reunião, ocorrida nos dias 18, 19 e 20 de novembro de 2014, quando foi realizada a 9ª reunião da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO). Nesta oportunidade, o governo tencionou mais uma vez os membros da sociedade civil da Subcomissão que trata do tema das sementes crioulas, com vistas a publicar uma nova Resolução, mesmo sem aceitar as propostas da sociedade civil. O problema é que há divergência entre as próprias organizações da sociedade civil, em função de concepções diferentes sobre o papel dessa modalidade no contexto do PAA. Para alguns, essa ação do PAA se tornou uma estratégia de mercado e para outros é uma ferramenta que contribui para fortalecer os bancos e as casas comunitárias de sementes crioulas. Assegurando, assim, a autonomia e a capacidade de agência da agricultura familiar,

⁵⁵ Resolução n. 68, de 02 de setembro de 2014. Disponível em <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_09_15_16_14_52_resol.pdf>. Acessado em 20.10.2014.

dos assentados da reforma agrária, das mulheres camponesas, dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

7.1.2.3 Doação Simultânea

O nível de exigência documental e de procedimentos, a partir do novo Decreto e da nova Resolução e, em especial dos ajustes promovidos por meio do Manual de Operações da Conab, que devem ser colhidas em cada uma das propostas de participação que a Conab venha a formalizar (CPR), tornou essa modalidade mais complexa de operar.

Passou a ser obrigatório, no contexto de cada projeto, que as organizações de produção (proponentes) façam cada agricultor ou agricultora que venha a fazer parte da proposta de participação no PAA assinar uma declaração de que está ciente dos descontos que serão aplicados durante a execução do projeto. Estes descontos se referem aos custos operacionais e administrativos da organização, inerentemente ao processo de operacionalização da proposta aprovada pela Conab. Constam ainda, dessa declaração, os compromissos e direitos da organização proponente e dos participantes da CPR contratada pela Conab.

Além da anuência formal de um Conselho local, que é exigida pela norma para aprovar um projeto do PAA, passou a ser obrigatória a apresentação do Termo Bipartite a Conab. Este Termo consiste na concordância de um representante formal do município sobre as entidades consumidoras que devem receber esses alimentos doados pelo Programa. Salienta-se que a partir de 1º agosto de 2014, todas as organizações receptoras devem estar cadastradas como de assistência social pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). Está dispensada deste enquadramento toda a rede de equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), definidas pelo MDS, como as escolas públicas, creches reconhecidas pelo Ministério da Educação (MEC), restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

A organização fornecedora deve instituir um “Caderno de Entregas” para registrar todos os pagamentos realizados ao longo do projeto, descrevendo para quem foi pago o valor devido em cada pagamento, o desconto efetuado e o valor líquido efetivamente pago, ficando devidamente atestado (assinado) que a pessoa recebeu e concordou com o montante do recurso financeiro pago. A intenção é facilitar o acompanhamento da fiscalização e dos órgãos de controle aos projetos e dar mais transparência às operações. Ao mesmo tempo, protege os gestores das organizações de quaisquer divergências futuras.

Para a conferência das DAPs, a Conab está mais uma vez fazendo gestão, junto ao MDA, com vistas a viabilizar o acesso automático pelos Sistemas da Conab, ao Banco de Dados das DAPs, da Secretaria da Agricultura Familiar deste Ministério. É importante ressaltar que esse procedimento ainda não foi operacionalizado entre a Conab e o MDA, embora seja debatida essa necessidade há muitos anos.

Os participantes da oficina de avaliação do PAA, no ENA, levantaram algumas preocupações operacionais, tais como: “caso um agricultor tenha vencido a sua DAP, no momento do envio da proposta, ficará de fora? Caso algum participante não tenha conseguido renovar sua Declaração de Aptidão, isso atrasará o envio do projeto ou refazê-lo, cortando quem estiver nessa condição?”. Enfim são questões que merecem um tratamento especial, sobretudo um debate, uma vez que o tema que envolve as DAPs tem sido um permanente tensionamento no processo de execução do PAA.

Existem propostas como as de Guilherme Delgado, que sugere o uso - em caráter suplementar - da adoção do cadastro da Previdência Social. Para tanto, bastaria apenas uma decisão político-administrativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que incluía em seus normativos essa abertura, assim como o uso do cadastro de outros órgãos do governo federal, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) - para os extrativistas -, Fundação Palmares - para quilombolas - e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) - para os indígenas -. Esse procedimento já é adotado para os assentados da reforma agrária, cuja referência não é o cadastro da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), mas sim o cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A inclusão desse procedimento facilitaria o acesso ao PAA, além de estabelecer maior racionalidade administrativa e ação colaborativa entre os órgãos, respeitando e fortalecendo a especificidade de cada órgão e das diferentes categorias sociais em que trabalham.

É importante lembrar que, nessa modalidade (Doação Simultânea), o uso da mesma DAP somente pode ocorrer para a venda no PAA, estabelecendo a relação formal, exclusivamente, com uma unidade executora (estado, município ou Conab), mesmo que o limite individual não tenha sido utilizado no ano.

A expectativa em ajustar o mecanismo operacional de substituição dos produtos justifica-se pela necessidade da adoção de procedimentos que respeitem a dinâmica agrícola. O PAA surgiu como um Programa que proporciona o ajuste do projeto ao longo da sua execução, com vistas a assegurar o abastecimento das entidades consumidoras a partir dos produtos disponíveis, respeitadas as normas e os princípios do Programa. Esse procedimento poderia ser qualificado a partir da adoção de mecanismos que proporcionassem o

fortalecimento do controle social e conferissem maior agilidade em proceder aos ajustes ao projeto em execução.

Como descrito acima, ficou a cargo da entidade recebedora a responsabilidade de pesar os produtos e checar a sua qualidade visual, antes de proceder o “de acordo” no Termo de Aceitabilidade. Porém, nos casos em que os alimentos são entregues diretamente ao município, por meio das “centrais de recebimento”, o ateste é feito pelo próprio funcionário municipal.

É importante registrar que, nesses casos em que a entrega é efetuada diretamente para o município, não há prestação de contas de quem efetivamente consumiu os alimentos, pois as notas fiscais são emitidas para o ente municipal e este emite o Termo de Aceite, finalizando a prestação de contas nessa etapa. O mesmo acontece no PAA-Leite e nas operações de Doação Simultânea operacionalizadas diretamente pelos estados e municípios. Entende-se que essa situação amplia o risco de desvios ou de manipulação do uso político desses alimentos, pois fica suprimida a fase de legitimação documental por parte das organizações consumidoras. Esse procedimento também enfraquece o processo de construção social do mercado, ao centralizar o desenho operacional em mãos dos agentes públicos municipais, ao invés de avançar na perspectiva de qualificar o processo de controle social do Programa, assegurando o maior envolvimento de outros atores locais.

7.1.2.4 Modalidade Compra Direta

A modalidade Compra Direta passou a ser destinada meramente a compras governamentais em que o mercado estiver com os preços deprimidos, deixando de ser utilizada de forma estratégica para a formação de estoques públicos, sobretudo, com a redução do novo limite para R\$ 500 mil por CNPJ (organização). Entende-se que esse procedimento limitou a capacidade de compra desta modalidade. Esses estoques da agricultura familiar, em geral, foram destinados ao atendimento das populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, em especial os acampados - que aguardam pelo processo de implementação da reforma agrária, os indígenas e os quilombolas; nas situações de emergência (calamidades) para atendimento as ações da Defesa Civil em que, ao mesmo tempo, cumpre sua função de política agrícola ao assegurar preços melhores que os da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e ao proporcionar a comercialização de parte da produção da agricultura familiar e camponesa.

7.1.2.5 Compras institucionais

A modalidade de Compras Institucionais foi criada a partir do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012⁵⁶, com a finalidade de atender as demandas regulares de consumo de alimentos, por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O que justificou a criação dessa modalidade foi a expectativa de abertura de novos espaços para a agricultura familiar comercializar sua produção por meio do mercado institucional, com vistas a abastecer parte da demanda da rede de restaurantes universitários e hospitalares, assim como as compras realizadas pelos órgãos das Forças Armadas. Essa iniciativa busca ainda estimular os estados e municípios a adotar o mesmo procedimento a partir do uso das dotações orçamentárias próprias destinadas a compra de alimentos.

Por orientação do MDS, a Conab passou a utilizar essa modalidade para aquisição dos alimentos destinados à composição das cestas de alimentos que vão para acampados, indígenas e quilombolas. Essa nova orientação serviu para desativar as operações da Formação de Estoques com pagamento em produto e a própria modalidade de Compra Direta, que também servia para fomentar a produção, assegurando preços justos e formando estoques públicos de produtos básicos ou de importância regional, tais como, arroz, feijão, leite em pó, milho, farinha de mandioca e castanhas.

7.1.3 Aspectos gerais para reflexão sobre os possíveis impactos dessas mudanças

Há relativo consenso no Consea, no FBSSAN, na ASA, na Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e nos movimentos sociais e, de certa forma, no próprio governo, em relação ao PAA, no tocante à sua capacidade de promover processos de estímulo às relações sociais em rede. Esses processos fortalecem o tecido social local, geram oportunidades de diálogo entre as organizações produtoras e consumidoras e criam oportunidades para estabelecer novas relações sociais para além do Programa. Estas dinâmicas se deram, sobretudo, nas operações realizadas pela Conab. Ao longo dessa trajetória recente, o PAA acompanhou ajustes e mudanças normativas, que, na maioria das vezes, foram precedidas de construção política, a partir de muito diálogo com o Consea e as organizações sociais. Ainda, em 2011 e 2012, o MDS avançou nas parcerias com os entes federados a partir da criação do

⁵⁶ Conforme descrito no Capítulo IV, deste Decreto - Das Modalidades de Execução do Programa de Aquisição de Alimentos -, art. 17, inciso V.

novo instrumento denominado "Termo de Adesão", que veio para substituir os Convênios com a perspectiva de agilizar os procedimentos administrativos e avançar na execução do PAA com os entes federados por meio desse novo instrumento.

Para isso, o MDS firmou os Termos de Adesão com a maioria dos estados brasileiros e avançou na parceria com centenas de municípios. Segundo informações em seu *website*, em agosto de 2014, 647 municípios - de 23 estados brasileiros - haviam aderido ao Programa. Ao considerar o número de estados, poderia, *a priori*, presumir uma cobertura bastante expressiva do PAA, isto é, cerca de 85% dos estados brasileiros mais o Distrito Federal. Porém, ao fazer essa análise exclusivamente a partir dos municípios que aderiram ao Programa, junto ao MDS, fica evidente que a cobertura é baixa. Essa adesão representa menos de 12% do total dos municípios. Outro aspecto relevante é a concentração em poucos estados, sendo que 78% desses municípios que aderiram ao PAA encontram-se localizados em apenas 5 unidades da federação: Bahia (BA), Rio Grande do Sul (RS), Maranhão (MA), Minas Gerais (MG) e Ceará (CE)- considerando a ordem decrescente do número de municípios por estado. A representação estadual que aparentemente chegava a 85% do território nacional - em função dos Termos de Adesão assinados, entre MDS e estados - não passa de 20% quando analisado por este prisma. À exceção de Minas Gerais, todos os outros estados representativos são politicamente alinhados ao governo federal. Não se trata de uma ilação à falta de relação republicana do MDS em relação aos estados, até porque já existem Termos de Adesão em 23 estados brasileiros mais o Distrito Federal, mas o que talvez explique, em boa medida, essa baixa execução pelos demais estados e o Distrito Federal é o baixo interesse pelo PAA.

Esse fato sugere, sobretudo, uma profunda reflexão daqueles que acreditam na possibilidade de avançar a execução do PAA por meio do fortalecimento do pacto federativo em detrimento do papel que a Conab vem cumprindo para efetivação desse Programa. Esse pacto pressupõe o interesse mútuo (reciprocidade), o que parece não ser o caso nessa relação do MDS com os estados, além de representar um caminho que enfraquece o protagonismo das cooperativas e associações.

Ao mesmo tempo, em 2011, o MDS firmou nova parceria com a Conab ao assinar um Termo de Cooperação, válido até 2015, com a previsão de repasses de recursos de aproximadamente R\$ 2,6 bilhões. Essa foi uma afirmação importante do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) neste período, pois esta iniciativa sinalizava que o modelo de execução da Conab, por meio das organizações sociais, estava preservado e fortalecido em função do volume de recursos que deveriam ser aplicados.

O Termo de Cooperação entre MDS e Conab previu que as ações da Companhia, no âmbito do PAA, seriam executadas prioritariamente para o público do Programa Brasil Sem Miséria (BSM), com vistas a contribuir para que os povos indígenas, os quilombolas e as demais populações tradicionais, assim como os grupos de mulheres e os assentados da reforma agrária fossem priorizados pelo PAA. Cabe salientar que a Conab cumpriu esse Acordo, superando a meta de inclusão de 50% desse público no Programa, referente ao ano de 2012.

Em relação às mudanças normativas, sugere-se que, antes de adotá-las, deveriam ser precedidas de um amplo processo de debate com o Consea e as organizações que operam o Programa em todas as regiões do País, com vistas a analisar e refletir sobre os possíveis impactos e consequências dessas mudanças na “vida” do PAA. A exemplo da Resolução nº 62/2013, do Grupo Gestor, que passou a exigir o registro das organizações consumidoras de alimentos no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o que veio a provocar a exclusão de inúmeras organizações comunitárias. Nessa mesma linha, o MDA passou a exigir que as variedades de sementes crioulas - para serem comercializadas no PAA - viessem a ser registradas em um "sistema" vinculado a este Ministério. A questão é que esse sistema do MDA foi criado para atender uma exigência do Banco Central e do Ministério da Fazenda, em função das operações do crédito rural (Pronaf), portanto sem nenhuma relação com o PAA. Isto passou a enfraquecer a conquista que havia sido garantida pelo governo para a comercialização das sementes crioulas, quando assegurou a necessidade de serem descritas no Registro Nacional de Sementes e Mudanças (Renasen), vinculado ao MAPA.

Cabe salientar que essa medida de registro das sementes crioulas se originou do debate no âmbito do Pronaf, isto é, não há nenhuma relação com o PAA, mas, em função de um acordo da SAF com a Área Econômica do governo, começou a garantir o reconhecimento dessas sementes pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) referente às operações do Pronaf. Esse acordo dizia respeito a criação de um sistema de registro das sementes crioulas, com vistas a garantir que, em caso de perdas por ocorrência de fenômenos climáticos, as áreas financiadas pelo Pronaf, em que houve uso das sementes crioulas "registradas" no MDA, seriam passíveis de enquadramento no seguro agrícola conforme as normas do Manual de Crédito Rural (MCR). Mais uma vez, assim como na exigência da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), o PAA se subordina a normas e procedimentos relacionados ao crédito agrícola do Pronaf.

Cabe salientar que todas as medidas consideradas “saneadoras” estão centradas na operação PAA/Conab. Isso leva a um questionamento: as operações no PAA-Leite e aquelas

realizadas com estados e municípios, pelo MDS, gozam de total confiança do governo e dos órgãos de controle? Salienta-se que o formato e as normas de operacionalização das aquisições do PAA realizadas pelos estados e municípios não sofreram nenhuma alteração significativa, continuam sendo praticamente as mesmas, anterior a 2013. Esse processo tem demonstrado claramente que as preocupações, até aqui, estão recaindo exclusivamente sob o formato das operações realizadas pelas organizações sociais, executadas por meio da Conab.

No senso comum da administração pública, pode-se considerar "natural" que os ajustes que venham a ser tomados, em relação a uma determinada política pública - visando à melhoria de seus controles internos - tendem a ampliar os procedimentos burocráticos. Entende-se que essa questão pode ser enfrentada a partir da escolha entre dois caminhos, os quais produzirão repercussões distintas. Essa escolha é política e tende a seguir a cultura da administração pública e de seus gestores, que em geral se pautam por decisões exclusivas dos agentes governamentais, como foi o caso do PAA, sobretudo a partir de 2013. Cabe salientar que o processo de debate e construção no Consea foi bastante exitoso, em diversos momentos desse Programa, desde 2003. Essa deveria ter sido a postura dos gestores, com vistas a legitimar e respeitar os processos participativos (ouvindo, ponderando, incorporando as sugestões das organizações sociais) e dando continuidade ao processo de fortalecimento da construção social do PAA.

Infelizmente, a partir de 2013, no âmbito desse Programa, o governo escolheu a vertente do incremento documental (burocracia) como resposta para ampliar os níveis de controle. Associado a isto, encontra-se o esforço em ampliar o ingresso dos municípios como "parceiros" na execução do Programa, com a justificativa de assegurar maior capacidade de controle nas suas operações, por meio da descentralização das ações governamentais e, ao mesmo tempo, transferindo a responsabilidade pela sua gestão.

Ninguém está negando a importância da participação dos municípios; ela pode ser entendida como necessária e até bem-vinda, mas a questão-chave é como implementá-la. Nesse sentido, há o entendimento das organizações da sociedade civil, representada nesse debate com o governo sobre o PAA, de que essa participação poderia ser instituída com o intuito de acionar a interação entre os diferentes atores sociais. Ao mesmo tempo, ser o embrião para a promoção de um processo efetivo de controle social nas diferentes etapas da sua execução, o que significa que poderia ter sido construído outro caminho, talvez muito mais eficaz no ajuste dos rumos do Programa.

Acredita-se que o fortalecimento das organizações sociais, como sujeitos na execução do PAA, como dito acima, possa ser assegurado a partir da implementação de processos de

controle social no âmbito local. Esse instrumento de participação social poderia contribuir para a implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), servindo como um embrião de articulação de uma ação intersetorial. Também possibilitaria a ampliação da participação de representantes da sociedade civil dos Conselhos, tais como, o da Assistência Social, o do Desenvolvimento Rural e da Saúde, além das organizações de produção e consumo, compartilhando esse processo com representantes dos municípios. Esse processo poderia ser instituído em forma de Comissão, Comitê ou Fórum do PAA, no âmbito local. Esse “Fórum” poderia representar um processo mais virtuoso e eficaz no controle local das operações do PAA, respondendo de forma mais adequada, respeitando os princípios da administração pública, no tocante a impessoalidade, a moralidade e a economicidade. Esse processo possibilita ainda promover a interação entre sociedade civil e Estado, de forma mais equilibrada, preservando a atuação das organizações sociais como sujeito social, na implementação do Programa ao chamar o poder público local a se comprometer por suas responsabilidades, no contexto dessa ação.

Essa visão dialoga com as diretrizes e os objetivos do PAA e representaria uma iniciativa que contribuiria para fortalecer a Política Nacional de Participação Social (PNPS), conforme previsto nas suas diretrizes e nos seus objetivos⁵⁷. A percepção das organizações da sociedade civil - que têm acompanhado esse debate com o governo - é que essas mudanças que estão sendo promovidas, desde 2013, representam uma alteração da concepção desse Programa. Parte das organizações da sociedade civil do Consea e os movimentos sociais, que vem acompanhando o PAA desde a sua construção, consideram que está em curso um novo delineamento que está levando a criação de outro Programa e afastando-se das suas diretrizes originais. Como observou a Presidente do Consea, Maria Emília Pacheco Lisboa, o “PAA que queremos” é aquele que possibilita ser, ao mesmo tempo, um instrumento de política agrícola e de assistência social que possibilita fortalecer os circuitos locais de abastecimento; resgatar e promover os hábitos alimentares regionais; fortalecer organizações sociais em rede; promover a agrobiodiversidade e as novas relações de produção e consumo.

Parte dessas percepções foram observadas por este estudo, fruto dessas novas exigências em curso no Programa. Desta forma, como afirmar que as comunidades tradicionais e indígenas, os grupos de mulheres ou a juventude rural são prioritários se há uma evidente contradição quanto ao nível de exigência documental e de gestão que passaram a ser

⁵⁷ Para mais informações, consultar: BRASIL. Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 maio 2014, Seção 1, p. 6.

ainda mais complexos? O PAA era uma das poucas oportunidades reais de inclusão produtiva para essas famílias, grupos ou povos; na prática deixam de ser prioridade, porque é evidente que não conseguem responder a esse novo formato, que exige anuência prévia do município, DAP Jurídica, exigência de registros sanitários, entre outros.

Considerando que as mudanças e os ajustes estão sendo feitos para qualificar a gestão do PAA e minimizar os riscos de desvios, fica o questionamento em relação à exigência da DAP Jurídica e a liberalidade em aplicar as chamadas públicas, pois os elementos analisados não apresentam justificativa para a adoção dessas medidas.

No caso da DAP Jurídica - segundo a regra as organizações podem conter até 40% de não pronafianos. Neste caso, até que ponto esses produtores que não se enquadram nos critérios da Lei da Agricultura Familiar farão pressão para utilizara DAP individual daqueles que não utilizarem a sua cota anual, ou ainda tomar emprestado o nome daqueles que associados que não estão comercializando para o PAA? Lembrando que as novas regras do Programa permitem que na mesma DAP possa ser comercializado até R\$ 40 mil, caso venham a ser utilizadas todas as modalidades do Programa. Parece evidente que essa medida tende a ampliar os riscos de uso indevido de DAP e passar a atender pessoas estranhas aos critérios do PAA. Esses valores podem ser bem maiores, pois não há veto para que um mesmo agricultor participe de diferentes chamadas públicas do Programa, no caso da modalidade de Compra Institucional, desde que sejam executores distintos. Pode ser somado a isto a possibilidade em comercializar anualmente mais R\$ 20 mil com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Em relação ao uso pela modalidade de Compra Institucional pela Conab, ressalta-se que esta passou a implementar a chamada pública para as aquisições dos alimentos para as “cestas”. Outro elemento importante foi o rebaixamento do uso da Compra Direta, que passa a ser utilizada apenas para situações em que os preços de mercado estejam deprimidos. Junto a isto, a retirada da possibilidade do uso do pagamento da Formação de Estoque em produtos poderá restringir o uso desta modalidade àquelas organizações de grande capacidade econômica e maior escala de produção.

As grandes compras governamentais são importantes, mas estão reservadas a um estrato de organizações da agricultura familiar com maior acesso ao mercado formal de alimentos. Além disto, esse mecanismo sugere uma tendência que pode levar a maior homogeneização dos fornecedores (médias e grandes cooperativas) a partir das compras de grandes volumes e poucos produtos.

O PAA pode seguir, como disse Guilherme C. Delgado, uma linha de “comoditização”: embora o mercado seja institucional, há uma tendência de perda de identidade entre produção e consumo. O processo de construção social do mercado, que foi um dos grandes avanços do Programa, tende a perder relevância. A tônica do mercado local, o processo de fortalecimento do tecido social, a promoção das relações sociais entre as organizações que fornecem os alimentos e as que os consomem estão perdendo o foco e deixando de ser a prioridade.

Importante debater sobre o possível resultado que as mudanças tendem a provocar, com a desativação dos processos associativos e a desarticulação das redes construídas desde 2003. O formato do PAA, a partir do protagonismo das organizações sociais, possibilitou o surgimento de novas relações de mercado, em nível territorial, as quais contribuíram para promover maior autonomia das organizações sociais e o estabelecimento de relações de reciprocidade entre produção e consumo.

Nessa linha, ao trazer o conceito de metabolismo social que vem sendo trabalhado, entre outros, por González de Molina e Toledo (2011), em uma perspectiva de análise de fluxo de energia, matéria e informação e a relação com os aspectos produtivos, sociais e de mercado, pode-se dizer que o balanço é positivo. A produção local se estabelece, em muitos casos, a partir de sistemas assentados em bases camponesas, com *input* pequeno de energia externa, sobretudo os agroquímicos. Os circuitos de comercialização tendem a ser mais curtos: 80% dos alimentos consumidos são frescos, isto é, não há uma ideia de maximização dos lucros, porque as compras são realizadas pelo Estado, que respeita a realidade produtiva local e sazonal e que proporciona o fortalecimento dos hábitos alimentares regionais. Segundo os autores:

Los cinco procesos metabólicos se articulan de manera específica, particular y estable a lo largo del tiempo, lo que permite hablar de formas específicas de articulación entre ellos e con la naturaleza. Y son las instituciones, que expresan relaciones estrictamente sociales como la familia, el mercado, las reglas de acceso a los recursos, el poder político, la fiscalidad, el parentesco, el apoyo recíproco, etc., junto con otras dimensiones igualmente intangibles [...], las que suelen organizar socialmente esa articulación de los procesos metabólicos. (GONZÁLEZ DE MOLINA; TOLEDO, 2001, p.68-69)

A partir das evidências de ampliação da execução do PAA por meio dos estados e municípios, fica a pergunta: qual o papel que deverá ter a Conab com esse novo cenário? A Companhia passou positivamente por profunda mudança a partir de 2003, mesmo as ações do PAA não representando o maior volume financeiro, em função das intervenções da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que destinou, nessa última década, três a quatro vezes

mais recursos financeiros para o agronegócio, em especial para subvencionar os preços agrícolas, sobretudo, de grandes produtores rurais.

A cultura institucional da Conab alterou-se para melhor, em função da ampliação do seu escopo de trabalho e de ter auxiliado na democratização do acesso ao mercado institucional ao incorporar a agricultura familiar, os assentados da reforma agrária, os grupos de mulheres, os jovens rurais, os indígenas e os povos e comunidades tradicionais, mesmo com todas as limitações internas.

O PAA promoveu uma das maiores mudanças institucionais já vistas na história recente dessa Companhia. Então, o que farão com a Conab? Será redirecionada como historicamente foi para o agronegócio? Ou, então, passará a atender somente as médias e grandes cooperativas da agricultura familiar ao focar as grandes compras institucionais?

Qual a justificativa para criar tantas restrições para as organizações sociais que comercializam por meio da Doação Simultânea? Por que tantas exigências na operação da Conab? Nesse caso, está muito claro: as normas não simplificam a operação, ao contrário, dificultam, restringem o acesso de determinadas organizações ao PAA, sejam estas organizações fornecedoras ou consumidoras.

Por sua vez, as operações do Programa, por meio de estados e municípios, não priorizam organizações; ao contrário, atuam com as famílias individualmente. Esse procedimento enfraquece o associativismo e tende a ser menos eficaz na promoção da diversificação da produção. Há tendência clara de “prefeiturização” ao fortalecer as operações via estados e municípios.

Essas mudanças de orientação político-institucional, na Conab e no PAA, estão sendo feitas sem avaliar a profundidade de seus impactos. Mais uma vez esse processo leva a privilegiar o Centro-Sul. Ao realizar o cruzamento de informações do mapa da produção com o do consumo, permitir-se-ia visualizar o impacto dessas mudanças, tanto na Companhia, quanto no Programa. Entre os produtos mais consumidos (o arroz, o feijão, o trigo, o leite e as carnes), em termos de volume, há a produção concentrada, em boa medida, em alguns estados (centro-sul), e o consumo distribuído por todo o território nacional.

Mesmo admitindo que há certa dispersão da produção desses itens, o mesmo não ocorre com o mapa da indústria de processamento. A indústria, da mesma forma, acompanha a produção e está concentrada no centro-sul, inclusive a das organizações da agricultura familiar e da reforma agrária. Então, é evidente que a capacidade de fornecimento direto dessas organizações sociais tende a ser concentrada geograficamente. Para as outras regiões, mesmo que encontrem uma indústria disposta a fazer parceria, as organizações sociais do

PAA dependerão da terceirização desses serviços de processamento. Esse expediente tende a tornar a operação bem mais complexa e onerosa, reduzindo a capacidade de geração de renda, em função do pagamento pelos altos custos de processamento e logísticos. O PAA-Leite é a maior prova disso: até hoje, quem produz está subjugado a essa condição e dependente das empresas de laticínios.

Esse processo poderá promover, ainda mais, a fragmentação das ações do Programa, tornando a sua execução e o seu controle ainda mais complexos e suscetíveis a problemas na ponta. No caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), a relação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com estados e municípios é direta e exclusiva. Na PGPM também, todo o processo operativo é realizado pela Conab. Isso permite uma orientação mais clara ao público-alvo e maior racionalidade administrativa, não há riscos de sobreposição de ações, como no PAA. São três portas de entrada (Conab, estados e municípios), inúmeros interlocutores, distintas formas de operacionalizar (coletivo *versus* individual), problemas na formação dos preços, recebimento de projetos por demanda (PAANET) *versus* chamada pública, entre outros critérios de comparação.

O PAA está virando um emaranhado de normas, regras, atores, interlocutores. Na oficina realizada para “Avaliação do Programa” no ENA, ficou muito evidente o desestímulo das organizações sociais em continuar a participar do Programa. Em maio de 2014, praticamente os estados do Nordeste ainda não haviam operado o Programa, ou seja, nenhum projeto desse ano havia sido pago até aquele mês nesta Região, e os que haviam conseguido operar, como Alagoas, foi em função do estorno dos projetos que não foram pagos ao final de 2013.

Para evitar restos a pagar, houve uma decisão de governo, em dezembro de 2013, para estornar todos os empenhos, cujos projetos não estivessem com a documentação completamente regularizada, evitando assim a liberação dos recursos para as contas específicas das organizações. Essa decisão deixou de incorporar à execução de 2013 cerca de R\$ 65 milhões em projetos ficando esse "estoque" de propostas para ano de 2014.

Observando criteriosamente os pagamentos realizados até julho de 2014, com recursos do MDS, haviam sido pagos apenas R\$ 76,15 milhões e mais R\$ 7,9 milhões do MDA, de acordo com os dados disponíveis no Portal da Transparência Pública da Conab⁵⁸, à época.

⁵⁸ Esse Portal da Transparência Pública está disponível no *site* da Conab e permite realizar consultas, *on-line* referentes às informações das CPRs (Cédulas de Produto Rural (CPR) Doação ou CPR Estoque) formalizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Disponível em: <<http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=consultar>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

Dados do mesmo portal demonstram que a execução do Programa havia chegado a aproximadamente R\$ 195 milhões em 2 de dezembro de 2014, data da última consulta ao *website* da Conab, quando do encerramento desse estudo. Destes recursos pagos em 2014, como comentado acima, R\$ 65 milhões se referiam a projetos não executados em 2013, o que significa que se não tivessem sido feitos os estornos, em dezembro desse ano, possivelmente a execução do PAA, no início de dezembro de 2014, seria em torno de 130 milhões contra R\$ 179 milhões, em 2013, e R\$ 395 milhões, em 2012, comparando a execução da modalidade de Compra com Doação. Ainda, desses recursos pagos até esta data, 44% foram somente no estado de São Paulo (R\$ 82 milhões) e, em relação ao Nordeste, uma das principais regiões de execução do Programa, haviam sido pagos menos de R\$ 44 milhões, sendo que Bahia, Alagoas e Paraíba representavam 92% dos recursos de toda a região Nordeste.

Esses números demonstram que o governo não tem motivos para comemorar. Ao contrário, a execução orçamentária de 2014 evidencia, em parte, como as recentes alterações têm enfraquecido o Programa, trazendo mais dificuldades para apresentação de novas propostas, com reflexo sobre os projetos coletivos e o enfraquecimento do tecido social local. Para o ano de 2014, a Lei Orçamentária Anual (LOA) previa R\$ 1,266 bilhão de reais para o PAA, somando o que deveria ser executado pela Conab, estados e municípios. Especificamente para a Conab, em função das metas do Plano Plurianual, havia uma previsão de 900 milhões para 2014, com a expectativa de chegar a inclusão produtiva de 455 mil famílias fornecedoras de alimentos. Acredita-se que o PAA pode chegar em 2014, realizando uma projeção, a uma execução financeira em torno de 40% do total orçado, ou seja, cerca de 360 milhões, considerando todas as modalidades.

Mais uma vez, importante lembrar que, ao longo das discussões do ano 2013, assim como no processo de realização da oficina no ENA, foi recolocado o debate sobre a necessidade de prever o repasse de recursos às organizações sociais, como forma de subsidiar as suas despesas, em função da operacionalização do PAA. Ao operar o Programa, essas organizações desenvolvem atividades de articulação, elaboração do projeto, gerenciamento administrativo e financeiro, além da representação formal da organização durante a execução dos projetos, exigindo a participação de representantes das organizações em diversos espaços institucionais. Essa reivindicação visa equiparar as organizações sociais ao tratamento que é concedido aos estados e municípios⁵⁹, por entender que essas organizações sociais

⁵⁹ Conforme previsto na Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011, art. 21. Para a execução das ações de implementação do PAA, fica a União autorizada a realizar pagamentos aos executores do Programa, nas

(cooperativas e associações) também são entidades executoras, semelhante ao tratamento que o governo implementou com a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) no processo de execução do Programa 1 milhão de Cisternas (P1MC) e do Programa 1 Terra e 2 Águas (P1+2).

condições específicas estabelecidas em regulamento, com a finalidade de contribuir com as despesas de operacionalização das metas acordadas.

8 CONCLUSÃO

Como procurei demonstrar, ao longo deste trabalho, um programa como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que combina segurança alimentar e nutricional das populações mais vulneráveis com o apoio à produção de alimentos oriundos da agricultura familiar e camponesa, pode trazer não só benefícios significativos para o combate à fome, mas também para a transição agroecológica.

O debate que vincula a questão alimentar e a agricultura familiar e camponesa inicia-se com Josué de Castro, passa pelas lutas das Ligas camponesas, em defesa da reforma agrária, revigora-se por meio das lutas dos movimentos sociais, sindical (Central Única dos Trabalhadores - CUT) e religioso (Teologia da Libertação) nos anos 1980 e 1990. Encontrou ressonância em âmbito de partidos políticos, em especial o Partido dos Trabalhadores (PT), permeou as iniciativas da sociedade civil como a da Ação da Cidadania, Contra a Fome e Miséria e pela Vida, capitaneada por "Betinho" (Herbert de Souza), que influenciou a agenda governamental e permitiu a criação do Consea em 1993. Esse tema tem sido acompanhado por intensa produção acadêmica. Essa trajetória possibilitou acumular um conjunto expressivo de contribuições e, de certa forma, foi o que permitiu a Lula apresentara proposta do Fome Zero, em 2001, e implantar a agenda de segurança alimentar e nutricional de seu governo a partir de 2003.

Importante lembrar que o PAA tem a gênese vinculada ao combate à fome, ao apoio à produção e à inclusão produtiva. Essa dívida moral que o Brasil carregou durante séculos e que o Presidente Luiz Inácio da Silva Lula soube canalizar na simbologia do Fome Zero, aproveitando o resultado das urnas e o grande apoio popular no início de seu governo foi, em boa medida, o que levou o Parlamento brasileiro a instituir esse Programa. E como a política é muito dinâmica, possivelmente se não tivesse aproveitado aquele momento, o PAA não teria sido criado.

O Programa é tido como inovador, em relação a sua institucionalidade, em especial pelo desenho implementado pela Conab que permitiu fortalecer as organizações sociais vinculadas à produção e ao consumo de alimentos. Mesmo assim, boa parte do governo demonstra uma clara predileção e crença de que o caminho para a implementação das políticas públicas, que devem ser exclusivamente executadas pelos entes federados – União, estados e municípios. Por outro lado, o PAA tornou-se o que é, em termos de resultados, legitimidade e referência internacional, devido à construção de outra dinâmica que foi estabelecida a partir do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea),

dos movimentos sociais e das próprias organizações de base, que atuam em nível local na operacionalização desse Programa.

As duas modalidades (Compra com Doação e Formação de Estoque) operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) – em que a gestão é realizada em âmbito local ou territorial por associações e cooperativas – foram eficazes instrumentos de ativação de processos sociais em rede e da dinamização de novas relações econômicas de abastecimento alimentar. Como foi demonstrado ao longo deste trabalho, essas organizações receberam, desde 2003, mais de R\$ 3 bilhões. Somente em 2012, participaram como fornecedora de alimentos ao PAA, por meio dessas organizações produtivas, cerca de 129 mil famílias. Antes deste Programa, quem produzia enfrentava inúmeras dificuldades de acesso ao mercado ou se subordinava às relações de poder estabelecidas pelos comerciantes e compradores locais. Já para aquelas pessoas que estavam em condição de insegurança alimentar e nutricional, a condição de vulnerabilidade era ainda maior, em função das ações existentes serem basicamente a distribuição de "cestas básicas" (alimentos), quando existiam.

A dinâmica que se estabeleceu a partir do PAA produziu outro canal de distribuição de alimentos direcionado ao público em insegurança alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, permitiu a incorporação de alimentos que estavam fora dos circuitos de comercialização convencional. Promoveu também a valorização dos produtos agroecológicos, a cultura alimentar regional, o conhecimento tradicional, que muitas vezes são menosprezados em função da visão hegemônica sobre "ciência e modernidade". Neste contexto, eram ignoradas as sementes crioulas, muitos alimentos regionais e diversos outros produtos da sociobiodiversidade oriundos dos diferentes biomas brasileiros.

Essa riqueza alimentar não deve ser observada apenas como uma mercadoria, mas sim como a expressão do domínio e da construção do conhecimento sobre o manejo da terra, da água, da floresta, aliada a experimentação camponesa, que, em boa medida, tem a participação de toda a família, sobretudo, das mulheres. Independentemente da escala que produzem, da sazonalidade, do manejo, muitas vezes sem rótulo, essa produção carrega a identidade social e ambiental e que oferta, a quem consome, um alimento distinto e saudável, que traz consigo a expressão da biodiversidade e da cultura alimentar brasileira.

Sua "marca" é social, é local e da terra, é das tradições culturais; e esse processo possibilitou um (re)encontro desses elos que haviam sido perdidos pela imposição do modelo excludente da modernização conservadora da agricultura, que tem como ícone dessa modernidade a produção de *commodities* e os monocultivos.

Além disso, o PAA é fundamental na construção do conceito de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), que dialoga com a agenda dos movimentos sociais do Brasil e do mundo que atuam com essa temática. Cabe reforçar o que foi dito no capítulo 2, ao abordar sobre os aspectos agroecológicos do Programa: o PAA não deve ser interpretado apenas pelo viés da comercialização de produtos certificados - como orgânicos ou agroecológicos -, mas pela imensa diversidade alimentar que se manifestou a partir deste Programa e o que passou a representar em termos de promoção da alimentação saudável e da reconstrução de hábitos alimentares regionais.

Diante da análise realizada neste estudo, em especial no contexto das mudanças que vêm ocorrendo no PAA, pode-se dizer claramente que o Programa de Aquisições de Alimentos está em risco. Não se acredita que deixará de existir, mas está ficando nítida a opção posta em marcha e, neste caso, não há sinais de que deverá retomar "os trilhos" da valorização das organizações sociais. O novo formato do Programa rompe com uma questão central: o sistema operacional que gerou toda essa sinergia foi fruto do modelo adotado a partir da gestão promovida pelas organizações sociais. Refiro-me ao elo entre produção e consumo, à conexão viva do processo, que possibilitou que o alimento seja entregue por quem o produz e recebido por quem vai consumi-lo, sem intermediação.

A questão não é apenas comprar alimentos da produção da agricultura familiar e camponesa e reduzir essa relação a um mero instrumento de mercado. Enquadrar o PAA sob esse prisma será o mesmo que rebaixar a sua capacidade catalisadora no âmbito territorial; tampouco é possível pensar apenas no componente de suprimento da necessidade básica das pessoas que recebem esses alimentos. Isto pode ser realizado de várias maneiras e existe farta literatura que demonstra o resultado dessas opções, ou seja, subordinar o PAA apenas ao interesse das organizações consumidoras significa diminuir o seu potencial enquanto instrumento de fomento a produção agrícola e a inclusão produtiva das organizações menos estruturadas. O Brasil avançou muito nos indicadores sociais, em especial pela universalização dos programas de transferência de renda para as camadas mais pobres da população. Por outro lado, o recorte que define a pobreza extrema é apenas o da renda – enquanto um conceito para ser universalizado até pode ser aceitável, porque é objetivo e simples de ser aplicado –, mas sabe-se que a pobreza pode ser determinada por outros fatores que não apenas o da renda. Além disso, outro elemento importante nesse contexto da pobreza é o fato de que as pessoas podem até estar comendo todos os dias, mas a questão é: o que estão comendo? A obesidade aumenta, entre outros aspectos, por má alimentação – à base de

produtos industrializados – e consumo demasiado e desequilibrado de amido, açúcares, carboidratos, gorduras e sódio.

Combater esse sistema não é uma tarefa simples. A promoção da agrobiodiversidade, por meio da valorização dos diferentes sistemas de produção vinculados às estratégias camponesas pode ser um dos caminhos a seguir. Entre as formas mais eficientes de “guardar” a biodiversidade é usá-la de forma sustentável por meio dos sistemas tradicionais, é fazer a conservação *in situ*, no campo, nas florestas e nos quintais. A nossa biodiversidade está ameaçada pelo avanço do agronegócio, os monocultivos têm desestruturado a vida social das comunidades rurais brasileira. A (re)conexão da vida nos territórios passa por recompor o adensamento socioambiental que pressupõe a alteração dos sistemas alimentares oriundos da Revolução Verde. Neste enfoque é que se encaixa o PAA, por um lado, promovendo efeitos sob o aumento e diversificação da produção e, por outro lado, contribuindo para a estruturação de processos inovadores de consumo.

Nesse contexto, o debate sobre as normas da vigilância sanitária é crucial, porque a defesa da ideia de inocuidade e da “segurança alimentar”, no sentido *stricto sensu* de alimento seguro, tem gerado profundas exclusões de produtos oriundos de sistemas de produção camponesa. Vários são os exemplos de mulheres impossibilitadas de participar do PAA, seja porque sua produção de polpa de frutas é pequena, seja porque a produção não é regular e constante ou ainda porque as instalações não são “apropriadas” a essas normas. A solução pela via do financiamento para fazer grande investimento não seria viável, em função da escala. O fundamental, nesse caso, seria construir outra normativa que permita enquadrar essa produção como “artesanal” e que permita que sejam comercializadas legalmente, estabelecendo regras adequadas a essa realidade, sem deixar de exigir qualidade, mas com parâmetros próprios. Ainda existem muitos gargalos para o avanço da produção familiar e camponesa, mas este tema em especial pode inviabilizar estes sistemas produtivos, ao aplicar critérios inadequados a essa realidade segundo as atuais regras da vigilância sanitária.

Outro tema relevante é o das sementes crioulas. Enquanto as operações de compra e doação dessas sementes eram realizadas praticamente entre a Conab e as organizações sociais, com pouca repercussão política, eram muito simples e estabelecidas a partir de parâmetros objetivos e de fácil aplicação, mas que conferiam qualidade necessária para o plantio e a compra pública.

Ao virar um tema estratégico, tanto no âmbito do PAA quanto da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), esse tema das sementes crioulas passou a ser “disputado” politicamente pelos órgãos de governo envolvidos nesse debate, de tal forma que

praticamente foram paralisadas as operações de compra e doação em 2014. Essas medidas são, no mínimo, um contrassenso com o compromisso de fomentar o livre uso pela agricultura familiar e camponesa, conforme estabelecido no Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura (TIRFA) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), dos quais o Brasil é signatário.

Exatamente na fase em que o PAA deveria estar se encaminhando para a sua consolidação e criando melhores condições para tentar atingir a meta das 455 mil famílias da agricultura familiar e camponesa, das quais 255 mil seriam por meio da inclusão produtiva de famílias enquadradas nos critérios do Brasil Sem Miséria, o Programa declina. Infelizmente, os resultados apontam para outro enfoque, o que indica possivelmente que a estratégia atual do PAA não é mais a inclusão produtiva das famílias do Brasil Sem Miséria. Sobretudo, porque as novas medidas vão de encontro a esse público, com uma clara tendência de "elitização" do Programa, em função do conjunto de exigências documentais e da complexidade gerencial a ser exercida pelas organizações sociais durante a operacionalização do PAA, em especial na modalidade de Compra com Doação executada pela Conab.

A promoção da biodiversidade e da agroecologia – como um enfoque de desenvolvimento rural –, a inclusão produtiva da pobreza extrema rural, a promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional a partir da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e de uma Política Nacional de Abastecimento, deveria ter como prioridade o fortalecimento dos circuitos de "proximidade" de comercialização, o que implica em novos arranjos institucionais nos territórios. Seria importante para promover o adensamento dessas experiências coordenar as ações do PAA com outras iniciativas de caráter mobilizador, como o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC) e o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), que possibilitam fortalecer a transição agroecológica, com vistas a promover mudanças no atual padrão de produção e consumo a partir de um referencial de justiça social, econômica e ambiental.

Mercado é uma construção social e, como tal, necessita de instituições, de regras, de confiança entre os atores e entre outros elementos. O PAA, em muitos territórios, ultrapassou a fase em que era visto como uma experiência-piloto e já alcançou o respeito como uma Política Pública irradiadora de inovações, capaz de contribuir para o enfrentamento do sistema agroalimentar hegemônico. Porém, ampliar essa condição dependerá das escolhas futuras. Os caminhos são claros e as respostas já estão dando sinais de que a escolha feita, a partir de 2011, foi equivocada, haja vista o baixo nível das execuções financeiras e a desestruturação das redes de produção e consumo envolvidas com o Programa. Infelizmente, essas mudanças

já estão influenciando na redução do número de famílias fornecedoras, no número de pessoas atendidas, no envolvimento das organizações sociais e na redução da disponibilidade e diversidade de alimentos adquiridos e distribuídos para consumo.

Espera-se que este trabalho venha fornecer elementos para um entendimento mais detalhado do que vem ocorrendo no PAA e que possa contribuir para evidenciar o impacto dessas mudanças, com vistas a subsidiar o debate no Consea, internamente nos movimentos sociais, nas Organizações Não Governamentais (ONGs) e organizações sociais que atuam em nível local, com a operacionalização desse Programa. O debate a respeito da formulação e operacionalização e monitoramento das políticas públicas deve ser permanente e, para isto, o governo deve estar aberto as críticas e sugestões e assegurar espaços democráticos de participação da sociedade civil.

Cabe destacar que se faz necessário aprofundar alguns temas aqui analisados e sobre os quais pretendo pesquisar futuramente, os próximos anos irão fornecer novos elementos empíricos para diversos estudos que permitirão avaliar os resultados e o impactos gerados a partir dessa nova conformação normativa estabelecida no PAA, a partir de 2013. Muitos elementos apontam para a necessidade de novos estudos, em especial sobre a modalidade de Doação Simultânea, que tem como protagonistas as organizações sociais. Outra questão que merece uma atenção especial seria uma avaliação comparativa entre as operações realizadas pela Conab e o formato adotado pelos estados e municípios, sobretudo em relação a promoção do capital social e a ativação de novos processos de comercialização, em âmbito local e regional. Por fim, analisar a possível contribuição do PAA para o fortalecimento dos processos que apontem para a transição agroecológica e o fortalecimento e promoção da segurança alimentar e nutricional, em âmbito territorial.

Entende-se que outras questões apresentadas, neste trabalho, possibilitam a realização de novos estudos que poderão despertar o interesse de outros pesquisadores, com vistas a aprofundar determinados temas ou questões aqui levantadas. Essa perspectiva da necessidade de novos estudos parte da compreensão de que o conhecimento é um incessante processo de construção e reconstrução do saber, realizado sempre em uma perspectiva dialógica, seja por atores sociais seja a partir dos acadêmicos de diferentes áreas. Para finalizar, é preciso deixar claro que os resultados apresentados nesta pesquisa não advêm de uma construção individual. Esse resultado é fruto de amplo processo de diálogo com pesquisadores, técnicos, representantes dos Conseas, de movimentos sociais, de ONGs e de organizações de base que operam o PAA.

Muito foi feito, mas muito mais, ainda, tem-se por fazer. Um novo governo tomou posse no Brasil em 2015: a luta continua.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALSADI, Otávio Valentim; SILIPRANDI, Emma. C. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar**: resultados dos primeiros quatro meses de operação. Brasília: MESA, dez. 2003. 10 p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Notas da 79ª Reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (COPOM). 2002. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?COPOM79>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de Câmbio**. 2003. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxa Selic**: Conceito. 2014. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?SELICCONCEITO>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BARBOSA, A. F. (Org.). **O Brasil Real**: a desigualdade para além dos indicadores. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BESCOW, Paulo R. Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964). **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 56-79, abr. 1999. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/doze/beskow12.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art198§3>. Acesso em: 14 out. 2013.

BRASIL. Decreto n. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 jul. 2012, Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei 10.696/2003 de 02 de julho 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jul. 2003, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Medida Provisória 434 de 27 de fevereiro de 1994. Dispõe sobre o programa de estabilização econômica, o sistema monetário nacional, institui a unidade real de valores – Urv e dá outras providências. (Plano – FHC). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1994, Seção 1, p. 2770.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário. Safra 2003/2004**. Brasília: MAPA/SPA, 2003. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Ministerio/planos%20e%20programas/pap%202003%202004.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Institucional**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. Presidente. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Congresso comemora os 20 anos do Plano Real**. 27 fev. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/02/24/congresso-comemora-os-20-anos-do-plano-real>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Diretrizes de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Agrário ao Plano de Safra – 2003/2004**. Brasília: Consea, 2003.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Resultado das ações em 2012**. Brasília: Conab, 2013.

CORDEIRO, Angela. **Resultado do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários**. Brasília: [s.n], 2007a (Consultoria contratada pelo Projeto PNUD BRA/03/034).

CORDEIRO, Angela. **Intervenções governamentais em segurança alimentar e nutricional com geração de renda e valorização da biodiversidade: Resultados do PAA-Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Brasília: [s.n], 2007b (Consultoria contratada pelo Projeto PNUD BRA/03/034)

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p.50-75.

CUNHA, Flávia Londres da. **Sementes da Paixão e as políticas públicas de distribuição de sementes na Paraíba**. 2013. 184 p. Dissertação (Mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável)-Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica-RJ, 2013.

DELGADO, Guilherme C. **Uma metodologia para determinação de preços mínimos**. Brasília: CFP, 1978. (Coleção análise e pesquisa, 3)

DELGADO, Guilherme C.; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para discussão, n. 688). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0688.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da; OLIVEIRA, Jader José de. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. (Texto para discussão, 1.145)

DELGADO, Guilherme C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 409-435.

DELFIN NETO, Antônio; PINTO, Carlos A. Andrade. **O Café do Brasil**. São Paulo: [s.n.], 1967. (Estudo ANPES, 3)

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. **Salário mínimo nominal e necessário**. 2003. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2003>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

DIAS, Luciano Nendza. **O papel das agências reguladoras no Brasil**. 53 p. Monografia (Graduação em Direito)-Faculdade de Direito, Faculdades Integradas Antônio Eustáquio de Toledo, Presidente Prudente/SP, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Nacional, 1970.

GARCIA, Tomás Coelho. A luta contra a “carestia da vida” dos anos 1950-1960 como uma luta sindical desenvolvimentista. In: **CONGRESSO ALAS CRISE E EMERGÊNCIAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA**, 29., 2013. Santiago do Chile. Anais... Santiago do Chile: [s.n.], 2013. Disponível em: <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT33/GT33_CoelhoGarciaT.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2014.

GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel; TOLEDO, Víctor Manuel. **Metabolismos, naturaleza e historia**: Hacia una teoría de las transformaciones socioecológicas. Barcelona: Ed. Icaria, 2011. 376 p. (Perspectivas agroecológicas, 7.).

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Brasília: Instituto Cidadania; Fundação Djama Guimarães, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Década Inclusiva (2001-2011)**: Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Taxa de desemprego**: mensal de 2002.03 até 2014.09. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38401>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=5491>. Acesso em: 10 nov. 2014.

KINGDOM, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

LAVINAS, Lena et al. **Combinando compensatório e redistributivo**: o desafio das Políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Texto para discussão, n. 748). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0748.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

MENEZES, Francisco. Participação social no Fome Zero. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. p. 247-264.

ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO. **¿Qué es la OMC?** 2014. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

PLANO de Modernização das Centrais de Abastecimento, 2012, p. 8-9. Disponível em: <http://abracen.org.br/wp-content/uploads/2013/11/PNA-2013-ultima-versao-Newton-e-Pechetoll-1-_5_-_1_.pdf>. Acesso em: 17 set. 2014

POLANYI, Karl. **Grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 349 p.

PLOEG, J. D. Van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Objetivos do milênio – 1: Erradicar a extrema pobreza e a fome: nosso trabalho pelo objetivo**. 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

ROCHA, Sônia. **Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

SCHMITT, Claudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano XIV, n. 2, abr./maio/jun. 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estud. av.**, São Paulo, vol.9, n.23, p. 87-107, abr. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 nov. 2014.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro: resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo**. 22 jun. 2002. São Paulo: Partido dos Trabalhadores; Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovo-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

TAKAGY, Maya. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** 2006. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000378382>>. Acesso em: 12 set. 2014.

ANEXO I – PROGRAMAÇÃO DA OFICINA CONSEA BAHIA**PROGRAMAÇÃO*****Oficina de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)***

09 e 10 de setembro de 2014 – Hotel Bahiamar / Salvador – BA

09/09/2014 – Primeiro Dia

08:30 – Credenciamento e lanche

09:00 – Abertura e contextualização da Oficina – Carlos Eduardo

10:00 – Trajetória do PAA – Silvio Porto

10:30 – Metodologia da Oficina – Silvio Porto

11:00 – Trabalho de grupo

12:30 – Almoço

14:00 – Retorno para os grupos

– Discussão: trajetória e situação atual

– Sistematização do debate

18:00 – Encerramento

10/09/2014 – Segundo Dia

09:00 – Apresentação da sistematização dos grupos

10:00 – Percepção dos facilitadores sobre o debate dos grupos – Carlos Eduardo

10:30 – Debate em plenária

12:30 – Almoço

14:00 – Encaminhamentos para o CONSEA-Ba – Silvio Porto

16:00 – Encerramento

ANEXO II – ROTEIRO DE PERGUNTAS ORIENTADORAS PARA OS GRUPOS

OFICINA CONSEA BAHIA

Roteiro orientador –GRUPO 01

Oficina de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

1. Questões gerais para todos os grupos

- a) Quem são os participantes?
- b) Como foi o histórico de relação com o PAA até 2012, qual o foi o “caminho” que percorreram na trajetória de cada organização/entidade, onde conseguiram chegar?
- c) Houve empoderamento político pelo fato de passar a participar do Programa, passaram a ser vistos como atores sociais?
- d) Ao final, elencar os pontos positivos, os negativos e o que entendem que deveria ser diferente para qualificar o acesso, a inserção e a gestão dos projetos do PAA.

2. Questões para as organizações fornecedoras

2.1. Acesso ao PAA

- a) Como ficou sabendo do PAA?
- b) Quais as dificuldades encontradas para ingressar no PAA?
- c) Quais as dificuldades encontradas no processo de elaboração e aprovação de propostas: tempo de duração; internet; elaboração da proposta; domínio das normas; DAP e outros documentos; negociação de preços?
- d) Como é a relação com as instituições no âmbito local (Conselhos, órgãos municipais de agricultura, saúde, educação, assistência social, entre outros)?
- e) Como tem sido a relação com a Conab?
- f) A partir do 1.º projeto do PAA até 2012 houve ampliação em relação ao número de participantes e em relação ao número e diversificação de produtos?
- g) Deficiências em infraestrutura impedem o avanço ou a manutenção no programa? Como fizeram ou fazem para contornar esta situação?
- h) A fragilidade das organizações locais dificulta o ingresso e a manutenção no Programa?

2.2. Operacionalização do PAA

- a) Quanto aos arranjos locais para implementação do PAA, como se organizaram para fazer sua gestão?
 - i. Na própria organização: custos com logística? Os descontos são acertados para arcar com esses custos? Possuem algum apoio? Como era realizada a troca de produtos? Como é feita a administração financeira? Como organizam a documentação? Tem dificuldade para emissão da Nota Fiscal?
 - ii. No território: como é feito o recolhimento dos alimentos? Para quem entregam? Que distâncias percorrem? Qual o meio de transporte (é próprio, alugado ou emprestado)? Atuam no município ou base territorial mais ampla?
 - iii. Como tem enfrentado o tema da Vigilância Sanitária?

2.3. Resultados

- a) Ampliaram a diversificação e o volume comercializado?
- b) Ampliaram ou, eventualmente, diminuíram os canais de comercialização?
- c) Fortaleceu a organização social (cooperativa / associação)? De que forma?

- d) Modificou a relação com os atores locais, em especial os Conselhos e órgãos municipais?
- e) Que articulações foram construídas a partir do PAA?
- f) Atua no campo agroecológico? Caso sim, fortaleceu a estratégia agroecológica? De que forma?
- g) Percebem melhoria de renda para as famílias que comercializam para o PAA?

Roteiro orientador –GRUPO 02

Oficina de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

1. Questões gerais para todos os grupos

- a) Quem são os participantes?
- b) Como foi o histórico de relação com o PAA até 2012, qual o foi o "caminho" que percorreram na trajetória de cada organização/entidade, onde conseguiram chegar?
- c) Houve empoderamento político pelo fato de passar a participar do Programa, passaram a ser vistos como atores sociais?
- d) Ao final, elencar os pontos positivos, os negativos e o que entendem que deveria ser diferente para qualificar o acesso, a inserção e a gestão dos projetos do PAA.

2. Questões para as organizações consumidoras

- a) Como foi a construção da relação das consumidoras com as organizações que produzem? Conheciam o programa?
- b) Como era a gestão do recebimento ao consumo dos alimentos?
- c) Aumentou o consumo dos alimentos em quantidade, qualidade e diversidade? A estrutura para preparo e armazenamento dos alimentos é compatível com o tipo de produto que é entregue?
- d) Houve aumento do público atendido, em função da maior disponibilidade de alimentos?
- e) Houve uma percepção de melhoria da qualidade dos alimentos?
- f) Como era a relação com a organização fornecedora, havia acordo prévio sobre os produtos que estavam sendo entregues e a necessidade da organização?
- g) Quem assina o Termo de Aceite? Como a conferência é feita no recebimento dos alimentos?

Roteiro orientador –GRUPO 03

Oficina de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

1. Questões gerais para todos os grupos

- a) Quem são os participantes?
- b) Como foi o histórico de relação com o PAA até 2012, qual o foi o "caminho" que percorreram na trajetória de cada organização/entidade, onde conseguiram chegar?
- c) Houve empoderamento político pelo fato de passar a participar do Programa, passaram a ser vistos como atores sociais?
- d) Ao final, elencar os pontos positivos, os negativos e o que entendem que deveria ser diferente para qualificar o acesso, a inserção e a gestão dos projetos do PAA.

2. Questões para as organizações de assessoria

- a) Que tipo de assessoria é demandada?

- b) Consegue responder as necessidades das organizações fornecedoras?
- c) Com quais organizações trabalham e porquê?
- d) Existe articulação entre os segmentos envolvidos na elaboração e implementação dos projetos?
- e) Buscam parcerias locais com governos para superar as dificuldades de logística?
- f) Existe apoio dos órgãos governamentais para que as organizações superem as dificuldades de regularização fiscal, logísticas e estruturais identificadas?
- g) Que tipo de assessoramento técnico realizam para potencializar a disponibilidade de produtos e qualificar a gestão das organizações e dos projetos?
- h) Fomentam um processo de transição agroecológica?
- i) Auxiliam na construção de outros canais alternativos de comercialização?