Nota Técnica

A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa

Alexandre Arbex Valadares
Marcelo Galiza Pereira de Souza

Nº 21

Brasília, dezembro de 2015

NOTA TÉCNICA

A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa

Alexandre Arbex Valadares[1]

Marcelo Galiza Pereira de Souza[2]

1. Introdução

Instituído em 2003, com a dupla atribuição de fomentar a agricultura familiar e garantir assistência alimentar às populações em situação de risco, o Programa de Aquisição de Alimentos tem funcionado como exitoso instrumento de estruturação produtiva dos pequenos produtores rurais e importante meio de promoção da segurança alimentar e nutricional de famílias pobres. A garantia de compra da produção e a autonomia em relação aos intermediários estimulam os agricultores a planejar suas atividades, a envolver a mão-de-obra da família em vista da oportunidade de comercialização e a privilegiar a cultura de gêneros alimentícios adquiríveis pelo Programa.

Desenvolvido originalmente com recursos do MDS e do MDA, o PAA opera em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) ou mediante convênios firmados com governos estaduais e municipais. A principal modalidade do programa – a compra com doação simultânea, que concentra a maior proporção de agricultores fornecedores – vinha tendo, na Conab, sua mais importante entidade operadora. A participação dos produtores, sob essa modalidade, condicionava-se à vinculação deles a uma associação ou cooperativa: essa medida, visando assegurar escala e variedade da produção, promovia a auto-organização dos pequenos agricultores, e, desse ponto de vista, funcionava como um mecanismo adicional de construção de sua autonomia produtiva.

Em 2010, com o lançamento do programa Brasil sem Miséria, o PAA adquiriu *status* estratégico e incorporou a incumbência de promover a inclusão produtiva de pequenos produtores rurais em situação de extrema pobreza. A modalidade de doação simultânea, operada pela Conab, foi, então, considerada o principal instrumento de realização desse objetivo, e, entre 2011 e 2012, teve crescimento compatível com tal expectativa.

Entre o final de 2012 e o início de 2013, porém, o PAA passou por um conjunto de mudanças institucionais e normativas que tenderam a reduzir o papel da Conab no programa e a conferir maior centralidade estratégica às modalidades estaduais e municipais de adesão dos produtores. Tais mudanças coincidiram com a ampliação do protagonismo do MDS na gestão e financiamento programa, e com a paulatina retirada do MDA de suas

[1] Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA – Coord. de Desenvolvimento Rural, DISOC/IPEA.

[2] Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do MPOG – Coord. de Desenvolvimento Rural, DISOC/IPEA.

anteriores funções. A presente nota técnica propõe precisamente descrever esse processo, analisar as causas e circunstâncias que o determinaram e apontar seus efeitos sobre a atual situação do PAA.

2. O desempenho recente do PAA

De 2012 para 2013, o PAA[3] sofreu um acentuado decréscimo: considerando todas as suas modalidades, foi verificada uma diminuição de 42,15% no número total de produtores familiares que participam como beneficiários fornecedores do programa – de 228,4 mil em 2012 para 132,1 mil em 2013 –, e uma baixa de 41,95% dos recursos nele investidos – de R$ 954,1 milhões para R$ 553,8 milhões no mesmo período. Essa queda, no entanto, não ocorreu da mesma forma em todas as modalidades do PAA: conforme mostra a tabela 1, ela concentrou-se fortemente nas modalidades operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), cujos recursos caíram 62% em relação a 2012 – de R$ 586,5 milhões para R$ 224,5 milhões –, com concomitante redução do número de fornecedores a apenas 40,8 mil, menos de 1/3 do total de 128,2 mil, registrado em 2012.

Tabela 1: Número de agricultores fornecedores e total de recursos investidos no PAA, 2012 e 2013.

Modalidades	2012		2013	
	Agricultores fornecedores	**Total de recursos (R$)**	**Agricultores fornecedores**	**Total de recursos (R$)**
PAA CONAB	128.294	586.567.130,50	40.866	224.517.124,45
PAA Estadual	18.753	55.318.656,43	21.406	70.995.107,08
PAA Municipal	17.192	59.627.492,48	14.210	40.146.871,09
PAA Estadual + Municipal	35.945	114.946.149	35.616	111.141.978
PAA Leite	28.254	137.704.717,97	20.051	107.044.299,23
Total	**192.493**	**839.217.997**	**96.533**	**442.703.402**

Fonte: PAA Data.

As demais modalidades do programa apresentaram, em 2013, ligeiras oscilações de alta e baixa em relação à execução de 2012: o PAA estadual aumentou em 14% o número de fornecedores e em 28% os recursos investidos – chegando a R$ 70,9 milhões –, ao passo que o PAA municipal sofreu diminuição de 17% no total de agricultores participantes e de 33% nos recursos – anotando a soma de R$ 40,1 milhões. A modalidade PAA Leite, por sua vez, reduziu-se em 29% no total de fornecedores e em 22% no volume de recursos.

[3] A plataforma PAA DATA unifica, organiza e divulga informações sobre as modalidades e executores do PAA. Ela permite consultar dados desagregados por estados e municípios, apresentando informações sobre agricultores fornecedores, tipo de produtos, recursos, entidades beneficiadas, volume de produtos comercializados, entre outras. Cumpre indicar, porém, que as informações disponíveis sobre as modalidades que a Conab opera não são necessariamente idênticas às apresentadas no Sumário Executivo anual divulgado pela Companhia. Em alguns casos, as diferenças são explicadas pela utilização de distintos critérios de consolidação; em outros, detectam-se inconsistências no sistema. Pequenas lacunas de informações são observadas mesmo nos dados relativos ao PAA Estadual e PAA Municipal – operados pelo MDS –, em especial na desagregação por Unidades da Federação.

A análise do baixo desempenho do PAA em 2013 não pode deixar de considerar o processo de redefinição de estratégias de atuação do MDS no programa. Em linhas gerais, tal processo vem ultimando a substituição do modelo de *convênio* pelo modelo centrado nos *termos de adesão*, celebrados entre o ministério e administrações estaduais e municipais. As consequências dessa mudança ainda não estão suficientemente sedimentadas para embasar um prognóstico sobre o futuro do programa. Pode-se, porém, considerar que, se por um lado, elas tendem a promover formas de participação individualizada dos beneficiários fornecedores e retirar o protagonismo de cooperativas e associações,[4] por outro lado, podem mostrar-se eficazes no alcance a agricultores isolados e não cooperativados em municípios pequenos e afastados das capitais. Cumpre ter em conta que esse alargamento do modelo da adesão, pelo qual o programa ganha em capilaridade mediante a articulação com as prefeituras, decorre das diretrizes estratégicas do Plano Brasil Sem Miséria. A seção seguinte aborda mais detalhadamente essas mudanças e os números gerais de execução da política.

3. PAA Conab

As operações da Conab, como unidade executora do PAA, contam com recursos do MDS e do MDA, mas considerando-se a trajetória do programa nos últimos anos, pode-se admitir que a participação do MDA tornou-se praticamente residual, adstrita à modalidade "formação de estoque"[5]: em 2013 esta representou apenas 9% do volume de recursos executados e 7% do número total de beneficiários fornecedores do PAA Conab (ou 3,6% dos recursos e 2% dos agricultores participantes do PAA em sua totalidade). Mesmo nessa extensão do programa, foi registrada uma forte redução: de 2012 a 2013 o número de fornecedores da modalidade "formação de estoque" financiada pelo MDA caiu de 8,9 mil para 2,7mil. Os dados da execução orçamentária, apresentados em outra seção, indicam que esse rebaixamento não se explica pela falta recursos financeiros: com efeito, dos R$ 88,4 milhões autorizados para despesas do MDA com ações relacionadas ao PAA, apenas R$ 20,2 milhões – 23% do total – foram executados.

Além de cofinanciar, com o MDA, também a modalidade "formação de estoque", o MDS realiza, por meio da Conab, as modalidades "compra direta da agricultura familiar" e "compra direta com doação simultânea". Esta última responde pela maior parte do PAA Conab: em 2013, ela abrangeu 81% dos agricultores participantes e 78% dos recursos de todas as modalidades do programa operadas pela Conab. Também nesta modalidade, contudo, foi constatada uma abrupta diminuição das ações: de 2012 a 2013 o número de agricultores participantes baixou de 95,1 mil para apenas 33,7 mil, queda de 65%. Esse desempenho revela-se especialmente preocupante, na medida em que se tem em conta que

---

[4] A modalidade "Compra institucional", introduzida pela Resolução nº 50, de 2012, do Grupo Gestor do PAA, que prevê a aquisição, por chamada pública, da produção da agricultura familiar para abastecimento de instituições que fornecem alimentação – como quartéis, hospitais, presídios e outras – não será objeto de análise deste capítulo. Os dados referentes a essa modalidade, disponíveis até o momento de redação deste texto, dizem respeito apenas a valores contratados (ou em execução): R$ 11,9 milhões em chamadas públicas da União (criadas no âmbito do MDS, do MEC, do Ministério da Saúde e do Ministério da Defesa); R$ 521,5 mil no âmbito estadual (valor relativo apenas à chamada pública aberta pela Superintendência dos Serviços Penitenciários no Rio Grande do Sul para abastecimento de seis presídios); e R$ 497,4 mil no âmbito municipal (valor que agrega chamadas públicas abertas pelo município gaúcho de Erechim e pelo município alagoano de Viçosa). Como não constam informações consolidadas do número de beneficiários fornecedores, a análise da modalidade "compra institucional" não poderá ser feita nesta nota técnica.

[5] Para uma descrição mais detalhada das modalidades do PAA, ver: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 21 e 22, capítulo 7. Brasília, 2013 e 2014.

a "doação simultânea", operada pela Conab, é a modalidade que, em regra, agrupa o segmento mais pobre e menos estruturado da agricultura familiar, considerando o universo dos produtores participantes do PAA.

A mediação da Conab, secundada pelo Incra entre os assentados da reforma agrária, vinha-se mostrando essencial à expansão da modalidade "compra com doação simultânea" como canal de inclusão dos produtores mais pobres no programa. Atuando junto às esferas locais de poder – governos estaduais e prefeituras –, essas instituições não apenas divulgam os objetivos do PAA como, ainda, funcionam como instâncias organizadoras do programa. As cooperativas e associações de produtores, absorvendo, como ente coletivo, as tarefas relativas aos requisitos burocráticos de entrada no programa e à construção das propostas de participação junto às unidades recebedoras, desoneram os produtores do cumprimento individual dessas exigências, que não raro demandam informações e condições – como acesso à internet – de que muitos não podem dispor. Ademais, a vinculação a cooperativas e associações tem-se revelado fundamental para assegurar a participação dos pequenos produtores, visto que, para a constituição dessas organizações, todos os membros são contemplados na medida de suas capacidades de oferta. Por fim, a doação simultânea no PAA-Conab, ao absorver a produção de agricultores mais vulneráveis e estimular sua diversidade, contribui para garantir a segurança alimentar dos próprios agricultores.

A descontinuidade observada em 2013 pode comprometer parte dos esforços já realizados pelo PAA no sentido de promover a organização dos agricultores em associações, induzir à estruturação produtiva das unidades familiares, ampliar a capacidade de oferta e conferir escala e diversidade à produção, além de todo o trabalho realizado na articulação local entre produtores e unidades recebedoras beneficiadas com entrega dos alimentos.

As demais modalidades executadas pela Conab com recursos do MDS – "compra direta" e "formação de estoque" – também decaíram severamente. Entre 2012 e 2013 o número de produtores participantes da "compra direta" reduziu-se de 13,1 mil a 3,2 mil, com perda de 80% dos recursos investidos na modalidade no período. A "formação de estoque", operada sob termo de cooperação MDS-Conab, teve queda vertiginosa: de 11,4 mil fornecedores em 2012, passou a apenas a 1,4 mil em 2013, redução de 88%.

O relatório executivo das ações da Conab no PAA[6] oferece esclarecimentos gerais a respeito dessas reduções. No que concerne à "formação de estoque", indica uma razão pertinente: o cancelamento da formação de estoque com liquidação física.[7] A possibilidade de quitar o apoio financeiro à formação de estoque mediante a destinação da produção aos estoques públicos – liquidação física ou por entrega de produto – foi excluída da legislação do PAA, por alteração do art. 17 do Decreto 7.775, de 2012. No entanto, como o Decreto 8293, que modifica a redação do anterior, foi promulgado apenas em 2014, pode-se supor que a liquidação física já vinha sendo preterida na avaliação das propostas de participação do programa no ano anterior e que a nova lei tão-somente conferiu institucionalidade a

---

[6] "Resultado das Ações da Conab em 2013". Disponível em: www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_02_18_14_25_08_sumario_executivo_12.pdf. Acesso em: 9 out. 2014. Alguns elementos explicativos para essas diminuições, indicados no Relatório, mas não detalhados neste texto, merecem ser citados: o impacto da seca na região nordeste; bons preços praticados pelo mercado e a consequente absorção por este dos potenciais fornecedores do programa; e as operações de avaliação do PAA por órgãos federais de controle, um processo que ocupou as equipes de trabalho e do qual resultaram as novas regras emitidas desde setembro de 2013.

[7] A formação de estoque via Conab com recursos do MDA somente admitia a liquidação financeira.

essa orientação da prática administrativa. É provável, pois, que a impossibilidade de fazer a quitação do apoio financeiro à formação de estoque por meio da entrega física de produtos aos estoques públicos tenha afastado dessa modalidade os produtores rurais, para as quais o ingresso nela significaria a contração de uma dívida. Tal alteração, empreendida por iniciativa da Conab, teve por objetivo definir com mais precisão a identidade e o papel estratégico dessa modalidade no âmbito do PAA. A possibilidade de liquidação física do débito decorrente do apoio financeiro à formação de estoque fazia com que tal modalidade funcionasse como uma espécie de "doação simultânea" com pagamento adiantado à entrega, o que introduzia uma indesejável concorrência ou sobreposição entre modalidades.

Quanto aos baixos resultados da "compra direta" em 2013, o relatório executivo da Conab menciona uma redução da demanda por parte dos potenciais beneficiários fornecedores da modalidade. Essa queda tende a acentuar-se: o Decreto 8293, de 2014, modificou também a função estratégica da "compra direta", atribuindo-lhe o papel específico de servir como política de sustentação de preços[8]. Isto significa, em termos gerais, que essa modalidade deverá ter função secundária na política, sendo acionada quando os níveis de preços do mercado se rebaixam aquém de certo patamar. Tal realinhamento permite explicar o desempenho da modalidade no biênio 2012-2013: em 2013, o mercado sustentou preços, tornando a modalidade menos necessária que em 2012, quando o preço do leite se reduziu a patamares abaixo do mínimo e a compra direta foi acionada de maneira a complementar os rendimentos dos produtores.

Surpreende, por outro lado, que não conste no relatório uma notícia específica sobre a redução da "doação simultânea", justamente a modalidade que agrupa o maior número de beneficiários fornecedores. A rigor, mesmo a referência à seca no Nordeste, como uma das causas gerais dos baixos resultados, não é plenamente respaldada nos dados: considerando as três modalidades do PAA Conab, observa-se que em todas as regiões do país o programa registrou avassaladora diminuição, em termos de número de produtores participantes e de recursos investidos, entre os anos de 2012 e 2013. No Sul, o total de agricultores que fornecem alimentos ao PAA caiu, no período, 82%; no Nordeste, a queda foi de 63%; no Sudeste, de 60%. Mesmo no Norte e no Centro-Oeste, regiões onde o programa conta com menor número de participantes, registraram-se reduções de 47% e 52%, respectivamente. Em conjunto, tais informações fazem crer que as causas relativas à redução do PAA Conab decorrem menos de questões de queda de demanda de fornecedores ou de dificuldades pontuais de execução que de um processo de adaptação às mudanças de estratégia do programa, em sua concepção e operacionalização.

A centralidade desse processo reside no MDS, principal fonte de recursos e instância normatizadora do programa. Mas a Conab, como unidade executora, vem buscando conferir às suas ações no âmbito do PAA um lastro mais rigoroso em termos procedimentais e legais, iniciativa que, em certa medida, também explica a redução dos resultados. O programa, sob a Conab, conheceu expressivo e consistente crescimento nos últimos anos, chegando, em 2012, aos números mais altos de sua trajetória. Estimulado em boa medida pela atuação das superintendências estaduais, que promoveram diferentes estratégias locais de inclusão de participantes e diversificação da cesta de alimentos adquiridos, tal crescimento evoluiu no tempo sob relativa ausência de uniformização de procedimentos administrativos. A lacuna mostrou-se parcialmente problemática no caso das regras fiscais e dos instrumentos de formalização dos convênios e parcerias com os entes públicos e as associações e entidades participantes do programa nas esferas locais.

---

[8] Por modificação na redação do inciso II, do art. 16, do Decreto 7.775, de 2012.

A necessidade de aperfeiçoar e padronizar os controles administrativos determinou à Conab aplicar um freio de arrumação em suas ações no PAA. Pode-se considerar que, se a forte expansão do PAA nos últimos anos teve efeito fundamental para sua consolidação, a iniciativa de repactuar os processos internos para oferecer condições administrativas e legais que sustentem o crescimento do programa tem sido reconhecida pela Conab como igualmente essencial, a despeito das restrições que tal medida acarretou à execução de 2013. Além das modificações introduzidas nas modalidades "formação de estoque" e "compra direta", citadas acima – e que são parte já desse movimento de redesenho do modelo PAA Conab –, outra questão tem sido enfrentada: a adequação da produção familiar à legislação fitossanitária. Não se trata de propor uma flexibilização generalizada das regras fitossanitárias em favor do pequeno produtor, mas de distinguir nessas regras pontos que carecem de reavaliação, na medida em que exigências secundárias ou prescindíveis podem constituir um verdadeiro embargo à comercialização dos produtos da pequena agricultura familiar. Se, para certos produtos, as exigências da legislação fitossanitária podem ser revistas à luz das características da pequena agricultura familiar, para outros produtos é necessário promover a adequação da pequena agricultura familiar às regras daquela legislação.

A redução do número de beneficiários fornecedores entre 2012 e 2013 atingiu em proporções similares todos os grupos do Pronaf. O grupo V, o mais estruturado da agricultura familiar, que reúne produtores com renda anual bruta acima de R$ 20 mil e até R$ 360 mil, segue sendo o mais representativo entre os agricultores que participam do PAA Conab – 51% do total em 2013, recebendo 53% dos recursos –, mas em termos absolutos, reduziu-se em 69% no biênio de referência. Os grupos A e A/C, que abrangem assentados de reforma agrária, e o grupo B, formado pelos agricultores mais pobres (com renda anual bruta de até R$ 20 mil), tiveram baixas de 62%, 59% e 64%, respectivamente. A despeito da redução geral do número de fornecedores, a proporção de assentados de reforma agrária participantes do PAA Conab, considerando em conjunto as ações do MDS e MDA, foi, em 2013, de cerca de 30%; povos e comunidades tradicionais (extrativistas, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais) representam cerca de 6% desse total. Os participantes que se identificam como agricultores familiares formam a maioria dos fornecedores do PAA Conab: 63%[9].

Uma mudança importante no perfil dos beneficiários fornecedores está na ampliação da participação relativa de mulheres no PAA. Embora o número de produtoras tenha caído praticamente à metade entre 2012 e 2013, a representação proporcional delas sobre o total de beneficiários cresceu de menos de 1/3 para 47% no biênio. O aumento pode significar que têm sido efetivas as diretrizes, reiteradas em normas de regulação do PAA – como o § 3º do art. 4, do Decreto 7775/2012 – que recomendam o incentivo e a priorização da participação de mulheres no programa[10]. De qualquer forma, a forte diminuição em números absolutos da participação de mulheres e homens no programa não permite comemorar como um êxito essa ampliação relativa.

Do ponto de vista da segurança alimentar, a retração do PAA trouxe sérios prejuízos. A redução de 62% no total de recursos, devida antes a problemas de execução que a cortes orçamentários, implicou queda de 56% no número de beneficiários consumidores – de 18,2 milhões para 7,9 milhões – e de 72% no número total de entidades

---

[9] Atingidos por barragens respondem por cerca de 1% desse total (PAA Data).

[10] Mais recentemente, o § 3º do art. 3º, da Resolução 59/2013, dispôs que, "nas operações da modalidade compra com doação simultânea", deve ser respeitado o percentual mínimo de 40% de mulheres do total de beneficiários fornecedores.

beneficiadas. Entre estas, por exemplo, verificou-se uma redução de 72% no número de creches e pré-escolas e de 70% no número de escolas beneficiadas com o recebimento de alimentos adquiridos por meio do programa. Isto não significa, certamente, que os estabelecimentos escolares deixaram de receber alimentos, mas que estes passaram a ser fornecidos por outros programas, como o PNAE. Mas outras entidades – como asilos, instituições de amparo a crianças, a deficientes, abrigos, albergues – podem ter ficado desassistidos em algum grau. Em todo caso, é forçoso admitir que o drástico encolhimento do PAA Conab teve por efeito não apenas a presumível desestruturação de cooperativas de pequenos agricultores – em virtude da redução da "doação simultânea" –, mas, ainda, a restrição dos meios de garantir a segurança alimentar dos produtores mais pobres e dos beneficiários consumidores a que se destinavam os alimentos cultivados por eles[11].

As mudanças observadas no PAA Conab, porém, conjugam-se com as reorientações normativas e administrativas[12], a partir das quais se vem conferindo ênfase crescente ao PAA Estadual e ao PAA Municipal, que operam a doação simultânea sob a coordenação do MDS. Trata-se de outra linha de operação da modalidade de doação simultânea, executada não pela Conab, mas por prefeituras e governos estaduais que aderem ao programa. A análise dos dados do PAA municipal e estadual, exposta na próxima seção, lança alguma luz sobre esse processo.

4. PAA Estadual e Municipal

Em 2013 uma nova estratégia de execução do PAA foi conduzida pelo MDS. Se, até 2012, Distrito Federal, estados e municípios operavam no programa por meio de convênios com o Ministério[13], a partir de 2013 a execução do programa se deu, em grande medida, pela celebração de termos de adesão. Do total de recursos alocados no PAA Municipal, quase 80% se referiram ao novo modelo de operação. No que diz respeito ao PAA Estadual, a transição se revelou mais lenta: os termos de adesão foram responsáveis por 25% do total de recursos aplicado em 2013.

Tal mudança – autorizada pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012 – objetivou, em primeiro lugar, a ampliação do programa e do número de beneficiários, orientada para priorizar o atendimento ao público do plano Brasil Sem Miséria[14] e povos e comunidades tradicionais. O diagnóstico era que a obrigação do MDS de celebrar e gerir convênios com cada unidade executora do PAA estabelecia um teto à expansão do programa, dados os limites da estrutura operacional e administrativa do órgão. Convênios disciplinam a transferência de recursos financeiros e sobre eles recaem uma série de controles relativos ao acompanhamento da execução físico-financeira, às contrapartidas previstas, ao cronograma de desembolso e, à prestação de contas. O termo de adesão, por seu turno, tem caráter geral de pactuação (não trata de repasse de recurso financeiro), o que reduz significativamente os trâmites burocráticos.

---

[11] Pode-se, não obstante, afirmar que, se o PAA diminuiu sua colaboração na superação da insegurança alimentar, programas como o ATER Fomento e as ações da rede SUAS cresceram e chegaram a esse público.
[12] Essas resoluções são tomadas pelo Grupo Gestor do PAA, do qual a Conab faz parte, representando o Ministério da Agricultura, juntamente com representantes do MDS, do MDA, do MF, do MPOG e do MEC.
[13] O processo de transição para o novo modelo de execução foi iniciado em 2012, mas o número de termos de adesão celebrados naquele ano foi pequeno – envolveu apenas R$757,5 mil e 492 agricultores familiares. A transição tem sido realizada apenas quando os convênios em andamento chegam ao fim da vigência prevista; nessa ocasião, para dar sequência à execução do PAA, o estado ou município formaliza o Termo de Adesão.
[14] Extremamente pobres, com renda per capita de até R$70. Sobre o objetivo de expandir o PAA para incluir o público do Brasil Sem Miséria, ver: www2.planalto.gov.br/excluir-historico-nao-sera-migrado/governo-amplia-programa-de-alimentos-cria-cartao-bancario-para-agricultor-familiar. Acesso em 13 out. 2014.

A transferência de recursos pelo MDS, nesta nova forma de operação, se dá via instituição financeira oficial, diretamente a cada agricultor familiar, por meio de cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. É responsabilidade dos estados e das prefeituras participantes fazer o registro correto e tempestivo no sistema informatizado (SIS-PAA) de todas as informações necessárias para que o MDS autorize esse pagamento. É, também, responsabilidade exclusiva das unidades executoras emitir e guardar toda a documentação fiscal referente à operacionalização do programa, acompanhar, apoiar, supervisionar e fiscalizar a aquisição dos produtos, sua qualidade, sua guarda (até o momento da destinação ao público definido) e sua destinação.

Em outras palavras, o novo desenho operacional não desburocratizou o programa, apenas. Ele aprofundou o processo de descentralização, transferindo para as unidades executoras não somente a responsabilidade pela execução da política, mas também por seu planejamento, administração e fiscalização. Ao MDS cabe, essencialmente, enviar ordem bancária para que a instituição financeira efetue o pagamento diretamente a cada agricultor, desde que as informações alimentadas no sistema pela unidade executora estejam em conformidade com valores e metas definidos nos Planos Operacionais Anuais[15]. Segundo a ministra do MDS, Tereza Campello, além de promover a expansão do programa, o novo formato "diminui a viagem do dinheiro, aumenta o controle público e a transparência"[16].

Dado seu caráter recente, ainda parece cedo para avaliar as importantes mudanças que o novo modelo operacional implicará à política. De todo modo, convém apresentar os dados de execução do programa, na tentativa de identificar as principais tendências.

Em primeiro lugar, importa ressaltar que o PAA Estadual e Municipal não se expandiram. Se era esta a intenção primeira das mudanças, o resultado ainda não pode ser observado, conforme aponta, no início deste estudo, a tabela 1. O PAA Estadual apresentou em 2013 incremento de 28% no total de recursos aplicados em relação a 2012, mas de apenas 14% no total de agricultores fornecedores. Já o PAA Municipal, no mesmo período, sofreu uma redução de 33% no total de recursos e de 17% no total de agricultores fornecedores. Esses dois movimentos – quando somados – foram responsáveis por uma pequena contração no total de recursos destinados ao PAA Estadual e Municipal (-3,3%), com relativa estabilidade no número total de agricultores beneficiados (-0,9%).

Com relação ao perfil dos agricultores beneficiados, os resultados sugerem que o objetivo de incluir, prioritariamente, famílias de agricultores extremamente pobres tem surtido efeito. A meta estipulada nos termos de adesão é que, no mínimo, 40% dos agricultores familiares beneficiados estejam cadastrados no CadÚnico. Aparentemente, esta meta tem sido superada. Conforme apresenta a tabela a seguir, no caso do PAA Estadual, o percentual de beneficiários enquadrados nos grupos A, A/C e B do Pronaf (assentados da reforma agrária e agricultores familiares de mais baixa renda) subiu de 41% e 42%, em 2011 e 2012, respectivamente, para 50%, 2013. No âmbito do PAA Municipal, esta participação era de 43%, em 2011; subiu para 50%, em 2012; e para 53%, em 2013.

---

[15] Os Planos Operacionais Anuais definem valores e metas de execução do PAA por modalidade. Eles são propostos pelo MDS após publicação dos Termos de Adesão e ratificados pelas Unidades Executoras. Eles levam em consideração a proposta de participação das Unidades Executoras (fichas de levantamento de demanda) e a dotação orçamentária disponível.

[16] http://www2.planalto.gov.br/excluir-historico-nao-sera-migrado/governo-amplia-programa-de-alimentos-cria-cartao-bancario-para-agricultor-familiar. Acessado em 13/10/2014.

Tabela 2 – Participação dos agricultores fornecedores no PAA Estadual e Municipal, segundo enquadramento nos grupos Pronaf (Brasil: 2011-2013).

Grupo Pronaf	PAA Estadual			PAA Municipal		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
A	6%	5%	12%	6%	6%	6%
A/C	5%	3%	3%	2%	1%	2%
B	30%	33%	34%	40%	43%	45%
C	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Não informado	0%	1%	0%	0%	0%	0%
V	59%	58%	50%	53%	50%	47%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: PAA Data.

A desagregação das informações de execução do PAA Estadual e Municipal por Grandes Regiões (tabela 2) reforça a constatação de que o programa tem priorizado a inclusão dos agricultores mais pobres. Em ambos a distribuição de recursos tem privilegiado de forma crescente a Região Nordeste. No PAA Estadual, entre 2011 e 2013, o percentual de recursos direcionados à região elevou-se de 35% para 42%. Já no PAA Municipal verificou-se uma elevação de 44% para 55%. Com relação à Região Norte, entretanto, o resultado é ambíguo. No âmbito do PAA Estadual, observa-se um acentuado decrescimento do percentual de recursos alocado na região – de 25%, em 2011, para 16% em 2013. No âmbito do PAA Municipal, tendência oposta se verifica – o percentual de recursos direcionado à região cresceu de 3% para 6% no mesmo período.

Ainda sobre a distribuição geográfica dos recursos parece relevante frisar que a fragmentação permanece como um traço característico do PAA Estadual e Municipal. Na Região Centro-Oeste, por exemplo, não há praticamente execução do programa. Quando analisamos a aplicação intrarregional dos recursos, o que se nota, também, é que ambos – PAA Estadual e Municipal – operam muito concentrados em determinadas localidades. O PAA Estadual na Região Sul, por exemplo, contemplou apenas o estado do Paraná em 2013. Isso significa que 41% dos recursos do PAA Estadual (ver tabela 3) foram apenas para esse estado. A Região Nordeste, que recebeu 42% do total de recursos de 2013, concentrou 84% desse valor em três estados: Piauí, Rio Grande do Norte e Pernambuco. No âmbito do PAA Municipal, os quatro estados que mais receberam recursos em 2013 – Ceará, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, nesta ordem, responderam por 54% do total.

Tabela 3 – Distribuição dos recursos do PAA Estadual e Municipal, segundo Grandes Regiões (Brasil: 2011-2013)

Grandes Regiões	PAA Estadual			PAA Municipal		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Centro-Oeste	0%	5%	2%	2%	3%	3%
Nordeste	35%	38%	42%	44%	48%	55%
Norte	25%	18%	16%	3%	2%	6%
Sudeste	0%	0%	0%	40%	36%	25%
Sul	41%	38%	41%	11%	12%	11%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: PAA Data.

Uma tendência animadora verificada nos resultados recentes do programa diz respeito ao crescimento da participação das mulheres no PAA Estadual e Municipal. Entre 2011 e 2013 esta participação foi elevada em 4 pontos percentuais no PAA Estadual (de 33% para 37%) e em 8 pontos percentuais no PAA Municipal (de 31% para 38%). Aparentemente o já mencionado § 3º do art. 4, do Decreto 7775/2012 – que recomenda o incentivo e a priorização da participação de mulheres no programa – tem produzido resultados satisfatórios no âmbito do PAA Estadual e Municipal, ainda que, como foi visto acima, no PAA Conab o avanço neste quesito tenha sido significativamente maior.

Tabela 4 – Participação dos agricultores fornecedores no PAA Estadual e Municipal, segundo sexo (Brasil: 2011-2013)

Sexo	**PAA Estadual**			**PAA Municipal**		
	2011	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
F	33%	32%	37%	30%	31%	38%
M	67%	60%	63%	70%	69%	62%
Não informado	0%	7%	0%	0%	0%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: PAA Data.

Se por um lado as famílias de agricultores extremamente pobres e as produtoras mulheres têm recebido atenção prioritária no programa, por outro lado não se observa qualquer avanço na inclusão de assentados da reforma agrária, acampados, indígenas, quilombolas, entre outros povos e comunidades tradicionais que também deveriam receber tratamento prioritário. Na verdade, tanto PAA Estadual como PAA Municipal operam basicamente com agricultores familiares (90% do público em 2013, nas duas modalidades). Apenas 5% dos agricultores beneficiados são assentados da reforma agrária, e os demais 5% estão distribuídos entre povos e comunidades tradicionais. A comparação desses resultados com aqueles alcançados pelo PAA Conab revela que estados e prefeituras têm maiores dificuldades em assegurar a participação desse público, em especial dos assentados da reforma agrária. Em 2013, por exemplo, quase 30% dos agricultores beneficiados pelo PAA Conab eram assentados.

Por fim, destaca-se que não há informações públicas disponíveis sobre entidades e pessoas beneficiadas como consumidoras dos produtos adquiridos pelo PAA via termos de adesão em 2013. Consta no PAA Data, contudo, que o PAA Municipal adquiriu, em 2013, uma cesta que inclui 339 variedades de produtos via termos de Adesão. Já no PAA Estadual essa cesta contemplou 204 tipos de produtos. Quando se compara esse resultado com os alcançados pelo PAA Conab, observa-se que a cesta adquirida por estados e prefeituras tende a ser mais restrita. Em 2013, mesmo com a significativa redução da execução do programa pela Conab, a cesta de aquisições contemplou 424 variedades de produtos, 25% a mais do que o "PAA Municipal Termos de Adesão" e 109% a mais do que o "PAA Estadual Termos de Adesão". Em 2012, quando a Conab executou o PAA como habitualmente vinha operando no passado, a lista de produtos atingiu 604 variedades (ver tabela 5).

Tabela 5 – Número de tipos de produtos adquiridos pelo PAA por Órgão Executor (Brasil: 2012-2013)

Produtos	Número de produtos na lista	
	2012	2013
PAA Conab MDS	604	424
PAA Conab MDA	83	34
PAA Municipal Convênios	383	200
PAA Municipal Termos de Adesão	91	338
PAA Estadual Convênios	367	332
PAA Estadual Termos de Adesão	36	203

Fonte: PAA Data.

Noutras palavras, embora o PAA Data não disponibilize dados sobre as entidades e pessoas beneficiadas como consumidoras, sabe-se quais produtos foram entregues a elas. Essa informação é relevante, pois está diretamente associada à promoção da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários, ao incentivo de hábitos alimentares saudáveis em níveis local e regional, à valorização da biodiversidade e ao respeito de aspectos culturais e ambientais relacionados à alimentação das comunidades atendidas. Sob essa perspectiva, portanto, o modelo de execução do PAA Estadual e Municipal tem se revelado menos capaz de assegurar essa virtuosa diversidade produtiva.

5. PAA Leite

O PAA Leite – programa de incentivo à produção e ao consumo de leite –, criado para atender, principalmente, famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, é operado integralmente com financiamento do MDS, que, por meio de convênios, repassa recursos aos governos estaduais, executores da modalidade. O programa cobre apenas a Região Nordeste e os municípios do norte de Minas Gerais. Os estados conveniados com o MDS são encarregados de contratar os laticínios que realizam o recebimento, a coleta, a pasteurização, o acondicionamento e o transporte do leite para os pontos de distribuição em locais pré-definidos, onde as famílias de cada localidade podem retirar sua cota diária de consumo.

Podem participar, como fornecedores, do programa, os agricultores familiares com capacidade máxima de produção de até 150l/dia, desde que os animais estejam com a vacinação em dia[17]. Para se cadastrarem junto às prefeituras como beneficiárias consumidoras do programa as famílias que recebem o leite devem atender a alguns critérios, como ter renda per capita de até meio salário mínimo e ter entre seus membros crianças de 2 a 7 anos, nutrizes ou idosos de mais de sessenta anos.

Como mostra a tabela 6, os dados de execução do PAA Leite em 2013 sofreram significativa baixa em relação aos resultados de 2012. O número de fornecedores reduziu-se em 29%, caindo de 28,2 mil em 2012 para 20,0 mil em 2013; a quantidade em litros de leite adquirido teve perda de 35% - 60,7 milhões de litros a menos; e os recursos investidos no programa rebaixaram-se em 22,2%.

[17] O programa adquire leite de vaca e leite de cabra. Cada produtor pode receber até R$ 4 mil por semestre; o valor do litro de leite é prefixado pelo Grupo Gestor do PAA segundo a média semestral dos preços praticados no mercado. O laticínio contratado recebe 40% do valor do leite, e os 60% restantes são repassados ao agricultor.

Tabela 6: Execução do PAA Leite por UFs, 2012 e 2013

UFs	2012			2013		
	Número de fornecedores	Quantidade (litros)*	Recursos (R$)	Número de fornecedores	Quantidade (litros)*	Recursos (R$)
AL	3.240	27.082.026	20.844.902,63	3.877	25.831.762	25.785.755,91
BA	2.211	13.092.938	11.399.859,68	1.535	8.027.335	7.352.836,35
CE	3.970	22.939.763	17.406.934,25	2.566	12.113.288	11.215.452,50
MA	2.282	8.972.526	7.178.027,20	-	-	-
MG	6.016	44.781.983	33.580.708,93	5.051	30.731.258	26.789.552,14
PB	4.499	15.900.954	14.551.064,58	1.092	4.028.187	4.820.305,65
PE	5.225	35.741.979	29.064.485,70	5.244	28.112.681	28.053.796,77
RN	811	4.087.425	3.678.735,00	686	3.013.754	3.026.599,91
SE	-	-	-	-	-	-
Total	28.254	172.599.593	R$ 137.704.717,97	20.051	111.858.265	R$ 107.044.299,23

Fonte: PAA Data.

Parte dessa diminuição na execução do PAA leite pode ser atribuída à longa seca que assolou o Semiárido no último biênio e parte pode ter ainda como explicação as adaptações normativas e administrativas implantadas na modalidade, em virtude do processo de adequação dos convênios a novas regras entre o segundo semestre de 2012 e o primeiro de 2013. No Maranhão[18], por exemplo, onde não se registra execução do programa em 2013, as ações foram interrompidas em vista da realização de novas chamadas públicas e licitações para os laticínios, além do recadastramento dos beneficiários. Nesse estado, onde os recursos e ações do PAA Leite se fundem com os do programa Leite é Vida, financiado pelo governo local, outros ajustes foram feitos no período, como o da subvenção compensatória, pela qual os valores pagos no programa estadual são nivelados com os praticados no âmbito do PAA[19]. No Sergipe[20] o programa foi interrompido em fevereiro de 2012, com a extinção do convênio do estado com o MDS, e permaneceu paralisado no ano seguinte. Inicialmente, essa interrupção se deu em razão da defasagem do valor pago por litro ao produtor local – definido pelo governo federal – em comparação com o pago por indústrias locais de laticínio, diferença que gerou riscos de desabastecimento do programa. Ademais, por determinação do TCU, o governo local precisou proceder ao recadastramento de produtores e consumidores para ajustar o perfil dos beneficiários à prioridade de inclusão da população em situação de extrema pobreza, conforme regra fixada pelo programa Brasil sem Miséria. Por fim, a execução local do PAA Leite teve também de ser reformulada a fim de se adequar à mudança do regime de convênios para o termo de adesão.

Quanto às diferenças de execução entre os outros estados, pode-se verificar que de 2012 a 2013 apenas em Pernambuco e Alagoas se registrou crescimento – bastante modesto – no número de beneficiários. A mais acentuada redução no contingente de produtores participantes ocorreu na Paraíba, em razão da conjunção de fatores apontada mais acima. Nos demais estados a queda não foi tão expressiva, de maneira que é possível afirmar atribuir ao menos 70% da redução total das ações PAA Leite aos baixos desempenhos de Maranhão e Paraíba entre 2012 e 2013.

[18] Ver notícia em: www.casacivil.ma.gov.br/2014/08/29/programa-leite-e-vida-perto-de-atingir-100-municipios-maranhenses/ Acesso em: 20 out. 2014.

[19] Ver, por exemplo, o artigo 2 da Lei estadual n. 9902, de 27 de agosto de 2013.

[20] Ver a Nota Oficial do Governo do Sergipe a esse respeito, disponível em: www.inclusao.se.gov.br/component/content/article/59-destaques/2677-edital-de-credenciamento-de-laticinios-fome-zero-leite-todo-dia. Acesso em: 20 out. 2014.

6. Considerações finais: os atuais impasses do PAA

O ano de 2013 foi um ano de transição para o PAA. Na Conab, uma série de ajustes internos acarretou acentuada queda em sua execução. No MDS, a transição do modelo de convênios para o de termos de adesão também comprometeu a implementação do programa. Nesse contexto, a desejada ampliação do PAA não se efetivou. Pelo contrário, o programa sofreu um importante enxugamento.

Diante deste cenário parece difícil prever como se comportarão modalidades e unidades executoras do PAA assim que o novo desenho estiver consolidado. Uma tendência apenas parece se desenhar: a estratégia de governo para promover a expansão do PAA foi fortalecer e priorizar a execução do programa via estados e municípios. Mantida essa estratégia, a participação do PAA Estadual e do PAA Municipal tende a se ampliar, acarretando uma provável redução (relativa ou até mesmo absoluta) do PAA Conab. Esse movimento foi verificado no período 2012-2013, quando a execução da Conab caiu de 70% para 51% do total executado no programa.

Se esta é, realmente, uma tendência, cumpre analisar como se diferem os modelos de execução do PAA Estadual e Municipal e da Conab, pois essas diferenças revelam as novas diretrizes do programa. Sobre esse ponto, uma questão fundamental salta aos olhos: enquanto a Conab opera necessariamente por meio da articulação com associações e cooperativas de agricultores familiares, o modelo arquitetado pelo MDS via termos de adesão promove formas de participação individualizada dos beneficiários fornecedores. Em outras palavras, se no PAA Conab as associações e cooperativas são os atores principais, no PAA Estadual e Municipal os indivíduos ocupam essa posição.

Esta distinção pode acarretar mudanças substantivas na forma como o programa opera. As organizações associativas induzidas pelo PAA, ou pré-existentes a ele, funcionam como veículo importante de organização das comunidades. Como foi dito, elas absorvem, como entes coletivos, as obrigações relativas aos requisitos burocráticos de entrada no programa e à construção das propostas de participação junto às entidades socioassistenciais. O cumprimento individual dessa tarefa por cada produtor poderia esbarrar em grandes dificuldades, além de comprometer a desejável simplificação do processo de operacionalização do programa. No modelo incentivado pelo MDS, por seu turno, toda a operação passa a ser de responsabilidade do produtor beneficiário, que, isoladamente, recebe seu benefício via cartão individual, ao entregar a produção no local combinado.

Sabe-se que a aposta no PAA Estadual e Municipal está fundamentalmente associada à meta de incluir o público do CadÚnico no programa. Talvez seja, de fato, mais fácil atingir esse público específico via atuação dos estados e das prefeituras. Os números de 2013 sugerem isso, embora o desempenho da Conab não fique muito aquém. Entretanto, quando se coloca em questão a inclusão dos assentados da reforma agrária, dos acampados e dos povos e comunidades tradicionais, que são igualmente público prioritário do programa, isto não é verdade, ao menos no que diz respeito aos dados atuais do programa. Nesses casos, o PAA Conab tem apresentado resultados mais favoráveis, apesar de ainda ser um desafio para o programa de forma geral.

Além disso, é importante ressaltar que, apesar da determinação de metas para a inclusão dos agricultores extremamente pobres no programa parecer justa e adequada aos objetivos do programa, a preocupação em incluí-los não garante que eles transitarão de uma economia de subsistência rural para uma agricultura familiar produtora de excedentes monetários. Esta transição depende de um trabalho mais estruturado, que organize os

produtores em bases associativas, exatamente como a Conab vinha construindo ao longo dos últimos anos. Se essa preocupação deixar de existir, o PAA pode passar de instrumento para uma estratégia de desenvolvimento rural para instrumento de administração da extrema pobreza rural, tal qual uma política focalizada e individualizada de transferência de renda. (Delgado, 2013, p. 12)

Sobre esse risco, convém ainda lembrar que o termo de adesão assinado com o MDS não exige que estados e municípios apresentem contrapartidas formais. Ademais, sublinha-se que, embora exista previsão da União conceder apoio financeiro aos Executores, com a finalidade de contribuir com as despesas de operacionalização, este apoio não tem acontecido. Neste contexto, parece difícil que municípios pobres, principalmente, consigam desempenhar todas as funções esperadas a contento. Na verdade, parece difícil que os municípios pobres consigam participar do programa.

Concluindo, o PAA está, aparentemente, caminhando para se restringir ao fomento econômico, mediante a garantia estrita de comercialização e de preços. A dimensão social – que incentiva a estruturação da agricultura familiar como produtora de alimentos, fortalece suas organizações associativas, estimula a diversidade produtiva, garante a segurança alimentar tanto dos agricultores produtores como dos beneficiários consumidores – tem sido relegada a segundo plano. Importante destacar que essas dimensões não são estanques. O avanço de uma produz resultados benéficos à outra, ou o contrário. Em síntese, conforme ressalta Delgado (2013, p.8), parecemos ainda mais distantes de um projeto ambicioso de desenvolvimento da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária. O exitoso programa – que sempre ocupou um espaço residual da política agrária – está ameaçado a reduzir ainda mais seu papel.

Referências bibliográficas

DELGADO, Guilherme. Pesquisa de avaliação da concepção e implementação do Programa Aquisição de Alimentos – PAA. Relatório de Avaliação do PAA: Síntese. Projeto BRA 03/034 Conab/Pnud Brasil. Fevereiro de 2013.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 21, capítulo 7. Brasília, 2013.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 22, capítulo 7. Brasília, 2014.