

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E SEGURANÇA ALIMENTAR: MODELO LÓGICO, RESULTADOS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Regina Helena Rosa Sambuichi

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Ricardo Kaminsk

Pesquisador no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur do Ipea.

Gabriela Perin

Pesquisadora no PNPD/Dirur do Ipea.

Iracema Ferreira de Moura

Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Saúde (MS) e professora colaboradora da Universidade de Brasília (UnB).

Elisângela Sanches Januário

Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Cidadania.

Danilo Barbosa Mendonça

Analista técnico de políticas sociais do Ministério da Cidadania.

Ana Flávia Cordeiro de Almeida

Pesquisadora no PNPD/Dirur do Ipea.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2003, no contexto da agenda política, que se caracterizou pelo combate à fome, a qual viria a resultar na institucionalização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), em 2006, e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), em 2010. Este trabalho teve como objetivo fazer uma análise do PAA, modalidade de compra com doação simultânea (CDS), elaborando o modelo lógico para explicitar a teoria subjacente a essa modalidade de compra e realizando uma revisão dos resultados obtidos nos estudos realizados sobre esta. O estudo baseou-se em análise documental de conteúdo com uso do programa ATLAS.ti e revisão de literatura.

O modelo lógico elaborado para o programa mostrou que os problemas fundamentais que motivaram sua criação foram a existência de população em situação de insegurança alimentar e nutricional (Insan), os elevados índices de pobreza rural e a necessidade de fomentar a agricultura familiar, a qual vinha tendo pouco acesso a políticas públicas de fomento agrícola. O PAA-CDS foi criado, portanto, com dois objetivos

principais: incentivar a agricultura familiar; e possibilitar o acesso à alimentação a pessoas em situação de Insan.

A principal forma de intervenção desenhada para o PAA-CDS foi a aquisição de alimentos. Esta intervenção está baseada na hipótese de que um problema para o crescimento da produção da agricultura familiar é a dificuldade de acesso a mercado adequado para os seus produtos e que, portanto, a criação de um canal de comercialização acessível poderia estimular a produção, gerar renda e promover inclusão econômica e social dos agricultores.

Além disso, o PAA-CDS visa estimular a sustentabilidade da produção, o processamento e a industrialização dos produtos, bem como o fortalecimento do associativismo e do cooperativismo. Para que esses objetivos possam ser alcançados, as aquisições precisam ter características que favoreçam ou estimulem esses comportamentos por parte do agricultor, como: demanda preferencial, preços diferenciados ou exigência de aquisição dos produtos por meio de associações ou cooperativas.

Outra forma de intervenção importante nessa modalidade do programa é a doação de alimentos. Essa intervenção tem o objetivo de possibilitar o acesso à alimentação adequada a pessoas em situação de Insan, além de incentivar o consumo de alimentos mais saudáveis e promover a formação de hábitos alimentares salutar.

A revisão de literatura mostrou haver um elevado número de trabalhos publicados sobre o PAA. Em geral, a maioria dos estudos mostrou uma avaliação bastante positiva, indicando benefícios para o agricultor, sua produção e sua qualidade de vida da família, além do fortalecimento das cooperativas e associações de produtores e entidades receptoras dos produtos, contribuindo, assim, para a segurança alimentar dos beneficiários fornecedores e consumidores. Esses trabalhos apontam evidências que o PAA está conseguindo obter os resultados imediatos esperados em seu modelo lógico, o que corrobora as principais hipóteses em que este se baseia e reforça sua importância como programa estruturante no âmbito da PNSAN, tendo o potencial de gerar impactos positivos sobre a sustentabilidade da cadeia agroalimentar e promover o desenvolvimento rural inclusivo.

Apesar dos benefícios evidenciados nesses estudos, foram identificados, também, vários problemas e dificuldades no processo de operacionalização e logística do programa, além de baixa taxa de cobertura, o que mostra a necessidade de melhorias. A maioria dos trabalhos encontrados, porém, é constituída por estudos de caso de pouca abrangência geográfica e concentrados em algumas regiões. Faltam, também, avaliações de impacto embasadas em metodologias quantitativas e robustas, bem como em estudos de abrangência geral, as quais permitiriam avaliar melhor o grau de sucesso das ações realizadas, gerando subsídios para seu aprimoramento.

Ressalta-se, ainda, que a análise da evolução dos recursos aplicados pelo governo federal em compras do programa mostrou uma significativa redução dos montantes investidos nos anos mais recentes, especialmente no PAA operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), devido a fortes restrições orçamentárias ocorridas a partir de 2015 em todos os programas sociais. Ocorreram, também, várias mudanças em normas e procedimentos de operação do programa,

resultantes de recomendações dos órgãos de controle, com base em auditorias realizadas. Nesse sentido, é muito importante que o PAA-CDS continue atuando de forma a promover a organização dos produtores, como uma maneira também de prepará-los para acessar outros mercados institucionais mais exigentes, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o PAA-Compras Institucionais, por exemplo. Um caminho para isso pode ser associar a operação do PAA à política de assistência técnica, de forma a apoiar os agricultores tanto na parte técnica, visando à melhoria da eficiência, da qualidade e da sustentabilidade da produção, quanto na parte organizativa, para melhorar a gestão dos seus empreendimentos coletivos.

Dessa forma, encontrar meios de melhorar as normas e os procedimentos de operação do programa, visando diminuir os riscos de fraudes e desconformidades e aumentar a transparência, sem dificultar o acesso dos beneficiários nem comprometer o alcance dos seus resultados ante seus objetivos, é um desafio que a gestão do PAA vem enfrentando e ainda terá de enfrentar para o futuro. Uma maneira de contribuir para isso é reforçar o controle social do programa, principalmente nos territórios e municípios, por meio dos conselhos de segurança alimentar e outros, além de reforçar a comunicação com a população, para que esta compreenda os benefícios do programa, demande sua continuidade e participe da sua gestão e sua fiscalização.

Recomenda-se, por fim, a realização de novos estudos, quantitativos, para verificar os impactos de mudanças e resultados do PAA e auxiliar a encontrar alternativas para manter, ampliar e aprimorar os benefícios que o programa já mostrou ser capaz de proporcionar para o desenvolvimento rural e a segurança alimentar das populações mais carentes no Brasil.