

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1145**

## **AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)**

**Guilherme C. Delgado  
Júnia Cristina P. R. da Conceição  
Jader José de Oliveira**

Brasília, dezembro de 2005



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1145**

## **AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)\***

**Guilherme C. Delgado\*\***

**Júnia Cristina P. R. da Conceição \*\***

**Jader José de Oliveira\*\*\***

Brasília, dezembro de 2005

---

\* A equipe responsável agradece a colaboração recebida das equipes técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Conab/Ministério da Agricultura, em especial do Diretor de Gestão Estratégica da Conab, Sílvio Porto. Informações e análises desses ministérios foram essenciais à conclusão dessa avaliação.

\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\*\* Técnico do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

## Governo Federal

### Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Glauco Arbix

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretor de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL I3, I38, Q18

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

|   |                                                                        |    |
|---|------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | INTRODUÇÃO                                                             | 7  |
| 2 | JUSTIFICATIVA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) | 8  |
| 3 | OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS DA AVALIAÇÃO                            | 9  |
| 4 | METODOLOGIA                                                            | 10 |
| 5 | OS RESULTADOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO                                 | 18 |
| 6 | CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES                                             | 20 |
|   | ANEXOS                                                                 | 23 |
|   | LISTA DE SIGLAS                                                        | 25 |
|   | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS                                             | 26 |



## SINOPSE

O objetivo deste trabalho é fazer uma avaliação de concepção e de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). O PAA foi instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e, em conjunto com o Programa Bolsa Família, constitui iniciativa específica do governo Lula. A avaliação é feita a partir da confrontação dos objetivos do programa com as ações efetivamente implementadas desde sua implantação.

Da análise, verifica-se que os passos iniciais de concepção e implementação do PAA em 2003 convergiram para a construção da estratégia conjugada de fomento produtivo à agricultura familiar e de assistência alimentar às populações em situação de risco. No entanto, o processo de implementação do PAA, que se explicita em 2004, apresenta falhas. Essas falhas são detalhadas e discutidas no texto. Finalmente, o trabalho apresenta algumas pistas para a reconstrução do Programa.

## ABSTRACT

The main objective of this paper is to assess the concept and implementation of the “*Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar* (PAA) (foodstuff acquisition program of family agriculture)”. PAA was introduced by the Law 10.696 and, together with *Programa Bolsa Família*, constitutes a specific action of Lula’s government. The evaluation was done from the confrontation of the objectives of the Program with the actions that really occurred since its implementation.

From the analysis, it is possible to identify that the first steps of the conception and implementation in 2003 come through the construction of a strategy that links production improvement to family agriculture and food assistance. But the implementation process of the PAA has some fails. These fails are discussed in the text. And at last, but not least, the paper shows some points for the Program reconstruction.



# 1 INTRODUÇÃO

O texto que ora oferecemos ao público é fruto de uma demanda institucional do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) ao Ipea, para realizar uma “avaliação de concepção e implementação” de um programa do governo em plena execução. Tais demandas existem no serviço público, em geral, como tarefas de assessoria. Mas dado o caráter compartilhado do Consea – que reúne governo e sociedade civil, uma avaliação dessa natureza se torna pública, e é bom que o seja na íntegra, para contextualizar toda sua argumentação.

A presente avaliação corresponde quase integralmente ao texto apresentado aos conselheiros do Consea em março de 2005 e posteriormente em seminário específico promovido pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em julho de 2005.

Esta avaliação não é uma avaliação de resultados do programa, até por não se ter como fazê-lo em tão curto período, mas uma aferição do processo de implementação de um programa prioritário do governo, referida às diretrizes e objetivos explicitamente assumidos.

É óbvio que os autores são integralmente responsáveis pelo teor do texto, não havendo nenhuma corresponsabilidade autoral do Ipea como instituição.

Os méritos ou lacunas desta avaliação ficam a critério do julgamento público, bem assim os fatos e argumentos utilizados na construção deste relatório. A novidade maior no ato da sua publicação está o sentido republicano de tratamento das coisas de governo – que as instituições envolvidas nesta avaliação acedem em exercitar.

A solicitação da Presidência do Consea para que o Ipea realizasse “uma Avaliação da concepção e implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, cotejando as diretrizes e estratégias formuladas a partir do Consea e da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN) com as normas e atos administrativos produzidos para desenhar e implementar o programa no seu primeiro ano de execução” (ver Ofício nº 218-2004/Consea à Presidência do Ipea, de 8 de outubro de 2004) continha uma sugestão de trabalho, com objeto, método e resultados esperados bem definidos.

Tendo em vista que já tinha havido prévia combinação técnica sobre o objeto dessa avaliação – incluindo a elaboração de um Termo de Referência específico (ver anexo 1) –, consideramos que a demanda, como formulada, seria passível de ser respondida no prazo previsto.

Assim, seguindo o mesmo roteiro do Termo de Referência supramencionado, este texto enfoca, na seção 2, a *justificativa* técnica e política da avaliação; na seção 3, define com maior detalhe os *objetivos gerais e específicos* da pesquisa; na seção 4, descreve o *método da pesquisa* adotado; na seção 5, apresentam-se alguns *resultados* do PAA; e, na seção 6, as *conclusões e recomendações* são apresentadas, com base na solicitação de “aperfeiçoamento do Programa”.

A estrutura formal deste relatório contempla a avaliação do programa sob duas perspectivas lógico-formais. Na primeira, a avaliação consiste em aferir correspondências e/ou divergências da concepção do programa, expressa pelos seus objetivos e diretrizes, relativamente aos atos administrativos que o implementam.

A segunda perspectiva lógica considera esse confronto entre concepção e implementação de forma distinta: um tríplice movimento de construção, desconstrução e reconstrução de uma iniciativa inovadora (o PAA), por dentro da estrutura técnico-política e burocrática que o administra.

## 2 JUSTIFICATIVA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, é, juntamente com o Programa Bolsa Família, iniciativa específica do governo Lula, tendo em vista estruturar ações no âmbito da política agrária e da segurança alimentar, objetivando concretizar o Projeto Fome Zero.<sup>1</sup>

Ainda para situar o PAA no governo Lula, é importante resgatar outra iniciativa inovadora instituída no governo atual – o Plano de Safra da Agricultura Familiar 2003/2004. Por ocasião da apresentação das diretrizes desse plano no Consea,<sup>2</sup> ficou desenhada uma estratégia de realização da produção de alimentos básicos oriunda da agricultura familiar, onde compareceriam diretrizes referentes: *i*) à aquisição de alimentos com recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), diretamente ao segmento familiar; *ii*) à disponibilização dessa oferta de alimentos para atender, de diferentes formas, a demanda adicional por alimentos criada pelas subvenções ao consumo do Programa Fome Zero (bolsa-família e outros).

Nesse contexto, foi criada, por emenda, a medida provisória – à época em tramitação no Congresso, depois convertida na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 – que tratava da repactuação das dívidas do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse programa foi instituído “com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de alimentos de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (art. 19 – *caput* da referida lei).

Embora tenha sido criado como um programa prioritário de governo, no bojo das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o PAA não adquiriu *status* de programa orçamentário na linguagem do Plano Plurianual de Governo (2004-2007), mantendo-se, até o momento, como uma singular “ação” orçamentária, dentre as dezenas existentes sob a rubrica “abastecimento alimentar”.

De outro lado, a redação do *caput* do artigo que institui o PAA trouxe uma certa ambigüidade, ao não separar duas funções distintas – de “política agrícola” e de “política de segurança alimentar e nutricional” – que o programa deveria cumprir, integrando-as, mas sem misturá-las. Isso significaria para o programa de aquisições: *i*) ser um pólo estruturante de demanda institucional para a produção familiar – algo que inexistia (e ainda inexistente) no Pronaf, e por isso torna este programa cheio de

---

1 Documentos diversos citados sobre o Programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos estão disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br>>.

2. “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário no Plano de Safra 2003/2004 – Recomendações do Consea – 20/03/2003”.

riscos para o tomador de crédito; e *ii*) prover subvenções ao consumo de alimentos básicos às populações em situação de forte risco alimentar.

Com as providências subseqüentes à criação do PAA, essas duas funções, quais sejam, de política agrícola e de política de segurança alimentar, irão se confundir cada vez mais, sem que tenha sido possível integrá-las nos termos da concepção original do programa. Os principais atos normativos posteriores à lei são: *i*) Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003; *ii*) a portaria ministerial do antigo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), de 07 de julho de 2003, que designa os membros do grupo interministerial gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, previsto na lei supracitada; 3) O Convênio Mesa/Conab nº 005, de julho de 2003, que delega atribuições à Conab, tendo por objeto a “compra antecipada ou compra direta da produção da agricultura familiar, em conformidade com a Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (convênio Mesa/Conab nº 005/2003, de julho de 2003, cláusula primeira).

Observe-se que há subjacente à criação do PAA duas funções autônomas: a garantia da comercialização da produção familiar (incluindo os assentamentos agrários); e a provisão de segurança alimentar às populações em situações de risco. Essas funções podem ser cumpridas “independentemente”, “isoladamente”, “integradamente”, ou ainda, em “situação negativa”, “não serem atribuídas à política pública”, ficando à mercê dos mercados. O objetivo original do Plano de Safra era de que houvesse integração das funções de garantia da comercialização e da subvenção ao consumo alimentar. Propunha-se, à época, um esquema direto de uso dos recursos de estoques PGPM para tal fim. O PAA inovou ao criar fundo próprio e instrumentos específicos. Mas isso ficou restrito aos primeiros passos, como se verá pelo desenho dos instrumentos do programa.

### **3 OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS DA AVALIAÇÃO**

Pelo exposto na seção precedente, depreende-se que há nos documentos inspiradores e instituidores do PAA (as Diretrizes de Segurança Alimentar do Plano de Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, de março de 2003, e a Lei nº 10.696 (art. 19), de 2 de julho de 2003) funções distintas a serem cumpridas com e pela institucionalização de um pólo de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Notoriamente esses objetivos são, com idêntico grau de importância: *i*) institucionalização de um pólo institucional de demanda por alimentos no Plano de Safra; *ii*) provisão de subvenções ao consumo de alimentos para as populações em situações de risco; e *iii*) atendimento dessas mediante ação integrada de política agrícola e de segurança alimentar e nutricional.

Observe-se, portanto, que essas funções ou objetivos estratégicos do PAA, como aqui os interpretamos, estão presentes também em outros programas e políticas relacionados à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional. Contudo, nesta avaliação preliminar, estaremos cotejando apenas as ações, instrumentos e recursos criados e/ou regulamentados pelo programa para implementar metas correspondentes a esses objetivos. Neste sentido é que explicitamos esta avaliação como de concepção

e implementação do programa. Secundariamente, confrontamos os resultados dessas ações (aquisições do PAA) com os seus objetivos gerais ou funções perseguidas.

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 COTEJO DA CONCEPÇÃO, INSTRUMENTOS E RECURSOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

A concepção do PAA, revelada não somente pelos objetivos declarados, como pelos instrumentos desenhados, confrontada com os instrumentos e recursos efetivamente aportados pelo programa nos dois exercícios fiscais (2003 e 2004), é o material empírico de que fazemos uso nesta avaliação, para aferir correspondências. Os instrumentos operadores do programa e os recursos orçamentários que lhe foram designados nos exercícios fiscais de 2003 e 2004 (com previsão para 2005) permitem confrontar com clareza as funções originalmente perseguidas com sua efetiva implementação.

Para explicitar didaticamente um dado cotejo de relações programáticas do PAA, vamos sintetizar algumas informações relevantes no quadro a seguir:

QUADRO 1

#### Instrumentos – funções, recursos e resultados do PAA

| Instrumentos desenhados pelo PAA                                 | Características e organismo operador                                                                                                                   | Função da política pública                                              | Recursos gastos ou aportados no orçamento 2003/2005 (R\$ milhões) | Resultados obtidos: agricultores familiares beneficiados              |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 1. Compra Antecipada (CPR Alimento)                              | Crédito à produção armazenável (liquidável em dinheiro ou em produto a preço garantido)                                                                | Política agrícola (incentivo à produção e comercialização de alimentos) | 2003: R\$ 56,3; 2004: R\$ 34,6; 2005: previsão não disponível     | 2003: 31,8 mil; 2004: 16,4 mil; 2005: previsão não disponível         |
| 2. Contrato de garantia de compra                                | Contrato de garantia de compra ao preço referencial (Conab) <i>ex-ante</i>                                                                             | Política agrícola comercial                                             | Não implementado                                                  | Não houve                                                             |
| 3. Contrato de compra direta                                     | Compra direta <i>ex-post</i> ao preço de referência (Conab)                                                                                            | Política agrícola comercial—estoques                                    | 2003: R\$ 6,6; 2004: R\$ 31,2; 2005: previsão não disponível      | 2003: 3,4 mil; 2004: 15,8 mil; 2005: previsão não disponível          |
| 4. Contrato de compra antecipada especial                        | Crédito à produção liquidável em produto para suprir carências alimentares – doação simultânea (Conab)                                                 | Subvenção ao consumo alimentar                                          | 2003: R\$ 18,5; 2004: R\$ 41,6; 2005: previsão não disponível     | 2003: 5,8 mil; 2004: 18 mil; 2005: previsão não disponível            |
| 5. Contrato de compra direta local                               | Compra local para doação simultânea sem antecipação de crédito (inclui produtos perecíveis) operado por Estados e Municípios mediante convênio com MDS | Subvenção ao consumo alimentar                                          | 2003: R\$ 19,2; 2004: R\$ 8,51; 2005: previsão não disponível     | 2003: 8,3 mil; 2004: 17,32 mil; 2005: previsão não disponível         |
| 6. Incentivo ou apoio à produção e ao consumo do leite (IPCL)    | Compra local para doação simultânea, sem antecipação de crédito (apenas leite), operada por Estados mediante convênio c/ MDS                           | Subvenção ao consumo de leite, nutrição em saúde                        | 2003: R\$ 61,8; 2004: R\$ 61,2; 2005: previsão não disponível     | 2003: s/operação; 2004: 1072 municípios; 13,1 mil; 2005: n/disponível |
| 7. Total de recursos aplicados ou aportados ao PAA (R\$ milhões) | 2003: R\$ 162,4 aplicados (R\$ 400, orçados); 2004: R\$ 177,1 aplicados (R\$ 179, orçados); 2005: R\$ 208, orçados                                     |                                                                         |                                                                   |                                                                       |

Fonte: MDS e Conab.

Elaboração da equipe técnica do Ipea.

Observe-se que dos seis instrumentos listados no quadro 1, os quatro primeiros são operados exclusivamente pela Conab e cumprem funções típicas de política agrícola – provisão de crédito, seguro de preço e/ou aquisições de alimentos para formação de estoques de alimentos não perecíveis; à exceção do nº 4, “compra antecipada especial”, que é contrato diretamente voltado para atender a população em risco alimentar.

Por sua vez, os instrumentos 4, 5 e 6 correspondem a um desenho típico de apoio à produção local ou regional dos agricultores familiares, com consumo também nessas localidades, por grupos sociais em situações de risco alimentar.

Quando se comparam esses dois conjuntos de instrumentos e organismos operadores do PAA, percebe-se, já em 2004, uma aparente mudança de prioridades: por um lado, perda de recursos das ações típicas da política agrícola-agrária nacional (contratos 1, 2 e 3) executados pela Conab; em paralelo, a preferência por ação de subvenção à produção e consumo locais, executada em convênios com municípios ou estados (contratos ou convênios 4, 5 e 6).

Os dados da última coluna confirmam aquilo que observamos acima. Há relativo abandono da função de política agrícola e comercial do PAA – a compra antecipada se reduz e o contrato de garantia de compra não é implementado –, para convertê-lo em instrumento específico de atendimento ao consumo local de alimentos para populações em situações de risco (ganham espaço as modalidades 4, 5 e 6 – compra e consumo locais). Isso atende parcialmente aos objetivos originais do PAA, mas não é uma estratégia nacional compatível com a estruturação de uma política agrícola para os agricultores familiares.

Nos dois exercícios fiscais encerrados, 2003 e 2004, o dispêndio de recursos do programa desloca-se da linha de provisão de crédito rotativo (função de política agrícola) para o dispêndio a fundo perdido (subvenção ao consumo de alimentos), para se fixar em 2005 (orçamento previsto) quase que exclusivamente nessa última. Os R\$ 208 milhões previstos para o PAA no orçamento de 2005 são notoriamente insuficientes para atender funções de política agrícola e de segurança alimentar, conforme desenho original do programa.

Observe-se que 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, e é, em parte, influenciado por essa. O orçamento do PAA passa de R\$ 400 milhões, em 2003, para R\$ 179 milhões, em 2004, e se mantém em R\$ 208 milhões, em 2005. Isso significa implicitamente uma perda de prioridade também para a linha de subvenção local, se considerado que os repasses por convênios firmados nos anos precedentes não podem ser interrompidos nos posteriores. Logo, a cada ano fixa-se um piso de demanda de recursos em todas as modalidades de compra. Esse piso é anualmente contraposto à previsão orçamentária fixada para o ano seguinte. Pela forma como isso acontece, na prática o programa não pode avançar para incluir novos produtores, produtos, localidades e famílias consumidoras. Assim, as experiências locais bem-sucedidas, quer através da “compra antecipada especial” ou da compra direta local”, sob gestão Conab ou dos demais operadores conveniados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com indicadores claros da eficácia da estratégia

integrada da política agrícola e de segurança alimentar e nutricional, não podem ser ampliadas e podem ter a sua manutenção ameaçada.

Por seu turno, a linha de fomento comercial à agricultura familiar, que fôra prevista no Plano de Safra, com recursos da PGPM, não chegou a ser efetivada nos dois últimos exercícios fiscais (2003 e 2004) e nem está devidamente provida e regulamentada no Orçamento de 2005.

Possivelmente por problemas de gestão e/ou falhas na direção estratégica, o programa, sob a ótica desta avaliação, começa a perder rumo, eficácia e recursos no âmbito do apoio comercial, estando a merecer reavaliação da estrutura de gestão técnica e política a que está submetido, e, por último, da engenharia fiscal e financeira que financia suas ações (ver seção específica 4.3).

Uma outra informação relevante, sintetizada no quadro 1 (coluna 2), diz respeito ao organismo operador do Programa e às características específicas dos seus contratos (convênios) operacionais. Os quatro primeiros instrumentos estão sendo operados pela Conab. Nas compras diretas e nas antecipadas, a empresa relaciona-se diretamente com o público-alvo. A “compra antecipada especial” diferencia-se da sua matriz basicamente porque a Conab recorre à intermediação das cooperativas e associações de produtores para proceder aos adiantamentos; e também porque a produção é doada a instituições de caridade. Já o “contrato de garantia de compra”, também previsto para ser operado pela Conab, não foi implementado. Quanto aos dois últimos instrumentos (“compra direta local” e “programa de incentivo à produção e ao consumo do leite”), são operados mediante convênio firmado pelo governo federal, por meio do MDS, com algum ente federativo (estados, municípios ou DF), para as aquisições previstas no PAA no estado ou no município, com contrapartidas orçamentárias e gestionárias dos convenientes.

Temos aí dois modelos operacionais e de gestão do programa. O primeiro, centralizado na Conab, ora inteiramente, ora por ela gerido; em alguns casos, em parceria com as cooperativas, associações de produtores e, eventualmente, com o apoio de órgãos estaduais e municipais. O segundo, descentralizado operacionalmente nos estados (e municípios), é gerido compartilhadamente. Infelizmente, sobre esse segundo caso, não se dispõe de dados suficientes que possam viabilizar a avaliação de sua implementação, à semelhança do que fazemos para os contratos gerenciados pela Conab. Faltam, ademais, convênios-padrão e informações homogêneas e públicas.

Sabe-se que os operadores estaduais ou municipais vêm desenvolvendo sistemas de informações gerenciais específicas para o PAA, mas, por ora, dispõe-se apenas do montante dos recursos aplicados, do número de produtores beneficiados, da estimativa de famílias atendidas, da distribuição dos recursos por região. Esses dados ainda são insuficientes para uma avaliação da implementação desse subprograma.

## **4.2 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO CRÉDITO FAMILIAR E AS REAÇÕES DO SISTEMA FINANCEIRO**

A lei que criou o PAA, subsidiada pelo Decreto nº 4.772/2003, que a regulamentou, alargou a possibilidade já existente na Lei dos Preços Mínimos (Decreto-Lei nº 69/1966),

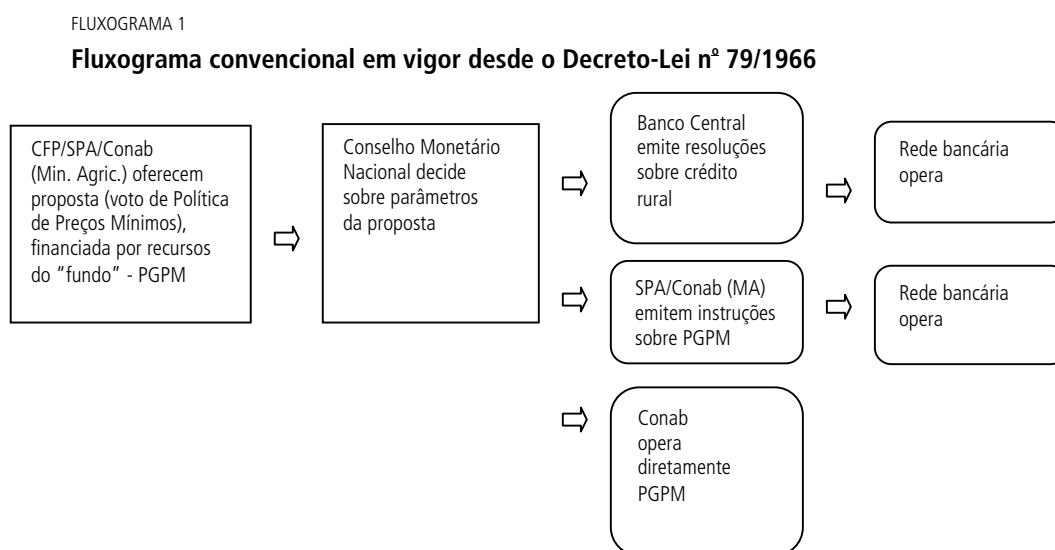
para que a Conab exercesse funções de financiamento agrícola e comercial, na condição de regulador de fomento (banco de segunda linha). Tal possibilidade, agora vinculada a uma estratégia de fomento à agricultura familiar organizada, sob o formato de cooperativas ou associações de assentados da reforma agrária, e/ou associações de pequenos produtores independentes, foi perseguida desde o nascedouro com a criação de instrumentos de crédito produtivo e comercial específicos para o “setor” familiar (contratos de compra antecipada, garantia de compra, compra direta etc.), criados e geridos pela Conab.

Observe-se que, enquanto órgão gestor da Política de Preços Mínimos, a Conab, sucessora da antiga Comissão de Financiamento da Produção do Ministério da Agricultura (CFP), está legalmente respaldada pela Lei dos Preços Mínimos em vigor e pela prática anual dos Planos de Safra, para propor ou fazer as inovações de política agrícola, seja propositivamente, por intermédio da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura; seja operacionalmente, por meio das estruturas do MDA–MDS; ou preferencialmente, por meio de sua própria estrutura.

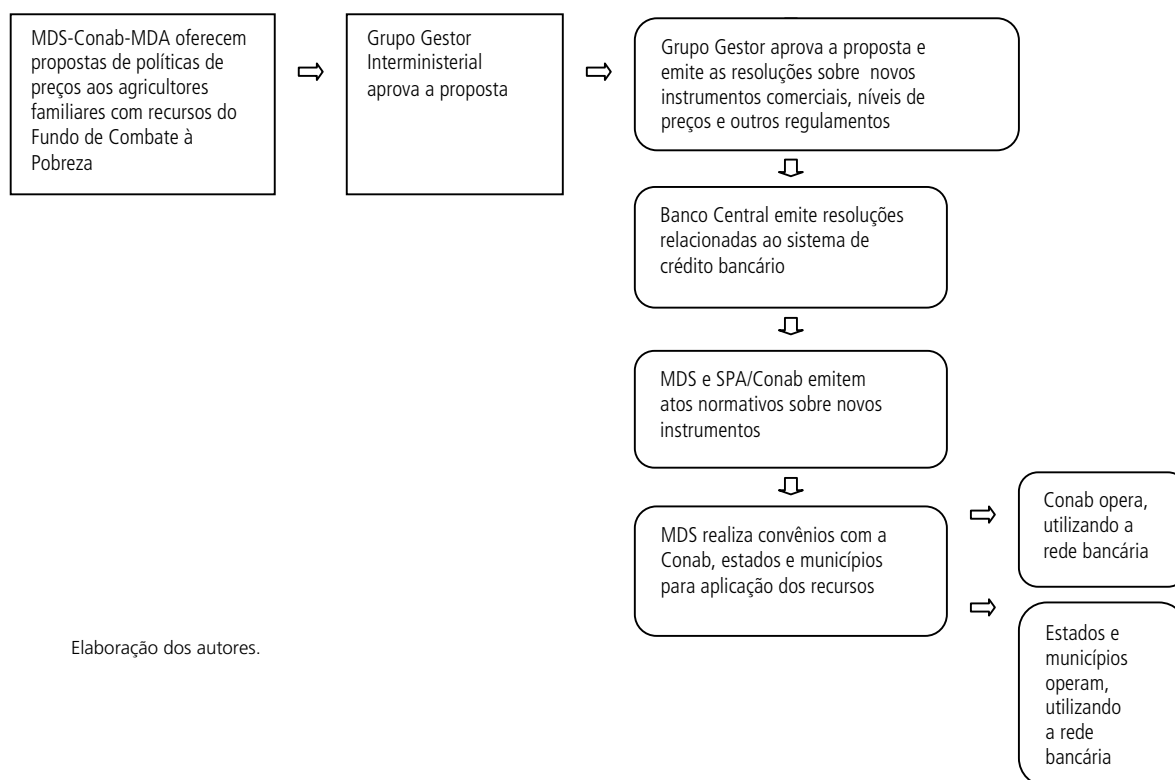
Na verdade a Conab e a antiga CFP, dentro da estrutura do Ministério da Agricultura, funcionaram durante várias décadas como uma espécie de centro de inteligência normativa do Ministério da Agricultura, cooperando e competindo com os centros de regulamentação comercial, agrícola e financeira do Ministério da Fazenda.

O alargamento de possibilidades para exercício da política de preços agrícolas (fomento à produção familiar), segundo a nova normatividade do PAA, muda sistêmicas pré-existentes (previstas na Lei dos Preços Mínimos), mas o faz de maneira incompleta.

A sistemática convencional da política de garantia de preços mínimos vigentes, com alterações secundárias deste 1966 (Decreto-Lei nº 79/1966) até o presente, consiste no seguinte fluxo institucional de política agrícola:



Elaboração dos autores.

**Nova sistemática do PAA (Lei nº 10.696/2003)**

Essas duas modalidades de execução da política de preços deveriam se fundir, com a alocação de recursos da PGPM para operações específicas com a agricultura familiar, conforme compromisso firmado ainda no Plano Safra 2003/2004. Contudo essa fusão não ocorreu até o presente, confinando a política comercial da agricultura familiar às modalidades do PAA financiadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Observe-se que nas duas sistemáticas descritas nos fluxogramas 1 e 2, a Conab exerce papel propositivo (de formulação de política) e também operacional. Mas na “nova sistemática do PAA” o processo institucional é bem mais complexo que no precedente. Agora são introduzidos novos atores relevantes, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – detentor do recurso orçamentário do programa – e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pelas ações de política agrária, destinadas ao público-alvo, a agricultura familiar. E, por último, o Banco Central, como regulador do sistema financeiro, comparece também no segundo caso, regulando as atividades creditícias da política de preços e indiretamente as inovações gestadas ao abrigo do PAA.

Como as inovações creditícias geradas pelos novos instrumentos (nova sistemática) dependem do aval do Banco Central, no que concerne à aplicação das regras do Programa de Garantia de Crédito da Atividade Agropecuária (Proagro), observou-se já de início um atraso de mais de 90 dias na aprovação pelo Banco Central dessas normas, fato que gerou, em 2003, uma postergação da efetivação dos contratos para os dois últimos meses do ano, com inegáveis prejuízos à efetivação dessas operações.

Na verdade, aos atrasos anormais na assimilação pelo Banco Central e Ministério da Fazenda (STN) da nova modalidade de crédito, regulamentado por fora do sistema bancário, sucedem-se inúmeras outras iniciativas e atitudes da área financeira governamental. Algumas dessas, observadas nas reuniões internas do próprio Consea, convocadas para tratar das reformulações do PAA, traduzem-se em múltiplas formas de bloqueio dessas inovações, sob alegações as mais variadas. Na prática, penaliza-se o programa nesse enfoque das inovações comerciais porque há uma diferença conceitual nas concepções, que infelizmente não é explicitada claramente. Todavia, o corte dos recursos que o MDS faz para o instrumento de “contrato de compra antecipada”; as dificuldades de interação contratual da Conab com o Banco do Brasil; e, finalmente, a não alocação de recursos da PGPM às operações comerciais com agricultura familiar, são, todos, fatos e omissões restritivos à integração das sistemáticas 1 e 2.

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, 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).

Essas inovações, por sua vez, são do ponto de vista de concepção consistentes com as Diretrizes do Plano de Safra e com a lei que criou o PAA. Contudo, o formato institucional ainda precário e a execução contaminada por vários atropelos interministeriais não nos permitem uma análise isenta dos resultados em face dos vícios de seu processo de implementação.

Advirta-se para o fato de que os novos instrumentos criados pela Conab para o PAA são adaptações de inovações comerciais e financeiras já existentes e praticadas ao abrigo da política agrícola convencional. Assim o é, por exemplo, o Pré-EGF, inspirador do contrato da compra antecipada, e já operado pela antiga CFP, nos anos 1980; a Cédula do Produtor Rural, introduzida na SNCR, nos anos 1990; ou ainda as Aquisições do Governo Federal (AGF), introduzidas na década de 1950.

A novidade aqui está no fato de esses instrumentos terem sido vinculados ao agricultor familiar.

Há “avaliações” que aventam um alto grau de inadimplência dos novos contratos criados pela Conab; mas não há evidência empírica disponível para corroborar essas afirmações, nem comparações entre os níveis coetâneos de inadimplência do crédito PAA-MDS-Conab e do crédito rural bancário. Certamente os do primeiro, pela relativa instabilidade e inexperiência da sua implantação, devem ser maiores. Isso contudo não é prova de que as inovações devam ser canceladas e de que tudo o mais deva retornar à ortodoxia do sistema bancário.

Na verdade, vários meses antes do vencimento dos contratos da Conab, em reuniões do GT Plano de Safra do Consea (maio - junho de 2004), a tese da “inadimplência excepcional” já era apresentada como argumento fatal nas discussões sobre a

reforma do PAA. Isso de certa forma nos sugere que há um certo requinte de pensamento conservador permeando esse processo. Nessa tradição, tudo que é inovador e persegue a mudança em prol da equidade é imediatamente anatematizado pela tríplice desqualificação de que nos fala Hirschman no seu livro *Retórica da Intransigência*: as teses da “perversidade”, da “futilidade” e da “ameaça”. Segundo esse autor, há uma retórica intransigente do pensamento conservador, que condena *a priori* toda mudança da política econômica ou social, sob pressuposto de que, segundo a tese da “perversidade”, toda proposta de ação que vise a melhorar um aspecto da ordem econômica, social e política somente agravará essa situação, dadas as inevitáveis reações adversas por ela desencadeadas (incentivo à preguiça, despoupança, riscos morais, etc).

Em adendo a essa tese, segundo o autor, o pensamento conservador recorre, em controvérsias análogas, à tese da “futilidade”, segundo a qual tentativas de transformação social e política serão infrutíferas porque as mudanças em grande medida serão cosméticas e portanto ilusórias, pois as estruturas mais profundas da sociedade permanecerão intactas.

Por último, e provavelmente bem mais pertinente à situação que estamos examinando (as inovações creditícias e comerciais do PAA), a tese da “ameaça” argumenta com a premissa de que o custo da reforma ou mudança proposta é alto demais e coloca em perigo uma iniciativa anterior. A mudança propostas, ainda que abstratamente desejável, colocaria em perigo iniciativa anterior já estruturada, acarretando custos e consequências inaceitáveis.

À parte as objeções ideológicas contra as inovações creditícias do PAA, que embora não explicitadas, como aqui fazemos, são poderosos instrumentos de dissuasão utilizados no jogo político-burocrático, temos algumas indicações factuais de que essas inovações, se devidamente aperfeiçoadas, sem exclusão dos bancos públicos como operadores dessa sistemática, poderiam significar um importante passo à frente na política de fomento agrário e de apoio à segurança alimentar. Mais adiante voltaremos a esta discussão, sugerindo nas Conclusões e Recomendações pistas para “separar o joio do trigo”, nessa aparente pendenga técnico-burocrática em torno de aspectos desse programa de governo.

### 4.3 O GRUPO GESTOR E A GESTÃO DO PROGRAMA

O Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003, estabeleceu a composição (Ministério da Segurança Alimentar, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Agricultura e Ministério do Desenvolvimento Rural) e as atribuições de um Grupo Gestor do PAA, a saber:

1. Sistematização de aquisições de produtos agropecuários e da definição dos preços respectivos de acordo com a lei de criação do programa.
2. Definição das regiões prioritárias para implementação do programa.
3. Condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis em situação de risco alimentar.
4. Condições de venda dos produtos adquiridos.
5. Outras medidas necessárias à operacionalização do programa.

O grupo, desde sua constituição (Portaria nº 111, de 7 de julho de 2003, do Mesa, que designou os seus membros) até o final do ano de 2004, emitiu doze “resoluções”, que são os atos administrativos próprios de sua competência. Dessas resoluções, oito cuidam especificamente de fixar e atualizar preços de referência para aquisição de produtos agrícolas; uma, os altera; duas outras, estabelecem normas para os contratos instituídos pelo programa; e, por último, uma resolução estabelece o Regime Interno do Grupo.

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

Sempre que se colocam problemas de gestão ou direção estratégica do programa, que exigiriam gestão compartilhada, a exemplo das solicitações de dotação de recursos e destravamento das verbas vinculadas à política de preços mínimos,<sup>3</sup> tais questões transcendiam os limites de competência do grupo e não eram por este tratadas, encaminhadas e tampouco resolvidas. Outras definições estratégicas do Programa – como o deslocamento de recursos para “subvenção ao consumo”; elaboração do orçamento atual (2005), com dotações totais e específicas para as várias linhas programáticas (quadro 1); redesenho dos instrumentos de comercialização vinculados à agricultura familiar – correram por fora do Grupo Gestor. Essas questões mencionadas – e outras mais – de caráter político interministerial, não lograram até o presente encontrar espaço colegiado de discussão e definição de prioridades. Como são questões precedentes à gestão rotineira, sua indefinição ou hipertrofia em algum ministério comprometem o caráter intersetorial da gestão programática, paralisando-a por vezes.

Finalmente, parece-nos que as ações de gestão já regulamentadas (Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003) e as estratégias de política agrária e de segurança alimentar contidas na concepção e instrumentos do PAA clamam por um arranjo de gestão política colegiada mais eficaz e ampla que aquela ora em operação pela atual organização do Grupo Gestor. Essa é uma exigência institucional, sob pena de fragmentar o Programa e inviabilizar sua gestão interministerial, por impossibilidade de decisão sobre controvérsias intersetoriais internas à gestão do mesmo ou externas, quando o assunto transcende à sua competência atual.

#### **4.4 ENGENHARIA FISCAL-FINANCEIRA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)**

Qualquer programa de governo que almeje continuidade a longo prazo, não apenas como ação circunstancial, busca estrutura de financiamento permanente. Pode ou não lograr êxito na tentativa, mas certamente que não alcançará maturidade um programa sem recursos definidos em bases plurianuais.

---

3. A proposta é que, mantidas as premissas legais e regulamentares que disciplinam o PAA, sejam utilizados recursos na Ação Formação de Estoques Públicos – Fonte 160, sob supervisão do Ministério da Fazenda (STN). Essa proposta se fundamenta na necessidade de obter outras fontes de recursos, conforme previsto na Lei nº 10.696, para apoiar a comercialização dos excedentes da produção desse grupo de agricultores.

O PAA, não obstante notória proximidade da Presidência da República, experimentou sucessivos cortes de orçamento, fundamentalmente porque suas funções múltiplas de segurança alimentar e de política agrícola não estão devidamente assimiladas e reconhecidas.

No seu nascedouro o PAA foi pensado como um braço do Plano Safra da Agricultura Familiar (pólo de demanda), sendo a PGPM o outro componente. Mediante realização de compras e outros financiamentos à comercialização, a Conab como operador de ambos cumpriria bem esta função-ponte.

Os recursos da PGPM-Estoques Públicos e os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (subvenção ao consumo de alimentos), como quaisquer recursos fiscais, são disputados para outros usos. Por essa razão, é fundamental que se tenha clareza de rumos para estabelecer prioridades no gasto público. Pois somente se ficar claro para o governo e para a sociedade que esse Programa tem eficácia potencial muito alta para a política agrária e para a segurança alimentar, poder-se-á desenhar uma engenharia financeira de longo prazo, susceptível de imprimir-lhe continuidade.

Observe-se que o pólo PAA-PGPM, articulado com outros Programas de compra de alimentos (merenda escolar, por exemplo), pode ter uma influência direta e indireta na realização da produção familiar muito maior que as cerca de 80 mil famílias/ano, diretamente atendidas atualmente. Mas isto é um assunto que já foge aos limites desta seção, cabendo oportunamente na avaliação específica de resultados do Programa.

Por seu turno, a estruturação de um pólo de comercialização – realização da produção oriunda da agricultura familiar – clama por uma institucionalização mais clara, um orçamento próprio e provavelmente uma direção colegiada (grupo gestor com novo formato), com atribuições e dotações que articulem eficazmente as ações dos três ministérios envolvidos (MDS, MDA e Mapa-Conab).

No orçamento de 2005 há recursos na rubrica PGPM-Estoques Públicos (R\$ 500 milhões) que dependem de decisão política para serem utilizados na compra de alimentos da agricultura familiar. Esses recursos por ora estão alocados ao Ministério da Agricultura.

## **5 OS RESULTADOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO**

### **5.1 RECUPERAÇÃO DOS PREÇOS E DA RENDA AGRÍCOLA**

Um aspecto que muitas vezes não é considerado nas análises sobre o Programa de Aquisição de Alimentos – além do apoio à produção para o autoconsumo, do excedente para comercialização e do subsídio ao consumo – são os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Isso tem ocorrido tanto nos locais de abrangência dos pólos de compra da Conab quanto nos demais, onde são realizadas as compras institucionais através dos convênios firmados pelo MDS com os estados e as prefeituras municipais. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários. Por exemplo, nas compras de rapadura realizadas pelo governo do Piauí. Noutras situações, o mercado local absorve a produção e as compras governamentais anunciadas nem precisam ser realizadas, principalmente quando a inter-

venção visa exclusivamente à recuperação dos preços, característica das compras da Conab para a formação de estoques. Nesse caso, o governo federal evita despender recursos e assumir custos de manutenção de estoques.

Além dos fatos ocorridos no Piauí, podem-se citar os de Rondônia e de São Paulo, onde os preços reagiram com o anúncio das compras e os agricultores familiares puderam vender seus produtos no mercado por um preço muito mais remunerador.

Foram abertos em Rondônia, em 7 de agosto de 2003, três pólos de compras da agricultura familiar, sendo um em Cacoal, outro em Rolim de Moura e um outro em Alto Alegre. Os preços de feijão, com o simples anúncio do lançamento do Programa, reagiram rapidamente, de R\$ 55,00 a R\$ 60,00, por saca de 60kg, para R\$ 62,00 a R\$ 70,00.

Como resultados positivos da abertura dos pólos em Rondônia, pode ser citada a imediata reação de preços no mercado, como também a divulgação da retomada da presença do governo federal junto aos agricultores familiares, inclusive com grande reivindicação da reedição das compras na próxima safra e na época da efetiva produção, nos meses de fevereiro, março e abril de 2004, para o milho e o arroz; e maio, junho e julho de 2004, para o feijão.

Quando o pólo de compras em Teodoro Sampaio-SP foi aberto, em 4 de setembro de 2003, os preços médios praticados à época situavam-se na faixa de R\$ 53,00, a saca do feijão, e R\$ 14,00, a saca do milho. Após ampla divulgação do programa (rádio, jornal, visitas a assentamentos), os preços de mercado elevaram-se para R\$ 65,00, a saca do feijão, e R\$ 16,50, a saca de milho, não havendo mais interesse dos agricultores familiares em vender para o governo federal. A renda do agricultor, porém, foi garantida pela divulgação do programa.

Além dos impactos favoráveis aos preços e à renda agropecuária, o PAA ainda vem contribuindo para a organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, sanitárias e de higiene inerentes à comercialização de alimentos.

Outro aspecto positivo a se destacar é o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo, fatores que extrapolam para o comércio local. Há registros da estruturação de produtores para o abastecimento de outras praças, além daquela em que a produção está sendo apoiada pelo PAA. Embora ainda não tenham sido compilados os dados sobre agricultores familiares que tiveram o acesso a esse crédito rural facilitado, a simples informação de que a produção financiada terá a comercialização assegurada pelo PAA suscita interesse pelos novos contratos nos assentamentos da reforma agrária.

Pela ótica do consumo, estima-se que pesquisa mais apurada poderá comprovar que o PAA tem facilitado o acesso aos alimentos e a conseqüente diversificação e enriquecimento da alimentação servida nas escolas, creches, albergues, instituições de caridade e demais destinatárias dos alimentos adquiridos pelo governo federal aos agricultores familiares, principalmente na modalidade compra antecipada especial (com doação pré-pactuada).

Não obstante esses avanços, cumpre destacar ainda a perspectiva de integração das demais ações de segurança alimentar e nutricional inerentes ao programa, em especial no resgate e preservação dos costumes, dos hábitos e das culturas regionais. O intercâmbio desses valores a favor da consolidação da diversidade regional também pode ganhar impulso quando se leva em conta que os produtos adquiridos e doados pelo PAA estão isentos dos impostos que incidem sobre a circulação de mercadorias. Evidentemente, às externalidades positivas do Programa poderiam ser acrescentadas a contribuição para a frequência e o desempenho escolar, a redução das doenças provocadas pela má alimentação, e outras.

Finalmente, deve-se destacar que a análise mais detalhada dos resultados obtidos pelo programa nesses dois anos de implementação é tratada neste relatório apenas secundariamente, haja vista ser outro o objeto dessa avaliação.

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A idéia-força de construir ações estruturantes de segurança alimentar, conectadas ao fomento da agricultura familiar e à reforma agrária, aparece originalmente como compromisso no Projeto Fome Zero (Instituto da Cidadania). Constituído o governo Lula, essa intenção política toma forma nas Diretrizes do Plano Safra 2003/2004 – Recomendações do Consea (20 de março de 2003). Essas Diretrizes, por seu turno, são convertidas em atos normativos, um dos quais é a Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que criou o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, objeto da presente “avaliação de concepção e implementação”.

Por sua vez, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (maio/2004) ratificou integralmente essa concepção, manifesta nas suas “recomendações” para a criação de um “pólo” institucional de compras da agricultura familiar.

A concepção original do Projeto Fome Zero, assumida pelas Diretrizes do Plano de Safra e normatizada pelo PAA, de forma específica, compreende três objetivos, correspondentes a três funções distintas de política pública: *i*) de constituição de um pólo institucional de demanda por alimentos dirigido à agricultura familiar; *ii*) de provisão de subvenções ao consumo de alimentos às populações em situações de risco alimentar-nutricional; e *iii*) de que estas funções sejam atendidas mediante ação integrada da política agrária e de segurança alimentar.

Este texto de avaliação da concepção e implementação do PAA consiste metodologicamente no confronto entre as diretrizes e objetivos formalmente explicitados nos vários documentos institucionais do programa e as ações de implementação, gestão, provisão orçamentária etc., prometidas e efetivadas no período 2003/2005. Os resultados do programa sobre o seu público-alvo também são consideradas no texto, mas não como indicadores de uma “avaliação de resultados”, mas enquanto resultantes de um processo de implementação que os condiciona.

Os passos iniciais de concepção e implementação do PAA, em 2003, manifestos nas Diretrizes do Consea, no *caput* da lei que o instituiu e numa sucessão de atos administrativos secundários (decretos e portarias do antigo Mesa adotados ainda em 2003), convergiram, ainda que com alguns limites, para construção da estratégia con-

jogada de fomento produtivo à agricultura familiar e de assistência alimentar às populações em situações de risco. Nesse contexto, seria o PAA parte integrante de ações estruturantes mais gerais, propostas a partir do Consea (Plano de Safra), com antecedentes a esse – o Projeto Fome Zero. Mas o processo de implementação do PAA que se explicita em 2004 revela movimentos contraditórios de construção-desconstrução que se explicitam em atos e omissões.

Do lado orçamentário observa-se queda sucessiva de dotações aplicadas em 2003 e 2004 e previstas para 2005. Além disso, a promessa da dotação de recursos da PGPM para aquisições de alimentos da agricultura familiar não se confirmou nos exercícios de 2003 e 2004 e não está regulamentada para 2005.

Do ponto de vista do desenho institucional, o PAA inovou ao criar instrumentos de crédito com garantia de compra (“compra antecipada”, “garantia de compra”, “compra direta local” etc.) dirigidos especificamente a concretizar a estratégia integrativa de fomento à produção conectado ao atendimento das populações em risco alimentar.

Essa estratégia, desenhada ainda na origem pelo antigo Mesa, em conexão com a Conab, passa ao longo do ano de 2004 e na previsão para 2005 por processo de desconstrução que compreende três determinantes: *i*) o encurtamento dos recursos orçamentários, incluindo aí a desvinculação dos recursos da PGPM; *ii*) a opção do MDS de concentrar suas aplicações em projetos estritamente ligados ao atendimento do risco alimentar local ou em diferentes convênios interestaduais e intermunicipais para promover projetos de produção e consumo do leite; e *iii*) a ação da área financeira governamental de reversão das inovações instrumentais gerenciados pela Conab, objetivando sua completa bancarização.

A gestão do PAA, com caráter interministerial, encontra no Grupo Gestor do programa um espaço restrito diante da complexidade política e administrativa que esse programa enseja. Na prática, o grupo gestor apenas define os preços de referência para compra de produtos, objeto do programa, tudo o mais ficando na competência específica de cada ministério. Mas como o programa acarreta ações e decisões interministeriais de fomento e de subvenção ao consumo, e ainda de interação dessas funções, sobram problemas sem espaço de decisão e gestão colegiada, levando a intermináveis esperas e/ou à hipertrofia da área financeira sobre questões de caráter compartilhado.

A engenharia fiscal e financeira do PAA ainda não está madura para suportar as funções originais para que o programa foi concebido. Atualmente o programa é financiado com recursos oriundos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, enquanto os prometidos recursos de política agrícola comercial para o setor familiar jamais foram regulamentados.

Por sua vez, o virtual bloqueio de inovações financeiras e comerciais do PAA, geridas pela Conab, mas financiadas com recursos do Fundo da Pobreza, paralisa o programa e atropela uma positiva interação do MDS-Conab com o Banco do Brasil, que se iniciara no processo.

Do exposto, depreende-se a adoção necessária de um conjunto de providências tendentes e corroborar a concepção original do PAA, aperfeiçoando-a naquilo que a experiência vivida tem a ensinar.

Neste ponto, após sintetizar as conclusões de nossa avaliação do programa, passamos a sugerir (recomendar) normativamente passos reconstrutivos do mesmo, haja vista que essa linha de trabalho também nos é solicitada no Termo de Referência deste trabalho.

## 6.1 PASSOS PARA RECONSTRUÇÃO

Por oportuno, o mês de julho precede o lançamento do 3º Plano de Safra do Governo Lula, o último cujas decisões de produção e colheita ocorrem ainda no mandato atual. Isto posto, e considerando-se que o PAA é originalmente uma estratégia comum e integrante da concepção do Plano de Safra, parece-nos oportuno:

- Recuperar a estratégia do “pólo institucional de compras”, com claras explicações do fomento agrícola-comercial e de medidas de subvenção ao consumo, integrando-as onde couber ou separando-as quando necessário.
- Que o Grupo Gestor do PAA tenha atribuições ampliadas para gestão colegiada de todas as ações concernentes a: *i*) fomento produtivo-comercial (Plano de Safra); *ii*) ações de subvenção ao consumo de alimentos com incentivo à produção local; e *iii*) definições técnico-políticas concernentes a problemas interministeriais, provocados pela agenda do PAA e do Plano de Safra da Agricultura Familiar.
- Realizar avaliação específica do Programa do Leite e dos Contratos de Compra Direta Local, ambos conveniados com estados e municípios, tendo em vista aferir o seu grau de congruência com os objetivos do Programa de Aquisições.
- As inovações comerciais e financeiras introduzidas ou recriadas pelo PAA, a exemplo dos contratos de compra antecipada da produção, garantia de compra, merecem devida atenção para serem aperfeiçoadas e viabilizadas orçamentariamente, em razão do potencial de fomento produtivo e comercial da agricultura familiar. Neste sentido, merecem ser corrigidos os mecanismos de fiscalização e controle aparentemente frouxos no primeiro ano de implementação, para inibir eventuais movimentos de inadimplência.
- Observe-se que esses instrumentos tentam trazer para a agricultura familiar inovações já existentes no sistema do agronegócio – a Cédula do Produtor Rural, o Contrato de Pré-EGF e as Aquisições do Governo Federal, adaptando-as a uma sistemática familiar-associativa e a uma estratégia de segurança alimentar. Nesse sentido, os bancos públicos, o Banco Central e a Conab precisam arranjar um *modus operandi* positivo para viabilizar essas inovações.
- A política de preços mínimos, por seu turno, deverá alocar recursos da rubrica orçamentária Formação de Estoques Públicos-PGPM para aplicação específica aos agricultores familiares, pelo menos na proporção em que estes participam no Produto Interno Bruto do setor agrícola.

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1**

#### **Termo de Referência**

Uma pré-avaliação da concepção e implementação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

##### **1) Antecedentes e Objetivos da Avaliação**

No primeiro semestre de 2003, o Consea aprovou e encaminhou à Presidência da República um documento que sugeriu Diretrizes ao Plano de Safra da Agricultura Familiar e da Segurança Alimentar, onde são estabelecidas claras proposições que ligam uma política de fomento à produção da agricultura familiar (e da reforma agrária) às demandas para atendimento dos consumidores pobres, preconizadas no Projeto Fome Zero.

Parte em resposta às sugestões do Consea, parte como fruto da iniciativa autônoma do então Ministério de Combate à Fome, o governo federal tomou decisão de criar por Medida Provisória (posteriormente transformada na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003) o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Esse programa, financiado com recursos do Fundo da Pobreza, aliado à Política de Garantia de Preços Mínimos, deveria cumprir um papel central na garantia de condições de comercialização da produção familiar e dos assentados da reforma agrária, segundo sua concepção e aquela preconizada nas Diretrizes do Consea.

Essa mesma linha estratégica de fomento à agricultura familiar e à reforma agrária, mediante criação do “Pólo de Aquisições” ou de uma demanda institucional permanente para essa agricultura é retomada e reafirmada nas recomendações finais da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

Isto posto, decorrido o primeiro ano de execução do PAA, cumpre avaliá-lo, em parte nos seus resultados, porque ainda é cedo para uma apreciação mais exaustiva, mas principalmente na sua concepção e implementação.

Quanto à concepção, deveremos nos concentrar principalmente na análise e desenho dos instrumentos operacionais construídos para esse programa – Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Contrato de Garantia de Compra (CGAF), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), Compra Antecipada Especial (CAEAF), Compra Direta Local (CDLAF) e o Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL) – e da sua linha de convergência com as Diretrizes Gerais da Política de Segurança Alimentar perseguida.

Por seu turno, a avaliação de implementação deve se centrar no desenho institucional do Grupo Gestor do programa e nas suas ações de gestão adotadas ao longo desse primeiro ano de execução.

Observe-se que esses dois eixos de pré-avaliação visam a subsidiar o plenário do Consea com informações e análises pertinentes a eventuais encaminhamentos para aperfeiçoamento, revisão, redefinição etc., que venham ser considerados relevantes à concretização das Diretrizes do próprio Consea.

##### **2) Metodologia da Análise**

O trabalho da pré-avaliação consiste basicamente em cotejar diretrizes e estratégias, formuladas a partir do Consea e da Conferência, com as normas e atos administrati-

vos produzidos em sequência, para desenhar e implementar o programa ao longo do seu primeiro ano de execução.

Pretende-se gerar um relatório de pré-avaliação em 60 dias, a partir da aprovação desse Termo de Referência pelo Consea, sendo esse relatório de responsabilidade integral dos seus autores – Guilherme C. Delgado, Júnia Conceição e Jader de Oliveira, pessoas físicas, assessores do GT-Plano de Safra do Consea, não refletindo ou correspondendo a quaisquer orientações oficiais dos órgãos do governo a que servem (Ipea e MDS).

Pelo seu escopo, esse trabalho de pré-avaliação tocará implícita e explicitamente na questão da alocação dos recursos para o PAA; nas complexas questões de gestão interministerial de um Programa de Segurança Alimentar; e principalmente nos obstáculos correntes à implementação do programa.

Por último, devemos tocar também nos resultados observados no primeiro ano, em termos de público atendido, adequação ao conceito da agricultura familiar e do grau de adimplência aos contratos firmados com base no PAA e já vencidos.

3) O relatório da pré-avaliação ao Consea no prazo pré-estabelecido (60 dias a partir da aprovação do presente Termo de Referência) será produto dessa equipe técnica; e certamente terá versões posteriores em função dos debates que venhamos a desenvolver no GT-Plano de Safra e eventualmente no próprio plenário do Consea.

Finalmente, queremos caracterizar que o teor desse trabalho é claramente de preparação de uma manifestação resolutiva do Consea, e, portanto, teremos que nos posicionar conclusivamente sobre as “recomendações” sugeridas no próprio documento técnico.

## ANEXO 2

### PAA – MODALIDADES DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

- **COMPRA DIRETA:** é uma operação que se realiza sempre após a colheita, os principais beneficiários desta modalidade de compra são as famílias enquadradas no Pronaf (Grupos A ao D) que estejam, preferencialmente, organizadas em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais. O limite de compra corresponde até o valor da produção própria, não podendo ultrapassar R\$ 2.500,00 por beneficiário/ano.
- **GARANTIA DE COMPRA:** é um contrato de promessa de compra (e venda), para entrega após a colheita, vinculado aos preços mínimos, cuja entrega é opcional ao produtor familiar. Este poderá vender sua produção em melhores condições, se houver mercado para tal, fazendo previamente uma comunicação à Conab. Não há registro de operação sob esta modalidade.
- **COMPRA ANTECIPADA:** é uma forma de crédito ao produtor familiar, formalizado por CPR. A forma de liquidação desse instrumento pode ser física ou financeira. No primeiro caso, até 30 dias antes do vencimento do contrato deverá ser feita uma comunicação à Conab da decisão de entrega física do produto e, no segundo caso, na época do vencimento do contrato, o produtor ou cooperativa deve se dirigir ao agente financeiro e efetuar o pagamento do montante adiantado, acrescido do adicional do Proagro e dos encargos financeiros.
- **COMPRA ANTECIPADA ESPECIAL:** também é uma forma de adiantamento que adquire as características de capital de giro porque o mutuário é, normalmente, uma agroindústria que alavanca os recursos na proporção dos agricultores familiares fornecedores. O adiantamento, é creditado em conta bancária vinculada da processadora, movimentada mediante autorização da Conab e formalizado mediante CPR-especial. A liberação dos recursos da conta vinculada para a conta da pessoa jurídica é condicionada à entrega do produto no local, ao preço e na data combinados. Tal como no compra antecipada, a liquidação do título pode ser física ou financeira.
- **COMPRA DIRETA LOCAL:** é em tudo semelhante à Compra Direta, ressaltando-se a necessidade de articulação entre os atores locais para que as aquisições e a distribuição dos produtos atinjam os beneficiários do programa, de um lado os agricultores familiares, de outro, o contingente de pessoas que retratam a demanda por alimentos nas creches, escolas públicas, hospitais, restaurantes populares e outros locais. Esse arranjo é necessário porque o objeto dessa transação são produtos perecíveis, principalmente hortifrutigranjeiros, enquanto na Compra Direta são não perecíveis.

Fonte: Conab.

## **LISTA DE SIGLAS**

Conab – Companhia Nacional de Abastecimento  
CFP – Comissão de Financiamento da Produção  
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
II CNSAN – II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
Mesa – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
MCR – Manual de Crédito Rural  
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos  
Proagro – Programa de Garantia de Crédito de Atividade Agropecuária  
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSEA. Diretrizes de segurança alimentar e de desenvolvimento agrário ao Plano de Safra – 2003/2004 – Recomendações do Consea (20/3/2003 – texto interno do Conselho, não publicado).

\_\_\_\_\_. Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional. *In: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, 2 jul. 2004, Brasília. Textos de Referência. Brasília: Consea, 2004.

HIRSCHMAN, Albert. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade e ameaça*. São Paulo: Cia de Letras, 1993.

OLIVEIRA, Jader José. *A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira – o período 1995-2001*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia, Universidade de Campinas (Unicamp/IE). 2003.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Silvânia de Araujo Carvalho

### **Supervisão**

Iranilde Rego

### **Revisão**

Lunde Braghini Júnior

Naiane de Brito Francischetto (estagiária)

Raquel do Espírito Santo (estagiária)

### **Editoração**

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax: (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares