

Aquisição de alimentos da agricultura familiar

Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional

Claudia Job Schmitt¹

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, surge enquanto uma ação estrutural do Programa Fome Zero, que busca vincular o apoio à comercialização da agricultura familiar à formação de estoques estratégicos e ao atendimento às pessoas em situação de risco alimentar, disponibilizando alimentos produzidos por agricultores familiares e adquiridos pelo governo federal, para o consumo de populações atendidas por programas sociais.

Um dos aspectos inovadores desse instrumento de política pública consiste no esforço por integrar, não apenas em sua concepção, mas também nos aspectos práticos de sua operacionalização, dimensões relacionadas tanto à política agrícola como à política de segurança alimentar e nutricional.

Enquanto um mecanismo de apoio à comercialização, o PAA incide sobre uma dimensão estratégica para o desenvolvimento da agricultura familiar, ou seja, as relações que esses produtores estabelecem com o mercado, buscando um processo de transferência de renda centrado na promoção da atividade produtiva.

Enquanto um componente da política de segurança alimentar e nutricional, o programa

procura colocar em prática uma série de diretrizes ratificadas pela *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar*, realizada em Olinda, PE, em março de 2004, e que têm o direito humano a uma alimentação saudável enquanto princípio articulador.

O presente artigo busca contribuir para um esforço mais abrangente de sistematização e de reflexão acerca da experiência desenvolvida pelo PAA em seu período inicial de operacionalização. Inicialmente, resgata um pouco da trajetória que deu origem à criação do programa, analisando, a seguir, alguns dos princípios que orientaram a implantação dessa iniciativa.

Na seqüência, são discutidos alguns dos resultados gerados pelo PAA durante os exercícios de 2003 e 2004. Apresenta-se, por fim, nas considerações finais, uma breve reflexão acerca dos desafios que se colocam para o programa em sua etapa atual de consolidação.

Programa de Aquisição de Alimentos: um breve histórico

O Programa de Aquisição de Alimentos surge ainda no primeiro ano do Governo Lula, num contexto fortemente marcado pelo esforço

¹ Claudia Job Schmitt. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Assessora da Diretoria de Logística e Gestão Empresarial da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

de implantação de um conjunto abrangente de políticas de combate à fome e à exclusão social, que ganham expressão pública por meio do Programa Fome Zero.

Enquanto proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, apresentada para debate público em outubro de 2001, o projeto Fome Zero foi elaborado pelo Instituto da Cidadania, durante quase 1 ano de trabalho, num processo de construção que contou com a participação de representantes de organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil, coordenado por José Graziano da Silva, que, posteriormente, tornar-se-ia o titular do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, criado no primeiro ano do Governo Lula.

Em sua versão final, o documento aborda a problemática da segurança alimentar e nutricional no Brasil em pelo menos quatro dimensões: (i) procura explicitar o conceito de segurança alimentar e nutricional que orienta o Projeto Fome Zero; (ii) apresenta um diagnóstico do problema da fome no Brasil, avaliando os diversos programas de política pública com foco na questão da alimentação e nutrição em execução no País; (iii) define o público beneficiário do Fome Zero, estimado em aproximadamente 44 milhões de pessoas, pertencentes a 9,3 milhões de famílias, residentes nas regiões metropolitanas (20,4% do total), em áreas urbanas não-metropolitanas (34,1% do total) e nas áreas rurais (45,5% do total); (iv) sistematiza um conjunto de propostas visando a estruturação de uma política integrada de segurança alimentar e combate à fome².

É importante destacar que o diagnóstico traçado pelo Fome Zero vincula o problema da fome no Brasil atual não a um problema de falta de oferta de alimentos mas, à questão do

acesso das populações de baixa renda a esses alimentos:

Em síntese, a questão da fome no Brasil tem, nesse início do século XXI, três dimensões fundamentais: a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no País, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da população; e a terceira, não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial.³

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, o documento avalia que a incorporação ao mercado de consumo dos segmentos da população excluídos do mercado de trabalho e ou com renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias dependerá de uma intervenção, por parte do Estado, visando: (i) ampliar a demanda de alimentos por parte da população em situação de vulnerabilidade social; (ii) incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, por meio do apoio à agricultura familiar, do incentivo à produção para o autoconsumo e de um conjunto de medidas de política agrícola que tenham a segurança alimentar e nutricional da população enquanto um objetivo estratégico e, (iii) implantar programas emergenciais para atendimento daquela parcela da população excluída do mercado de trabalho.

Para isso, torna-se necessária a implementação de um conjunto intersetorial de políticas, algumas de caráter emergencial, outras de cunho estrutural, capazes de garantir, por um lado, o aumento da disponibilidade de alimentos a baixos preços, por outro, maior acesso da população vulnerável a uma alimentação saudável.

² Ver: INSTITUTO DA CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Ipiranga, SP: Instituto da Cidadania, outubro de 2001. 118 p.

³ INSTITUTO DA CIDADANIA, op.cit., p. 81.

O esquema de intervenção proposto pelo Projeto Fome Zero busca incidir tanto sobre o nível micro (domiciliar ou local) como sobre o nível macro, incorporando o objetivo da segurança alimentar enquanto parte de uma estratégia permanente de desenvolvimento econômico e social⁴. Para isso, identifica três níveis distintos de ação governamental:

i. as políticas estruturais que buscam aumentar a renda das famílias, universalizar direitos sociais, diminuir a desigualdade de renda e propiciar o acesso à uma alimentação de qualidade. Estão incluídas, nesta categoria, as políticas de geração de emprego e renda, a previdência social universal, o incentivo à agricultura familiar, a reforma agrária e os programas de renda mínima;

ii. as políticas específicas, nas quais encontram-se elencadas diferentes propostas e programas com foco na alimentação e nutrição, como o cartão alimentação, a ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), as doações de cestas de alimento em caráter emergencial, o combate à desnutrição materno-infantil, a manutenção de estoques de segurança, a melhoria e ampliação dos programas de alimentação escolar, entre outras;

iii. as políticas locais, a serem implantadas pelos estados e municípios, em parceria com a sociedade civil, incluindo programas locais de abastecimento, estruturação de restaurantes populares e de bancos de alimentos, ações de estímulo à agricultura urbana, entre outras.

A relação existente entre o fortalecimento da agricultura familiar, identificada enquanto uma política de caráter estruturante, e a construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, aparece claramente explicitada no documento original do Fome Zero:

Especificamente na área agrícola, é necessário estabelecer uma política agrícola que favoreça de fato a agricultura familiar. Associadas a esta, propõe-se iniciativas voltadas para o aumento do valor agregado e a melhoria da qualidade dos produtos oriundos da agricultura familiar. Essa é uma forma de promover atividades econômicas em bases eqüitativas, ampliar a oferta de alimentos que expressam a diversidade de hábitos de consumo e induzir a concorrência em mercados controlados por grandes corporações alimentares.⁵

Já aqui, aparece a referência ao chamado mercado institucional, englobando as compras governamentais de alimentos a serem utilizados em programas e organismos públicos, enquanto um potencial instrumento de promoção da agricultura familiar:

(...) um dos grandes estrangulamentos por que passa a produção familiar hoje no País é a falta de mercado para seus produtos, especialmente os alimentos, dada a forte restrição do poder de compra dos salários, em especial do salário mínimo. Para atenuar essa restrição, o Projeto Fome Zero propõe que as prefeituras e os governos estaduais e federal usem, sempre que possível, seu poder de compra derivado da demanda institucional (para a merenda escolar, creches, hospitais, quartéis e restaurantes populares, etc.) em favor dos agricultores familiares da região. É necessário ressaltar que a Lei 8.666/03, ou a Lei de Licitações, tem um forte poder restritivo à autonomia dos órgãos municipais em realizar compras diretas de produtores familiares e pequenas agroindústrias (...). É necessário modificar a Lei para favorecer a compra local de alimentos advinda da produção familiar e de pequenas agroindústrias, de organizações de agricultores, ou de projetos comunitários associados a objetivos sociais, o que não se contapõe à necessidade de compras a baixo custo.⁶

Passadas as eleições, o Fome Zero tornar-se-á um componente importante do programa do governo eleito. As políticas de combate à fome e promoção da segurança alimentar e

⁴ Ver: INSTITUTO DA CIDADANIA, op.cit., p. 9.

⁵ Ver: INSTITUTO DA CIDADANIA, op. cit., p. 39.

⁶ Ver: INSTITUTO DA CIDADANIA, op. cit. ,p. 97.

nutricional da população serão incorporadas às diretrizes de ação do governo federal, expressas no Plano Plurianual 2004/2007.

No documento intitulado *Orientação Estratégica de Governo*⁷, redigido com base num amplo processo de consulta à sociedade civil organizada, ocorrido durante o primeiro semestre de 2003, a relação existente entre o fortalecimento da agricultura familiar e a implantação de uma política nacional de segurança alimentar aparece assim explicitada:

O grande objetivo da Política Nacional de Segurança Alimentar é garantir o direito à alimentação, como parte dos direitos fundamentais do ser humano. Para tanto, serão integradas as ações estruturais, voltadas ao combate das causas da fome, com as ações emergenciais, de ampliação do acesso imediato à alimentação. A meta é garantir a segurança alimentar para toda a população. A ênfase estrutural da ação de governo se baseia na articulação de ações que promovam a geração de renda e de oportunidades de dinamizar as economias locais de forma sustentável, estimulando a demanda por alimentos, combinada com aquisições de safras e fomento à agricultura familiar.

São mencionados ainda, enquanto diretrizes da ação governamental, entre outros itens: (i) a garantia de acesso a alimentos, em quantidade e qualidade, aos grupos sociais em situação de risco alimentar; (ii) o incentivo, de forma sustentável e com ganhos progressivos de produtividade, à produção e comercialização de alimentos básicos; (iii) a valorização das características regionais no consumo e no abastecimento alimentar em âmbito local; (iv) a disponibilização de financiamentos em volume e condições adequadas à sustentabilidade da agricultura familiar e dos pequenos negócios; (v) a priorização da aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar.

A vinculação existente entre as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e a questão da segurança alimentar seria reafirmada, posteriormente, noutro momento importante de debate e formulação de políticas públicas ocorrido ainda durante o primeiro ano do Governo Lula, ou seja, nas discussões do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004.

Os debates referentes às diretrizes do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004 tiveram lugar ainda durante o primeiro semestre de 2003, envolvendo um Grupo Técnico Interministerial e o Grupo Técnico do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Concebido enquanto uma ação integrada aos projetos e diretrizes do Programa Fome Zero, o Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, entendido enquanto “um capítulo do Plano Safra geral da agropecuária brasileira”⁸, buscou incorporar, ao conjunto de instrumentos de política agrícola, tradicionalmente utilizados no planejamento da safra anual (crédito, seguro agrícola, preços mínimos, formação de estoques), um conjunto de diretrizes de desenvolvimento agrário e segurança alimentar.

O documento intitulado *Diretrizes de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Agrário ao Plano Safra 2003/2004*⁹, elaborado pelo Grupo Técnico Interministerial e pelo Grupo Técnico do Consea, embora reconhecendo os limites de um Plano Safra, restrito em seus objetivos em função de seu próprio horizonte temporal, ou seja, uma única safra, busca estabelecer as bases de uma estratégia mais abrangente de segurança alimentar e desenvolvimento agrário, propondo mecanismos visando “fomentar a produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, em resposta à demanda de alimentos subvencionada pelo Programa Fome Zero”¹⁰.

⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília, DF, 2003. Anexo I. Orientação Estratégica de Governo. p. 30.

⁸ DIRETRIZES de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004: recomendações do Consea. Brasília, DF: Consea; Ipea, 2003. ..., p. 4. Documento elaborado por um Grupo de Trabalho do Consea, coordenado por Plínio de Arruda Sampaio, e outro Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pelo pesquisador do Ipea, Guilherme Costa Delgado. Digitado.

⁹ DIRETRIZES... op. cit.

¹⁰ DIRETRIZES ... op.cit., p. 10.

Esse acréscimo na demanda, estimado, em termos físicos, em 475,6 mil toneladas de arroz, 106,8 mil toneladas de feijão, 477,6 mil toneladas de trigo, 275, 1 mil toneladas de frango, entre outros produtos, surge enquanto uma decorrência da elevação da renda-consumo de alimentos, em função das transferências de renda realizadas por meio do cartão-alimentação.

Assim, o texto apresentado ao Consea propõe a criação de mecanismos capazes de vincular a

(...)subvenção ao consumo de alimentos (acesso) à produção desses alimentos (provisão), pelo setor produtivo agrário com maiores problemas de produção, comercialização e emprego de recursos produtivos – a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária.¹¹

por meio da aquisição, pelo governo federal, de alimentos produzidos pela agricultura familiar a serem destinados ao atendimento das iniciativas de subvenção ao consumo, implantadas no âmbito do Programa Fome Zero.

Alguns meses depois, como resultado de um esforço conjunto que envolveu o Consea, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – por meio da Conab – e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre outros atores, seriam publicados a lei e o decreto que hoje regulamentam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

PAA: concepção geral, princípios e mecanismos de operacionalização

O Programa de Aquisição de Alimentos busca atender a um segmento da agricultura nacional caracterizado, em nível das políticas públicas, enquanto uma categoria específica de produtores, os agricultores familiares¹².

Esse segmento engloba um universo composto por 4,1 milhões de estabelecimentos agrícolas, ou seja, 85% do número total de unidades de produção agropecuária existentes no País, sendo responsável por 37,9% do Valor Bruto da Produção (VBP) da agricultura brasileira e 76,9% do pessoal ocupado na agricultura¹³.

Pesquisa recente, realizada pela Fipe/USP, constatou que em 2003, o PIB das cadeias produtivas da agricultura familiar chegou a alcançar R\$ 156,6 bilhões, ou seja, 10,06% do PIB nacional, mantendo uma participação importante na geração da riqueza no País¹⁴.

No entanto, cabe observar que as transformações ocorridas nas últimas décadas, e que conduziram o País de uma “economia fechada”, baseada num modelo de substituição de importações, para uma “economia aberta”, não apenas do ponto de vista comercial, mas também, em termos tecnológicos e financeiros, impactaram fortemente as condições econômicas e sociais de reprodução das unidades produtivas familiares nas diferentes regiões do País, desencadeando inúmeras pressões sobre as condições de vida dessa parcela da população rural.

¹¹ DIRETRIZES ... op.cit., p. 10.

¹² Segundo o *Manual do Crédito Rural* do Plano Safra da Agricultura Familiar 2004/2005, são beneficiários do Crédito Rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) os produtores rurais, inclusive remanescentes de quilombos e indígenas, que atendam aos seguintes requisitos: (i) sejam proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da Reforma Agrária; (ii) residem na propriedade ou em local próximo; (iii) detenham, sob qualquer forma, no máximo quatro módulos fiscais de terra, quantificados conforme a legislação em vigor, ou no máximo seis módulos quando tratar-se de pecuarista familiar; (iv) tenham o trabalho familiar como base da exploração de seu estabelecimento. Em nível das políticas públicas, essa é a definição de agricultor familiar institucionalmente aceita e que abarca distintos segmentos da população rural, incluindo pequenos agricultores, assentados da reforma agrária, agroextrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, entre outros. Ver: PRONAF. *Manual do Crédito Rural do Plano Safra da Agricultura Familiar 2004/2005*. p. 6. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/docs/manual.doc>. Acesso em: 25 abril 2005.

¹³ Estimativa feita com base nos dados do Censo Agropecuário 1995/1996. Ver: *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. Brasília, DF: Inbra: FAO, 2000. 74 p.

¹⁴ PIB das cadeias produtivas da agricultura familiar. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe); Ministério do Desenvolvimento Agrário; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead). Dezembro de 2004. Disponível em: <www.fomezero.gov.br/download/PIB_Agricultura_Familiar.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2005.

A análise comparativa dos Censos Agropecuários 1985 e 1995/1996 registra, por exemplo, o desaparecimento de mais de 900 mil estabelecimentos agrícolas, cultivados, na sua grande maioria, por agricultores familiares¹⁵.

Segundo informações recolhidas pelo Censo Demográfico de 2000, 5 milhões de famílias rurais viviam com menos de dois salários mínimos mensais no período do recenseamento¹⁶. Como já foi mencionado anteriormente, em que pese a incidência de um grave quadro de insegurança alimentar nas áreas urbanas, metropolitanas e não-metropolitanas, 46,1% das 44 milhões de pessoas identificadas enquanto potenciais beneficiários do Programa Fome Zero, (15.012 milhões de pessoas) e que em 1999, recebiam menos de US\$ 1,08 por dia, residiam em áreas rurais¹⁷.

Estudo realizado por Homem de Melo acerca dos impactos do processo de liberalização comercial sobre os diferentes segmentos de produtores agropecuários aponta, entre 1989 e 1999, para uma redução de 4,74% ao ano nos preços recebidos pelos agricultores familiares – calculada com base numa lista de 12 produtos identificados como característicos da agricultura familiar. A redução dos preços recebidos por essa categoria de agricultores (-4,74%) foi significativamente maior do que a queda dos preços recebidos pela agricultura patronal (-2,56%), calculada para o mesmo período com base numa lista de dez produtos considerados como sendo representativos desse setor¹⁸.

As potencialidades da agricultura familiar na geração de emprego e renda, na produção de alimentos básicos e no fortalecimento da segurança alimentar e nutricional das populações rurais têm sido, no entanto, crescentemente

percebidas, tanto em nível governamental como na sociedade como um todo.

A partir de 1995, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), será instituído, pela primeira vez na história do País, um programa de política pública direcionado especificamente à agricultura familiar, tendo, como principal foco de atuação, a disponibilização de recursos de custeio e investimento em condições de financiamento diferenciadas para os agricultores familiares (incluindo juros, prazos e rebates).

Posteriormente, o Pronaf avançaria, na estruturação de um conjunto mais amplo de linhas de apoio, destinadas a ações de capacitação e assistência técnica, agregando, mais recentemente, uma modalidade inovadora de segurorrenda destinada à agricultura familiar.

A criação do PAA, em julho de 2003, sinaliza um novo estágio no que se refere às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, particularmente no que diz respeito à questão da comercialização em sua relação com as temáticas do abastecimento e da segurança alimentar e nutricional.

Ao instituir instrumentos de aquisição baseados em preços de referência diferenciados para a agricultura familiar, o PAA cria as condições necessárias para que o Estado possa atuar no mercado de produtos agrícolas, exercendo não apenas um efeito regulador sobre os preços regionais, mas dando um tratamento diferenciado para os agricultores familiares, buscando reforçar sua autonomia em relação aos chamados “atravessadores” e fortalecendo sua posição frente aos diferentes agentes de mercado.

¹⁵ Ver: HOFFMANN, R.; SILVA, J. G. O Censo Agropecuário de 1995/1996 e a distribuição da posse da terra no Brasil. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/nea/urbano/textos/congrsem/sober3-99.html>. Acesso em: 20 jul. 2005. Este dado é relativizado em sua magnitude, pelos autores, em função das alterações ocorridas na metodologia de levantamento de dados utilizada pelo IBGE entre os dois censos. A tendência geral de redução no número total de estabelecimentos, com incidência mais forte nos estratos de áreas inferiores fica evidenciada no artigo.

¹⁶ Ver: IBGE. Censo Demográfico 2000. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2004.

¹⁷ INSTITUTO DA CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Ipiranga-SP: Instituto da Cidadania, 2001. p. 71-78.

¹⁸ Ver: HOMEM DE MELO, F. A liberalização comercial e a agricultura familiar no Brasil. In: COMÉRCIO internacional, segurança alimentar e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Rebrip: ActionAid Brasil, 2001. p. 9-44.

É oportuno reforçar aqui, que muitos dos novos mecanismos de aquisição desenvolvidos no âmbito do programa têm, como referência, modalidades de operação comercial e financeira já praticadas em diferentes momentos, no contexto geral da política agrícola brasileira, como as Aquisições do Governo Federal – (AGFs), o Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda (EGF – COV), o PRÉ – EGF, entre outras, e que foram adaptadas, no âmbito do programa, às características específicas do público da agricultura familiar.

Ao possibilitar a aquisição, sem licitação, por meio do mercado institucional, de produtos destinados à formação de estoques estratégicos e ao atendimento a populações em situação de risco alimentar, o PAA também passa a promover a estruturação de novos circuitos de abastecimento agroalimentar, ligando agricultores familiares (produtores) a grupos sociais em situação de risco alimentar (consumidores), reforçando a segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais, tanto em nível local como num espaço territorial mais abrangente.

Portanto, coloca-se em prática, por meio do programa, uma nova abordagem no que diz respeito às compras governamentais, que irão se constituir enquanto um instrumento de fortalecimento da cidadania e promoção do desenvolvimento.

Os recursos investidos pelo Estado na aquisição de alimentos, passam a gerar resultados econômicos e sociais importantes, ao serem canalizados para ações emergenciais e estruturantes no campo da segurança alimentar e do abastecimento, perpassando os diferentes níveis de intervenção governamental previstos na proposta original do Programa Fome Zero: (i) o das chamadas políticas estruturantes, ao atuar enquanto um instrumento de sustentação de preços e garantia de renda aos produtores familiares; (ii) o das políticas específicas, ao garantir a manutenção de estoques de segurança e o atendimento a programas específicos, como, por exemplo, a distribuição de cestas de alimentos a comunidades indígenas, quilom-

bolas, atingidos por barragens e populações em situação emergencial; (iii) o das políticas locais ao propiciar, por meio do mecanismo de compra com doação simultânea, o atendimento a creches, escolas, restaurantes populares, bancos de alimentos e outros programas sociais.

Em seu estágio atual de implantação, o PAA já conquistou alguns avanços importantes ao desdobrar uma concepção geral de apoio à comercialização da agricultura familiar e de subvenção ao consumo de alimentos a populações em situação de risco alimentar, num conjunto integrado de instrumentos que hoje possibilitam ao Poder Público realizar a aquisição da produção familiar nos mais diferentes contextos sociais e produtivos.

As aquisições são feitas pelo programa, respeitando um limite de até R\$ 2.500,00 por família/ano, podendo ser efetuadas por seis diferentes mecanismos: Compra Direta da Agricultura Familiar (Cdaf), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (Caaf), Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (Caeaf), Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (Cgaf), Compra Direta Local da Agricultura Familiar (Cdlaf) e PAA – Leite.

Os quatro primeiros mecanismos são executados pela Companhia Nacional de Abastecimento, por meio do convênio estabelecido com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e os demais (Compra Direta Local da Agricultura Familiar e PAA – Leite) são operacionalizados pelo MDS por meio de convênios estabelecidos com governos estaduais e municipais. A descrição de cada um desses mecanismos pode ser melhor visualizada na Tabela 1.

Atualmente, desse conjunto de seis mecanismos, quatro encontram-se em execução (Compra Direta da Agricultura Familiar, Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar, Compra Direta Local da Agricultura Familiar e PAA – Leite), um encontra-se em processo de reavaliação (Compra Antecipada da Agricultura Familiar) e apenas um deles ainda não foi operacionalizado.

Em seus dois primeiros anos de vida, o PAA foi executado com recursos provenientes do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza, regulamentados pela Lei Complementar nº 111, de 2001 e gerenciados pelo MDS.

Enquanto agricultor familiar, a identidade do produtor rural é assegurada por meio do documento Declaração de Aptidão ao Pronaf, emitido por entidades credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Tabela 1. Programa de aquisição de alimentos – Mecanismos de aquisição.

Mecanismo	Descrição
Compra Antecipada da Agricultura Familiar	Prevê a antecipação de recursos para o plantio, podendo ser acessado por agricultores familiares enquadrados no Pronaf, nos grupos A ao D ¹⁹ , incluindo agroextrativistas, quilombolas, assentados da reforma agrária, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais, que não tiverem sido beneficiados por crédito de custeio e que estejam necessariamente organizados em grupos formais ou informais. Os produtos amparados por esse instrumento são arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho e sorgo. Esse mecanismo é operacionalizado pela Conab.
Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar	Garante o direito, mas não a obrigação, da venda da produção familiar para o Estado, a um preço pré-determinado, a ser pago numa data futura, sem qualquer desembolso por parte do agricultor. O contrato é feito no plantio e a data do vencimento coincide com a colheita. O mecanismo deverá possibilitar a comercialização dos seguintes produtos: arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho e sorgo. Esse mecanismo é operacionalizado pela Conab.
Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita, aos agricultores, a venda de alimentos para o Estado, a preços de referência (situados numa faixa intermediária entre o preço mínimo e o preço de mercado), calculados com base numa metodologia desenvolvido pela Conab. Essas aquisições fazem parte de uma estratégia tanto de apoio à agricultura familiar como de constituição de uma reserva estratégica de alimentos. Os produtos amparados por esse instrumento são arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, leite em pó integral e farinha de trigo. Esse mecanismo é operacionalizado pela Conab.
Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar	Destina-se à aquisição de produtos de origem agropecuária ou oriundos do agroextrativismo provenientes da agricultura familiar, visando a formação de estoques ou a doação simultânea a populações em situação de risco alimentar atendidas por programas sociais de caráter governamental ou não-governamental. Os beneficiários produtores deverão estar organizados em grupos formais e enquadrar-se nos critérios estabelecidos pelo programa. Nos casos de doação simultânea, a entrega dos produtos deve obedecer a um cronograma de entregas, apresentado na Proposta de Participação. O controle social dessas doações deve se dar por meio do envolvimento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (municipal ou estadual) ou por meio de organismo similar. Esse mecanismo é operacionalizado pela Conab.

Continua

¹⁹ Obs.: esse enquadramento é válido para o conjunto dos mecanismos do PAA.

Tabela 1. Continuação.

Mecanismo	Descrição
Compra Direta Local da Agricultura Familiar	Visa promover a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais, viabilizando a aquisição de produtos comercializados por associações, cooperativas e grupos informais de agricultores, a serem distribuídos em creches, hospitais, restaurantes populares, entidades beneficentes e assistenciais. Esse mecanismo é operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio de convênios com governos estaduais e municipais.
PAA - Leite	Busca assegurar o consumo de leite a gestantes, crianças, nutrízes e idosos, por meio da aquisição da produção leiteira de agricultores familiares com produção média diária de até 100 L de leite. A implantação do PAA – Leite encontra-se restrita, nesse primeiro momento, à área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Esse mecanismo é operacionalizado pelo MDS, por meio de convênios com os governos estaduais.

Além disso, estão sob a responsabilidade da Conab, enquanto conveniente do MDS, uma série de tarefas relacionadas à aquisição, estocagem e posterior distribuição (por meio de vendas ou doações) dos produtos da agricultura familiar adquiridos por intermédio do programa.

Cabe ressaltar que uma das características importantes do PAA é justamente seu caráter interministerial. O Decreto 4.772, de 2 de julho de 2003, institui, para implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, um Grupo Gestor composto por representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Fazenda, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (vaga ocupada, atualmente, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério do Desenvolvimento Agrário²⁰.

A própria arquitetura institucional, com base na qual se estrutura o PAA, traz consigo, o desafio da intersectorialidade, enquanto esforço de planejamento e coordenação de ações, recursos e prioridades, nos termos propostos pela

II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que, em seu documento final, aponta a articulação entre os diferentes setores do governo e destes com a sociedade civil enquanto um princípio fundador da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Resultados alcançados em 2003 e em 2004

O Programa de Aquisição de Alimentos iniciou suas ações em julho de 2003, dispondo, naquele primeiro ano de atividades, de um orçamento de R\$ 400 milhões, alocados no Mesa.

A primeira compra feita pelo programa envolveu a aquisição do feijão produzido pelos assentados do Assentamento Conquista da Fronteira, situado na Fazenda Itamarati, em Mato Grosso do Sul. Foram adquiridos, pela Conab, 233.340 kg de feijão beneficiado e empacotado, sendo que o preço pago ao produtor foi de R\$ 1,19 kg. A operação foi realizada diretamente com a Associação Estadual de Cooperação Agrícola e o feijão

²⁰ Consea. Princípios e Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF, 2004. 80 p.

adquirido foi distribuído para 25.930 famílias de acampados e de quilombolas.

No primeiro ano de operações (2003), a Conab atendeu ao programa como um todo, no exercício de 2003, mais de 60 mil famílias, com a aplicação de cerca de R\$ 164 milhões.

Em seu primeiro ano de atuação, a análise do desempenho do PAA deve considerar o fato de que o programa só foi regulamentado em julho daquele ano, por meio da publicação dos instrumentos legais que possibilitaram sua institucionalização. Por sua vez, o mecanismo de Compra Antecipada da Agricultura Familiar só pode ser executado a partir do final de outubro, em função da necessidade de aprovação, pelo Banco Central, das normas que possibilitaram a aplicação das regras do Programa de Garantia de Crédito da Atividade Agropecuária (Proagro) a essas operações, dando cobertura às mesmas por meio do seguro agrícola.

Mesmo considerando as dificuldades normalmente enfrentadas por qualquer programa de política pública em seu primeiro ano de operações, é possível constatar que em 2003, o PAA conseguiu avançar não apenas para a construção de uma institucionalidade jurídica própria (incluindo aí a lei, o decreto e uma série de atos administrativos que possibilitaram a criação do programa), como também na normatização e operacionalização dos mecanismos de aquisição da produção familiar anteriormente descritos.

Em 2003, os alimentos adquiridos pela Conab beneficiaram 407.899 famílias atendidas pelos programas de abastecimento social (distribuição de cestas de alimento)²¹ e 138 mil pessoas em situação de insegurança alimentar, atingidas pelo programa por meio do trabalho desenvolvido por creches, escolas, asilos, cozinhas comunitárias e outros programas sociais de abrangência local e regional, que receberam os alimentos adquiridos pelo governo federal/

Conab via mecanismo de Compra Antecipada Especial com Doação Simultânea.

Em 2004, por meio do PAA – Leite, o MDS repassou aos governos estaduais, R\$ 61,8 milhões para aquisição do leite produzido por agricultores familiares em Minas Gerais e em estados do Nordeste, produto este que deve ser distribuído em 2005. Além disso, foram beneficiados, por meio do mecanismo de Compra Direta Local da Agricultura Familiar, aproximadamente 17 mil produtores, com repasse de R\$ 33,1 milhões, também por meio de convênios estabelecidos com estados e municípios.

Por meio dos mecanismos de Compra Antecipada da Agricultura Familiar, da Compra Direta da Agricultura Familiar e da Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar, a Conab atendeu 49.792 famílias de agricultores familiares com um investimento de aproximadamente R\$ 107 milhões em aquisições (excluídos os gastos operacionais).

Nesse segundo ano de implantação do programa, foram realizadas algumas ações importantes, como, por exemplo, a aquisição, nos meses de junho, julho e agosto, de cerca de 12 mil toneladas de feijão, em Rondônia, ao preço de R\$ 60,00 a saca. Foram beneficiados, ao todo, 6.300 agricultores familiares que venderam para o governo, 28% do total da safra de feijão estimada para o estado. Este trabalho só se tornou possível graças ao amplo conjunto de parcerias envolvendo tanto o Poder Público como diferentes entidades da sociedade civil.

Foram apoiados, também, graças ao mecanismo de Compra Antecipada Especial, inúmeros empreendimentos econômicos gerenciados por agricultores familiares, como por exemplo as cooperativas agroextrativistas responsáveis pelo beneficiamento da castanha-do-brasil no Acre, as minifábricas de processamento de castanha de caju apoiadas pela Fundação Banco do Brasil, no Piauí e no Ceará, e diferentes cooperativas de produtores de leite e de grãos nos estados do Sul do Brasil.

²¹ O público atendido por meio da distribuição de cestas de alimentos é composto por acampados, quilombolas, indígenas, moradores atingidos por barragens e populações em situação de emergência. O trabalho junto a este público vem sendo desenvolvido em articulação com outros organismos de governo, incluindo o MDS, o MDA-Incra e o MI – Secretaria Nacional de Defesa Civil. O percentual de produtos da agricultura familiar incluídos na composição das cestas variou ao longo de 2003. Em setembro de 2004, o percentual de produtos da agricultura familiar incorporado às cestas em relação à demanda total em quilos, já era de 35%.

Resumidamente, é possível dizer que, até o momento, o PAA, por meio de seus diferentes mecanismos, tem servido como: (i) um instrumento de sustentação de preços e garantia de renda aos produtores familiares, nas diferentes regiões do País, beneficiando com isso não apenas os agricultores familiares diretamente atendidos pelo programa mas, também, de forma indireta, milhares de outros produtores que são beneficiados pelos efeitos gerados por esse programa no comportamento dos diferentes agentes de mercado em nível regional; (ii) uma ferramenta de fortalecimento econômico das associações e cooperativas de agricultores familiares e de reforço à sua capacidade de agregar valor ao produto final; (iii) um estímulo à melhoria da qualidade dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, que precisam atingir determinados padrões para que possam ser adquiridos pelo governo federal; (iv) um mecanismo de subvenção ao consumo, ao oportunizar o acesso ao alimento a milhares de famílias atendidas pelos programas sociais; (v) um mecanismo de reforço à constituição de circuitos locais de abastecimento e de fortalecimento das economias regionais, encurtando distâncias entre a produção e a comercialização.

O PAA já se encontra em operação em 25 diferentes Unidades da Federação, com uma demanda em aquisições que vem seguindo, desde o surgimento do programa, uma curva ascendente.

Conclusão

Os esforços desenvolvidos pelo atual governo na implantação de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional tem possibilitado o surgimento de inovações de grande importância no campo das políticas públicas, permitindo a articulação entre as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e os objetivos estratégicos, estabelecidos pelo governo, no campo do combate à fome e à desnutrição.

O PAA veio suprir uma lacuna até então existente no que diz respeito ao apoio à comercialização da agricultura familiar, propiciando a milhares de pequenos agricultores o acesso a

mecanismos de sustentação de preços e de renda que, até então, não atingiam a esse segmento. Tem contribuído, também, ao otimizar o atendimento a uma série de demandas emergenciais de combate à fome existentes no País, uma vez que cada real investido no apoio à agricultura familiar resulta, também, um investimento no atendimento emergencial à populações em situação de risco alimentar.

Até o presente momento, o número de agricultores beneficiados pelo programa é ainda bastante reduzido (inferior a 5%), se considerarmos o universo total de 4,1 milhões de unidades produtivas de base familiar existentes no País.

Contudo, ainda que a trajetória percorrida pelo programa seja bastante recente, e que o público beneficiário do PAA ainda seja consideravelmente restrito, os resultados positivos gerados pelas diferentes ações fomentadas pelo programa já começam a aparecer, refletindo-se numa demanda crescente de acesso ao programa nas distintas regiões do Brasil.

Assim, colocam-se, para o programa, alguns desafios que refletem, justamente, os avanços ocorridos em seu processo de implantação. O primeiro deles refere-se ao descompasso atualmente existente entre o crescimento do número de agricultores familiares – que buscam acessar o PAA – e a disponibilidade orçamentária atual do programa. A compatibilização entre o fluxo de recursos financeiros ao longo do ano e o calendário agrícola impõe-se, também, como uma necessidade premente para que o PAA, por seus diferentes mecanismos, possa aumentar a eficiência e a eficácia de sua atuação.

Cabe mencionar ainda, como um desafio, a necessidade de aprofundar os componentes de política agrícola e segurança alimentar e nutricional que integram o programa, criando alicerces cada vez mais sólidos para que essa articulação possa, de fato, ocorrer tanto no plano mais geral de implementação do PAA, como em seus diferentes contextos de operacionalização em nível local. Por fim, cabe mencionar o desafio da intersetorialidade que, uma vez praticada, poderá reforçar a ligação entre o PAA e as demais políticas direcionadas aos agricultores familiares e às populações em situação de risco social, aumentando a efetividade das ações governamentais.