

ANÁLISE INSTITUCIONAL PARA COMPREENSÃO DE AVANÇOS E PROBLEMAS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PPA¹

Ana Carolina Paixão de Araújo Souza (Graduanda do GPDES – IPPUR/UFRJ)

Mayara Cruz Espíndola Alves (Graduanda do GPDES – IPPUR/UFRJ)

Fernanda de Mello Nascimento (Graduanda do GPDES – IPPUR/UFRJ)

Luiz Ismael Pereira (Professor do GPDES – IPPUR/UFRJ)

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) destacando, a partir de seu caráter jurídico-institucional, os parâmetros para seu funcionamento e efetividade. A pesquisa bibliográfica foi baseada na leitura da Cartilha do PAA e análise de dados a partir de fontes oficiais, como o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os principais destaques foram o funcionamento efetivo do PAA, a execução orçamentária de seus recursos e os resultados obtidos com a implementação do Programa. Como conclusão, observou-se que o Programa de Aquisição de Alimentos apesar de transparente em sua execução, ainda carece de publicidade, o que dificulta o conhecimento da existência do programa por parte dos agricultores familiares. A metodologia utilizada para a análise jurídica da política pública foi o quadro de análise proposto por Maria Paula Dallari Bucci.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar; políticas públicas; análise institucional.

“Barbaramente estéreis; maravilhosamente exuberantes...”

(Euclides da Cunha. “A terra”, em **Os Sertões**).

Introdução

Historicamente, a agricultura sempre foi uma das principais bases da economia brasileira, com destaque de políticas agrícolas voltadas para grandes agricultores e incentivos para que estes pudessem exportar. Ainda assim, a terra do Brasil e seus frutos se mantém exuberantes, como diria Euclides da Cunha. O desafio do bom/boa gestor/gestora será, portanto, criar políticas que lutem contra a esterilidade das políticas públicas que a envolvam.

¹ O presente trabalho foi realizado no âmbito da disciplina Tópicos em Gestão Pública III – Direito e Políticas Públicas ministrada pelo Prof. Luiz Ismael Pereira no período 2017.1, no curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Embora existam, percebe-se que não há muito destaque em relação às políticas públicas voltadas para agricultura familiar. Tal atividade rural, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006, representa cerca de 80% do total da produção agrícola do país, sendo que esta produção é o que atende à demanda interna do país.²

Dessa forma, percebendo a grande importância da agricultura familiar no Brasil e a pouca visibilidade do tema, seja para o acesso do pequeno produtor, seja pela análise a partir de aspectos institucionais, a presente pesquisa foi pensada como atividade da disciplina Direito e Políticas Públicas, programas agrícolas voltados para agricultura familiar.

O objetivo deste trabalho é analisar um dos principais programas para agricultura familiar, O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), onde é obter dados desde os recursos públicos envolvidos até o tipo de produção realizada por cada agricultor e para onde vai essa produção, e além disso, para saber se este programa realmente é efetivo ou não.

A metodologia utilizada é o quadro analítico desenvolvido pela Professora Maria Paula Dallari Bucci (2006, 2013, 2015), o qual permite analisar a política pública de forma detalhada e didática. Além disso, foram coletados dados sobre a produção agrícola familiar incentivado pelo Programa do site da Conab e do Ministério de Desenvolvimento Agrário.³

Preliminarmente, destacamos que o campo das políticas públicas, sendo interdisciplinar, permite uma análise jurídica para melhor compreensão dos parâmetros normativos utilizados pelo Poder Público para a tomada de decisões (SOUZA, 2006). Como bem destaca Maria Paula Dallari Bucci, sendo a política pública um programa de ação governamental, movimentado pelo impulso oficial de um Estado marcado com o compromisso de superação do subdesenvolvimento (Constituição Federal, de 1988, art. 3º), sua exteriorização se dará por meios de arranjos institucionais. Esses últimos estarão entrelaçados com a técnica jurídica disponível para o atingimento dos objetivos socialmente relevantes (BUCCI, 2013).

² “No Brasil o número de unidades de menos de um hectare cresceu dez vezes entre 1940 e 1970, e aquelas entre um e dez hectares aumentaram quatro vezes” (LONG; ROBERTS, 2009, p. 394). Esse dado é relevante e deve ser pensado com o aumento que será visto a partir dos anos 1970 até os cerca de 80% do mercado interno ser abastecido por tal produção, nos anos 2010. “A agricultura familiar, a partir de 1990, ganhou reconhecimento do Estado brasileiro como importante categoria social e política. Essa mudança foi impulsionada pelas reivindicações de movimentos sociais do campo, pesquisas científicas e também pela relevância do setor para a economia nacional, principalmente quando se observa larho predomínio da agricultura familiar no Brasil, entre 70% e 90% dos estabelecimentos agropecuários, abrigando três quartos do pessoal ocupado no campo” (CUNHA *et ali*, 2017, p. 428).

³ Destaca-se a existência da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social. Embora não tenha exclusividade na avaliação das políticas sociais implementadas no país, como destacam Ramos e Schabbach (2012, p. 1287), seu objetivo principal consiste em “desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e de monitoramento das políticas e dos programas referentes às ações da pasta. Além dessa responsabilidade, a Secretaria responde pela capacitação de gestores de políticas sociais, pela promoção da gestão do conhecimento e pela publicação de estudos e pesquisas, sejam elas contratadas ou realizadas internamente”.

1. Apresentação da política pública

O Programa de Aquisição de Alimento (PAA) foi previsto no art. 19 da Lei federal nº 10.696, de 02 de julho de 2003 (BRASIL, 2003) no âmbito do Programa Fome Zero, e foi alterada pelo art. 16, da Lei federal nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011), que dispôs sobre o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e Programa de Fomento às atividades produtivas rurais. Atualmente, o Decreto regulamentador do PPA é o Decreto nº 7.775, de 4 julho de 2012 (BRASIL, 2012).

O PAA, atualmente, possui o objetivo de incentivar a agricultura familiar a partir da aquisição de alimentos e sua distribuição para pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar através de redes socioassistenciais e para a formação de estoques públicos estratégicos. Para a concretização destes objetivos, a alteração da lei em 2011, no art. 17, autorizou a dispensa da licitação (BRASIL, 2011): compra-se diretamente dos agricultores os alimentos e realiza-se a distribuição às pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar.

O programa possui dois públicos alvos: (i) o beneficiário fornecedor, que não são apenas os agricultores, mas também aquicultores, assentados de reforma agrária, indígenas e demais povos e comunidades tradicionais; e (ii) o beneficiário consumidor, que são os indivíduos que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional. Na verdade, a diretriz do PPA tem como objetivo a articulação entre esses dois campos, produção e consumo. Na verdade, como grande parte as políticas sociais implementadas na época, realiza o acesso a bens sociais, como a alimentação, ao mesmo tempo que significa um incentivo econômico para determinado setor prejudicado pela distribuição de renda desigual (CUNHA, 2017, p. 431).

Os recursos do programa são formados por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Combate à Fome e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A operacionalização é feita pelos estados, municípios, Distrito Federal e sua execução é feita pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) através de um Termo de Cooperação com o MDS e com MDA.

Para melhor atender os objetivos, o programa é dividido em 5 modalidades, dentre os quais existe exigências específicas para cada uma:

1. **Compra com Doação Simultânea:** esta modalidade tem o objetivo de incentivar que a agricultura familiar local ajude na complementação alimentar de redes socioassistenciais, equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias) e de situações definidas pelo Grupo Gestor do PAA. Esta modalidade é

financiada apenas com os recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome, que pode utilizar até dois tipos de instrumentos para a sua implementação: Parceria entre estados, municípios, Distrito Federal e consórcios públicos através da assinatura de um Termo de Adesão e assinatura de um Termo de Cooperação com a Conab. Os agricultores podem vender até R\$ 4.500 reais por unidade familiar/ano;

2. **Compra direta:** tem o objetivo de sustentar o preço de determinados produtos definidos pelo Grupo Gestor, para a constituição de estoques públicos desses produtos e atendimento as demandas por alimentos. Geralmente os produtos pautados pelo Grupo Gestor são arroz, feijão, milho, leite em pó integral, etc. Os recursos financeiros são do MDS e do MDA e são repassados, por Termo de Cooperação, para a Conab para a operacionalização. Quando o preço de algum produto que esteja dentro dos termos está abaixo do preço de mercado, a Conab divulga amplamente na região afetada, onde se instalará um Polo de Compra e os agricultores familiares interessados se deslocam para esse Polo com seus produtos e com a documentação exigida. Os produtos adquiridos passam a compor estoques públicos. Contudo, os alimentos adquiridos com os recursos do MDS, deve ser obrigatoriamente doados (geralmente compõe cestas básicas) e em casos excepcionais são vendidos. O limite de aquisição é de R\$ 8.000 reais por unidade familiar/ ano e é acessada individualmente.
3. **Apoio à Formação de Estoques:** tem a finalidade de apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos de organizações de agricultores familiares, visando a sustentação de preços e agregação de valor à produção. O financiamento desta modalidade vem de recursos do MDS e do MDA, que são repassados para a Conab, por meio do Termo de Cooperação, para a sua operacionalização. Quando a organização de agricultores identifica a possibilidade de formação de estoque de algum produto, ela envia uma proposta para a Conab, e se for aprovada, a Conab repassa os recursos para a organização para que ela compre o excedente de seu agricultor e os mantenha em estoque próprio por até 12 meses. Ao final desse período, o recurso repassado pelos Ministérios deve ser quitado. Se o recurso vier do MDS, o pagamento deve ser feito com produtos. Se o recurso vier do MDA, o pagamento deve ser feito financeiramente acrescidos de encargos de 3% ao ano. O limite para esta modalidade é de R\$ 8.000 reais por unidade familiar ao ano
4. **PAA LEITE:** esta modalidade tem o objetivo de incentivar a produção de leite de vaca e cabra dos agricultores familiares nos estados do Nordeste e em Minas Gerais (Região norte) para doar a famílias que preencham as condições estabelecidas pelo Grupo Gestor do PAA. O agricultor familiar deve entregar sua produção diária (150 L/dia no máximo) para o laticínios contratado previamente pelas Unidades Executoras, para recepcionar, coletar,

pasteurizar, embalar e transportar o leite para as famílias selecionadas. O produtor deve receber pela venda de sua produção no máximo R\$ 4.000 reais por semestre.

5. **Compra Institucional:** seu objetivo é garantir que os estados, municípios e Distrito Federal, além de órgãos federais, comprem com seus próprios recursos os alimentos da agricultura familiar através da dispensa de licitação, para atender demandas regulares de alimentação como em quartéis, hospitais, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches, etc. Após a definição das demandas, o órgão comprador elabora um edital de chamada pública em locais de fácil acesso para as organizações de agricultores familiares. O órgão comprador deve realizar, no mínimo, três pesquisas de mercado antes de escolher o seu fornecedor. O limite financeiro é de R\$ 8.000 reais por unidade familiar ao ano.

Analisando a bibliografia estudada durante a disciplina, podemos observar que o PAA se encaixa na definição de política pública dada por Maria Paula Bucci (2015), ou seja, a política pública estaria voltada à realização de direitos por meio de programas de ação governamental.

Além disso, o PAA está de acordo com os quatro elementos essenciais apontados pela autora para a configuração da política pública, são eles: ação, coordenação, processo e programa, onde a ação consistiria na atitude tomada pelo governo Lula em 2003 na criação do programa, visando garantir o direito à alimentação a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, a coordenação é realizada pelos Ministérios de Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social, Companhia Nacional de Abastecimento e ambos atuam em conjunto para que não haja duplicidade de ações e desperdício de recursos, o processo seria a execução orçamentária realizada pelo MDS e MDA e o programa, seria a concretização da ação governamental, analisado ao longo desse relatório.

Além disso, de acordo com Celina Souza (2006), ao pensar os modelos de políticas públicas, trata-se de uma política distributiva, pois distribui alimentos às pessoas em situações de insegurança alimentar e nutricional e os atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição. Além disso, garante direitos sociais aos beneficiários do programa, como o direito à alimentação.

Segue também, em sua teoria, a ideia de cidadania inclusiva, proposta por Gianpaolo Smanio (2009), pois estimula a participação dos cidadãos nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e de Desenvolvimento Rural Sustentável, porém não se tem informações dessa estratégia de democratização na prática.

2. Análise da política pública segundo o quadro de referência

De acordo com a proposta metodológica do trabalho, passa-se à análise do PAA de acordo com o quadro de referências desenvolvido por Maria Paula Bucci (2015). Neste quadro, temos a possibilidade de entender mais detalhadamente e buscar informações relevantes sobre a política estudada para melhor avaliá-la, compreendendo os caminhos da racionalidade no âmbito da Gestão Pública. Os itens analisados são: O nome do programa, Direitos envolvidos, Gestão Governamental, Base Normativa, Agentes envolvidos, Público Alvo/escala, Dimensão econômico/financeira, Estratégia de implantação com base em fontes oficiais do setor, estratégia de implantação, funcionamento do programa, segundo o desenho normativo, funcionamento efetivo do programa, estratégia de democratização e aspectos críticos do desenho jurídico institucional.

2.1 Nome do programa

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

2.2 Direitos Envolvidos

De acordo com as leituras feitas sobre o programa, percebemos que ele tenta ampliar principalmente um direito social que é o acesso a alimentação para a população que se encontra em situações de insegurança alimentar. Mas, ao mesmo tempo, percebemos que também incide sobre outros direitos sociais como o exercício do trabalho e a renda, por exemplo. Tudo isso contribui para que o indivíduo se torne mais autônomo e seja capaz de atuar mais ativamente na comunidade em que ele vive.

Como já se tem percebido na literatura especializada, os direitos de cidadania vão além da previsão de direitos civis, políticos ou sociais (LOPES, 2006; SMANIO, 2009; 2015). Inclui a concretização desses, ou seja, a plenitude de realização das possibilidades do sujeito de direito.⁴ Inicialmente surgidas com os direitos naturais frutos do liberalismo político, a representatividade e a participação estão com eles intimamente ligados. Além disso, como legado do Estado Social e Democrático de Direito, liberdade, igualdade, representatividade e participação não poderiam se conceber sem a promoção positiva de condições de existência social. Para além de um *status* concedido pelo Estado, há a necessidade de implementação de todas essas condições de existência da cidadania.

⁴ Nesse sentido, igualamos a condição de cidadão ao sujeito de direito, com todas as possibilidades de ultrapassagem da situação do servo e do escravo nos modos de (re)produção estamentais, quanto as críticas que o acompanham.

2.3 Gestão Governamental

A política foi criada pela primeira vez no Governo Lula em 2003, como uma ação do programa Fome Zero e foi implantada no mesmo Governo, passando pelo Governo Dilma (2011-2016) e atualmente no Governo Temer (2016-2017)

2.4 Base Normativa

O Programa foi criado pela lei nº 10.696 de 2003, no seu artigo 19º, mas essa lei foi modificada pela lei nº 12.512 de 2011, no artigo 16º. Depois de diversos decretos, o que está atualmente em vigor é Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

Como o PAA é operacionalizado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Decreto nº 7.775/2012 também dispõe sobre a função de cada Ministério, tanto na operacionalização quanto na forma de financiamento. Mas, também existem Portarias e resoluções nestes Ministérios referentes ao Programa. No MDA, por exemplo, existe a resolução nº 59, de 10 julho de 2013, que define quais são as atribuições do Grupo Gestor.

2.5 Agentes envolvidos

Este item é dividido em Agentes governamentais e Agentes não governamentais, ou seja, quais são os agentes envolvidos na Política. Como podemos analisar, os agentes governamentais envolvidos na política são o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e Agências de Assistência Técnica e Extensão Rural. Todos esses Ministérios fazem parte do Grupo Gestor do PAA, que são responsáveis pelo regramento do Programa. Contudo, quem participa mais ativamente no programa, com o seu financiamento e operacionalização, são o MDA, MDS, Conab e as Agências de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Já os agentes não governamentais envolvidos são os sindicatos e organizações de agricultores familiares, que entram em contato com as Unidades Executoras para poder participar do Programa, além de redes socioassistenciais, que distribuem os alimentos recebidos para as famílias necessitadas.

2.6 Público alvo/escala

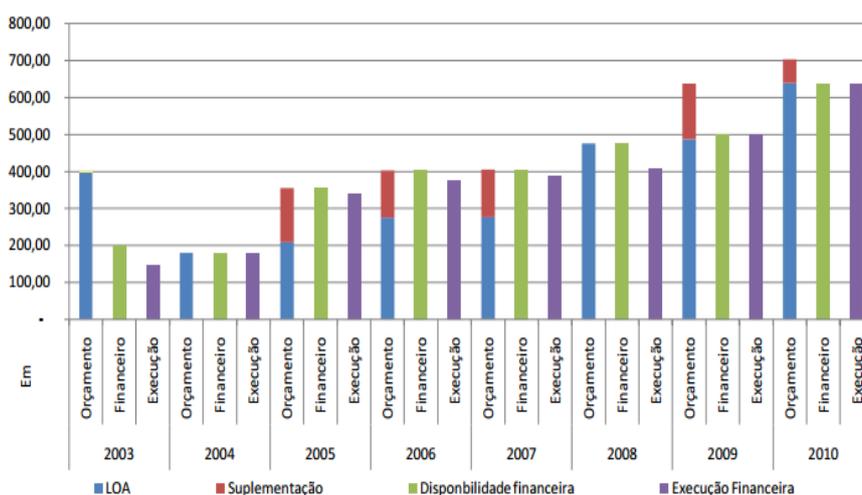
Nas próprias informações disponibilizadas pelo governo, além da literatura especializada, vimos que o Programa possui dois públicos alvos: os beneficiários fornecedores, que são os agricultores ou outro tipo de fornecedor especificado no programa, que vai fornecer os alimentos; e

beneficiário consumidor, que são as famílias que vão receber os alimentos. Percebemos que ambos possuem a nomenclatura *beneficiário*, pois nenhum dos dois vai ter alguma perda. Enquanto o beneficiário consumidor recebe a alimentação, o beneficiário fornecedor, vai vender sua produção para o governo (articulação entre produtor e consumidor).

2.7 Dimensão Econômica/Financeira

Os recursos que financiam o programa são de origem do MDS e do MDA. Contudo, existiu um pouco de dificuldade de acesso a dados mais recentes da dotação orçamentária, até mesmo ao total de recursos que cada Ministério disponibiliza para a execução do Programa. No decorrer da pesquisa, conseguimos encontrar alguns dados referente aos valores orçamentários até o ano de 2010 tanto do MDS, quanto do MDA. Contudo, não conseguimos saber o porquê que estes valores não foram atualizados até 2016 e nem como anda os recursos repassados do Ministério para o Programa atualmente.

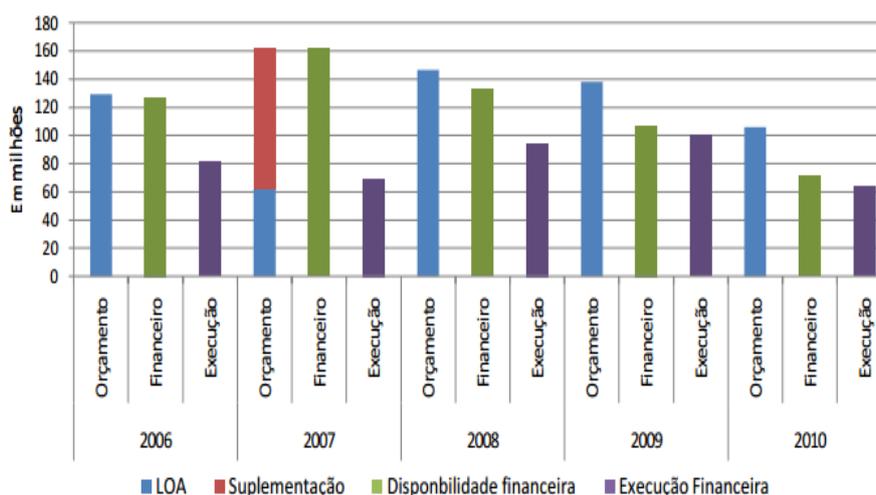
Gráfico 1. Valores orçamentários, financeiros e execução dos recursos do PAA a cada ano pelo MDS¹.



Fonte: SAGI- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social.

É possível constatar a execução crescente dos recursos orçamentários do MDS para o PAA, com suplementações frequentes, exceto em 2008. Em 2009 e 2010, embora tenha havido suplementação orçamentária, houve contingenciamento de recursos do Ministério. O gráfico permite constatar que a execução dos recursos tem sido praticamente integral em relação aos recursos disponibilizados.

Gráfico 2. Valores orçamentários, financeiros e execução dos recursos do PAA a cada ano pelo MDA.



Fonte: SAGI- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social.

Ao longo do período analisado a execução orçamentária esteve aquém do limite financeiro disponibilizado. Isto porque a execução da modalidade Formação de Estoque – FE apresenta limites importantes quanto aos produtos e organização dos agricultores familiares. No entanto, a tendência que se verifica é de que haja uma aproximação desses valores de disponibilidade financeira e execução orçamentária, considerando os crescentes níveis de organização dos agricultores familiares e da forma de acesso a Formação de Estoque. Em 2010, parte dos recursos orçamentários do MDA para a implementação do PAA foi contingenciada, o que inviabilizou uma execução mais expressiva de recursos no exercício.

2.8 Estratégia de Implantação com base nas fontes oficiais do setor

Como explicado anteriormente, o PAA foi criado como uma ação do Programa Fome Zero em 2003. Contudo, não achamos quais foram os dados oficiais utilizados para justificar a sua criação. Após a sua criação e execução, o PAA possui dois tipos de banco de dados: PAAdata, localizado no site do MDA, e o PAAnet, localizado no site da Conab. Ambos acompanham os recursos passados para cada agricultor e o total da produção dos mesmos, divididos por estado e municípios. Mas, só é possível saber o total de recursos passados por estado e não a origem dele (se é do MDA ou do MDS).

2.9 Estratégia de Implantação

O PAA é operacionalizado por Estados, Distrito Federal e municípios e, ainda, pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento.

Entre os anos de 2003 e 2012, o PAA foi executado por Estados, o Distrito Federal e municípios, por meio de convênios com o MDS. A partir de 2012, o PAA foi executado a partir da celebração de um Termo de Adesão, dispensada a celebração de convênio. Essa medida possibilitou o pagamento pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor familiar.

Pelo o que podemos perceber através dos dados analisados de sites, hoje, a atuação da Conab é mais ativa, nos fazendo entender que hoje os Ministérios realizam o Termo de Cooperação com a Conab para a operacionalização do Programa nos Estados.

2.10 Funcionamento do Programa, segundo o desenho normativo

Existiu uma dificuldade de entender como funciona oficialmente o programa, pois existem informações diversas nos sites oficiais. Embora, tratassem do mesmo conteúdo e muitas vezes mostravam o mesmo texto, não fica claro qual o papel destes Ministérios no Programa e também não tinha nenhum mapeamento ou organograma, que mostrasse de forma resumida o funcionamento do programa. A cartilha oficial do PAA, desenvolvida em conjunto pelo MDS, MDA e pela Conab mostra de forma muito sucinta o funcionamento deste. Embora a Cartilha seja muito boa em relação ao conteúdo, faltou mostrar de forma mais explícita como o Programa deveria funcionar.

Mas, conseguimos achar uma explicação mais detalhada de como funciona o programa oficialmente, através de um artigo escrito pela Conab sobre o PAA (BRASIL, 2012).

De acordo com este artigo, o PAA funciona da seguinte forma: A Unidade Executora (Estado, Município, Distrito Federal ou Consórcio Público), assina um Termo de Adesão ao Programa. Logo após a assinatura, a Unidade Executora elabora e apresenta um Plano Operacional, que é um plano onde a Unidade Executora vai mostrar as demandas e as metas a serem alcançadas naquele ano. Se o Plano for aprovado pelo Ministério, a Unidade Executora vai elaborar a proposta de participação no SISPA.

Depois, a Unidade Executora vai fazer o levantamento de os beneficiários e suas demandas, assim como os recursos necessários para atendê-las e entregar todos os documentos na Coordenação do Programa no Estado, e estes, por sua vez, irão colocar essa documentação no SISPA.

Com a aprovação do Ministério, as Unidades Executoras podem adquirir os alimentos das organizações de agricultores familiares ou dos agricultores individuais e distribuir para os centros de recebimento, que irão distribuir para as famílias cadastradas no Programa.

Quando as Unidades Executoras recebem os alimentos, tanto os agricultores quanto as Unidades, assinam um Termo de Recebimento, especificando quais os produtos recebidos e a data. Essa documentação é enviada para a Central do Programa e só depois do seu cadastro é autorizado o pagamento ao agricultor.

Para participar do Programa, o beneficiário fornecedor o agricultor individual precisa ter a Declaração de Aptidão ao Pronaf e as Cooperativas precisam da Declaração de Aptidão ao Pronaf Especial de Pessoa Jurídica mais a documentação exigida. Já os beneficiários consumidores, precisam procurar as redes socioassistenciais e estas precisam procurar as Unidades Executoras para registrar todas as demandas sob sua responsabilidade.

2.11 Funcionamento efetivo do Programa

Durante as nossas pesquisas, não conseguimos achar nenhum tipo de registro de como o programa de fato funciona (artigos, críticas, depoimentos de gestores ou de participantes do Programa). Encontramos, sim, artigos informando como o Programa funciona em determinados Estados, e ao que parece, seu funcionamento obedece ao desenho normativo do Programa (BECKER, *et ali.* 2009; CUNHA, *et ali.* 2017). Mas, estes artigos também trouxeram algumas críticas como maior publicidade do programa e maior participação das organizações de agricultores em relação ao controle social do programa e sua avaliação.

2.12 Estratégia de Democratização

De acordo com as informações do MDA e da cartilha do PAA feita pelo Ministério, devido a abrangência do Programa, este conta com a ampla participação da sociedade civil, através dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que é uma instância de controle do PAA. O CONSEA é composto por 2/3 de membros da sociedade civil e 1/3 de representantes dos ministérios. Caso não exista no CONSEA, a responsabilidade do acompanhamento da execução do programa fica com os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou os Conselhos de Assistência Social.

O PAA conta ainda com a participação social no Comitê composto por representantes governamentais e da sociedade civil, de caráter consultivo, que assessora o Grupo Gestor e acompanha a implementação do Programa.

Contudo, não ficou claro de que forma os interessados iriam ficar sabendo sobre os debates que poderiam ocorrer nestes Conselho, se existe alguma exigência para fazer parte destes Conselhos e que tipo de Comitê é esse e como fazer parte dele. O que nos leva a entender, que existe pouca publicidade em relação a existência destes conselhos e que as organizações podem acompanhar a execução do Programa.

2.13 Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional

De acordo com os dados encontrados no Ministério do Desenvolvimento Agrário e na Conab e também em artigos falando sobre o programa, o PAA parece ser um programa abrangente, onde os

grupos sociais que se enquadram categoria de beneficiário fornecedor tem um aumento na sua renda e podem investir na sua produção e dinamizar a economia local. Além disso, o Programa ajuda a melhorar a qualidades dos alimentos fornecidos para as redes socioassistenciais. Também valoriza a cultura local, a produção diversificada de alimentos e a cultura orgânica, já que os alimentos precisam ser específicos do local. Percebemos também, que é um dos Programas que tem maior Transparência por parte do Governo, já que podemos achar dados atualizados sobre a produção de cada estado, municípios e também quais são os alimentos produzidos por agricultor e cooperativa e quanto de recurso foi repassado para o estado, assim como para o produtor.

Contudo, percebemos alguns problemas que devem ser resolvidos como uma atuação mais ativa dos Conselhos e dos Comitês, assim como a sua divulgação nos locais onde está inserido. Também percebemos que existe uma dificuldade por parte dos agricultores que não possuem a Declaração de Aptidão ao Pronaf, de comercializar os produtos nestas entidades que participam do programa, seja por falta de conhecimento ou por não possuir as todas as exigências. Ao mesmo tempo, os agricultores que fazem parte do programa, criam uma dependência dele, não comercializando os seus produtos em outros locais. Mas, o maior problema identificado pelo grupo foi a falta de publicidade, tanto do Programa quanto dos Conselhos que ajudam no controle social do programa.

Conclusão

O Programa de Aquisição de Alimentos, foi criado no Governo Lula em 2003, no âmbito do programa fome zero. Depois, o programa foi regulamentado por diversos decretos e hoje o que está em vigor é Decreto nº 7.775 de 4 julho de 2012.

O PAA tem como objetivos principais incentivar a agricultura familiar, através do repasse de recursos para as comunidades que se enquadram dentro da lei como agricultores familiares, quilombolas, extrativistas, etc; e dar acesso a alimentação para as pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, que são atendidas por redes socioassistenciais e pelos equipamentos de alimentação e nutrição.

O Programa funciona através de cinco modalidades: compra com doação simultânea, onde os agricultores podem vender até R\$ 4.500,00 de unidade familiar/ano. Eles entregam os alimentos em uma central de distribuição, onde são pesados e separados. A modalidade de Compra direta ocorre quando algum produto está abaixo do preço de mercado, e se a documentação estiver certa, a Conab compra esses produtos para integrar aos estoques públicos. O limite anual desta modalidade é de R\$8.000,00 unidade familiar/ano. O Apoio a Formação de Estoque acontece quando é identificada a possibilidade de formação de estoque de algum produto. O limite financeiro de participação é de até

R\$ 8.000,00 unidade/familiar ao ano. O PAA leite é uma modalidade específica para o Nordeste e Minas Gerais (região norte) e o limite financeiro de participação é de R\$ 4.000,00 unidade familiar/ano. A compra Institucional é a compra de alimentos da agricultura familiar pelos entes federativos com seus próprios recursos, podendo repassar esses alimentos para escolas, hospitais, quartéis, etc. O limite financeiro nesta modalidade é de R\$8.000,00 por unidade familiar/ano.

Ao analisar Programa percebemos que é uma grande política que possui uma grande dinâmica entre vários agentes governamentais e não governamentais, desde o repasse do recurso até a distribuição da produção, o que denota a necessidade de aprofundamento da troca de dados e articulação interministerial e entre Administração e movimentos sociais, com o fim de melhorar sua efetividade. Basicamente, os agentes não governamentais possuem o papel de fornecer as informações sobre o programa e ajudar os agricultores familiares a obterem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), para que possam participar do programa. Enquanto, os agentes governamentais, além do repasse dos recursos, também é a responsável por operacionalizar o programa junto com os Estados, Municípios e o Governo Federal.

Além disso, há um grande controle do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Conab, devido a uma base de dados no site destes dois agentes governamentais, onde é possível se verificar a quantidade de recursos repassados para cada agricultor e cooperativa, quais os alimentos produzidos por cada um e para onde vão esses alimentos. De acordo, com essa base de dados, não existe uma quantidade de recursos repassada a mais ou menos para o agricultor. Todos recebem de acordo com a modalidade em que se inscreveram. Então, o programa é efetivo e funciona de acordo com o desenho normativo.

Em relação aos recursos repassados para o Programa, houve um aumento quase contínuo entre 2003 e 2012, permitindo uma execução financeira de 85% do programa. Contudo, não existem mais dados em sites oficiais sobre o valor total dos recursos repassados para o programa a partir de 2012 até 2017, nos deixando em dúvida se a partir de 2012 esses recursos aumentaram ou diminuirão e se os produtores deixaram de se beneficiar. Deve-se destacar que a grande dificuldade no acesso aos dados orçamentários, sempre se reportando aos internos dos Ministérios envolvidos, sem a devida informação ao público em geral e à sociedade civil organizada é uma atitude a se evitar na gestão das políticas públicas que devem ser pensadas com a população.

Uma inovação do PAA que vale destacar é a sua estratégia de democratização. O programa prevê, em lei, a participação dos grupos de interesse via Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ou outros tipos de conselhos. Contudo, apesar da inovação, em nossas pesquisas, não encontramos qualquer registro de algum conselho voltado para o acompanhamento da execução do Programa. O que nos levar a concluir que, provavelmente, não exista um controle por meio da população, na execução do programa.

Assim sendo, o PAA é um programa que possui uma interface muito grande entre vários agentes governamentais e não governamentais, seja na sua operacionalização ou no repasse de recursos, e entre outras políticas, como o Pronaf e o PNAE. Sob um aspecto econômico, o programa ajuda na dinamização das economias locais e no aumento de renda de pequenos agricultores. Já sob um aspecto cultural, incentiva a produção de alimentos mais saudáveis, orgânicos e típicos do lugar, preservando assim a cultura local. Contudo, possui algumas falhas como a falta de transparência do total de recursos repassados para o programa a partir de 2012, falta de controle social maior das entidades e público interessado, e a falta de publicidade do próprio programa em si, podendo deixar de ser conhecido em locais em que ele pode ser necessário.

Referências

BECKER, Claudio *et al.* **O Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar na segurança alimentar e no Desenvolvimento Rural.** Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf> Acessado em 9 de junho de 2017;

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. **CONAB no Fome Zero.** Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/download/programas/ConabnoFomeZero.pdf>> Acessado em 15 de junho de 2017.

_____. CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos.** 2012. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_23_11_43_47_sumario_paa_2003.pdf>. Acessado em 12 de junho de 2017;

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Cartilha final PAA.** Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf. Acessada em 8 de junho de 2017;

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **PAA.** Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/hist%C3%B3rico-da-execu%C3%A7%C3%A3o>> Acessado em 12 de junho de 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos>> Acessado em 12 de junho de 2017.

_____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **PAA DATA.** Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=docs> Acessado em 15 de junho de 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

_____. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina (Org.). **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015.

CUNHA, Wellington Alvim da; *et al.* Efeitos dos Programas Governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília. V. 55, nº 3, pp. 427-444, Jul./Set. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550301>.

DELGADO, Guilherme C. *et al.* **Avaliação de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acessado em 9 de junho de 2017;

GRISA, Catia *et.al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: Apontamentos e questões para o debate**. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf>. Acessado em 8 de junho de 2017;

LEMOS, Sylvania Maria; LIMA, Erenilda de Souza. O Programa de Aquisição de Alimentos como Política Pública para a Agricultura Familiar e o Desenvolvimento Local. **Revista Brasileira de Economia Doméstica**, Viçosa, v. 25, n.1, p. 69-92, 2014.

LONG, Norman; ROBERTS, Bryan. As estruturas agrárias da América Latina, 1930-1990. In: BETHELL, Leslis (Org.). **A História da América Latina**. Vol. VI. A América Latina após 1930: Economia e Sociedade. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 1.ed. 1.reimp. São Paulo: EDUSP, 2009, pp. 385-466.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A Cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gerson Marques de.; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e democracia: estudos em homenagem ao prof. J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo, SP: Malheiros, 2006.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**. FGV: Rio de Janeiro, V 46, nº. 5, pp. 1271-1294, set./out. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Nº. 16, 2006, pp. 20-45.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Cidadania e políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015, pp. 1-5.

_____. Dimensões da cidadania. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público**. Ano 2 – janeiro/junho 2009.

ANEXO I – QUADRO DE REFERÊNCIA

<p>1. Programa (nome oficial): Programa de Aquisição de Alimentos.</p>
<p>2. Direito envolvidos: Direito à Alimentação.</p>
<p>3. Gestão governamental:</p>
<p>3.1. que criou: Governo Lula em 2003</p>
<p>3.2. que implementou: Governo Lula (2003-2011); Governo Dilma (2011-2016) e Governo Temer (2016-2017)</p>
<p>4. Base normativa (base jurídica formal): O programa foi instituído pelo art 19. da Lei nº 10.696/2003 no âmbito do Programa Fome Zero. Esta lei foi alterada pela Lei nº 12.512/2011. O PAA foi ainda regulamentado por diversos decretos, o que está em vigência é o Decreto nº 7.775/2012.</p>
<p>5. Agentes envolvidos: dividido em agentes governamentais e não governamentais</p>
<p>5.1. Agentes governamentais: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária (MAPA); Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda, Ministério da Educação (MEC) e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)</p>
<p>5.2. Agentes não governamentais: Sindicato dos Trabalhadores Rurais (Casa Nova – BA); Sindicato dos Trabalhadores Rurais (Pinheiro Machado) e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)</p>
<p>6. Público alvo/escala: Fornecedores (agricultores familiares, aquicultores, assentados na reforma agrária, extrativistas, pescadores artesanais, entre outros) e Consumidores (indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição)</p>
<p>7. Dimensão econômico-financeira do programa (inserção na legislação orçamentária anual/valor alocado): - houve um aumento quase contínuo entre 2003 e 2012, permitindo uma execução financeira de 85% do programa. Contudo, não existem mais dados em sites oficiais sobre o valor total dos recursos repassados para o programa a partir de 2012 até 2017, nos deixando em dúvida se a partir de 2012 esses recursos aumentaram ou diminuirão e se os produtores deixaram de se beneficiar</p>
<p>8. Estratégia de implantação com base nas fontes oficiais do setor: o PAA foi criado como uma ação do Programa Fome Zero em 2003. Contudo, não achamos quais foram os dados oficiais</p>

utilizados para justificar a sua criação. Após a sua criação e execução, o PAA possui dois tipos de banco de dados: PAAdata, localizado no site do MDA e o PAAnet, localizado no site da Conab.

9. Estratégia de implantação (distinguindo as fontes oficiais das externas): O PAA é operacionalizado por Estados, municípios, Distrito Federal e ainda pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entre os anos de 2003 e 2012, o PAA foi executado por meio de convênios com o Ministério do Desenvolvimento Social. A partir de 2012, passou a ser operacionalizado por meio de um Termo de Adesão, onde a União realizava o pagamento dos recursos diretamente ao agricultor familiar.

10. Funcionamento do programa, segundo o desenho normativo: o PAA funciona em 5 modalidades: Compra de doação simultânea (os agricultores podem vender até R\$ 4.500,00 de unidade familiar/ano); Compra Direta (limite anual de até R\$ 8.000,00 ao ano); Apoio à Formação de Estoques (até R\$ 8.000,00 de unidade familiar/ano); PAA Leite (até R\$ 4.000,00 de unidade familiar por semestre); Compra Institucional (até R\$ 8.000,00 de unidade familiar/ano).

11. Funcionamento efetivo do programa: O PAA funciona de acordo com o desenho normativo.

12. Estratégias de democratização (participação na formulação, implementação e avaliação): Teoricamente, é previsto a participação consultiva da sociedade civil nos comitês realizados pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (caso não haja esse órgão, o Conselho responsável é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável). O PAA, ainda, faz parte das atividades de avaliação no âmbito da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, do Ministério do Desenvolvimento Social.

13. Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional: Não é garantida publicidade ao programa, de modo que os próprios agricultores familiares tem dificuldade de reconhecer sua existência; dificuldade dos agricultores que não possuem a DAP de comercializarem seus produtos; os agricultores participantes se tornam dependentes do programa; não há um controle social por parte de alguns conselhos municipais.