

***Irio Luiz Conti/REDESAN***

*Organizador*

***Cláudia Romeiro d'Ávila***

***Edmar Guariento Gadelha***

***Marcelo Botton Piccin***

***Mariana Menezes***

***Santarelli Roversi***



**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS:  
uma inovação em políticas públicas  
de segurança alimentar e nutricional**

GenteSAN  
Vol. 3



Irio Luiz Conti / REDESAN

*Organizador*

Cláudia Romeiro d'Ávila

Edmar Guariento Gadelha

Marcelo Piccin

Mariana Menezes Santarelli Roversi

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS:  
uma inovação em políticas públicas  
de segurança alimentar e nutricional**

GenteSAN

Vol. 3

Passo Fundo

IFIBE

2010

© 2010 - Projeto REDESAN - Rede Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional

Publicação concebida e viabilizada pelo Convênio FAURGS/MDS - 2008/2010

Equipe da FAURGS

Diretor Presidente: Sérgio Nicolaiewsky

Coordenador: Edni Oscar Schroeder

Assessor de cursos: Irio Luiz Conti

Assessora acadêmica: Melissa Suarez de Souza

Assessor de logística: Pedro Ivo Almeida de Freitas Borges

Assessor de comunicação: Elson Koeche Schroeder

Equipe do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Ministra: Márcia Lopes

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Crispim Moreira

Diretora do Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados: Neila Batista

Coordenadora Geral de Apoio à Implantação do SISAN: Mariana Menezes Santarelli Roversi

Diretor do Departamento de Apoio à Produção Familiar e Acesso à Alimentação: Marcelo Piccin

Coordenador Geral de Sistemas Públicos Agroalimentares: Edmar Guariento Gadelha

Edição: Editora IFIBE

Revisão do texto: Irio Luiz Conti e Carina Dartora Zonin

Projeto gráfico e diagramação: Diego Ecker

Capa: Elson Koeche Schroeder

Fotos: Arquivo MDS

Impressão: Gráfica Berthier

CIP – Catalogação na Publicação

---

P964 Programa de aquisição de alimentos [recurso eletrônico] : uma inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional / Irio Luiz Conti organizador ; Cláudia Romeiro d'Ávila ... [et al.]. – Passo Fundo : IFIBE, 2010.  
Dados eletrônicos. – (GenteSan, 3)

Também disponível em material impresso.  
ISBN 978-85-99184-75-2

1. Segurança alimentar. 2. Políticas públicas. 3. Política alimentar. I. Conti, Irio Luiz, org. II. D'Ávila, Cláudia Romeiro.

CDU: 338.439

---

Catalogação: Bibliotecária Lidiane Corrêa Souza – CRB 10/1721

2010

Esta publicação e financiada com fundo público.

Distribuição Gratuita. Proibida a Venda.

O conteúdo da publicação pode ser reproduzido para uso não-comercial por organizações da sociedade civil e por instituições públicas desde que haja comunicado formal e autorização das instituições promotoras.

# SUMÁRIO

**Lista de siglas / 7**

**Apresentação / 10**

**Introdução / 13**

*Irio Luiz Conti*

**Programa de Aquisição de Alimentos / 21**

*Cláudia Romeiro d'Ávila*

*Mariana Menezes Santarelli Roversi*

**PAA:**

**Modalidade Compra com Doação Simultânea / 33**

*Cláudia Romeiro d'Ávila*

**Operacionalização do PAA:**

**Modalidade Compra com Doação Simultânea / 43**

*Cláudia Romeiro d'Ávila*

**Sistemas públicos de abastecimento alimentar / 53**

*Cláudia Romeiro d'Ávila*

**Controle social do Programa de Aquisição de Alimentos / 63**

*Cláudia Romeiro d'Ávila*

**O Programa de Aquisição de Alimentos  
como política pública continuada / 73**

*Edmar Gadelha*

# LISTA DE SIGLAS

BA	Banco de Alimentos
CAD-SUAS	Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CC	Cozinha Comunitária
CGSISAN	Coordenação Geral de Sistemas Descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional
CDLAF	Compra Direta Local da Agricultura Familiar
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPR	Cédula de Produto Rural
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DOU	Diário Oficial da União
EMATER-MG	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
EPAN	Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição



FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GAPCO	Gerência de Apoio à Produção e Comercialização
GEOFI-AB	Gerência Orçamentário-Financeira de Abastecimento
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
GLICO	Gerência de Licitação e Controle de Contratos e Convênios
GPAP	Gerência de Coordenação dos Programas de Alimentação Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IFPRI	International Food Policy Institut, sigla inglesa que significa Instituto Internacional de Pesquisas de Políticas de Alimentação
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MOC	Manual de Operações da CONAB
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PROHORT	Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RP	Restaurante Popular
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar

SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIE	Serviço de Inspeção Estadual
SIF	Serviço de Inspeção Federal
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMAAB	Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento
UTE/UTR	Unidade Técnica Estadual ou Regional

# APRESENTAÇÃO

A partir do ano de 2003 o Governo Federal inaugura um novo ciclo de políticas públicas de combate à fome e promotoras da segurança alimentar e nutricional, capazes de promover desenvolvimento local e regional. O Programa de Aquisição de Alimentos surge com a premissa de articular uma série de ações públicas voltadas aos agricultores familiares, com a finalidade de inseri-los no processo de aquisição de alimentos coordenado e promovido pelo Estado Nacional para o abastecimento do chamado mercado institucional de alimentos.

Os resultados obtidos a partir de sua implementação possibilitaram reunir as condições objetivas para sua viabilização, tais como, o financiamento público, o controle social, a institucionalização e a correspondente estrutura operacional. Demonstram, ainda, a capacidade do governo e da sociedade brasileira construir uma política pública voltada, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento da agricultura familiar e para o enfrentamento da fome e da insegurança alimentar de milhões de famílias portadoras do direito à alimentação, como determina a Constituição Federal.

O PAA tem demonstrado excepcional condição política de materializar, nas diversas e desiguais realidades socioespaciais brasileiras, os princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, definidos na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Programa orienta-se por duas das principais diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída pelo Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010: a estruturação de sistemas justos, de base agroecológica de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos, e a promoção

do acesso universal à alimentação saudável e adequada às populações que se beneficiam da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e da rede socioassistencial local.

Por meio do PAA, entre 2003 e 2010, foram adquiridos e distribuídos 3 milhões de toneladas de alimentos e investidos mais de R\$ 3,4 bilhões de reais. Nos últimos três anos, através de parceria com governos municipais e estaduais e por execução direta em cooperação MDS/MDA/CONAB, o Programa adquiriu anualmente parte da produção de mais de 148 mil agricultores familiares em mais de 2.300 municípios brasileiros. Estima-se que nos últimos três anos foram atendidas, em média, 14 milhões de pessoas, através do abastecimento de 18.000 entidades e instituições organizadas na Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, na rede socioassistencial, na rede de escolas públicas e pela distribuição diária de leite no semiárido de Minas Gerais e nos Estados do Nordeste brasileiro.

Desse modo, as inovações que o PAA apresenta como referências para a construção e execução de políticas públicas não se restringem, apenas, à abertura de um novo mercado para os agricultores familiares ampliarem suas vendas e aumentarem sua renda. Embora este seja um dos grandes resultados diretos do Programa, o fato de sua concepção estar vinculada a uma política nacional de soberania e segurança alimentar e nutricional trouxe dimensões mais abrangentes à ação, que envolvem a produção, a circulação e o consumo dos alimentos, mas também as políticas agrícolas, de saúde, educação e assistência social, complexificando sua gestão e ampliando seus resultados e impactos.

Com esta publicação da coleção GenteSAN temos a oportunidade de ampliar nossos conhecimentos sobre este que é um dos programas estruturantes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Os artigos que veremos a seguir abordam dimensões importantes do PAA, detalham as diversas modalidades de sua operacionalização e aprofundam questões estratégicas, como a estruturação de sistemas públicos de abastecimento alimentar e o controle social do Programa.

Esperamos que os elementos aqui sistematizados contribuam para a construção de políticas públicas estruturantes em nosso País. E que tais políticas

ajudem a acabar com a fome e a pobreza e a elevar esta Nação a um patamar civilizatório, capaz de garantir a cada brasileiro e brasileira seus direitos fundamentais, para que possamos ter uma sociedade mais justa, livre, democrática e soberana.

Boa leitura.

Marcelo Piccin  
Diretor do Departamento de Apoio à Produção Familiar  
e ao Acesso à Alimentação – DEPAA /SESAN /MDS

# INTRODUÇÃO

*Irio Luiz Conti\**

Os últimos procedimentos para o fechamento desta publicação foram dados em pleno contexto da Semana Mundial da Alimentação, promovida em todo o planeta. O Dia Mundial da Alimentação é celebrado no dia 16 de outubro para rememorar a data de fundação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), no ano de 1945. Desde 1981, esta data é comemorada no Brasil e, neste ano, o tema foi ‘Unidos Contra a Fome’.

Com esta afirmação impactante, a FAO realizou a campanha internacional *1billionhungry*, que visou recolher um bilhão de assinaturas de pessoas que se indignam e se manifestam contra o flagelo da fome que, em pleno século XXI, ainda vitima milhares de pessoas, diariamente. Estas assinaturas irão subsidiar ações de mobilização e pressão para que os governantes adotem políticas efetivas de superação da fome, em âmbito global, e nos respectivos países.

Mesmo que as cifras demonstrem um pequeno decréscimo do número de famintos no mundo, a fome ainda é uma realidade que precisa mobilizar corações e mentes da humanidade e dos governos para ações fortes. Os dados recentes da FAO mostram que 925 milhões de pessoas padecem de fome crônica, neste mundo, que tem alimentos para todos, mas que não os distribui equitativamente. O relatório anual do Instituto Internacional de Pesquisas de Políticas de Alimentação (IFPRI) menciona, em estudo recente, realizado em 122 países, que 25 deles apresentam índices ‘alarmantes’ de fome e que quatro nações africanas refletem números ‘extremamente alarmantes’. Na mesma linha, o relatório anual do Observatório Internacional do Direito Humano à

Alimentação e Nutrição demonstra que nos últimos três anos - que coincidem com o período do agravamento da crise do sistema alimentar global - entre 20 e 50 milhões de hectares de terra foram adquiridos por empresas transnacionais na África, Ásia e América Latina, desalojando comunidades rurais e agravando a fome de grandes contingentes populacionais, nesses países.

Essa realidade, evidenciada por diferentes instituições internacionais, aponta que a causa mais estrutural da fome continua sendo o modelo de desenvolvimento agrícola, baseado na produção de monocultivos para a exportação, em detrimento do estímulo à produção diversificada para o abastecimento alimentar, local e regional. Deste modo, há a necessidade de mudanças profundas no sistema global de governança das políticas relacionadas à soberania e à segurança alimentar e nutricional. Entre elas, é preciso mudar a governança de longo prazo do sistema alimentar mundial, com um Comitê de Segurança Alimentar Mundial, no âmbito da FAO, que seja representativo e reconhecido como plataforma que catalise, efetivamente, a coordenação da política de segurança alimentar e nutricional, no contexto global. Igualmente, pretende-se que este seja um Comitê que adote ações consistentes contra a especulação alimentar e a aquisição de terras em grande escala, por investidores internacionais, para o desenvolvimento de monocultivos intensivos que não favorecem a realização do direito humano à alimentação adequada, ao contrário, causam mais fome. Tanto o Observatório quanto a FAO chamam atenção para que os países respeitem os tratados internacionais de direitos humanos, monitorem a expansão das transnacionais e adotem um conjunto de medidas que estimulem e dinamizem a reconstrução das bases da organização e da produção agrícola familiar, de modo soberano e sustentável.

Os países ricos e aqueles mais estabilizados – como o Brasil que, inclusive, tornou-se um país referencial no combate à fome e na promoção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional – precisam cooperar, técnica e

---

\* Sociólogo, conselheiro do CONSEA-RS, do CONSEA Nacional e presidente da FIAN Internacional. Professor na REDESAN/FAURGS, no IFIBE, na UFRGS/PLAGEDER e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional (NESAN/IEPE/UFRGS).

economicamente, para com aqueles países que, historicamente, vem sendo os mais penalizados pela fome, seja por razões de calamidades naturais ou por políticas predatórias e colonizadoras adotadas internamente ou sofridas por pressões externas. A superação da fome no mundo é um desafio planetário que requer compromissos e ações de todos, indistintamente. E a situação um pouco mais cômoda do Brasil em relação a outros países mais pobres e miseráveis, chama o Estado brasileiro e todos nós a ações proativas, tanto no contexto interno quanto no internacional, para garantir vida e dignidade para todos e todas.

Nos últimos anos, os índices econômicos e sociais evidenciam que o Brasil está alterando, substancialmente, a realidade da pobreza, da extrema pobreza e da fome. Inclusive, foi um dos países que menos sofreram com os impactos da recente crise econômica e do sistema alimentar. Isso se atribui a diversos fatores associados, que se expressam desde a estabilidade da economia até a ousadia governamental pela implementação de um conjunto de políticas e programas públicos. Contrariamente à fracassada ‘falácia’ daqueles que apregoam que o mercado deve autorregular-se, o Estado brasileiro vem exercendo um papel fundamental na regulação e na indução de iniciativas no campo da produção, do abastecimento e do consumo alimentar.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, constituída por representantes de 19 ministérios, aponta que existem, pelo menos, 64 programas e mais de 162 ações em segurança alimentar sendo implementadas pelos mais diversos órgãos públicos da esfera federal, em todo o território nacional. Soma-se a estas um bom número de programas e ações estaduais e municipais que estão contribuindo, significativamente, para alçar o país entre aqueles que, efetivamente, estão empenhados na superação das mazelas sociais e na promoção do direito humano à alimentação adequada.

Entre os programas com um grande potencial de emancipação social, encontram-se o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar em suas diversas modalidades, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). São programas abrangentes que potencializam e dinamizam toda a cadeia produtiva, desde a produção até o consumo, nos diferentes territórios.



O Projeto REDESAN possui uma linha editorial que contempla publicações temáticas sobre segurança alimentar e nutricional, que integram a coleção GenteSAN. Esta publicação, que faz parte desta coleção, é enfocada no Programa de Aquisição de Alimentos e visa propiciar elementos que fundamentem o debate e as práticas de gestores públicos e lideranças sociais em segurança alimentar e nutricional. Neste sentido, trata-se de uma publicação dirigida ao fortalecimento do processo de formação permanente de gestores públicos que operacionalizam os programas e ações em SAN, mas também de conselheiros e conselheiras de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselhos de Alimentação Escolar e lideranças sociais que realizam ações em SAN, em seu cotidiano.

Para facilitar e tornar atraente a leitura e a compreensão, a publicação está organizada em textos curtos, com poucas citações bibliográficas e linguagem direta e acessível. Isso contribui para tornar a leitura agradável e estimular os leitores e as leitoras na busca permanente do aprimoramento pessoal e das práticas profissionais.

Os capítulos iniciais propiciam uma ampla visão sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. O primeiro, elaborado pela professora Cláudia Romeiro d'Ávila e a gestora Mariana Menezes Santarelli Roversi, intitulado de *Programa de Aquisição de Alimentos*, mostra que o PAA foi instituído em 2003, inovando o modo de se conceber e efetivar políticas públicas. Surgiu no âmbito da sociedade civil, como decorrência de um processo de discussão e proposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com a preocupação de incidir no Plano Safra para que ele respondesse, de modo mais eficaz, às demandas dos agricultores familiares. Assim, o PAA nasceu para incentivar e dinamizar a agricultura familiar, através de mecanismos de estímulo à produção e à comercialização, mas também como um eficiente instrumento de abastecimento alimentar, no contexto dos programas que visam à erradicação da fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, no Brasil. Nesses anos em que o Programa vem sendo implementado, já se tem acúmulo suficiente para afirmar que ele apresenta diversos resultados positivos, porque estimula e amplia a diversificação da produção e da oferta de alimentos, agrega e assegura preços estáveis aos produtores, redistribui renda e garante a oferta e o consumo de alimentos de qualidade.

No segundo e terceiro capítulos, a autora discorre, habilmente, sobre a modalidade mais abrangente do PAA, que é a Compra com Doação Simultânea, e sua operacionalização pelos municípios e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A operacionalização, realizada pelos municípios, ocorre através de editais públicos e possui estreita relação com o abastecimento dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, além de servir a outras entidades socioassistenciais. A gestão realizada pela CONAB ocorre mediante a compra de alimentos de agricultores familiares, organizados em associações e cooperativas, que se enquadram nas modalidades do PRONAF. Esses alimentos são destinados às entidades da rede socioassistencial e também aos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. A operacionalização do Programa implica em uma ampla rede de serviços que se desdobra em várias etapas, desde o cadastramento de produtores e consumidores, passando pela elaboração de projetos, definição de preços, conhecimento e adequação à legislação tributária, até a constituição de centrais de recebimento e distribuição dos alimentos.

O quarto capítulo traz à tona um tema relevante e atual, que são os *sistemas públicos de abastecimento alimentar*. Nele, a Cláudia explicita argumentos que ajudam a superar duas visões estreitas e ultrapassadas sobre o abastecimento: a de que o mercado resolve e regula a produção e o abastecimento alimentar, e a compreensão tradicional que entende que o abastecimento abrange apenas a armazenagem, o transporte e a distribuição atacadista e varejista. Agora se compreende o abastecimento alimentar como um sistema público e integrado, que abrange desde a produção até o consumo. E, por ser um sistema público, o Estado exerce um papel proeminente, em sua organização e viabilização, com a contribuição ativa das organizações sociais, em todo o processo. O Estado não só estimula e cria as condições para que os agricultores familiares se organizem e produzam alimentos diversificados e saudáveis, mas também viabiliza a aquisição e a distribuição desses alimentos, com o apoio operacional dos governos estaduais, municipais e da CONAB. Desta forma, o PAA exerce um papel estruturador de circuitos curtos que viabilizam a produção, o abastecimento, a distribuição e o consumo de produtos da agricultura familiar nos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e nas redes socioassistenciais.

Existe um tema que é recorrente em praticamente todos os programas de políticas públicas. Ele será tratado pela autora no quinto capítulo, com o título de *Controle Social do Programa de Aquisição de Alimentos*. Por ser um programa ainda jovem e com um grande potencial inovador, os municípios carecem da criação de mecanismos mais efetivos e eficazes de participação das organizações da sociedade no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação da implementação do PAA, por parte da gestão pública. Esta não é uma tarefa fácil, pois implica em aprendizado, tanto das organizações sociais quanto da gestão pública, para o exercício do controle social como parte integrante da gestão dos programas de políticas públicas.

Entre os desafios estruturais ao PAA está a sua institucionalização, que poderá ocorrer através da aprovação de um Projeto de Lei que visa transformar o Programa em política de Estado. Este é o objeto de análise do sexto capítulo, elaborado por Edmar Guariento Gadelha, com o título *O Programa de Aquisição de Alimentos* como política pública continuada. O autor faz uma análise do Projeto de Lei nº 6.680, de 2009, que tramita no Congresso Nacional, e aponta perspectivas sobre sua contribuição para o aperfeiçoamento do PAA como um instrumento potente de política pública que estimule a agricultura familiar e o consumo de alimentos saudáveis nos diferentes âmbitos da rede de proteção e promoção social e da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. Este Projeto de Lei nasceu das necessidades e demandas, sentidas pelos agricultores familiares e pelos gestores de políticas públicas de SAN, especialmente no que se refere à desburocratização dos processos legais que ainda dificultam o acesso contínuo às políticas públicas por parte dos diferentes atores sociais.

Neste ano a REDESAN realizou um curso de formação de gestores públicos em segurança alimentar e nutricional, na modalidade de ensino a distância. O curso, que contou com diversos gestores do PAA, contemplou um módulo específico sobre o PAA e a Agricultura Urbana e Periurbana. Ao longo das aulas interativas, foram levantados diversos desafios em relação ao PAA, mas dois deles ficaram bastante salientes e cabe frisá-los para que sejam devidamente enfrentados, no âmbito das respectivas gestões públicas. O primeiro parte de

uma constatação de que os Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, gradualmente, passariam a fazer parte das agendas políticas da gestão pública municipal, enquanto o PAA e o PNAE ainda seriam, timidamente, assumidos e incorporados pela maioria das gestões municipais. Se esta questão, enfatizada pelos alunos-gestores procede, daí emerge o desafio da criação de mecanismos para que o PAA e o PNAE sejam, efetivamente, assumidos pelo conjunto das gestões públicas municipais como uma questão estratégica e estruturadora das políticas de segurança alimentar e nutricional, mediante a criação de condições legais, estruturais e de dotação orçamentária para a sua operacionalização. O segundo desafio está, diretamente, relacionado ao anterior e aponta para a necessidade de se avançar nos processos de organização e capacitação de agricultores familiares que produzem para o PAA, gestores públicos que operacionalizam o Programa e consumidores dos produtos oriundos do PAA, a fim de facilitar e qualificar os fluxos e relações entre produtores, gestores e consumidores.

De ora em diante, caros leitores e leitoras, é melhor que as próprias autoras e autores dos artigos desta publicação continuem falando.

Boa leitura a todos e todas!



## PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

*Cláudia Romeiro d'Ávila\**

*Mariana Menezes Santarelli Roversi\*\**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) constitui-se numa estratégia de mercado institucional de alimentos para a agricultura familiar, baseado no atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais locais. Instituído em 2003, como parte da estratégia Fome Zero, possibilita a aquisição pública de produtos de agricultores familiares a preços estabelecidos, regulando, de forma indireta, os preços definidos pelo mercado e, ao mesmo tempo, garantindo o abastecimento de redes de proteção e promoção social. O Programa articula uma diversidade de resultados e está estruturado em conformidade com a multiplicidade de estratégias de atuação da agricultura familiar e da garantia à segurança alimentar e nutricional (SAN), de parte da população em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, o PAA vem se consolidando enquanto uma política pública de mão dupla, pois à medida que proporciona um canal interessante de comercialização dos produtos locais, possibilitando dinamicidade à economia dos municípios, garante a oferta de alimentos, de qualidade e em quantidade, a populações em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social.

---

\* Economista Doméstico, Mestre em Extensão Rural e professora no Projeto REDESAN.

\*\* Administradora, Mestre em Políticas de Desenvolvimento e Coordenadora Geral de Apoio à Implantação do SISAN – CGSISAN/DESAN/SESAN/MDS.

## 1. O Programa de Aquisição de Alimentos

O PAA foi criado em 2003, a partir de proposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como parte da estratégia Fome Zero, na perspectiva de articular um plano safra próprio para o público do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Foi instituído ‘com a finalidade de incentivar a agricultura familiar’, através de mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores, especialmente, aquelas camadas deste segmento que produzem em pequenas quantidades e que estão enfrentando dificuldades para agregar valor à produção (Art. 19, *caput* da Lei nº 10.696/2003) e, também, com a finalidade de colaborar no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil.

O PAA, que atualmente é operacionalizado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi institucionalizado pela Lei nº 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 6.447/2008, sendo executado em parceria com estados, municípios e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O Programa prevê a compra governamental de produtos alimentares, diretamente, de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social. Pretende estabelecer vínculos entre a produção de base familiar, a formação de estoques públicos e o atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, permitindo ainda o desenvolvimento local, a valorização e fortalecimento da cultura alimentar regional e da agrobiodiversidade.

Os produtos adquiridos dos agricultores familiares, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e da CONAB, seguem como doação para abastecimento da rede de proteção e promoção social, da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição - que compreende Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias - da rede pública de ensino e ainda para a composição de cestas de alimentos distribuídas pelo

MDS. Segue, também, para a formação de estoques governamentais e formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar, que contribuem na regulação dos preços.

O Programa foi concebido no bojo de um grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero, visando implementar ações no âmbito das políticas agrícola e de segurança alimentar e nutricional (SAN), com o objetivo de fortalecer a política global de combate à fome. Para tanto, buscou-se incentivar a agricultura familiar, através de ações vinculadas à distribuição de alimentos aos grupos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional, além de facilitar o processo de comercialização no âmbito local e promover a formação de estoques estratégicos de alimentos.

De maneira geral, o PAA se destina à aquisição de produtos fornecidos pelos agricultores familiares, sendo possibilitada a compra sem licitação até um limite máximo por agricultor ao ano, desde que os preços não ultrapassem o valor dos preços praticados nos mercados locais.

A execução do PAA, para a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), deve orientar-se pela estruturação de sistemas justos, de base agroecológica de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos, além de promover o acesso universal à alimentação saudável e adequada às populações que se beneficiam da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e da rede socioassistencial local.

No que se refere à implantação do PAA, o MDS prioriza regiões metropolitanas, regiões do semiárido, Territórios da Cidadania e dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)<sup>1</sup>, como territórios privilegiados de combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional. A operacionalização ocorre através de sistemas públicos descentralizados de segurança alimentar, por meio da integração das políticas de segurança alimentar e nutricional nos territórios.

---

<sup>1</sup> Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local são organizações territoriais, institucionalmente formalizadas, com um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda.



## **2. O PAA como estruturador de sistemas descentralizados de produção, distribuição e consumo de alimentos**

A política de SAN deve estar pautada em um conjunto de ações públicas, estatais e não estatais, que promovam a estruturação de sistemas descentralizados de SAN, regulados pelo Estado. A configuração desses sistemas envolve a oferta de bens e serviços por meio da reestruturação, integração e articulação dos circuitos agroalimentares, locais e regionais, desde a produção ao consumo de alimentos (BRASIL, 2008, p. 11).

O Estado, por meio de mecanismos e instrumentos de políticas públicas, desencadeia ações que têm interferência direta na configuração dos sistemas descentralizados de SAN. Na Figura 1, apresentada a seguir, a estrutura operacional do Estado, que concretiza a política de SAN, pode ser visualizada, destacando sua interferência na produção, no abastecimento e no consumo do circuito agroalimentar. Nota-se a existência de ações, cujo foco é específico e direto em cada fase do circuito, embora exerçam influência indireta, também, em outras fases. No centro da figura, encontra-se o PAA, que articula e estrutura as diversas ações de SAN, buscando reconfigurar toda a lógica do circuito agroalimentar pelo apoio ao fortalecimento da agricultura familiar e à valorização das culturas alimentares regionais. A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias, evidencia-se principalmente nas fases de abastecimento e no consumo de alimentos do circuito agroalimentar, podendo ter atuação indireta também na produção.

O PAA deve ser compreendido a partir do papel estruturador, que exerce na conformação destes circuitos e não como uma política isolada. Encontra-se inserido em um conjunto mais abrangente de políticas desenvolvidas pelo Governo Federal, em parceria com o poder público estadual, municipal e com diferentes organizações da sociedade civil. A integração do PAA com a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, incentivada pelo MDS na perspectiva de complementação de seu abastecimento, para além de favorecer a sustentabilidade destes equipamentos e reduzir seu custo de manutenção, exerce relevante papel na aproximação da produção local e do consumo de alimentos.

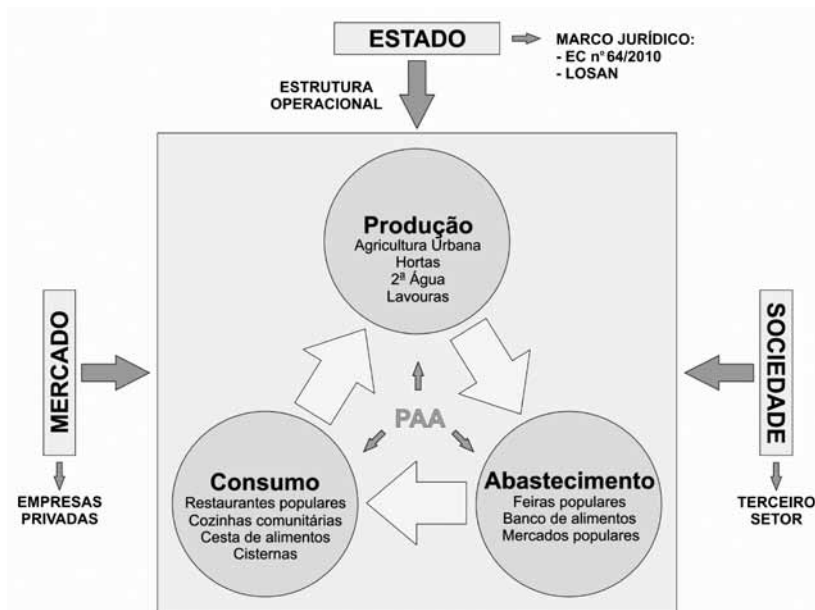


Figura 1: Sistemas descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional.  
 Fonte: Coordenação Geral de Equipamentos Públicos (SAN/SESAN/MDS, 2010).

O PAA se circunscreve em uma estratégia mais ampla do Governo Federal, de criação de mercados institucionais de alimentos voltados à produção da agricultura familiar. O comprometimento do Estado brasileiro, com a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, leva necessariamente à ampliação do investimento público em iniciativas de assistência alimentar e, conseqüentemente, à ampliação das aquisições públicas de alimentos. Segundo Maluf (1999, p. 2):

[...] esse enfoque distingue-se daqueles nos quais os mercados existem e a questão se resume em capacitar-se para o negócio e ocupá-los, o que seria talvez válido para indivíduos mas é quase sempre ilusório enquanto perspectiva para grupos sociais como o dos agricultores familiares.

Programas governamentais de aquisição de alimentos como o PAA e, mais recentemente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que, em sua mais recente legislação, assegura que no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros, repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados e municípios, deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para a composição da alimentação escolar, sintetizam a intenção e o papel que o Estado pode e deve exercer na estruturação de sistemas justos e descentralizados de produção, distribuição e consumo de alimentos.

Na perspectiva de sistemas descentralizados, o papel do PAA é garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e promover a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação dessa produção, visando o desenvolvimento da economia local (MDS, 2007). O Programa constituiu-se, portanto, em um importante instrumento de desenvolvimento local, que garante renda para os agricultores familiares, atuando na compra direta de alimentos a preços justos, regulando de forma indireta os preços definidos pelo mercado e, ao mesmo tempo, garante o abastecimento de redes de proteção e promoção social, que atendem populações em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social: a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e a rede socioassistencial local.

### **3. Caracterização do Programa**

Entre os anos de 2003 e 2005, o PAA foi operacionalizado, exclusivamente com recursos disponibilizados pelo MDS, via Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, e implementado a partir de parcerias entre a SESAN, governos estaduais e municipais, além da CONAB. A partir do exercício de 2006, o PAA conta com a participação do MDA, por meio da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), com dotação orçamentária própria.

O PAA é um programa interministerial e o Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008, incluiu o Ministério da Educação no Grupo Gestor do Programa. Atualmente, a gestão é compartilhada por seis ministérios: MDS e MDA (gestores financeiros); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério da Educação. A coordenação do Grupo Gestor está, hoje, sob responsabilidade do MDS. É nesse Grupo que se definem as normas operacionais, a sistemática de aquisição dos produtos, os preços praticados (que consideram as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar), regiões prioritárias para a implementação do Programa, condições de doação e de comercialização dos produtos adquiridos, bem como as suas modalidades.

O público do Programa é constituído por agricultores familiares, identificados pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, enquadrados no PRONAF. São também beneficiários aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, membros de comunidades remanescentes de quilombos, comunidades indígenas e agricultores acampados e assentados por projetos de reforma agrária, inseridos no PRONAF. Dentre esse público, deverão ser priorizados povos e comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas e extrativistas, acampados da reforma agrária, atingidos por barragens e agricultores familiares enquadrados nas categorias A e B do PRONAF que, preferencialmente, estejam organizados em cooperativas, associações ou grupos informais de, no mínimo, cinco agricultores.

Os beneficiários consumidores são pessoas e famílias atendidas pela Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, populações periurbanas e rurais, atendidas pelos programas sociais locais, especialmente aqueles referenciados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelo Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS).

Para participar do Programa, o produtor deve ser identificado como agricultor familiar, cuja qualificação é comprovada por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Para a maioria dos agricultores familiares, a DAP pode ser obtida junto a instituições previamente autorizadas, entre as quais

estão as entidades oficiais de assistência técnica e extensão rural ou as federações e confederações de agricultores, por meio de seus sindicatos.

Para públicos específicos, a DAP também pode ser fornecida por outras organizações, tais como:

- Fundação Nacional do Índio (FUNAI), para populações indígenas;
- Fundação Cultural Palmares, para populações remanescentes de quilombos;
- Ministério da Pesca e Aquicultura ou a Federação de Pescadores e suas colônias filiadas, para pescadores;
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), para assentados da reforma agrária.

A seleção dos beneficiários produtores deverá, preferencialmente, adotar o critério de menor renda bruta anual familiar e seguir as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que visam garantir a inclusão desses povos e comunidades nas políticas públicas.

A seleção das entidades socioassistenciais, beneficiárias pelas doações de alimentos, deverá ser aprovada pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) ou demais conselhos correlatos atuantes.

Deverão ser priorizadas as entidades socioassistenciais que desenvolvem trabalhos publicamente reconhecidos, de atendimento às populações em situação de vulnerabilidade social, que compõem a rede socioassistencial local e forneçam, gratuitamente, refeições de forma continuada e que sejam carentes de recursos.

A aquisição de produtos da agricultura familiar dispensa licitação, requerida pela Lei nº 8.666/1993, desburocratizando o processo e apoiando a comercialização desenvolvida por esta categoria específica de produtores, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. Como observa Mattei (2007), esta ação criou um marco jurídico capaz de possibilitar uma maior presença do Estado no apoio aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares.

A Tabela 1, a seguir, apresenta uma síntese das modalidades do PAA, de acordo com a fonte dos recursos disponibilizados, a instituição responsável pela execução e a forma de acesso dos interessados.

Modalidades	Objetivos e Funcionamento	Fonte de Recursos	Executor	Forma de Acesso	Limites por Agricultor
Compra Direta	Abertura de Pólos de Compra. Em situação de baixa de preço ou em virtude de atendimento de demandas de populações em insegurança alimentar. Cumpre um importante papel na regulação de preços.	MDS/MDA	CONAB	Individual, cooperativa e associação	R\$ 8.000,00/ano civil
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Instrumento de apoio à comercialização. Disponibiliza recursos financeiros e a organização adquire a produção de agricultores familiares sócios/filiados e forma estoques de produtos para posterior comercialização em condições mais favoráveis.	MDS/MDA	CONAB	Cooperativa e associação	R\$ 8.000,00/ano civil
Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e da doação desses alimentos para entidades integrantes da rede sócio-assistencial.	MDS	CONAB, Estados e Municípios	Individual, cooperativa e associação	R\$ 4.500,00/ano civil
Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite	Propiciar o consumo do leite às famílias que se encontram em estado de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção familiar.	MDS	Estados do Nordeste e região Norte de Minas Gerais	Individual, cooperativa e Associação	R\$ 4.000,00/semestre

Tabela 1: Síntese das modalidades do PAA, fonte dos recursos, instituição executora e forma de acesso dos interessados.  
Fonte: MDS/SESAN, 2009.

Na modalidade Compra com Doação Simultânea, os estados e municípios são selecionados por meio de editais públicos, lançados anualmente. Existe forte relação entre esta modalidade e a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, como Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Cozinhas Comunitárias e a comercialização direta dos produtos da agricultura familiar nas feiras locais.

#### 4. Impactos do Programa

Ao adquirir produtos da agricultura familiar, o PAA garante um aporte de renda mensal aos agricultores e o escoamento da produção possibilita uma alimentação mais saudável às populações em situação de insegurança alimentar. O

Programa, portanto, beneficia o agricultor familiar e o consumidor associado à política de SAN, o desenvolvimento da agricultura familiar e da economia local.

Dentre os benefícios diretos do PAA, aos agricultores familiares, de acordo com Zimmermann (2007), destacam-se as receitas de comercialização dos produtos quase três vezes superiores às receitas dos não beneficiários, com grande satisfação pelo preço pago aos produtos. Numa abordagem não assistencialista, o PAA criou mercados até então inexistentes e alterou a relação entre produtores e intermediários, nas regiões onde essa prática ainda é comum.

A recuperação dos preços pagos aos agricultores está entre os benefícios indiretos do PAA, assim como a organização e o planejamento da oferta no segmento produtivo, incluindo a produção, classificação, acondicionamento, armazenamento e sanidade dos produtos. Isso tem ocorrido, de acordo com Delgado *et al.* (2005), tanto nos locais de abrangência dos Pólos de Compra da CONAB quanto nos demais, onde são realizadas as compras institucionais através dos convênios firmados entre o MDS, 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.

O PAA é uma política dita redistributiva, que oferece apoio à agricultura familiar, sem por isso cair no assistencialismo. Na acepção de Sabourin (2006, p. ...), primeiro tratou-se de ampliar “as políticas sociais incondicionais (acesso à saúde, escola, aposentadoria rural etc.) para o meio rural”. Mais recentemente, conforme o referido autor (2006, p. 260):

[...] o Programa de Aquisição de Alimentos dos agricultores familiares constitui uma ferramenta estimulante para a produção, assegurando um preço garantido e, em geral, levemente superior ao do mercado de troca. Graças a esse sistema de abastecimento dos órgãos públicos (segurança alimentar, bem como merenda escolar, hospitais, etc.), é possível fazer com que, por meio da redistribuição, camponeses tenham acesso a mercados institucionais protegidos da concorrência do mercado capitalista.

As políticas estruturais podem modificar as bases sociais e culturais das populações consideradas em situação de risco nutricional. Mediante o desenvolvimento de mecanismos que permitam o acesso a ativos de produção, torna-se possível garantir a melhoria de renda, em bases permanentes, para as populações excluídas (BELIK, 2003 *apud* HIRAI; SACCO DOS ANJOS, 2007).

O PAA articula uma diversidade de resultados e está estruturado em conformidade com a multiplicidade de estratégias de atuação da agricultura familiar no campo da economia territorial. Pode-se destacar, como aspecto positivo do Programa, o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo. Ainda, pela ótica do consumo, estima-se que o PAA tem facilitado o acesso aos alimentos e a consequente diversificação e enriquecimento da alimentação servida nas escolas, creches e instituições da rede socioassistencial, destinatárias dos alimentos adquiridos pelo Governo Federal dos agricultores familiares. Destaca-se, também, outros fatores importantes para a melhoria dos índices sociais de estados e municípios, tais como: melhoria nos índices nutricionais dos beneficiários consumidores, diversificação dos produtos ofertados por outros programas sociais, mudança nos hábitos alimentares e valorização dos produtos locais. Acrescenta-se às externalidades positivas do Programa, a contribuição para a frequência e o desempenho escolar, a redução das doenças provocadas pela má alimentação, dentre outras.

Não obstante esses avanços, cumpre destacar ainda a perspectiva de integração das demais ações de SAN, inerentes ao Programa, em especial no resgate e preservação dos costumes, dos hábitos e das culturas regionais (DELGADO *et al.*, 2005).

## 5. Legislação específica<sup>2</sup>

Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, (Art. 19): institui o Programa de Aquisição de Alimentos;

Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008: regulamenta o Art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos;

Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006: estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Portaria MDA nº 111, de 20 de novembro de 2003, e Resolução nº 3.467, de 02 de julho de 2007);

Resoluções do Grupo Gestor (39 resoluções, de 2003 a fevereiro de 2010).

---

2 A legislação específica do PAA, na íntegra, pode ser acessada via sítio eletrônico do MDS: <[www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/legislacao](http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/legislacao)>.



## Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional em Regiões Metropolitanas*. Brasília, 2008a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). *Segurança alimentar e nutricional, 2007*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sesan>>. Acesso em: mai. 2008.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. de. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Brasília, IPEA, 2005 (texto para discussão nº. 1.145).

HIRAI, W. G.; SACCO DOS ANJOS, F. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. In: *Revista Textos & Contextos*. Porto Alegre, v. 6, n. 2, jul./dez. 2007, p. 335-353.

MALUF, R. S. J. *Ações públicas de abastecimento alimentar*. Pólis, paper nº. 5, 1999.

MATTEI, L. *Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa*. Florianópolis (SC), 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR>>. Acesso em: mai. 2008.

SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, 336 p.

ZIMMERMANN, S. A. *Um programa inovador para a agricultura*, 2007. Disponível em: <<http://www.abcdmaior.com.br/noticia>>. Acesso em: mai. 2008.

PAA:  
MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA

*Cláudia Romeiro d'Ávila\**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) incentiva a diversificação das atividades produtivas, contemplando os mais variados tipos de alimentos, inclusive aqueles da agrobiodiversidade brasileira. Os produtos adquiridos são direcionados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, aos programas sociais locais ou, ainda, para complementar os Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. O texto a seguir apresenta a operacionalização do PAA na modalidade 'Compra com Doação Simultânea', gestão Municipal e gestão CONAB, relacionando-as com os princípios do direito humano à alimentação adequada e saudável.

## **1. Compra com Doação Simultânea: gestão municipal**

Nesta modalidade, também conhecida como PAA Municipal, os municípios são selecionados por meio de editais públicos, lançados anualmente. Os critérios de elegibilidade e habilitação estão definidos nesses editais. Existe forte relação entre o PAA Municipal e a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, constituída por Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias, bem como com a comercialização direta dos produtos da agricultura familiar nas feiras locais.

---

\* Economista Doméstico, Mestre em Extensão Rural e professora no Projeto REDESAN.

O processo para implantação do PAA Municipal encontra-se sistematizado, a seguir, apresentando desde a identificação dos beneficiários produtores, beneficiários consumidores, entrega e recebimento dos produtos pelas entidades que compõem a rede de proteção e promoção social até o recebimento dos recursos pelos agricultores familiares:

- O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) lança, anualmente, edital de seleção pública, aberto para a convocação de parceiros municipais interessados em implantar o PAA Municipal.
- O governo municipal segue os trâmites legais, encaminhando o projeto, apresentando no mesmo as entidades a serem beneficiadas (beneficiários consumidores) e a minuta de edital de chamada pública de seleção dos agricultores familiares (beneficiários produtores).
- A indicação das entidades beneficiadas é feita pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). A lista final de beneficiários consumidores é de responsabilidade da Prefeitura Municipal, que deve incluir também o atendimento aos programas municipais de alimentação e nutrição, como Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias. No projeto apresentado ao MDS deverá constar a instância de controle social - preferencialmente o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) ou, na falta deste, o CMAS ou Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) - que será a responsável por referendar a lista final de beneficiários consumidores proposta pela Prefeitura Municipal.
- Após a análise e aprovação do projeto, o MDS e o governo municipal firmam um convênio para execução do PAA Municipal, com posterior liberação e repasse de recursos financeiros ao município.
- Na sequência, o governo municipal organiza a demanda de produtos das entidades a serem beneficiadas, realiza processo de seleção dos agricultores familiares para atender a demanda específica das entidades e inicia a aquisição de produtos da agricultura familiar.
- O processo de seleção dos agricultores familiares individuais, grupos formais ou informais (constituídos por cooperativas e associações,

formalizadas e não formalizadas), deverá ser acompanhado e validado pela instância de controle social local. Os critérios adotados para selecionar os agricultores familiares individuais, grupos formais ou informais, são aqueles específicos do Programa, como o enquadramento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); a apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP); Proposta de Fornecimento de Alimentos para o agricultor individual, grupo formal ou informal; documentos pessoais (cópia da Carteira de Identidade e CPF) e comprovante de conta bancária.

- Após a seleção e cadastramento, o agricultor familiar individual, grupos formais ou informais entregam os produtos, conforme especificado no Termo de Referência.
- A central de distribuição recebe os produtos na quantidade, periodicidade e qualidade, conforme especificado no Termo de Referência, e atesta o recebimento dos mesmos através do Termo de Recebimento e Aceitabilidade do Produto.
- Após entrega dos produtos na central de distribuição, o agricultor familiar individual, grupos formais ou informais, emitem Nota Fiscal, comprovando a entrega dos produtos.
- A Prefeitura Municipal realiza o lançamento do número da Nota Fiscal de compra no sistema interno, juntamente com o nome do agricultor familiar, número da DAP, lista dos produtos adquiridos, quantidade dos produtos adquiridos, preço pago pelos produtos, Termo de Recebimento e Aceitabilidade do Produto e realiza o pagamento, conforme os preços acordados.
- Se não houver erro na emissão da Nota Fiscal, a Prefeitura Municipal envia fax para o banco, liberando o pagamento e avisa o agricultor familiar sobre a liberação do mesmo.
- A central de distribuição separa os produtos e prepara a distribuição dos mesmos às entidades da rede de proteção e promoção social. O processo de entrega dos produtos às entidades beneficiárias deverá ser monitorado pela instância de controle social. Compõem a rede de pro-

teção e promoção social, as entidades da rede socioassistencial local e a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição.

- As entidades beneficiárias recebem os alimentos, declarando o recebimento dos mesmos através da assinatura no Termo de Recebimento e aceitabilidade do produto.
- As entidades da rede de proteção e promoção social disponibilizam os alimentos em suas ações de alimentação.
- Finalizando o processo, o governo municipal envia relatórios de acompanhamento (mensal e trimestral) e presta contas ao MDS que, por meio de mecanismos específicos, avalia a ação.

Encontra-se sistematizado, na Figura 1, a seguir, o processo de implantação do PAA Municipal pelos governos municipais.

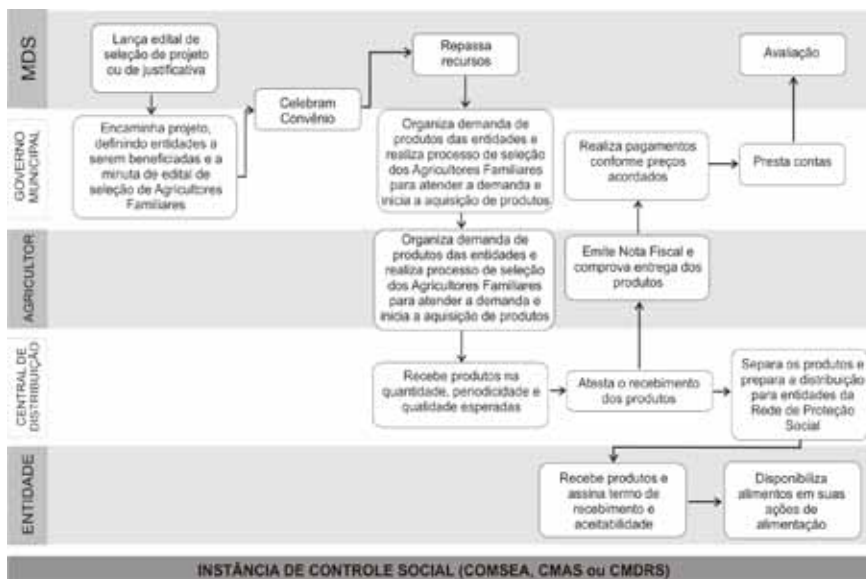


Figura 1: Processo de implantação do PAA municipal.

Fonte: Elaborado pela autora (2010).

## 2. Compra com Doação Simultânea: gestão CONAB

Esta modalidade do PAA tem como objetivos a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou de insegurança alimentar, o fortalecimento da agricultura familiar, a geração de trabalho e renda no campo, a promoção do desenvolvimento local por meio do escoamento da produção para consumo, preferencialmente, na região produtora.

É realizada através da compra de alimentos produzidos por agricultores familiares enquadrados no PRONAF, organizados em grupos formais (cooperativas ou associações) e da doação desses alimentos para entidades integrantes da rede de proteção e promoção social (rede socioassistencial local) e também da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. Todas as propostas de participação devem ser submetidas à aprovação do COMSEA ou, na falta deste, de um conselho local atuante, que participará diretamente da execução do projeto, enquanto instância de controle social.

Esta modalidade é operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), por meio de Termo de Cooperação celebrado com o MDS. Ressalta-se que nas operações de compra de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os limites não têm vínculo com o PAA.

Encontram-se sistematizados, a seguir, os passos para acesso à modalidade Compra com Doação Simultânea, gestão CONAB, desde a identificação dos beneficiários produtores, beneficiários consumidores até os documentos necessários para emissão da Cédula de Produto Rural (CPR) e recebimento dos recursos pela cooperativa ou associação de agricultores familiares. Os passos para o acesso a esta modalidade são os seguintes:

- Identificação, pelas cooperativas ou associações de agricultores familiares, dos agricultores familiares com acesso a DAP, de sua produção, das entidades da rede de proteção e promoção social, da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e da demanda de alimentos dessas entidades.

- Preparação de Proposta de Participação, considerando a produção e a demanda, e detalhando as entregas dos alimentos com as devidas quantidades no cronograma de execução da proposta.
- Inserção da proposta no PAA Net ([www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)).
- Documentos a serem entregues à Superintendência Regional da CONAB:
  - a) DAP, sendo também aceito o extrato da DAP, obtido eletronicamente.
  - b) Proposta de Participação (Documento 1 - Anexo I, Manual de Operações da CONAB - MOC, Título 30).
  - c) Ata da assembleia ou memória de reunião da cooperativa ou associação assinada por todos os fornecedores do projeto, aprovando a proposta de participação nesta modalidade - CPR Doação - e declarando que conhecem as regras e normas do Programa.
  - d) Certidões negativas junto ao INSS, FGTS, Dívida Ativa da União e Receita Federal da cooperativa ou associação.
  - e) Estatuto e ata de eleição/posse da atual diretoria da cooperativa ou associação.
  - f) Nota Fiscal de Venda à CONAB, emitida pela cooperativa ou associação (MOC - Título 20 e 21).
  - g) No caso específico de atendimento às escolas públicas, exige-se: declaração da autoridade competente pela gestão dos recursos recebidos do FNDE (Documento 4 - Anexo I, MOC, Título 30), de que aplicará integralmente os recursos liberados, além da sua contrapartida, na alimentação escolar e parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), contendo justificativa circunstanciada da necessidade de complementação alimentar por meio do PAA.
- Aprovada a proposta pela CONAB, a CPR Doação é formalizada. A CONAB encaminha cópia da CPR e do Termo de Compromisso Mútuo ao banco, juntamente com a autorização do crédito, no valor total da CPR, a ser depositado na conta vinculada da cooperativa ou associação.
- O pagamento é feito mediante o recebimento da prestação de contas da cooperativa ou associação, juntamente com os documentos necessários (Nota Fiscal de Venda, Termo de Recebimento e Aceitabilidade dos Produtos, Relatório de Entrega).

- Se não houver erro na prestação de contas, a CONAB envia fax para o banco, liberando o pagamento e avisa a cooperativa ou associação sobre a liberação do pagamento.

### 3. Beneficiários do PAA na gestão municipal

O PAA é concebido sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável - disciplinado pela Lei nº 11.346/2006 - e visa ao atendimento de dois públicos.

#### *3.1. Beneficiários produtores elegíveis*

São elegíveis ao PAA Municipal todos aqueles agricultores familiares cadastrados no PRONAF, possuidores de DAP, divididos segundo as categorias enumeradas abaixo, redefinidas pela Portaria nº 47, de 26 de novembro de 2008, e pela Portaria nº 85, de 22 de dezembro de 2008, do MDA.

**Grupo A:** agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa de Crédito Fundiário do Governo Federal, que ainda não foram contemplados com operação de investimento do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PRO-CERA).

**Grupo A/C:** são agricultores familiares egressos do Grupo 'A', ou que já contrataram a primeira operação no Grupo 'A', que não contraíram financiamento de custeio nos Grupos 'C', 'D' ou 'E'. Agricultores do grupo A/C podem ter sua DAP fornecida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no caso de beneficiários do PNRA, ou pela Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR), para os beneficiados pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário.



**Grupo B:** inclui os agricultores familiares mais carentes, que:

- a) Explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro.
- b) Residam na propriedade ou em local próximo.
- c) Não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor.
- d) Obtenham, no mínimo, 30% (trinta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento.
- e) Tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento.
- f) Obtenham renda bruta anual familiar de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

**Grupo ‘Agricultor Familiar’** (ou enquadramento ‘V’): reúne agricultores familiares antes incluídos nos grupos ‘D’ e ‘E’, que apresentem renda bruta familiar entre R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) e R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais).

**Grupo P:** inclui agricultores familiares com DAP provisória que podem ser fornecidas a acampados e assentados da reforma agrária que estão na chamada ‘demanda qualificada’ e sua finalidade é permitir o acesso aos programas sociais, como o PAA. Esta possui validade de apenas um ano, não permitindo acesso ao crédito.

Agricultores familiares enquadrados em todos os grupos listados acima, organizados em grupos formais ou informais, ou não organizados, podem participar do PAA fornecendo produtos alimentícios no valor total de até R\$ 4.500,00 por ano civil, mediante apresentação da DAP, conforme determina o Decreto nº 6.959, de 15 de setembro de 2009.

Deverão ser prioritariamente atendidos, agricultores familiares de mais baixa renda, enquadrados nos grupos ‘A’ e ‘B’ do PRONAF, em especial quilombolas, indígenas, agroextrativistas, ribeirinhos, assentados e pré-assentados da reforma agrária, acampados<sup>1</sup>, atingidos por barragens e mulheres. Deverão ser também priorizados grupos organizados formais e informais.

---

1 Definidos de acordo com a portaria MDA nº 111, de 20 de novembro de 2003.

### 3.2. *Beneficiários consumidores elegíveis*

Os beneficiários consumidores de alimentos, no âmbito do PAA, deverão ser alcançados mediante programas de promoção de segurança alimentar e nutricional, em especial a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição; entidades socioassistenciais preferencialmente cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social (CAD-SUAS); Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) ou escolas da rede pública de ensino, atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A doação de alimentos deverá ser direcionada para a complementação de refeições oferecidas a pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social, com iminente risco de insegurança alimentar e nutricional, atendidas pelas entidades e programas acima citados. A doação de alimentos em cestas, diretamente a beneficiários, não é permitida no âmbito do PAA, salvo em regime de exceção, mediante indicação do CRAS, CREAS ou Bancos de Alimentos e aprovação da instância de controle social.

O abastecimento da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição é a finalidade principal das doações de alimentos do PAA Municipal, seguido das demais iniciativas públicas de promoção de segurança alimentar e nutricional.

### **Referências bibliográficas**

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). *Manual de operações CONAB (MOC)*. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 05.2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(SESAN). *Manual operacional e de orientação ao programa de aquisição de alimentos: compra da agricultura familiar para doação simultânea - PAA Municipal*, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/programa-de-aquisicao-de-alimentos>>. Acesso em: 05.2010.

## OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA: MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA

*Cláudia Romeiro d'Ávila\**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio de suas diversas modalidades, valoriza a produção da agricultura familiar e a cultura alimentar das populações, dinamizando a economia local; incentiva a formação de estoques estratégicos do Governo Federal e a melhoria da qualidade dos produtos; incentiva o manejo agroecológico dos sistemas produtivos contribuindo, assim, para a preservação da biodiversidade. No texto apresentado a seguir, serão contempladas as principais etapas de operacionalização do PAA na modalidade 'Compra com Doação Simultânea', Gestão Municipal, relacionando-as com o abastecimento da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, constituída por Cozinhas Comunitárias, Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos e, conseqüentemente, com a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários elegíveis do Programa.

### **1. Modalidades do PAA**

O Programa é operacionalizado por meio de distintas modalidades, em parceria com estados, Distrito Federal, municípios e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Essa parceria visa o cumprimento de duas finalidades essenciais do Programa:

---

\* Economista Doméstico, Mestre em Extensão Rural e professora no Projeto REDESAN.

- a) Incentivo à agricultura familiar, com a formação de estoques estratégicos de alimentos, regulação do mercado de seus produtos e manutenção de preços mínimos.
- b) Doação de alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Vinculadas à primeira finalidade, operam-se, atualmente, as modalidades ‘Compra Direta’ e ‘Formação de Estoques pela Agricultura Familiar’ e, vinculadas à segunda finalidade, operam-se as modalidades ‘Compra com Doação Simultânea’ e ‘Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite’.

As diversas modalidades do PAA, apesar das peculiaridades, têm em comum seus objetivos, que revelam o caráter inovador e estratégico do Programa, conforme apresentado a seguir:

- Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável.
- Incentivar a agricultura familiar, promovendo a inclusão econômica e social no campo, com fomento à produção e ao consumo de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar.
- Promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos, incluída a alimentação escolar.
- Constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares.
- Apoiar a formação de estoques pelas organizações econômicas da agricultura familiar.

O Programa foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008, bem como pelas Resoluções do Grupo Gestor do PAA, aplicáveis às modalidades do Programa.

## 2. Competências dos municípios na operacionalização do PAA municipal

Compete aos municípios signatários de termos de convênio para a execução do PAA Municipal, as seguintes ações operacionais de apoio à implementação desta modalidade:

- Cadastramento e manutenção cadastral dos agricultores familiares (beneficiários produtores) e de suas organizações, no sistema de informações do PAA-SISPAA<sup>1</sup>, com respectiva relação de produtos potencialmente fornecidos por cada agricultor.
- Cadastramento, no sistema de informações do PAA-SISPAA, de todos os potenciais beneficiários consumidores dos alimentos adquiridos: entidades socioassistenciais, programas de segurança alimentar, escolas ou famílias aptas a serem beneficiadas com as doações de alimentos do PAA, conforme deliberado pela instância local de controle social.
- Gestão e controle dos alimentos fornecidos pelos agricultores beneficiários produtores e da distribuição desses produtos aos beneficiários consumidores cadastrados, por meio da Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos do PAA.
- Atualização, em tempo real, no sistema de informações do PAA-SISPAA, do cadastro de cada agricultor beneficiário produtor, a cada entrega de seus produtos, validada pelo coordenador do PAA na Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos, com discriminação dos tipos e quantidades de alimentos fornecidos, conforme previsto.
- Atualização, em tempo real, no sistema de informações do PAA-SISPAA, do cadastro de cada beneficiário consumidor contemplado com as doações, a cada distribuição de alimentos homologada pelo coordenador do PAA, por meio da Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos, com especificação da relação e quantidade dos produtos recebidos por cada beneficiário consumidor.

---

1 Enquanto o SISPAA não estiver em pleno funcionamento, o Proponente deverá utilizar cadastros próprios.

- Aplicação das metodologias de formação de preços de referência definidos pelo Grupo Gestor do PAA, para a aquisição de alimentos.
- Emissão dos pagamentos aos agricultores familiares beneficiários produtores, em suas contas bancárias, em até 10 (dez) dias após o recebimento da documentação referente ao pagamento, cuja entrega dos produtos fornecidos já foi atestada pelo coordenador do PAA, na Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos.
- Elaboração e publicação de Relatórios de Acompanhamento.

Compete ainda ao Proponente, prover, quando necessário à viabilização do PAA no município, os seguintes serviços:

- Apoio logístico para transporte e pesagem dos alimentos adquiridos.
- Apoio ao acesso dos agricultores beneficiários produtores a serviços públicos de assistência técnica.
- Apoio ao beneficiamento de alimentos.
- Realização de capacitações para qualificação do Programa.

### **3. Etapas de operacionalização**

O PAA Municipal será executado sob a forma de transferência voluntária de recursos não reembolsáveis, repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao Proponente, por meio de convênio. As principais etapas necessárias à operacionalização do PAA Municipal são apresentadas a seguir.

#### *3.1. Processo de cadastramento*

Enquanto o SISPA não estiver em funcionamento, o Proponente deverá utilizar cadastros próprios, que contenham ao menos os seguintes campos:

- Beneficiários produtores: nome, número da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP, CPF, endereço, telefone, dados bancários, produtos a serem fornecidos, quantidade total anual (kg), periodicidade da entrega.

- Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição: nome, endereço, telefone, órgão responsável, coordenador técnico, número de refeições servidas/dia, número de pessoas beneficiadas, nome das entidades sócio-assistenciais que recebem as doações (no caso dos Bancos de Alimentos).
- Entidades socioassistenciais: nome, CNPJ, campo de atuação, endereço, telefone, responsável legal, coordenador técnico, número de refeições servidas/dia, número de pessoas beneficiadas.

### *3.2. Alterações no projeto de execução*

No caso de substituições e desistências de agricultores familiares (beneficiários produtores) deverá ser encaminhado termo de desistência assinado pelo agricultor ou, na impossibilidade de encontrar o desistente, justificativa que explique a situação. No caso da inclusão de novo agricultor familiar, este deverá estar na Lista Reserva do Cadastro do PAA, decorrente do edital de chamada pública ou, em último caso, ser formalmente indicado pela instância de controle social e incluído no Cadastro do PAA.

No caso de substituições e desistências de entidades socioassistenciais, deverá ser encaminhado termo de desistência assinado pelo representante legal da instituição ou justificativa que explique a situação. No caso da inclusão de nova entidade, esta deverá constar na lista de indicações do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) ou, em último caso, ser formalmente indicada pela instância de controle social.

Tais alterações, assim como substituição ou inclusão de produtos a serem fornecidos, implicarão na atualização do projeto de aquisição e distribuição de alimentos, o qual deverá ser assinado e anexado ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

As alterações também deverão ser formalmente comunicadas ao MDS, por ocasião do envio dos relatórios trimestrais.



### *3.3. Metodologia de definição de preços*

A definição de preços para a aquisição de produtos alimentícios, no âmbito do PAA, respeita as orientações da Resolução do Grupo Gestor nº 39, de 26 de janeiro de 2010.

De acordo com a metodologia adotada, para que os preços praticados no âmbito do PAA respeitem as orientações da Resolução e sejam unificados em cada localidade para todas as modalidades e unidades executoras do PAA, os gestores municipais deverão encaminhar ofício à Superintendência Regional da CONAB no Estado, solicitando a lista de preços dos produtos da região, a qual deverá ser encaminhada ao município, no prazo máximo de 15 (quinze) dias.

No caso do Proponente discordar do preço apresentado na lista enviada pela CONAB, poderá encaminhar proposta de novo preço com justificativa, a qual será analisada pela CONAB, no prazo máximo de 15 (quinze) dias. Na impossibilidade de disponibilização, pela CONAB, dos preços de referência para o produto ou para a região, estes serão definidos a partir de pesquisa, devidamente documentada, de preços pagos aos agricultores familiares por três mercados varejistas locais. Se a CONAB se manifestar, o preço final será aquele definido pela CONAB.

Se a lista não contemplar algum produto a ser adquirido no município, deverá ser encaminhado novo ofício à Superintendência Regional da CONAB, no estado, solicitando o preço do referido produto. Na impossibilidade de disponibilização, pela CONAB, dos preços de referência para o produto ou para a região, estes serão definidos a partir de pesquisa, devidamente documentada, de preços pagos aos agricultores familiares por três mercados varejistas locais.

A cada 6 (seis) meses poderá ser encaminhada nova consulta para a atualização dos preços praticados no âmbito do Programa.

### *3.4. Carga tributária e pagamento aos beneficiários produtores*

O art. 47 da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União (DOU), de 18 de setembro de 2008, alterou o art. 11 da

Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, publicada no DOU de 23 de junho de 2008, a fim de assegurar aos agricultores familiares do PAA os preços de referência livres da incidência de impostos, conforme apresentado a seguir:

Art. 11. Na aquisição de produtos agropecuários no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, os preços de referência serão assegurados aos agricultores familiares, associações e cooperativas livres dos valores referentes às incidências do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e da contribuição do produtor rural pessoa física ou jurídica ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, cujo recolhimento, quando houver, será efetuado pela instituição executora do Programa, à conta do PAA (redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008) (BRASIL. Lei nº 11.775).

Caso os recursos para esse fim não tenham integrado o Plano de Trabalho dos convênios celebrados e em vigência, poderão ser utilizados os rendimentos da aplicação financeira para regularização do referido recolhimento, no caso de pagamentos efetuados após a data de publicação da alteração do artigo. Tal fato deverá ser registrado na prestação de contas final, com as devidas justificativas no relatório de cumprimento do objeto.

Ressalta-se que, em relação ao recolhimento de tais tributos, a partir da alteração da supracitada Lei, não mais poderão ser retidos dos valores destinados aos pagamentos dos agricultores familiares (beneficiários produtores).

O pagamento a esses agricultores familiares poderá ser efetuado mensalmente, no prazo de até 10 (dez) dias a contar do recebimento da documentação pelo Proponente, que compreende Nota Fiscal, Termo de Recebimento e Aceitabilidade do Produto e laudo da vigilância sanitária (quando houver), devendo o beneficiário produtor/fornecedor indicar a instituição bancária, o número da conta corrente e da agência, para o recebimento do valor referente à venda do produto. Os pagamentos serão realizados exclusivamente mediante crédito na

conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços (art. 50, §2º, inc. II da PI nº 127/2008).

Para exemplificar, será apresentado a seguir (Figura 1), o fluxo de liberação de recursos e liquidação das operações pela Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento (SMAAB), da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH/MG), que operacionaliza a modalidade Compra com Doação Simultânea (Gestão Municipal), desde 2008:

A SMAAB emite nota de empenho (documentação financeira) ao receber a Nota Fiscal do beneficiário produtor; confere, atesta a NF e encaminha ao Setor Financeiro que emite ordem de pagamento; em até 10 (dez) dias o beneficiário produtor é pago, via depósito direto em conta corrente.

O Setor Financeiro gera relatórios periódicos no sistema de pagamento, o que possibilita acompanhar os pagamentos realizados quanto aos prazos.

### *3.5. Centrais de Recebimento e Distribuição de Alimentos*

A Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos servirá de base para o recebimento de alimentos dos beneficiários produtores e a consequente distribuição destes à Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e entidades, não sendo permitido o estoque dos produtos entregues pelos beneficiários produtores.

O controle dos tipos, quantidades e qualidade dos produtos entregues pelos agricultores familiares será feito pelo Coordenador do PAA, no município indicado pelo Proponente, o qual será responsável também pela emissão do recibo de entrega dos alimentos, que deverá ser repassado ao beneficiário produtor/fornecedor, a cada entrega na Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos.

O agricultor poderá entregar seus produtos diretamente na Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos ou contar com o apoio logístico da

prefeitura. O dia e horário para a entrega dos alimentos pelos agricultores familiares e o recebimento destes pelas entidades deverá ser acordado com o Proponente.

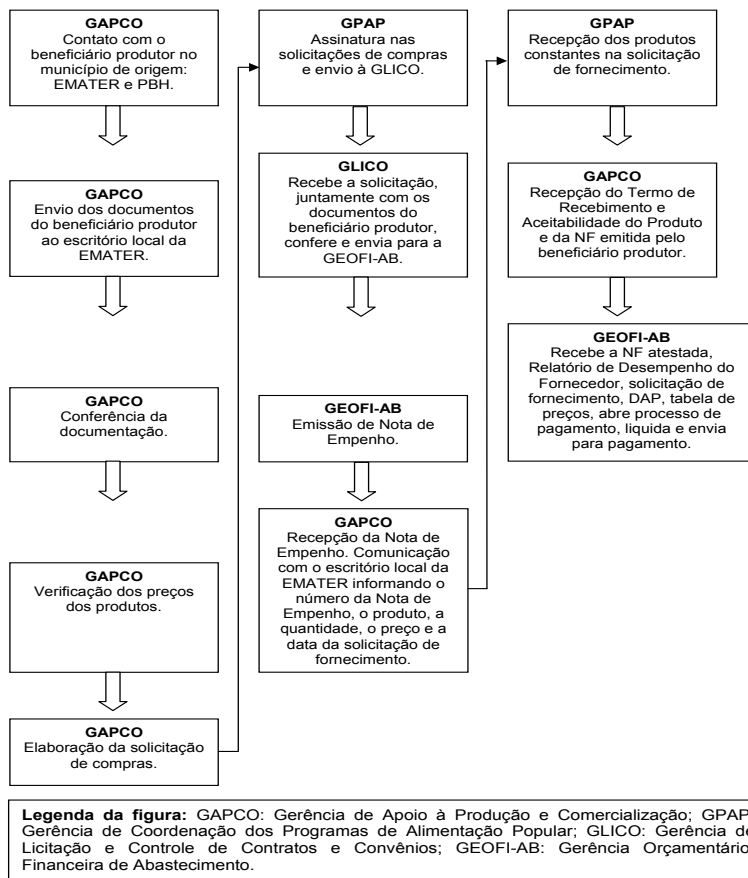


Figura 1: Fluxo de Liberação de Recursos, Modalidade Compra com Doação Simultânea, Gestão Municipal - PBH  
Fonte: Oficina de monitoramento e avaliação do PAA (Belo Horizonte/MG, set./09).

As entidades beneficiadas deverão, preferencialmente, retirar os alimentos no espaço da Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos. As entidades que não puderem retirar os alimentos na Central poderão contar com apoio logístico da prefeitura.

No que se refere ao controle sanitário e de qualidade deverão ser observados os seguintes pontos:

- a) Produtos de origem animal deverão atender às normas de fiscalização do Serviço de Inspeção Federal (SIF), Serviço de Inspeção Estadual (SIE) ou Serviço de Inspeção Municipal (SIM).
- b) Demais produtos deverão observar as normas de identidade e qualidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e da Vigilância Sanitária, no que couber.

### **Referências bibliográficas**

BRASIL. Resolução nº. 39, de 26 de janeiro de 2010. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Grupo Gestor do PAA, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Seção 1, p. 136. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/legislacao>> Acesso em: jan. 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). *Manual Operacional e de Orientação ao Programa de Aquisição de Alimentos: Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea - PAA Municipal*, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/programa-de-aquisicao-de-alimentos>>. Acesso em: mai. 2010.

## SISTEMAS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR

*Cláudia Romeiro d'Ávila\**

Este texto relaciona-se aos sistemas públicos de abastecimento alimentar e contempla a discussão sobre a implantação dos mesmos, visando o fornecimento de alimentos para organismos institucionais. Apresenta também, o papel do Estado no abastecimento alimentar, sobrepondo-se às lógicas privadas, estritamente mercantis, e sua relação com a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável. Conclui com desafios e ganhos - diretos e indiretos - da implantação dos sistemas públicos de abastecimento alimentar e apresenta, a título de exemplificação, alguns programas nacionais de abastecimento.

### 1. Abastecimento e segurança alimentar e nutricional

O abastecimento alimentar é, em geral, abordado em termos da estrutura que disponibiliza os produtos alimentares ou as formas pelas quais os alimentos são produzidos e distribuídos para a população. No entanto, as estruturas de abastecimento também fazem parte dos elementos que determinam as condições em que a população acessa os alimentos, sendo necessário redefinir o próprio conceito de abastecimento alimentar.

#### **Abastecimento alimentar**

Entendido não apenas como armazenagem, transporte, distribuição atacadista e varejista, mas como um sistema integrado que se estende da produção ao consumo, no qual o Estado e a sociedade civil organizada figuram enquanto sujeitos relevantes do processo (CONSEA, 2005).

\* Economista Doméstico, Mestre em Extensão Rural e professora no Projeto REDESAN.

No Brasil convive-se com problemas que impedem o acesso contínuo das populações de renda mais baixa ao consumo dos alimentos necessários à sua sobrevivência, de forma digna. De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002/2003, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 47% das famílias brasileiras enfrentam problemas relacionados à quantidade de alimentos que consomem. Nas áreas rurais, sobe para 57% o percentual das famílias que enfrentam algum grau de insuficiência na quantidade de alimentos consumidos, enquanto esse percentual é de 44%, nas áreas urbanas (MALUF, 2009).

O abastecimento alimentar constitui um sistema interrelacionado e interdependente composto por um conjunto heterogêneo de agentes privados e organizações públicas e por uma articulação entre mercados locais, regionais, nacionais e internacionais.

A localização estratégica dos equipamentos públicos, que compõem o abastecimento alimentar, mediando a produção e o consumo, confere, a uma política nacional de abastecimento alimentar, condição para possibilitar o acesso regular e permanente da população brasileira a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural, garantindo a segurança alimentar e nutricional.

#### **Segurança alimentar e nutricional**

A segurança alimentar consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (LOSAN, 2006).

Nessa perspectiva, adquirem prioridade a oferta organizada da produção oriunda da agricultura familiar e o incentivo às melhorias em qualidade, capilaridade e regularidade desta produção, além do estímulo às redes solidárias de produção, processamento, distribuição e consumo baseadas em empreendimentos associativos.

## 2. O papel do Estado no abastecimento alimentar

A efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável requer, entre outros, o exercício soberano de políticas públicas de abastecimento que se sobreponham às lógicas privadas estritamente mercantis. Portanto, a presença do Estado, seja na regulação dos mercados de produtos agropecuários e agroextrativistas, seja na garantia do acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, é um componente fundamental na construção de uma estratégia de abastecimento. No Brasil, acompanhamos o crescente domínio da lógica privada sobre os sistemas de abastecimento, em paralelo à perda de capacidade de atuação direta ou de regulação pública por parte dos órgãos de Estado.

As ações públicas de abastecimento devem conferir prioridade às populações de menor renda, sem com isso atribuir a tais ações o caráter de política compensatória. Trata-se de contemplar, na intervenção governamental, as demandas dos segmentos mais vulnerabilizados da população de modo a garantir o acesso ao alimento às pessoas em situação de risco alimentar, em paralelo ao desenvolvimento de ações de abastecimento voltadas para o conjunto da população. Entre os segmentos sociais a serem priorizados, destacam-se as populações pobres das regiões metropolitanas, os residentes em áreas urbanas e rurais economicamente deprimidas, os assentados da reforma agrária e as comunidades de ribeirinhos, agroextrativistas, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais situadas nos diferentes agroecossistemas brasileiros (MALUF, 2009).

Os governos deverão zelar pela manutenção e modernização dos equipamentos de abastecimento, assim como de todo o aparato legal necessário para que não ocorram distorções nos sistemas de abastecimento e na qualidade dos gêneros consumidos. Tratar dos sistemas públicos de abastecimento alimentar implica conferir destaque aos aspectos relacionados com o acesso aos alimentos pelos diversos segmentos da população, tendo presente sua conexão com a disponibilidade dos alimentos, ou seja, com a produção e a comercialização.

Através das suas estruturas de abastecimento, o Estado deverá garantir também a aproximação entre a produção da agricultura familiar e dos pequenos produtores de especialidades e os consumidores, especialmente, pela promoção



de sistemas públicos descentralizados constituídos de equipamentos públicos articulados e com capacidade de atuar no complexo dos sistemas agroalimentares locais e regionais (CONSEA, 2005).

De acordo com Costa e Maluf (2001), o papel atribuído ao mercado no abastecimento alimentar ainda é um tema pouco discutido fora do enfoque liberalizante convencional. Para os autores, o funcionamento do mercado de produtos agroalimentares deve ser ‘objeto de regulação pública’, com investimentos no fortalecimento da agricultura familiar, visando promover um modelo de desenvolvimento socialmente justo.

### **3. Sistemas públicos de abastecimento alimentar no Brasil**

Nos anos noventa, os sistemas públicos de abastecimento alimentar foram desestruturados em vários países, em consequência de uma política liberal determinada pela opção equivocada de que a oferta de alimentos seria melhor equacionada, quando sob responsabilidade apenas das forças de mercado. A consequência deste afastamento do Estado de seu papel regulador de mercado e, em especial, da oferta de alimentos, favoreceu a queda dos estoques públicos mundiais de produtos agrícolas e a concentração destes como recurso especulativo de grandes corporações, levando a economia, no ano de 2008, a ser surpreendida pelos dividendos globalizados de tal política: a abrupta elevação dos preços das *commodities* agrícolas e dos alimentos e a deflagração de uma crise alimentar, sem precedentes na história contemporânea.

Contrariando a ênfase liberalizante nas economias, desde o ano de 2003, o Governo brasileiro priorizou o fortalecimento do sistema agroalimentar, considerado como condição fundamental para o enfrentamento das condições de insegurança alimentar e nutricional que atingem expressiva parcela da população brasileira. Assim, articulando várias iniciativas em torno da estratégia Fome Zero, foram criadas novas políticas, programas e instrumentos de apoio e gestão relacionados ao sistema agroalimentar e de transferência de renda, bem como foram fortalecidas algumas das políticas anteriormente existentes.

Inserida neste esforço governamental, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública tradicionalmente encarregada pelo sistema agroalimentar brasileiro, assumiu responsabilidades de formulação, normatização e operacionalização em áreas como a regulação de mercado e apoio à comercialização e à estruturação de mercados atacadistas e varejistas, a assistência alimentar e o armazenamento. Todas essas ações são diretamente relacionadas à questão do abastecimento. Paralelamente, foram criadas uma série de políticas públicas, executadas pelos diversos ministérios em parcerias com governos estaduais e municipais, que atuam na estruturação dos sistemas públicos de abastecimento. Alguns dos principais programas nacionais de abastecimento são:

- **Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM):** operacionalizada pela CONAB, é um instrumento por meio do qual o Governo pode adquirir produtos agrícolas, conceder empréstimos ou subvenções em apoio à produção e à comercialização desses produtos. Parte fundamental de tal política é a fixação de preços mínimos, com base nos quais é estabelecida a intervenção do Governo, seja para a recomposição dos preços ou para a formação de estoques reguladores.
- **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** tem como finalidade incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e à formação de estoques estratégicos de alimentos. Promove a aquisição da produção da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, sem licitação pública, a preços de mercado, definidos pelo Grupo Gestor do PAA.
- **Programa Feiras Populares:** articulado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, tem por objetivo a comercialização direta dos produtos oriundos da agricultura familiar, por meio da implantação ou ampliação de feiras populares.
- **Programa Feira do Peixe:** do Ministério da Pesca e Aquicultura, é operacionalizado pela CONAB, visando o atendimento de pescadores artesanais.

- **Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT):** visa contribuir para a modernização do mercado brasileiro de hortigranjeiros, por meio do estabelecimento de ampla base de dados, que ajude a delimitar políticas públicas para o setor.

Uma importante ferramenta de políticas públicas estruturadoras de sistemas públicos de abastecimento alimentar são os chamados ‘mercados institucionais de alimentos’, que englobam as compras governamentais de alimentos para programas, organismos e equipamentos públicos, como por exemplo, a alimentação escolar, os Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e as iniciativas públicas de distribuição de alimentos, sendo crescente a articulação dessas compras com a produção da agricultura familiar.

O abastecimento alimentar da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias, e das entidades componentes da rede de promoção e proteção social do Sistema Único de Assistência Social (creches, asilos, Casa das Famílias e outros), é realizado através da aquisição de produtos da agricultura familiar por meio do PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea e operacionalizada em parceria com estados, municípios e a CONAB.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mediante a recém aprovada Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, abriu um precedente histórico em relação às compras institucionais. Ele garante que, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal para a alimentação escolar - o que corresponde a R\$ 600 milhões por ano - sejam utilizados em alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, dispensando-se o processo licitatório.

A importância atribuída às ações de abastecimento deve-se à sua dupla inserção na implementação de políticas de segurança alimentar. De um lado, elas incidem diretamente sobre os principais fatores (à parte a disponibilidade de renda) que permitem o acesso aos alimentos por todos os segmentos da população, em condições apropriadas em termos da quantidade, do preço, da qua-

lidade e também da composição da cesta de consumo. De outro lado, elas têm a capacidade de criar espaços que promovam a produção e a distribuição dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares. Vale dizer que, ao mesmo tempo em que estimula atividades geradoras de emprego e de renda, a implantação de sistemas públicos de alimentação e nutrição amplia a disponibilidade de alimentos de qualidade de modo menos custoso, o que aproxima a produção do consumo e valoriza a diversidade nos hábitos alimentares regionais.

Como desafio à implantação desses sistemas públicos, verifica-se a descontinuidade administrativa nos programas de abastecimento, comprometendo a efetivação dos objetivos de médio e longo prazo de maturação - via de regra, os mais relevantes - e o desejado avanço, em termos da participação popular e da construção de parcerias nesses programas. Porém, como observa Costa e Maluf (2001, p. 27):

[...] a experiência revela que as parcerias (com associações, agentes privados e instituições) e o apoio popular têm sido pilares de sustentação de projetos e programas em face da descontinuidade que resulta de mudanças periódicas de orientação na administração pública.

Mesmo em termos estritamente monetários, vale reafirmar a constatação da elevada relação benefício-custo dos sistemas públicos de abastecimento alimentar, quando seus custos são comparados com o ganho propiciado à população pelos impactos dos programas e equipamentos públicos sobre os preços (e a qualidade) dos alimentos neles ofertados. Esses programas têm contribuído também para a redução do elevado nível de perdas na comercialização e no desperdício pelo mau aproveitamento dos alimentos, quando neles são incluídos componentes de educação alimentar. Também deve-se considerar, ainda, o papel dos sistemas públicos de abastecimento alimentar como geradores de ocupação e renda para um número considerável de pessoas.

Encontram-se sistematizadas, no Quadro 1, apresentado a seguir, algumas proposições relacionadas ao acesso a uma alimentação de qualidade, a partir da implantação dos sistemas públicos de abastecimento alimentar.

Objetivos	Instrumentos	Requisitos
<b>1. Regulação do mercado e promoção da equidade</b>		
1.1. Regular o mercado de alimentos e ampliar a disponibilidade de produtos alimentares em bases socialmente equitativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar e aprimorar o funcionamento dos equipamentos públicos de abastecimento, tais como CEASAs e feiras livres.</li> <li>- Monitorar o fluxo de mercadorias e o comércio atacadista.</li> <li>- Implementar programas de redução das perdas e do desperdício de alimentos, tais como bancos de alimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investir na construção ou na melhoria dos equipamentos públicos de abastecimento.</li> <li>- Adequar a gestão das centrais à política de abastecimento.</li> <li>- Criar sistemas regionalizados de informações de mercados adequados aos agricultores familiares.</li> </ul>
<b>2. Constituição de mercados e aproximação da produção e do consumo de alimentos</b>		
2.1. Ampliar o acesso a alimentos de qualidade pela população de baixa renda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover a conexão com a produção agroalimentar local e regional.</li> <li>- Promover redes de economia solidária.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investir em programas de capacitação técnica e gerencial.</li> <li>- Mobilizar entidades associativas comunitárias e de agricultores familiares.</li> </ul>
<b>3. Alimentos preparados e refeições</b>		
3.1. Oferecer refeições de qualidade a baixo preço.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de restaurantes populares e cozinhas comunitárias em aglomerados urbanos de médio e grande porte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto específico de implantação e gestão de restaurantes populares e cozinhas comunitárias.</li> </ul>
3.2. Assegurar a qualidade do oferecimento de refeições prontas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manter um sistema permanente de acompanhamento e monitoramento de restaurantes populares e demais serviços de alimentação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantar ou capacitar serviço de fiscalização municipal.</li> </ul>
<b>4. Adequação ao aparato institucional</b>		
4.1. Atuar com enfoque sistêmico no abastecimento alimentar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituir um órgão municipal específico de abastecimento alimentar, preferencialmente com estatuto de Secretaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitar técnicos municipais e outros agentes locais sobre os mercados de alimentos e sua comercialização.</li> </ul>
4.2. Assegurar e promover a produção e a comercialização de alimentos de qualidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituir e aparelhar os serviços municipais de inspeção e vigilância sanitária.</li> <li>- Viabilizar a atuação promotora destes serviços junto aos agricultores familiares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer acordos (convênios) com os serviços estaduais e federais.</li> <li>- Adequar a legislação em vigor aos objetivos da política de SAN.</li> </ul>
4.3. Construir a sustentabilidade política e econômica a médio prazo dos programas de abastecimento alimentar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adotar a perspectiva da parceria ativa com os usuários dos programas.</li> <li>- Buscar o autofinanciamento dos programas de abastecimento, exceto quando couber a concessão de subsídios a consumidores de baixa renda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimular a organização dos usuários dos equipamentos públicos.</li> <li>- Reduzir custos indiretos e eliminar subsídios a permissionários.</li> <li>- Buscar parcerias com entidades privadas para a implementação dos programas de SAN.</li> </ul>

Quadro 1: Acesso a uma alimentação de qualidade.

Fonte: Adaptado de Costa e Maluf, 2001.

## Referências bibliográficas

BRASIL. *Subsídio para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional*. Brasília, DF: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2009.

BURLANY, L.; Magalhães, R.; MALUF, R. S. (coord.). Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. In: *Relatório final de pesquisa*. Rio de Janeiro: Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Recomendações para uma política nacional de abastecimento alimentar*. Brasília, DF: CONSEA, 2005.

COSTA, C. G.; MALUF, R. S. *Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar*. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

MALUF, R. S. A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. In: *Companhia Nacional de Abastecimento*. Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola. Brasília: CONAB, 2009. p.109-120.



## CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

*Cláudia Romeiro d'Ávila\**

A Constituição Federal de 1988 inova a concepção de relação do Estado com a sociedade civil organizada, tendo por base a participação de organizações sociais na formulação e cogestão de políticas sociais. A discussão sobre o controle social no Brasil, a partir da década de oitenta, adquire uma dimensão relevante porque possibilita o debate sobre a relação entre Estado e sociedade. O texto a seguir recupera os principais elementos sobre o controle social e relaciona-os à referida instância local do Programa de Aquisição de Alimentos. Apresenta o papel do controle social na gestão do PAA e destaca a importância do acompanhamento e do monitoramento do Programa em suas diversas modalidades de execução.

### 1. Controle social

Entende-se por controle social, a capacidade que tem a sociedade civil organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo, desta forma, com o Estado na definição de prioridades e na elaboração de planos de ação administrativa, seja em nível da União, do Estado, do Município, avaliando os objetivos, processos e resultados. Para Correia (2003, p. 71):

[...] o controle social é a atuação de setores organizados da sociedade civil na gestão das políticas públicas, no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses coletivos das classes subalternas. Envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população.

---

\* Economista Doméstico, Mestre em Extensão Rural e professora no Projeto REDESAN.



O controle social requer a participação da sociedade nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades, com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas públicas. Assim, entendem-se como objetivos do controle social:

- Possibilitar a participação da sociedade nos assuntos do governo;
- Tornar o governo mais público e a sociedade civil mais atenta e cooperativa;
- Zelar pela utilização dos recursos públicos;
- Democratizar a gestão das políticas públicas.

Todavia, o exercício do controle social exige, como condição *sine qua non*, socialização de informações; realização de reuniões abertas; realização de audiências, assembleias e fóruns para ampliar a participação da sociedade no controle das políticas públicas.

Ressalta-se que para se obter controle social, é necessária uma articulação dos segmentos que compõem as instâncias de controle social, em torno de um projeto comum para a sociedade, ampliando seu poder de resistência aos retrocessos das conquistas sociais em curso, e seu poder de intervenção nas políticas públicas.

No que se refere ao PAA, consideradas as diferentes modalidades de execução, características específicas, diferentes arranjos institucionais e direcionamentos de objetivos - preservando os pressupostos que orientam a sua instituição -, o controle social é um dos elementos essenciais do Programa, ao seu adequado funcionamento e à sua sustentabilidade, como instrumento importante da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e de apoio à agricultura familiar. Todavia, o exercício do controle social das modalidades do PAA requer

um esforço articulado das diferentes esferas de governo, com o desempenho de atribuições inerentes à instância local de controle social do Programa.

## **2. Instância local de controle social do PAA**

A instância de controle social do PAA, em âmbito nacional, é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), assim como os CONSEAs estaduais o são, em âmbito estadual. Em nível municipal, a instância local de controle social do PAA deverá ser, preferencialmente, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA), podendo ser também o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), nesta ordem de prioridade, no caso de inexistência do COMSEA.

O Proponente deverá indicar em seu Plano de Implementação do PAA, integrante do Projeto Técnico de execução a ser apresentado pelo ente ao MDS, qual será a instância local de controle social do PAA, responsável pelo acompanhamento do Programa.

No caso de existência prévia ou constituição pelo poder público local, de Comitê Gestor do PAA, este deverá estar vinculado à instância de controle social indicada pelo Proponente. Os procedimentos de acompanhamento, pela instância de controle social do PAA, são apresentados a seguir.

### *2.1. Seleção dos agricultores familiares fornecedores do PAA*

Cabe à instância de controle social o acompanhamento e validação do processo de seleção dos beneficiários do Programa. Cabe, ainda, o reporte de eventuais irregularidades nos processos de seleção de beneficiários às instâncias de controle social superiores, ao MDS e aos órgãos públicos de fiscalização. De-

verá observar a forma de divulgação do processo seletivo e a observância das diretrizes de publicização e mobilização das organizações da agricultura familiar.

Findo o processo seletivo, o Proponente deverá remeter a lista dos agricultores familiares selecionados à instância de controle social que deverá observar os critérios de priorização para validação da lista apresentada pelo Proponente. A validação deverá ser comprovada por meio de encaminhamento da ata da reunião que apreciou o resultado do processo seletivo, por meio de inclusão, no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), de cópia digitalizada.

No caso da inclusão de novo agricultor familiar, este deverá estar na Lista Reserva do Cadastro do PAA, decorrente do edital de chamada pública ou, em último caso, ser formalmente indicado pela instância de controle social e incluído no Cadastro do PAA.

## *2.2. Seleção das entidades e programas*

A instância de controle social é responsável, também, pela validação das listas das entidades e programas (consumidores de alimentos), a serem beneficiados com as doações do PAA. A lista de beneficiários consumidores das doações de alimentos deverá ser enviada à instância local de controle social do PAA, indicada no Plano Municipal de Implementação do PAA, por meio de ofício.

No que se refere à seleção das entidades socioassistenciais, caberá ao CMAS a definição das entidades aptas a serem beneficiadas pelas doações de alimentos provenientes do PAA. Devem ser consideradas aptas as entidades que apresentem capacidade operacional e sanitária para oferecer refeições saudáveis e adequadas, do ponto de vista nutricional, à população em eminente risco de insegurança alimentar.

Findo o processo seletivo, o Proponente deverá remeter a lista de equipamentos públicos e entidades socioassistenciais selecionados à instância de controle social que deverá observar os critérios de priorização para validação da lista apresentada pelo Proponente. A validação deverá ser comprovada por meio de encaminhamento da ata da reunião que apreciou o resultado da seleção.

Após a validação da instância de controle social, o Proponente deverá anexar no SICONV formulário relacionando os equipamentos e entidades selecionadas a serem beneficiadas pelo PAA.

No caso de inclusão de nova entidade, esta deverá constar na lista de indicações do CMAS ou, em último caso, ser formalmente indicada pela instância de controle social, por meio de ofício enviado ao Proponente e, conseqüente, alteração no projeto de execução.

### *2.3. Transações de compra de alimentos dos agricultores familiares*

Após validação da lista de agricultores pela instância de controle social, o Proponente deverá elaborar o Projeto de Aquisição e Distribuição de Alimentos, no qual serão devidamente identificados os agricultores familiares selecionados e suas propostas de fornecimento de alimentos a serem oferecidos. No projeto constará a proposta de distribuição dos alimentos às entidades e à rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, constituída por Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias.

### *2.4. Entrega dos produtos e controle de qualidade*

O recebimento de alimentos dos agricultores familiares e a conseqüente distribuição destes aos equipamentos públicos e entidades, também devem ser acompanhados pela instância de controle social do PAA. Da mesma forma, o controle de qualidade dos produtos entregues pelos agricultores familiares, deverá ser acompanhado pela instância de controle social do PAA, no espaço destinado à Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos.

### 3. Monitoramento e avaliação pelo MDS

#### 3.1. Relatórios de acompanhamento

O convênio celebrado entre o MDS e as prefeituras municipais deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. O acompanhamento da execução dos convênios firmados será realizado por meio de:

- a) Relatório Mensal a ser preenchido pelo Proponente (formulário eletrônico disponibilizado pelo MDS), e encaminhado ao MDS, até o 10º (décimo) dia do mês subsequente.
- b) Relatório Trimestral de execução e avaliação do Projeto a ser preenchido pelo Proponente (formulário eletrônico disponibilizado pelo MDS), assinado, anexado ao SICONV e enviado fisicamente para o endereço eletrônico do técnico responsável no MDS, até o 15º (décimo quinto) dia do mês subsequente ao fim de cada trimestre.
- c) Realização de visitas técnicas in loco para verificação da correta implementação do Convênio, sempre que necessário.

#### 3.2. Oficina de controle social do PAA

No período de 03 a 04 de fevereiro de 2010, o MDS realizou, em Brasília, a Oficina de Controle Social do PAA, com objetivo de discutir as seguintes questões:

- a) Principais atributos das instâncias de controle social do PAA e os meios para assegurar os obstáculos a serem enfrentados;
- b) Principais atribuições dos órgãos de controle social do PAA: os requisitos mínimos e os mecanismos que devem ser utilizados para assegurar que estas atribuições sejam adequadamente executadas;

- c) Ações a serem desenvolvidas para uma estratégia de melhoria do controle social do PAA.

Na realização da oficina privilegiou-se a participação dos seguintes segmentos: gestores das diferentes modalidades do PAA em execução nos estados; representantes de agricultores familiares participantes do PAA; representantes de entidades socioassistenciais beneficiárias do PAA; integrantes do CONSEA e de outras instâncias de controle social do PAA. A oficina contou com a presença de representantes de 11 (onze) estados da Federação. Os participantes puderam compartilhar experiências e analisar os seus conhecimentos sobre o Programa, a fim de melhorar as suas habilidades de planejamento e ação, visando colaborar no controle social do PAA. A metodologia incluiu trabalhos em grupos, cuja síntese da discussão dos participantes dos estados da Paraíba, Piauí, Maranhão, Pernambuco, Minas Gerais e Ceará, a título de exemplificação, pode ser verificada nas Tabelas 1, 2 e 3, apresentadas a seguir:

ATRIBUTOS DA INSTÂNCIA DE CS	MEIOS PARA ASSEGURAR	OBSTÁCULOS QUE DEVERÃO SER SUPERADOS
Representatividade	Divulgar o Programa para os conselhos existentes.	'São as mesmas pessoas que participam em vários conselhos'.
Autonomia	Garantir a deliberação da ICS 'para tomar decisões e sanções', quando necessário, com infraestrutura mínima para realizar o controle social.	Recursos financeiros próprios.
Participação intersetorial (de entidades socioassistenciais)	Envolver os vários setores organizados da sociedade, ou seja, garantir a multisetorialidade, inclusive com a participação de beneficiários produtores e consumidores do Programa.	Dificuldade de diálogo entre os vários setores da sociedade.
Atuação em todas as modalidades do PAA	Divulgação do Programa: 'que todos os segmentos representados conheçam todas as modalidades do PAA executadas'.	Dificuldade de obter informações atualizadas sobre todas as modalidades do Programa.
Capilaridade	Publicização do Programa através de audiências públicas, fóruns de discussão e fixação de <i>banner</i> 'em todos os locais que tenham vínculo com o Programa, como entidades beneficiárias, associações, etc.'	Dificuldade de obtenção da logística para garantir a participação popular.

Tabela 1: Principais atributos dos órgãos de controle social do PAA

Fonte: D'AVILA, 2010.

ETAPAS DO CS DO PAA	REQUISITOS MÍNIMOS PARA SUA EXECUÇÃO	MECANISMOS A SEREM UTILIZADOS
'Aprovação' da Proposta de Participação na modalidade do PAA	Conhecer os normativos do Programa.	Reuniões para 'aprovação' da proposta.
Validação dos participantes	Participação do CMDRS na ICS do PAA.	Declaração de Aptidão do PRONAF – DAP.
Validação das entidades beneficiárias	Aprimorar a escolha das entidades que recebem as doações do Programa.	Visitas para conhecer as entidades que recebem as doações do Programa.
Controle sobre a forma de definição de preços	Autonomia para resolver alguns problemas do PAA no âmbito municipal, como por exemplo, atualização dos preços.	Normas do Grupo Gestor do PAA.
Acompanhamento sobre a execução (mensal ou trimestral)	Discussão entre todos os participantes do Programa, nos municípios.	Relatórios trimestrais de acompanhamento sobre a execução física e financeira do PAA.
Supervisão quanto a gestão dos recursos	Conhecer o valor dos recursos liberados para as associações e cooperativas da agricultura familiar. Divulgar os deveres e direitos de todos os envolvidos com o Programa.	Reuniões trimestrais nos municípios.
Tratamento das denúncias	Apurar as denúncias (construir critérios de apuração das denúncias).	Através de ouvidorias, utilizando-se do 0800.

Tabela 2: Principais atribuições dos órgãos de controle social do PAA

Fonte: D'AVILA, 2010.

AÇÕES A SEREM DESENVOLVIDAS	RESPONSÁVEIS
Solicitar aos gestores estaduais, informações atualizadas sobre a operacionalização do Programa.	ICS
Criar site/blog com todas as orientações sobre o Programa.	MDS e MDA
Buscar parcerias com instituições de ensino, públicas e privadas, para realizar capacitação continuada no tema 'controle social'.	MDS, MDA e CONSEA
Divulgar experiências exitosas de gestão do PAA, pelas associações e cooperativas da agricultura familiar.	MDS, MDA, gestores estaduais e municipais
Viabilizar a interface com a área da saúde, como por exemplo, com o Programa de Saúde da Família (PSF) e o CEREST, para monitorar o estado nutricional dos beneficiários consumidores (inclusive nas escolas) e também dos beneficiários produtores.	MDS e MDA
Monitorar e acompanhar todas as etapas do PAA, do recebimento à distribuição dos produtos (alimentos), com ênfase na qualidade dos mesmos.	ICS

Tabela 3: Ações a serem desenvolvidas para uma estratégia de melhoria do controle social do PAA

Fonte: D'AVILA, 2010

## Referências bibliográficas

CORREIA, M. V. C. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento de Controle Social*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

D'ÁVILA, C. R. *Estudos de avaliação e monitoramento do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA no Estado de Minas Gerais 2010*. Relatório de consultoria, Projeto FAO UFT/BRA/064/BRA, Termo de Referência no 76.518. 20 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). *Manual operacional e de orientação ao Programa de Aquisição de Alimentos: compra da agricultura familiar para doação simultânea - PAA Municipal*, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/Programa-de-aquisicao-de-alimentos>>. Acesso em: 05.2010.





## O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS COMO POLÍTICA PÚBLICA CONTINUADA

*Edmar Gadelha\**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado sob a estratégia Fome Zero, nos primeiros meses do governo Lula, num ambiente de consertação política propiciado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), procurou combinar ações com outros programas. Dentre eles, o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. De acordo com Moreira et al. (2010), o PAA tem o papel fundamental de apoiar o desenvolvimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar da rede pública de promoção e proteção social e, ainda, a estruturação de sistemas locais descentralizados de segurança alimentar e nutricional.

O PAA foi instituído pela Lei nº 10.696/2003, em seu artigo 19, e regulamentado pelo Decreto nº 6.447/2008. O Programa desburocratizou o processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar, dispensando as regras de licitação requeridas pela Lei 8.666/93. Entre suas finalidades, destacam-se o incentivo à agricultura familiar, através de mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores, especialmente os segmentos que produzem em pequenas quantidades e que enfrentam dificuldades para a agregação de valor à produção. Também tem a finalidade de contribuir no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil.

---

\* Sociólogo, Coordenador Geral de Sistemas Públicos Agroalimentares (SESAN/MDS).

Os alimentos adquiridos da agricultura familiar, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), seguem como doação para o abastecimento da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias), da rede socioassistencial (pública e privada), da rede pública de ensino e, ainda, para a composição de cestas de alimentos distribuídas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). São também destinados à formação de estoques governamentais pelas organizações da agricultura familiar, que ajudam a regular o preço pago à agricultura familiar.

O Programa de Aquisição de Alimentos é gerido por um Grupo Gestor composto pelos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Companhia Nacional de Abastecimento, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Educação e Ministério do Orçamento e Gestão. O Grupo Gestor tem a atribuição de definir as normas operacionais, a sistemática de aquisição dos produtos, os preços praticados que consideram as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar, as regiões prioritárias para a implementação do Programa, as condições de doação e de venda dos produtos adquiridos, bem como suas modalidades.

D'Ávila e Roversi (2010) afirmam que o PAA articula uma diversidade de resultados e está estruturado em conformidade com a multiplicidade de estratégias de atuação da agricultura familiar, no campo da economia territorial. Pode-se destacar, enquanto aspecto positivo do Programa, o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo. Ainda, pela ótica do consumo, estima-se que o PAA tem facilitado o acesso aos alimentos e a consequente diversificação e enriquecimento da alimentação servida nas escolas, creches e instituições da rede socioassistencial, destinatárias dos alimentos adquiridos pelo Governo Federal dos agricultores familiares. Destacam-se também outros fatores importantes para a melhoria dos índices sociais de estados e municípios, tais como: melhoria nos índices nutricionais dos beneficiários consumidores, diversificação dos produtos ofertados por outros programas sociais,

mudança nos hábitos alimentares e valorização dos produtos locais. Acrescenta-se às externalidades positivas do Programa, a contribuição para a frequência e o desempenho escolar, a redução das doenças provocadas pela má alimentação, dentre outras.

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 (DELGADO et al., 2005).

Embora o PAA encontre-se amparado por marco legal, os participantes do Programa vêm apontando a necessidade de aperfeiçoamentos nos marcos regulatórios, visando dar maior organicidade, melhorar a forma de gestão e garantir recursos orçamentários para o seu financiamento. Nesta perspectiva, foi elaborado o Projeto de Lei que se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

## **1. O Projeto de Lei nº 6.680, de 2009**

Com o objetivo de aperfeiçoar o PAA, instrumento que tem se consolidado como importante plataforma da política de segurança alimentar e nutricional da população brasileira, em particular dos que estão em situação de maior vulnerabilidade, e, ao mesmo tempo, revelando-se em uma fundamental via de apoio à agricultura de base familiar, o Grupo Gestor apresentou proposta de Projeto de Lei (PL), que foi enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional. Aproveitando um projeto em tramitação, o PL foi apresentado, na forma de substitutivo (PL nº. 6.680, de 2009), a um projeto inicialmente proposto pelo Deputado Marco Maia. O texto do Substitutivo reflete um esforço de síntese dos projetos de leis sobre o PAA e das percepções do Grupo Gestor. O referido Projeto disciplina o Programa de Aquisição de Alimentos e dá outras providências. Muito da estrutura e das regras gerais do marco regulatório atual se mantém no Projeto de Lei, em tramitação. Mas, ele também apresenta inovações importantes, que visam aperfeiçoar o Programa, conforme se pode ver a seguir.

### *1.1. Finalidades e objetivos do programa*

O capítulo I do Projeto de Lei trata das disposições preliminares que contextualizam o Programa de Aquisição de Alimentos. O Programa integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e tem a finalidade de promover a segurança alimentar e nutricional e fortalecer a agricultura familiar, definida pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Entre seus objetivos, destacam-se: a) a promoção do acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; b) o incentivo à agricultura familiar, promovendo a inclusão econômica e social no campo, com fomento à produção e ao consumo de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar; c) a promoção do abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos, incluído a alimentação escolar; d) a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e; e) o apoio à formação de estoques pelas organizações econômicas da agricultura familiar.

As organizações econômicas da agricultura familiar são definidas como organizações de agricultores familiares, dedicadas a atividades de produção e comercialização de sua produção. Já, os agricultores familiares são definidos como sendo aqueles enquadrados na Lei nº. 11.326/2006, incluídos os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os assentados da reforma agrária, povos indígenas, remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais.

### *1.2. Aquisição e destinação dos alimentos*

O capítulo II do Projeto trata da normatização do processo de aquisição e da destinação dos alimentos, no âmbito do Programa. Assim, estabelece que o Poder Executivo Federal fica autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos agricultores familiares, dispensando-se o procedimento licitatório. No entanto,

são estabelecidas algumas exigências para este procedimento, tais como: a) que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA; b) que os agricultores familiares e suas organizações econômicas apresentem a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), Relação de Beneficiários (RB) ou Relação de Extrativistas Beneficiários (REB), regulamentadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário; c) que seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, ou por organização econômica da agricultura familiar, conforme definido em regulamento; d) que os alimentos adquiridos cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes e; e) que sejam respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e eficácia, nas operações de aquisição de alimentos.

Destaque importante estabelecido na norma, refere-se aos produtos agroecológicos ou orgânicos que podem ter um acréscimo de até 30% (trinta por cento) nos preços em relação aos preços estabelecidos para os produtos convencionais, observadas as condições definidas pelo Grupo Gestor do Programa. Na linha do incentivo, ainda, o PL assegura que os preços de referência sejam garantidos aos agricultores familiares, associações e cooperativas, livres dos valores referentes às incidências dos Impostos Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e da contribuição do produtor rural pessoa física ou jurídica ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Na seção seguinte, o Projeto trata das doações dos alimentos adquiridos no âmbito do Programa. Define que os alimentos poderão ser doados a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, podendo ser atendidas por intermédio de: a) programas e ações públicas de segurança alimentar e nutricional; b) entidades socioassistenciais preferencialmente cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social (CAD-SUAS), mantido pelo MDS; c) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS); d) unidades das redes de ensino federal, do Distrito Federal, estaduais e mu-

nicipais, atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme disposto no art. 5º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 e; e ações humanitárias de cooperação internacional.

### *1.3. Gestão do Programa*

O Projeto de Lei, em seu Capítulo III, define que a execução e a gestão do Programa serão públicas e governamentais. Para tanto, buscar-se-á a conjugação de esforço entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, do Distrito Federal, e organizações da sociedade civil para que sejam alcançados seus propósitos. Define, ainda, o incentivo à participação comunitária e ao controle social do Programa. Os órgãos gestores serão os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O Programa, assim como desenhado, necessitará de planejamento definido a partir de diretrizes estabelecidas. Para isto, o Projeto atribui ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) tal competência.

A coordenação nacional do PAA estará a cargo de um Grupo Gestor, composto por representantes de órgãos do Poder Executivo Federal, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que o coordenará, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Educação, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento. Compete ao Grupo Gestor a definição de normas, procedimentos de implementação e monitoramento do Programa.

O Projeto define que o Programa contará com Unidades Executoras, que serão órgãos públicos responsáveis pela implementação do PAA, tais como: a) Companhia Nacional de Abastecimento, por meio de Termo de Cooperação e regulamentação específica; b) órgão ou entidade dos Estados, do Distrito Federal ou dos municípios, signatários do Termo de Adesão ao PAA e; c) por outras instituições definidas em regulamento.

Novidade importante no Projeto de Lei, refere-se ao Termo de Adesão dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, quando a execução for descen-

tralizada. O Termo de Adesão deverá ser firmado com a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O controle social do Programa de Aquisição de Alimentos acontecerá nas esferas nacional, estaduais, municipais e distrital, sendo os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional as instâncias responsáveis por esta atribuição. Na inexistência do CONSEA, deverá ser indicado, preferencialmente, o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho de Assistência Social, nas esferas de competência.

#### *1.4. Financiamento do Programa*

O capítulo IV do Projeto de Lei trata do financiamento do Programa. Em primeiro lugar, define a natureza das ações financiadas para as quais serão disponibilizados recursos orçamentários: a) a aquisição de alimentos dos agricultores familiares ou de suas organizações econômicas; b) a formação de estoques pelas organizações econômicas familiares e; c) as ações de implementação do Programa.

De acordo com o PL, as transações financeiras referentes às aquisições de alimentos serão realizadas pelos entes federados, através de Agente Operador, a ser definido dentre os agentes financeiros federais. Para a realização da operação, a União e os entes federados, em regime de contrapartida, transferirão ao Agente Operador os recursos financeiros destinados à aquisição de alimentos, para que se efetuem os pagamentos periódicos diretamente aos agricultores familiares, ou às suas organizações econômicas, mediante autorização da Unidade Executora. Os pagamentos também poderão ser efetuados por meio de outro agente financeiro, como por exemplo, as cooperativas de crédito.

O financiamento das ações de implementação do Programa está previsto no Projeto de Lei. Trata-se de um importante dispositivo que prevê o repasse de recursos às Unidades Executoras para que elas realizem as metas relacionadas à gestão do Programa, acordadas no Termo de Adesão ou de cooperação.



## Considerações finais

A lei do PAA não foi alterada desde a sua criação. Atualmente, com a ampliação da execução do Programa, há grande necessidade de aprimoramento de sua gestão, o que impõe maior detalhamento das normas de execução. Neste contexto, torna-se necessária a aprovação do Projeto de Lei nº 6.680, de 2009, em tramitação no Congresso Nacional, e sua regulamentação para que sua execução assegure a continuidade do PAA, independente do exercício fiscal. Se este Projeto for aprovado, propiciará também a celebração de parcerias, regida por mecanismos mais adequados que a forma convencional, além de introduzir inovações nos mecanismos de aporte de suas contrapartidas.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 6.680, de 2009. Autor: Deputado Marco Maia. Relator: Deputado Beto Faro. Brasília, DF, 2009.
- D'ÁVILA, C.; ROVERSI, M. *Programa de aquisição de alimentos (PAA)*. Texto Básico da Semana S-01/III, de 05 a 09 de julho. Módulo III. Programa de aquisição de alimentos (PAA). Curso de Formação de Gestores Públicos de - FGP-SAN-2010. Porto Alegre: REDESAN, 2010.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. de. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para discussão nº. 1.145. Brasília: IPEA, 2005.
- MOREIRA, C., et al. *O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero*. Texto para Discussão. Brasília: SESAN/MDS, 2010.

## **REDESAN**

### **Rede Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional**

A **REDESAN** é a soma de pessoas, organizações e entidades que têm em comum a luta pela implantação e o fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. Dos que sabem que o alimento é um direito humano e um referencial de vida – contra a pobreza de qualquer natureza e a exclusão social de qualquer origem. Dos gestores que compreendem que o desenvolvimento local e nacional é aquele que cria e estimula cidadãos/cidadãs.

#### **A REDESAN proporciona**

A comunicação e a troca de informações entre atores que atuam com SAN;  
A formação de gestores e lideranças que atuam na Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e com programas e ações de SAN (Programa de Aquisição de Alimentos, Feiras, Agricultura Urbana e Periurbana, Cisternas e SISAN) em todo país;  
A formação de gestores e lideranças sociais que atuam em programas e ações de acesso à água e convivência com o semiárido brasileiro;  
Espaços para interações, trocas de experiências e de informações em SAN;  
A articulação de processos sociais e políticas públicas sociais;  
A Interação entre gestores públicos de SAN e gestores de diferentes áreas do MDS.

#### **A REDESAN visa**

Promover orientação, monitoramento e avaliação de resultados relativos ao desenvolvimento de ações nos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição;  
Formar gestores para equipamentos e programas públicos de SAN;  
Fortalecer a SAN nos municípios brasileiros a partir da formação de uma rede de comunicação e troca de informações;  
Incentivar e apoiar a implantação de políticas públicas de SAN em âmbito nacional, estadual e municipal;  
Produzir, coletar e divulgar materiais (livros, apostilas, textos, vídeos, DVDs, entre outros) de formação e informação aos que atuam no campo da SAN, do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), da Soberania Alimentar e da efetivação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

**REDESAN - Rede Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional**

Viabilizada por Convênio firmado entre a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - FAURGS/MDS.

**Coordenação Geral**

Rua Eudoro Berlink, 333 – Bairro Mont Serrat

90450-030 – Porto Alegre – RS

Fones: (051) 3392-7791 e (051)9976-3217

E-mail: faurgs@terra.com.br

Plataforma REDESAN: [www.redesan.ufrgs.br](http://www.redesan.ufrgs.br)

A Rede Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (REDESAN) promove a formação de gestores públicos e lideranças sociais que atuam na Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e com programas e ações de segurança alimentar e nutricional (Programa de Aquisição de Alimentos, Feiras, Agricultura Urbana e Periurbana, Cisternas) em vista da implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em todo país. É constituída por pessoas, organizações e instituições que lutam pela realização do direito humano à alimentação adequada e saudável como um direito de todos e todas.

**Realização:**



Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



**Apoio:**

