



## **PAA 5 ANOS: BALANÇO E PERSPECTIVAS**

### **Documento Síntese do Seminário PAA 5 Anos: Balanço e Perspectivas, realizado em Brasília, no período 16 a 18 de junho de 2008**

Os (as) participantes do II Seminário do Programa de Aquisição de Alimentos, reunidos em Brasília DF, entre os dias 16 a 18 de junho de 2008, realizaram um balanço do processo de sua implantação nos últimos 5 anos, destacando os seus avanços e as conquistas, a identificação dos problemas, entraves e as dificuldades de implantação. Buscaram também traçar os caminhos, as perspectivas e a apresentação de propostas visando à consolidação institucional do PAA.

O PAA apresenta, desde a sua criação, um caráter histórico inovador, dentro do contexto de construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, que é resultado do processo de proposições e da reflexão dos movimentos sociais e do CONSEA.

Nestes cinco anos de implantação, o Programa de Aquisição de Alimentos afirmou-se como programa de acesso à alimentação adequada e saudável e instrumento de política agrícola, colocando-se na perspectiva de se consolidar como uma política pública de Estado. Neste contexto de balanço e perspectivas, destacam-se

#### **1. O caráter estruturante de processos e de sistemas locais que se configura:**

- na capacidade de promover a criação e organização de mercados locais e regionais (institucional, regulados, cooperativos e alternativos) com a dinamização das economias locais;
- na promoção, fortalecimento e empoderamento das organizações dos agricultores(as) familiares das organizações da rede socioassistencial (beneficiários);
- na regulação e estabilização dos preços no mercado local e regional;
- no estímulo à organização e à integração de sistemas locais de produção, comercialização e consumo do mesmo modo que valoriza a transição e/ou a adoção de sistemas de produção agroecológicos;
- no favorecimento da integração entre programas, ações e projetos;
- no estímulo da integração campo e cidade, entre agricultores(as) e consumidores.

#### **2. A opção estratégica para o fortalecimento da Agricultura Familiar que se expressa:**

- na promoção de efetiva inclusão social;
- no favorecimento da melhoria da renda;
- no aumento da auto-estima dos(as) agricultores(as);
- no reconhecimento e fortalecimento das organizações representativas da agricultura familiar;
- na afirmação da capacidade de produção e abastecimento local da agricultura familiar;
- no estímulo à diversificação da produção e valorização dos produtos regionais;
- na criação de novas oportunidades de mercado;
- na construção da autonomia e particularmente das mulheres e dos povos e comunidades tradicionais.



**3. A adaptabilidade nos instrumentos de implantação que se manifesta:**

- na flexibilidade e capacidade de resposta imediata às crises localizadas;
- na definição de diferentes modalidades e diversidade das operações, promovendo novos arranjos produtivos;
- na capacidade de adaptação às diferentes realidades locais/regionais para promover o atendimento aos diferentes públicos;
- na produção de conhecimentos coletivos.

**4. O combate à pobreza e a situação de insegurança alimentar que se expressa:**

- na ampliação do acesso ao alimento com a criação de sistemas públicos e descentralizados de segurança alimentar e nutricional;
- na capacidade de disponibilizar produtos com maior diversidade e qualidade nutricional;
- na melhoria da saúde e aumento na qualidade da alimentação das pessoas e melhoria do rendimento escolar;
- na contribuição para a consolidação das políticas de combate à pobreza com promoção de trabalho e renda.

**5. O fortalecimento do papel do Estado na garantia da segurança alimentar e nutricional que se manifesta:**

- no fortalecimento dos sistemas públicos que contribui para concretizar a implantação da Política Nacional de SAN segundo os princípios e diretrizes da LOSAN;
- na contribuição do PAA para a definição de instrumentos capazes de regular o mercado e afirmar o alimento enquanto direito humano e não como mercadoria;
- na oportunidade de fortalecimento da estrutura institucional pública existente;
- no uso do poder de compra do Estado promovendo re-desenhos institucionais;
- no favorecimento da intersetorialidade na formulação e execução de programas de SAN.

**6. A necessidade imediata de superar entraves do processo de implementação do PAA, com destaque para:**

- o atraso e a descontinuidade na liberação dos recursos;
- a falta de informação sobre o PAA e as modalidades e formas de operação;
- os problemas recorrentes na emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP);
- as diferenças dos preços estabelecidos pela CONAB e pelo Estado/Município;
- os preços abaixo do valor de mercado de alguns produtos;
- a dificuldade no transporte dos produtos;
- a carga tributária elevada;
- a falta de Assistência Técnica aos(as) agricultores(as);
- o atraso nos pagamentos aos(as) agricultores(as);
- a falta de estrutura da CONAB;
- a falta de capacitação dos(as) agricultores(as) para a elaboração, gestão de empreendimentos e prestação de contas;



## AS PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS PARA O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

- 1) O PAA deve avançar a partir da experiência acumulada até o momento e ser capaz de dar respostas à crise alimentar, exercendo um poder regulador sobre os preços e influenciando a oferta nacional de alimentos. Para isso, precisará dispor de um volume de recursos, formas e modalidades de operacionalização compatíveis com esta tarefa. Por isso é preciso ajustar a capacidade orçamentária e financeira do PAA ao tamanho da realidade brasileira.
- 2) O PAA deve se transformar em uma política pública de Estado, permanente, de caráter estratégico, avançando nas suas diferentes dimensões: marco legal, estrutura de Estado, rede de bens e serviços públicos, capacidade de financiamento público, implementação e desenvolvimento de mecanismos de participação cidadã e controle social, assegurando sua interação com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE).
- 3) O PAA deve ser um dos instrumentos chave no contexto de uma Política Nacional de Abastecimento, a ser implementada em diferentes níveis: nacional, estadual, territorial, supra-municipal, municipal, contemplando arranjos institucionais diversos e com participação das organizações da sociedade civil. Para isso é fundamental: o fortalecimento dos recursos humanos e materiais da CONAB como companhia pública de abastecimento e fortalecimento dos sistemas locais de produção, comercialização e consumo.
- 4) O PAA deve se estruturar como fonte de provisão para populações em situação de pobreza e insegurança alimentar e também como um pólo de demanda institucional da produção da agricultura familiar, com ênfase para a organização dos sistemas agroalimentares locais/regionais de produção e na formação de estoques públicos, considerando que os impactos econômicos e sociais da crise dos alimentos penalizam, sobretudo, as populações em situação de pobreza.
- 5) As aquisições feitas através do mercado institucional deverão promover formatos técnicos orientados para a diversificação dos sistemas produtivos da agricultura familiar, a promoção da agroecologia e a conservação e manejo sustentável da agrobiodiversidade.
- 6) O fortalecimento orçamentário e financeiro das aquisições da agricultura familiar através do mercado institucional passa, nesse novo período por: (i) ampliação dos recursos disponíveis para operacionalização das diferentes modalidades do PAA nos orçamentos do MDS e MDA; (ii) **utilização dos recursos da PGPM, adequando-os às necessidades do público do PRONAF**; (iii) regulamentação e implementação imediata do Decreto 6447/2008 que permite a operacionalização dos recursos do PNAE nos moldes do PAA; **(iv) estudar a possibilidade de criação de um fundo para a operacionalização do PAA.**
- 7) O PAA deve avançar a passos rápidos e seguros em sua articulação com as demais políticas públicas - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – (PRONAF), Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Política Nacional de SAN em construção, Programa Bolsa Família, Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), vigilância sanitária, políticas de promoção da economia solidária etc.
- 8) Devem ser desenvolvidos/reforçados mecanismos que permitam a estruturação e fortalecimento destes circuitos locais e regionais de abastecimento, incluindo infraestrutura e reforço das capacidades técnicas, de gestão e de comunicação dos diferentes agentes envolvidos na implementação desses circuitos.
- 9) São necessárias ações institucionais que dêem visibilidade do PAA à sociedade, divulgando as experiências exitosas e inovadoras.



- 10) Devem ser aperfeiçoados os mecanismos de monitoramento, acompanhamento e controle do PAA.

## **PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL, SOCIAL E ORGANIZACIONAL DO PAA**

As propostas aqui sistematizadas foram apresentadas pelos participantes do Seminário durante a realização dos painéis e oficinas. Uma equipe de relatores acompanhou as sessões e preparou o relatório das propostas junto com a comissão de sistematização. A comissão organizadora do Seminário fez uma apreciação prévia. Durante a plenária final houve a leitura do relatório e os participantes apresentaram novas propostas que foram sistematizadas e incorporadas nesta versão final.

### **Propostas relacionadas ao fortalecimento e à integração de políticas públicas**

- 1) Incorporação do PAA como um dos centros estratégicos no Programa Mais Alimentos.
- 2) Estruturação de uma rede de equipamentos públicos e de serviços nos territórios, com especial atenção às populações em insegurança alimentar e maior capilarização da CONAB;
- 3) Inclusão do PAA nas Leis Orgânicas Municipais e Estaduais como um instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.
- 4) Articulação de seminários regionais do PAA por intermédio da coalizão governamental, CONSEA e sociedade civil, para seu fortalecimento como instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

### **Propostas relacionadas com a operacionalização e execução do PAA**

- 5) Elevação da cota máxima por família/ano, elevando este teto para R\$ 4.980,00 por produtor, garantindo, assim, a remuneração de um salário mínimo/mês e aumentar o teto conforme o salário mínimo.
- 6) Liberação dos recursos 2008 e superação dos problemas de atraso na liberação dos recursos que se repetem ano a ano. Os projetos não podem se restringir ao ano fiscal e devem respeitar o calendário sazonal da produção agrícola.
- 7) Revisão dos tributos que incidem sobre as operações do programa buscando diminuir a carga de impostos pagos pelos(as) agricultores (as) familiares e suas organizações.
- 8) Manutenção da possibilidade de adiantamento dos recursos, particularmente no caso das operações da CPR Doação.
- 9) Incorporação dos serviços ambientais aos custos de produção no caso dos produtos da sociobiodiversidade;
- 10) Atenção especial deve ser dada pelo PAA aos jovens, alunos de escolas agrícolas, que tem dificuldade de se inserir no mercado .
- 11) Garantia do tratamento das diferenças regionais acesso/distâncias, produtos diferenciados.
- 12) Criação de mecanismos que permitam a renovação automática dos projetos com grupos já beneficiados, com a exigência somente das certidões negativas e não de toda a documentação como se fosse um projeto novo.



- 13) Criação de uma instância de interlocução permanente dos movimentos sociais e CONSEA no Grupo Gestor do PAA para acompanhar a evolução das propostas apresentadas neste seminário, incluindo o monitoramento do processo.
- 14) Respeito aos contratos de modo que não ocorra a quebra dos mesmos como tem acontecido (preços contratados têm sofrido alteração durante a vigência do contrato).
- 15) Aceitação de declarações de prefeituras, igrejas, etc. como documentos válidos, em alternativa às DAPs, para o caso de agricultores (as) familiares que não dispõem de título de terra ou contrato de meeiro/parceiro
- 16) Descentralização do poder de decisão de preços para as Superintendências Regionais (SUREGs/CONAB);
- 17) Compatibilização dos preços com as realidades regionais; os mecanismos de atualização de preços devem ser ágeis; ter preços diferenciados para maior número de produtos (ex. produtos agroindustrializados).
- 18) Garantia para que os recursos do FNDE/PNAE a serem utilizados via PAA, admitam modalidades de compra em relação direta com as organizações dos agricultores (as) familiares, sem necessariamente/exclusivamente ter de passar pelas Prefeituras e Governos Estaduais.
- 19) Garantia de diferenciação de tributos para os produtos da agricultura familiar: possibilidade de pagamento dos tributos com o próprio produto; há informação que o ICMS será assumido pela CONAB a partir de 2008, voltando à situação de 2006.

#### **Propostas relacionadas com o fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil**

- 20) Ampliação e fortalecimento das redes de fornecedores e beneficiários dos alimentos e das redes de comercialização.
- 21) Maior capilaridade ao programa, considerando que muitos agricultores (as) familiares ainda não têm acesso ao mercado institucional.
- 22) Fortalecimento de arranjos institucionais locais com a participação da sociedade civil.
- 23) Fortalecimento das organizações econômicas dos agricultores (as) e das ações de capacitação dos agricultores (as), incluindo a gestão das cooperativas, associações e disponibilização de recursos para a infra-estrutura – computadores, veículos, sede, etc.
- 24) Priorização para as organizações associativas de produtores (as) e consumidores (as) em todas as modalidades do PAA o que contribui para o fortalecimento das capacidades comerciais e gerenciais dos empreendimentos solidários.
- 25) Efetivação de um marco legal que garanta repasse de recursos públicos para organizações da sociedade civil, desbloqueando as ações e programas governamentais de interesse da sociedade.

#### **Propostas relacionadas com o PAA e a produção agroecológica**

- 26) Priorização da produção agroecológica nas várias políticas com vistas a apoiar mudança gradativa da matriz produtiva nos processos de transição agroecológica.
- 27) Garantia de ATER específica para produção agroecológica e gestão de empreendimentos coletivos e de beneficiamento.
- 28) Busca de alternativas que permitam enfrentar os problemas de contaminação das sementes, em especial as sementes crioulas por cultivos transgênicos, de forma a não inviabilizar as operações de compra e doação de sementes crioulas.



- 29) Garantia que a regulamentação da Lei 10.831/2003 conhecida como Lei da Agricultura Orgânica, atualmente em consulta pública, considere as operações do PAA como operações de venda direta (na medida em que não há revenda), permitindo - conforme possibilidade prevista no Decreto 6323 de 27/12/07 (Capítulo II, Artigo nº 28) - a comercialização de produtos orgânicos sem certificação e sua bonificação dos produtos agroecológicos em 30%.
- 30) Disponibilização de recursos do PRONAF Infra-estrutura não reembolsáveis para o beneficiamento da produção quando se tratar de organizações e agricultores (as) agroecológicos.
- 31) Implementação de processo e reforço ao trabalho de qualificação sanitária para produtos da agricultura familiar e da relação com a vigilância sanitária, de modo a atender as exigências legais. Adesão ao SUASA.
- 32) Articulação nos estados de um movimento para que os governos estaduais ofereçam contrapartida ao PAA, isentando de impostos os produtos da agricultura familiar.
- 33) Realização de oficinas específicas para beneficiários consumidores nos próximos eventos do PAA.
- 34) Realização de pesquisas sobre o PAA visando avaliar seu impacto, dar maior visibilidade ao programa e às experiências, explorando aspectos inovadores das diversas iniciativas em andamento.

#### **AS PROPOSTAS ESPECÍFICAS RESULTANTES DAS OFICINAS DE TRABALHO**

As propostas abaixo relacionadas foram apresentadas e apreciadas durante a realização das Oficinas, conforme a Programação do Seminário. Deve-se observar que as proposições relativas à oficina sobre o PAA e o fortalecimento das organizações da Agricultura Familiar e dos Assentamentos da Reforma Agrária foram incorporadas nos itens anteriores.

#### **O PAA e alimentação escolar:**

- 1) Garantia de dotação orçamentária definida em orçamento anual e plurianual que atenda às tendências de ampliação e dinâmicas desse mercado.
- 2) Construção de mecanismos que garantam a aquisição de alimentos em situação de escassez devido a eventos climáticos.
- 3) Realização de processos de sensibilização e formação dos atores envolvidos sobre a potencialidade da alimentação escolar e maior qualidade dos produtos agroecológicos: gestores, técnicos, agricultores(as) familiares, merendeiras, conselheiros e comunidade escolar.
- 4) Proposta de formação de grupo de trabalho para a construção de canais de diálogo com o FNDE e elaboração da proposta de regulamentação do Decreto 6447/08 da aquisição de alimentos no formato PAA com recursos do PNAE, incorporando os acúmulos e aprendizados construídos pelas diversas experiências de acesso ao mercado institucional da alimentação escolar e garantindo a participação social dos segmentos da agricultura familiar e dos Conselhos de Alimentação Escolar.
- 5) Proposta de ampla mobilização para aprovação do PL 2877/08 da Alimentação Escolar, garantindo instalação imediata da Comissão do PL no Congresso, com um posicionamento político desse seminário reconhecendo aspectos inovadores do projeto: extensão da alimentação escolar aos alunos do ensino médio; redefinição do controle social; mínimo de 30% de compra da agricultura familiar sem licitação.
- 6) Criação de mecanismos de coibição da terceirização e que o estado seja o ente responsável pela promoção, coordenação e realização da alimentação do escolar.



- 7) Criação de imediato de um grupo de trabalho para construir uma proposta de regulamentação da compra de gêneros para a alimentação escolar via PAA, com a participação dos segmentos da agricultura familiar, CECANES, CONSEA e órgãos vinculados à gestão dos programas.
- 8) Provisão de rubrica específica para capacitação e o exercício do controle social relativo à articulação entre a alimentação escolar e o PAA.

#### **O PAA e o Semi-árido**

- 1) Garantia da diversificação de produtos do semi-árido pelas diversas modalidades do PAA, gerando maior sustentabilidade para as experiências e para a segurança alimentar.
- 2) Compreensão do ambiente do semi-árido como um sistema produtivo que precisa se potencializar em algumas épocas do ano inclusive com captação de água e desenvolver programas levando em conta a capacidade de suporte para a criação de animais na Caatinga.
- 3) Efetivação do controle social do programa no semi-árido na relação com as prefeituras; relação com os movimentos sociais nos estados que operam o PAA Leite; fortalecimento dos conselhos e capacitação para a atuação junto ao PAA.
- 4) Criação de infra-estrutura para atendimento de demandas geradas a partir do PAA (agroindústria de leite, polpa de frutas).
- 5) Envolvimento de outros setores como agentes de saúde, assistentes sociais, no acompanhamento dos beneficiários do programa e garantir a entrega dos produtos aos consumidores que realmente têm direito.
- 6) Estudo da viabilidade de expansão do PAA leite no semi-árido considerando as necessidades da criação extensiva e da carência de infra-estrutura para a implantação de uma caprinocultura de leite.

#### **O PAA e a agricultura urbana e periurbana**

- 1) Fortalecimento do PAA Municipal visando proporcionar a execução do Programa de forma contínua, sem interrupções ocasionadas pela dinâmica de vigência dos convênios.
- 2) Possibilidade de emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para os(as) agricultores (as) urbanos e periurbanos.
- 3) Política de ATER para os agricultores(as) familiares beneficiados pelo PAA.

#### **O PAA e a cidadania das mulheres**

- 1) Difusão e capacitação para as mulheres sobre o PAA e fortalecer intercâmbio entre as experiências com participação das mulheres.
- 2) Realização de estudos e pesquisas sobre a caracterização da participação das mulheres no programa.
- 3) Garantia do PAA para grupos de mulheres que integram as associações e cooperativas e acesso à DAP em nome das mulheres.
- 4) Integração entre o PAA e a proposta de Programa de Apoio à Organização Produtiva das Mulheres (PPIGRE/MDA); articular gestores locais e organização de mulheres, ampliar o leque de produtos, em especial aqueles da biodiversidade não alimentícia.

#### **O PAA e a participação dos povos e comunidades tradicionais**



- 1) Propostas de políticas públicas para as comunidades tradicionais que levem em conta as diferenças culturais e a língua e realizar sua integração para alavancar as potencialidades sociais e ambientais que esses grupos oferecem para a sociedade.
- 2) Ampliação do debate local e regional junto às comunidades tradicionais sobre a articulação do PAA com a alimentação escolar.
- 3) Realização de pesquisa que avalie o impacto do PAA sobre a autonomia econômica e política das comunidades.
- 4) Simplificação do cadastro das entidades beneficiadas.
- 5) Utilização do PAA como um estágio para a inclusão dos(as) produtores(as) no mercado.
- 6) Garantia de estabilidade na parceria e desenvolvimento de critérios de melhoria contínua para prosseguir fornecendo os alimentos.