

Participação dos agricultores familiares no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

Wilson Guide da Veiga Júnior¹

Tarcísio Fernandes Caetano da Silva²

Enio de Paula Rosa³

David Benedito da Conceição⁴

Thiago Resende Machado Andrade⁵

Resumo

O presente estudo buscou investigar a participação dos agricultores brasileiros no maior programa governamental do gênero, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Tendo como ponto de partida a baixa adesão dos produtores com atuação na CeasaMinas, buscou-se avaliar a participação de todos os agricultores familiares brasileiros no Programa, estabelecendo a regionalização. Visou-se, também, confrontar os preços praticados com os correspondentes na CeasaMinas, a pontualidade do pagamento aos fornecedores e a execução orçamentária das rubricas. Ao final, foram constatados a baixa adesão dos produtores ao Programa e a ocorrência de problemas que desestimulam decisivamente a participação.

Palavras-Chave: PAA, participação, agricultores, preço, pagamento

Área Temática 4: Políticas Públicas

1 INTRODUÇÃO

A correção das distorções próprias do sistema capitalista é função precípua do Estado e não só justifica como exige a sua intervenção no processo econômico, com a finalidade última de promover o bem estar das populações.

A produção agrícola brasileira é consideravelmente heterogênea, tanto na produção como no perfil dos estabelecimentos produtivos. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, 45,8% de todos os estabelecimentos agrícolas brasileiros operam com características de agricultura familiar, o que os torna importantes fatores de redução do êxodo rural e as principais fontes de recursos para famílias detentoras de menor renda e técnicas de produção pouco intensivas em tecnologias, como relata Guilhoto *et al.* (2007).

Coexistindo com grandes empresas voltadas para o agronegócio que utilizam alta tecnologia de produção e maquinário robusto, os estabelecimentos familiares encontram imensas dificuldades em um ambiente de concorrência, inclusive pelo baixo associativismo que permeia o

¹ Economista, Gestor do Departamento Técnico da CeasaMinas

² Estatístico, Coordenador da Seção de Estudos Estratégicos do Departamento Técnico da CeasaMinas

³ Administrador, Assistente Técnico da Seção de Estudos Estratégicos do Departamento Técnico da CeasaMinas

⁴ Graduando em Agronomia, Orientador de Mercado da Seção de Estudos Estratégicos do Departamento Técnico da CeasaMinas

⁵ Economista da Seção de Estudos Estratégicos do Departamento Técnico da CeasaMinas

segmento. Com maior produtividade, essas grandes empresas reduzem seus custos e adicionam ganhos em escala de produção o que pode inviabilizar as atividades dos agricultores familiares. Destarte, Reinach *et al.* (2012) observa que o Estado, na condição de maior comprador institucional, “pode inovar com políticas públicas de aquisições que busquem a promoção do desenvolvimento local” com foco na agricultura familiar e assumindo seu papel de corretor de tal desigualdade de condições, própria do livre mercado.

Nesse sentido, o Estado brasileiro empreendeu iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae. O primeiro busca a aquisição exclusiva de produtos originários da agricultura familiar e o segundo estabelece que minimamente 30% de seus recursos sejam despendidos com aqueles produtos.

Cunha *et al.* (2013) investigou vários temas relacionados às características dos produtores rurais usuários do Mercado Livre do Produtor – MLP⁶ das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais – CeasaMinas, unidade Grande BH, por meio de questionário aplicado a uma amostra. Dentre as constatações, revelou-se dificuldade e/ou desinteresse por parte dos entrevistados quanto à venda de sua produção para programas governamentais conforme Tabela 1, destacada do mencionado Estudo.

Tabela 1: Principais clientes dos produtores rurais usuários do MLP da CeasaMinas Grande BH

Principal cliente	Frequências			
	"Hoje"		"Em 5 anos"	
	% Relativo	% Acumulado	% Relativo	% Acumulado
Sacolão/Varejão	32,63	32,63	30,86	30,86
Supermercados (independentes)	19,41	52,04	19,64	50,50
Atacadistas de Ceasas	17,46	69,49	17,00	67,49
Feiras	10,77	80,26	10,73	78,22
Restaurantes/bares/hotéis/lanchonetes	10,60	90,86	11,39	89,61
Grandes redes de supermercados (Carrefour, Epa, BH etc)	4,57	95,43	4,95	94,56
Distribuidor	3,75	99,18	4,29	98,85
Governo (PAE, PNAE, PAA ETC)	0,49	99,67	0,33	99,18
Entrega direta	0,33	100,00	0,82	100,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Seest/Detec/CeasaMinas

Indagados sobre seus principais clientes atuais, menos de 0,5% revelaram comercializar o fruto de seu trabalho no âmbito de programas governamentais. Ratificando a dificuldade e/ou desinteresse, apenas 0,33% deles revelaram que esperam vender seus produtos aos programas governamentais em cinco anos.

Em verdade, pelo referido trabalho, 53,5% dos produtores com registros ativos que comercializam no MLP são agricultores familiares. Portanto, a baixa adesão dos produtores, atual e em perspectiva, a programas concebidos para beneficiá-los merece olhar atento.

À vista disso, o presente estudo objetivou investigar a participação dos produtores rurais no principal programa de aquisição governamental de alimentos, o PAA em âmbito nacional, buscando regionalizar a participação e identificar as possíveis causas de uma eventual baixa adesão dos produtores ao Programa.

Após uma breve caracterização do PAA, passa-se a checar a participação dos produtores no Programa, e a geografia dessa participação. Após esta, segue uma análise de fatores determinantes da participação dos agricultores no Programa como os preços praticados e prazos de pagamento. Por derradeiro, é avaliada a execução orçamentária das rubricas como forma de investigar a operacionalização do Programa, desaguando em uma série de considerações acerca dos resultados e na exposição de medidas que podem minorar os problemas existentes.

⁶ O MLP é um espaço amplo integrante das ceasas voltado para a produção estadual, concebido para que produtores vendam diretamente sua produção ao público.

2 METODOLOGIA

A caracterização do PAA é estabelecida pela checagem da legislação reguladora do Programa e que define os atores e regras dos procedimentos. São utilizadas também, as publicações do governo que visam orientar os envolvidos.

Valendo-se dos dados do PAA – Data⁷ e do Censo Agropecuário de 2006, é exposto os percentuais de participação dos agricultores familiares no programa, por estado da federação e grande regiões do país. Também com as mesmas fontes, é feita a relação percentual dos agricultores participantes e o total de estabelecimentos agrícolas brasileiros.

Entendendo-se a CeasaMinas como uma reunião de compradores e vendedores diversos, pode-se intuir que os preços ali praticados representam o mercado atacadista regional, os preços praticados no PAA são comparados aos verificados no entreposto, tanto na média anual de 2013 como em determinadas datas. Para tanto, são utilizados o sítio eletrônico de consulta de preços da Conab, a tabela de preços referenciais da mesma Companhia para o ano de 2013⁸ e do banco de dados da CeasaMinas⁹. Os produtos aqui analisados são os disponibilizados na tabela da Conab com correspondentes no entreposto para a primeira comparação e os principais produtos comercializados na unidade na segunda.

A pontualidade de pagamento aos fornecedores no âmbito do programa é avaliada pela revisão de publicações relacionadas ao tema por diversos autores, em regiões distintas do país, inclusive pelo próprio governo.

Para a análise da execução orçamentárias das rubricas associadas ao PAA, são utilizados os Relatórios de Gestão tanto do Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome – MDS como do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, para os anos de no período 2009-2013 em confronto com os dados gerais do governo extraídos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA

Criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é um mecanismo de aquisição governamental de alimentos provenientes de agricultores familiares, ou seja, o produtor assim qualificado de acordo com o estabelecido no Art. 3º da Lei Federal Nº 11.326, de 24 de julho de 2006 e alterações posteriores:

...

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou

⁷ Página eletrônica governamental de consulta de dados do Programa como agricultores participantes, regionalização geográfica dos produtores, produtos adquiridos, entre outros.

⁸ Contou-se, aqui, com apoio da Prefeitura Municipal de Lagoa Dourada/MG no fornecimento da tabela da Conab que foi utilizada como referência para as aquisições naquele município em 2013.

⁹ “Os dados de entrada de produtos nos entrepostos da CeasaMinas são coletados por orientadores de mercado na portaria de forma obrigatória no dia de sua entrada. Produtos de origem interestadual ou internacional são registrados mediante notas fiscais e produtos hortifrutícolas com origem no estado de Minas Gerais que têm isenção de ICMS são registrados mediante registros de coleta próprios da Central (“romaneios”) que têm validade reconhecida pela Secretaria Estadual da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Os dados de notas fiscais e romaneios são processados e organizados informacionalmente em um banco de dados que inclui, além dos dados comerciais, informações relativas ao tipo de produtos e suas variedades, quantidade e origem municipal. O banco de dados da CeasaMinas, alimentado diariamente, possui uma das maiores séries históricas das Centrais de Abastecimento brasileiras”. (Cunha *e. al.*, 2013)

empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
[\(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

...

Para a referida aquisição, são dispensáveis os procedimentos licitatórios exigidos nas demais compras governamentais, desde que os preços guardem fidelidade aos praticados no mercado.

O PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o atendimento a esses objetivos, o Programa atua em cinco modalidades, listadas no Art. 17 do Decreto Nº 7.775 de 4 de julho de 2012 e alterações posteriores:

...

Art. 17. O PAA será executado nas seguintes modalidades:

I - Compra com Doação Simultânea - compra de alimentos diversos e doação simultânea à entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II - Compra Direta - compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de sustentar preços, atender a demandas de programas de acesso à alimentação e das redes socioassistenciais e constituir estoques públicos;

III - Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite - compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores;

IV - Apoio à Formação de Estoques - apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público ou destinação aos estoques públicos;

V - Compra Institucional - compra da agricultura familiar voltada para o atendimento de demandas de consumo de alimentos por

parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.026, de 2013\)](#)
VI - outras modalidades definidas pelo GGPAA.

...

De acordo com o Art. 19 do mesmo Decreto, os limites financeiros anuais de comercialização por unidade familiar variam de R\$ 5.500,00 a R\$ 8.000,00 de acordo com a modalidade.

Os recursos orçamentários do Programa são oriundos dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário – MDA e Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS conforme a modalidade. Estados, Distrito Federal, Consórcios Públicos e Municípios podem tornar-se unidades executoras do PAA a partir da assinatura de Termo de Adesão com o MDS. A Companhia Nacional de Abastecimento – Conab é parceira na operacionalização do Programa através de Termo de Cooperação assinado junto aos referidos Ministérios.

Ainda de acordo com o Decreto Nº 7.775 de 4 de julho de 2012 e alterações posteriores, o público alvo do programa divide-se em 3 tipos de beneficiários:

- Beneficiários consumidores: Indivíduos específicos destinatários dos alimentos adquiridos;
- Beneficiários fornecedores: Público apto a fornecer alimentos; e
- Organizações fornecedoras: organizações com personalidade jurídica aptas ao fornecimento ao PAA.

O modelo atual de operação segue o seguinte fluxo: Solicitação de senha para acessar ao SISPA (Sistema de Informação do PAA), assinatura de Termo Adesão, pactuação de valores e metas entre os entes (estados, municípios e consórcios públicos) e o MDS, publicação de portaria ministerial propondo valores e metas físicas, aceite por parte dos entes do Plano Operacional, pactuação local, cadastramento da Proposta no SISPA, aquisição e distribuição de alimentos, pagamento de Fornecedores e Apoio Financeiro aos Executores.

Pela natureza do presente estudo, o foco das análises serão os dois tipos de público que atuam no fornecimento de alimentos ao Programa. Para a participação, eles deverão dispor de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP tanto para o produtor individual como para a organização com personalidade jurídica (DAP específico).

4 PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTORES NO PAA

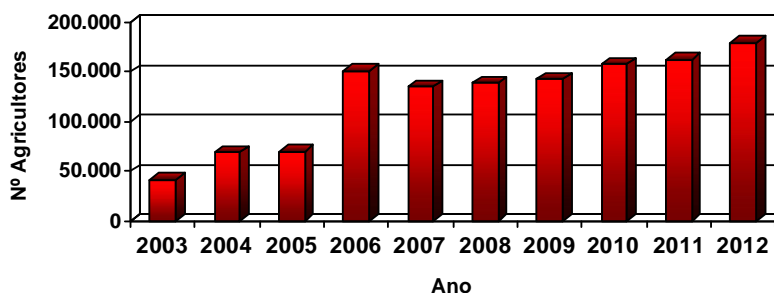
Para a obtenção da DAP, o produtor deve se dirigir a instituições previamente autorizadas como entidades oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural ou às Federações e Confederações de Agricultores através de seus sindicatos. Para os respectivos públicos, a DAP poderá ser emitida também pela Fundação Nacional do Índio – Funai, Fundação Cultural Palmares, Ministério da Aquicultura e Pesca, Federação de Pescadores, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, entre outros. De posse do documento, o produtor está apto a atender aos editais lançados pelas unidades executoras para o fornecimento de alimentos.

O produtor interessado deverá comparecer a um dos referidos estabelecimentos portando comumente documentos de identificação próprios e do cônjuge inclusive Certidão de Casamento se for o caso, Comprovante de Residência, Registro dos imóveis rurais que possuir e comprovante de renda dos últimos 12 meses.

Uma vez adquirida a mercadoria e remetida ao destinatário final, a unidade executora lança as informações no SISPA para a posterior liberação do pagamento ao fornecedor que, a essa altura, já detém o cartão magnético específico para o recebimento, recurso recentemente implementado, em substituição ao crédito em conta adotado anteriormente.

O PAA adquiriu, em 2012, mais de 529 mil toneladas de alimentos, registrando a participação de 179.386 agricultores familiares, o que representou um aumento de mais de 330% em relação a 2003, ano de sua criação. O Gráfico 1 mostra o crescimento médio de 33% ao ano na participação.

Gráfico 1: Agricultores familiares participantes do PAA (2003-2012)



Fonte: MDA/MDS

Tabela 3: Agricultores familiares participantes do PAA em função do total

Região/Estado	Agricultura Familiar		PAA 2012		PAA/Agric. Familiares
	Agricultores	Percentual	Agricultores	Percentual	
Brasil	4.367.902	100,00%	179.386	100,00%	4,11%
<i>Norte</i>	413.101	9,46%	12.004	6,69%	2,91%
Rondônia	75.251	1,72%	1.906	1,06%	2,53%
Acre	25.187	0,58%	1.934	1,08%	7,68%
Amazonas	61.843	1,42%	1.561	0,87%	2,52%
Roraima	8.908	0,20%	804	0,45%	9,03%
Pará	196.150	4,49%	2.632	1,47%	1,34%
Amapá	2.863	0,07%	1.255	0,70%	43,84%
Tocantins	42.899	0,98%	1.912	1,07%	4,46%
<i>Nordeste</i>	2.187.295	50,08%	73.746	41,11%	3,37%
Maranhão	262.089	6,00%	8.667	4,83%	3,31%
Piauí	220.757	5,05%	5.447	3,04%	2,47%
Ceará	341.510	7,82%	10.364	5,78%	3,03%
Rio Grande do Norte	71.210	1,63%	6.432	3,59%	9,03%
Paraíba	148.077	3,39%	8.072	4,50%	5,45%
Pernambuco	275.740	6,31%	9.687	5,40%	3,51%
Alagoas	111.751	2,56%	7.218	4,02%	6,46%
Sergipe	90.330	2,07%	4.242	2,36%	4,70%
Bahia	665.831	15,24%	13.617	7,59%	2,05%
<i>Sudeste</i>	699.978	16,03%	39.089	21,79%	5,58%
Minas Gerais	437.415	10,01%	19.000	10,59%	4,34%
Espírito Santo	67.403	1,54%	2.634	1,47%	3,91%
Rio de Janeiro	44.145	1,01%	991	0,55%	2,24%
São Paulo	151.015	3,46%	16.464	9,18%	10,90%
<i>Sul</i>	849.997	19,46%	44.085	24,58%	5,19%
Paraná	302.907	6,93%	16.906	9,42%	5,58%
Santa Catarina	168.544	3,86%	10.942	6,10%	6,49%
Rio Grande do Sul	378.546	8,67%	16.237	9,05%	4,29%
<i>Centro-Oeste</i>	217.531	4,98%	10.462	5,83%	4,81%
Mato Grosso do Sul	41.104	0,94%	2.543	1,42%	6,19%
Mato Grosso	86.167	1,97%	4.369	2,44%	5,07%
Goiás	88.436	2,02%	2.828	1,58%	3,20%
Distrito Federal	1.824	0,04%	722	0,40%	39,58%

Fonte: Censo Agropecuário 2006 e PAA Data

Elaboração: Seest/Detec/CeasaMinas

A Tabela 3, com dados preliminares do PAA Data, mostra a participação dos agricultores familiares por região e unidades federativas para o ano de 2012, bem como os percentuais de agricultores participantes do PAA por região do país naquele ano. É demonstrado

que, em média, apenas pouco mais de 4% dos agricultores familiares brasileiros participam do Programa¹⁰.

Observa-se também que os percentuais de agricultores familiares participantes do PAA localizados nas regiões Norte e Nordeste são inferiores à média nacional, ocorrendo o oposto com agricultores localizados nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

A Tabela 4 mostra que, relativamente à totalidade dos estabelecimentos agrícolas brasileiros, os participantes do PAA representam, em média, apenas 3,5%. Novamente, as observações acima são válidas, exceto para a região Centro-Oeste, região caracterizada pela produção agrícola distribuída em grandes propriedades, razão pela qual, o percentual de participação ficou abaixo do percentual de agricultores familiares. Nota-se, portanto, que as regiões mais carentes do país têm percentuais de participação inferiores à média nacional.

Tabela 4: Agricultores familiares participantes do PAA em função do total de agricultores brasileiros

Região/Estado	Agricultura Brasileira		PAA 2012		PAA/Agric. Brasileiros
	Agricultores	Percentual	Agricultores	Percentual	
Brasil	5.175.487	100,00%	179.386	100,00%	3,47%
<i>Norte</i>	<i>475.775</i>	<i>9,19%</i>	<i>12.004</i>	<i>6,69%</i>	<i>2,52%</i>
Rondônia	87.077	1,68%	1.906	1,06%	2,19%
Acre	29.482	0,57%	1.934	1,08%	6,56%
Amazonas	66.784	1,29%	1.561	0,87%	2,34%
Roraima	10.310	0,20%	804	0,45%	7,80%
Pará	222.028	4,29%	2.632	1,47%	1,19%
Amapá	3.527	0,07%	1.255	0,70%	35,58%
Tocantins	56.567	1,09%	1.912	1,07%	3,38%
<i>Nordeste</i>	<i>2.454.006</i>	<i>47,42%</i>	<i>73.746</i>	<i>41,11%</i>	<i>3,01%</i>
Maranhão	287.037	5,55%	8.667	4,83%	3,02%
Piauí	245.378	4,74%	5.447	3,04%	2,22%
Ceará	381.014	7,36%	10.364	5,78%	2,72%
Rio Grande do Norte	83.052	1,60%	6.432	3,59%	7,74%
Paraíba	167.272	3,23%	8.072	4,50%	4,83%
Pernambuco	304.788	5,89%	9.687	5,40%	3,18%
Alagoas	123.331	2,38%	7.218	4,02%	5,85%
Sergipe	100.606	1,94%	4.242	2,36%	4,22%
Bahia	761.528	14,71%	13.617	7,59%	1,79%
<i>Sudeste</i>	<i>922.047</i>	<i>17,82%</i>	<i>39.089</i>	<i>21,79%</i>	<i>4,24%</i>
Minas Gerais	551.617	10,66%	19.000	10,59%	3,44%
Espírito Santo	84.356	1,63%	2.634	1,47%	3,12%
Rio de Janeiro	58.480	1,13%	991	0,55%	1,69%
São Paulo	227.594	4,40%	16.464	9,18%	7,23%
<i>Sul</i>	<i>1.006.181</i>	<i>19,44%</i>	<i>44.085</i>	<i>24,58%</i>	<i>4,38%</i>
Paraná	371.051	7,17%	16.906	9,42%	4,56%
Santa Catarina	193.663	3,74%	10.942	6,10%	5,65%
Rio Grande do Sul	441.467	8,53%	16.237	9,05%	3,68%
<i>Centro-Oeste</i>	<i>317.478</i>	<i>6,13%</i>	<i>10.462</i>	<i>5,83%</i>	<i>3,30%</i>
Mato Grosso do Sul	64.862	1,25%	2.543	1,42%	3,92%
Mato Grosso	112.978	2,18%	4.369	2,44%	3,87%
Goiás	135.683	2,62%	2.828	1,58%	2,08%
Distrito Federal	3.955	0,08%	722	0,40%	18,26%

Fonte: Censo Agropecuário 2006 e PAA Data

Elaboração: Seest/Detec/CeasaMinas

5 PREÇOS PRATICADOS NO PAA

Nos termos do Decreto Nº 7.775 de 4 de julho de 2012 e alterações posteriores, os preços a serem praticados no âmbito do PAA são definidos pelo Grupo Gestor do Programa de

¹⁰ Considera-se, aqui, para efeito de referência, o número de agricultores totais e familiares identificados no Censo Agropecuário de 2006 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Aquisição de Alimentos – GGPAA¹¹ que publicava periodicamente resoluções contendo os preços meramente referenciais dos principais produtos. A Resolução Nº 13 de 13 de abril de 2005, porém, estabeleceu que os preços referenciais passassem a representar o teto a ser pago aos produtores participantes do PAA.

Para disciplinar a metodologia adotada pelo GGPAA na fixação dos preços, foi publicada a Resolução Nº 29 de 23 de maio de 2008, com posteriores alterações, determinando:

...

Art. 3º - A proposta de preço a ser apresentada pela CONAB deverá levar em conta os seguintes critérios:

I - para produtos onde se tem uma série histórica consistente, os preços serão calculados pela média dos preços regionais de uma série dos últimos 60 (sessenta) meses consecutivos disponíveis, devendo ser excluídos os cinco maiores e cinco menores preços da série;

II - No caso da inexistência ou inconsistência estatística ou metodológica da série histórica de preços de 60 (sessenta) meses, a série poderá ser reduzida para no mínimo os 36 (trinta e seis) meses consecutivos disponíveis, devendo ser excluídos os três maiores e os três menores preços da série;

III - As séries serão formadas com preços atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ([Redação dada pela Resolução nº 34 de 2008](#))

...

Para a formação dos preços pela Conab, para as modalidades destinadas à doação simultânea, a Resolução Nº 39 de 26 de janeiro de 2010 resolve:

...

Art. 1º Definir os seguintes parâmetros para apuração dos preços de referência dos produtos oriundos dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, praticados nas aquisições de produtos por meio das modalidades Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea:

I - para grãos, a média estadual dos preços recebidos pelos produtores nos últimos 36 (trinta e seis) meses, descartados os três maiores e os três menores preços, corrigidos pelo Índice de Preços por Atacado - IPA - Disponibilidade Interna;

II - para hortigranjeiros com preços cotados nas Ceasas, a média dos preços praticados no mercado atacadista nos últimos três anos, referentes ao período da safra, corrigidos pelo IPA – Disponibilidade Interna;

III - para produtos beneficiados, processados ou industrializados, os preços médios vigentes no mercado atacadista local ou, na sua impossibilidade, no mercado atacadista regional, apurados em pesquisa realizada pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

§ 1º A CONAB disponibilizará, na forma definida em instrumento próprio e no prazo de envio a ser formalizado junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, os preços apurados na forma dos incisos I a III.

§ 2º 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.

¹¹ Grupo composto por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (que o coordenará), Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

§ 3º Os preços estabelecidos com base neste artigo não poderão ser inferiores aos estabelecidos para o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar - PGPAF.

...

Tabela 5: Comparativo entre os preços referenciais da Conab para 2013 e os preços médios praticados na CeesaMinas Grande BH em 2013

Produtos	Unidade de Medida	Preços de Referência CONAB 2013	Preços Médios na CeesaMinas 2013	Relação de Preços - CeesaMinas/CONAB
Abacate	Kg	R\$ 1,10	R\$ 1,78	61,82%
Abacaxi	Kg	R\$ 1,19	R\$ 1,13	-5,04%
Abóbora Goianinha	kg	R\$ 0,63	R\$ 0,73	15,87%
Abóbora Jacarezinho	Kg	R\$ 0,70	R\$ 0,79	12,86%
Abóbora Moranga	kg	R\$ 1,07	R\$ 1,12	4,67%
Abobrinha Italiana	Kg	R\$ 0,65	R\$ 0,72	10,77%
Acelga	Kg	R\$ 1,29	R\$ 1,55	20,16%
Acerola	Kg	R\$ 4,20	R\$ 16,67	296,90%
Agrião	Kg	R\$ 3,79	R\$ 4,75	25,33%
Alface	Kg	R\$ 2,33	R\$ 3,25	39,48%
Alho	Kg	R\$ 5,95	R\$ 7,16	20,34%
Almeirão	Kg	R\$ 1,39	R\$ 1,80	29,50%
Ameixa	Kg	R\$ 2,82	R\$ 3,13	10,99%
Amendoim	Kg	R\$ 4,29	R\$ 5,68	32,40%
Arroz	Kg	R\$ 1,58	R\$ 1,88	18,99%
Banana da Terra	Kg	R\$ 1,57	R\$ 1,94	23,57%
Banana Maçã	Kg	R\$ 1,97	R\$ 1,93	-2,03%
Banana Marmelo	Kg	R\$ 1,14	R\$ 1,25	9,65%
Banana Nanica	Kg	R\$ 0,83	R\$ 0,88	6,02%
Banana Ouro	Kg	R\$ 2,25	R\$ 2,36	4,89%
Banana Prata	Kg	R\$ 1,34	R\$ 1,57	17,16%
Batata Doce	Kg	R\$ 1,21	R\$ 1,60	32,23%
Batata Lisa	Kg	R\$ 0,73	R\$ 1,28	75,34%
Berinjela	Kg	R\$ 0,89	R\$ 0,99	11,24%
Beterraba	Kg	R\$ 0,68	R\$ 1,21	77,94%
Brócolis	Kg	R\$ 1,68	R\$ 2,03	20,83%
Caju	Kg	R\$ 3,00	R\$ 7,38	146,00%
Caqui	Kg	R\$ 1,81	R\$ 1,81	0,00%
Cará	Kg	R\$ 1,17	R\$ 2,14	82,91%
Carambola	Kg	R\$ 5,12	R\$ 2,75	-46,29%
Cebola	Kg	R\$ 1,24	R\$ 1,26	1,61%
Cebolinha	Kg	R\$ 6,57	R\$ 8,08	22,98%
Cenoura	Kg	R\$ 0,88	R\$ 1,15	30,68%
Chicória	Kg	R\$ 1,55	R\$ 1,91	23,23%
Chuchu	Kg	R\$ 0,52	R\$ 0,73	40,38%
Coco Verde	Kg	R\$ 0,68	R\$ 0,70	2,94%
Coentro	Kg	R\$ 5,73	R\$ 7,18	25,31%
Couve	Kg	R\$ 3,10	R\$ 3,85	24,19%
Couve-Flor	Kg	R\$ 0,72	R\$ 1,03	43,06%
Ervilha	Kg	R\$ 4,00	R\$ 3,81	-4,75%
Espinafre	Kg	R\$ 2,50	R\$ 2,94	17,60%
Feijão	Kg	R\$ 3,00	R\$ 3,77	25,67%
Goiaba	Kg	R\$ 2,99	R\$ 2,90	-3,01%
Inhame	Kg	R\$ 0,99	R\$ 1,81	82,83%
Jabuticaba	Kg	R\$ 1,79	R\$ 1,96	9,50%
Jiló	Kg	R\$ 0,83	R\$ 0,98	18,07%
Laranja Pêra	Kg	R\$ 0,68	R\$ 0,66	-2,94%
Laranja Serra D'água	Kg	R\$ 0,68	R\$ 0,75	10,29%
Limão	Kg	R\$ 1,20	R\$ 0,92	-23,33%
Maçã	Kg	R\$ 1,90	R\$ 2,38	25,26%
Mamão Comum	Kg	R\$ 0,59	R\$ 0,75	27,12%
Mamão Formosa	Kg	R\$ 0,93	R\$ 1,03	10,75%
Mamão Hawaf	Kg	R\$ 1,34	R\$ 1,59	18,66%
Mandioca	Kg	R\$ 0,66	R\$ 1,05	59,09%
Mandiocquinha	Kg	R\$ 1,30	R\$ 1,64	26,15%
Manga	Kg	R\$ 1,23	R\$ 1,69	37,40%
Maracujá	Kg	R\$ 2,38	R\$ 2,34	-1,68%
Maxixe	Kg	R\$ 1,25	R\$ 1,25	0,00%
Melancia	Kg	R\$ 0,64	R\$ 0,76	18,75%
Milho Verde com Palha	Kg	R\$ 0,54	R\$ 0,70	29,63%
Moranga Comum	Kg	R\$ 0,50	R\$ 0,58	16,00%
Moranga Híbrida	Kg	R\$ 0,65	R\$ 0,78	20,00%
Morango	Kg	R\$ 4,00	R\$ 4,69	17,25%
Mostarda	Kg	R\$ 1,35	R\$ 1,69	25,19%
Ovo Caipira	Dúzia	R\$ 4,22	R\$ 4,30	1,90%
Ovo de Granja	Dúzia	R\$ 1,95	R\$ 2,70	38,46%
Pepino	Kg	R\$ 0,70	R\$ 0,93	32,86%
Pêra	Kg	R\$ 1,83	R\$ 1,44	-21,31%
Pêssego	Kg	R\$ 2,45	R\$ 3,24	32,24%
Pimentão	Kg	R\$ 1,95	R\$ 2,38	22,05%
Pinha	Kg	R\$ 5,23	R\$ 5,66	8,22%
Quiabo	Kg	R\$ 1,64	R\$ 2,23	35,98%
Rabanete	Kg	R\$ 2,45	R\$ 3,05	24,49%
Repolho	Kg	R\$ 0,40	R\$ 0,60	50,00%
Rúcula	Kg	R\$ 3,34	R\$ 4,01	20,06%
Salsa	Kg	R\$ 6,46	R\$ 7,90	22,29%
Taioba	Kg	R\$ 1,46	R\$ 2,14	46,58%
Tamarindo	Kg	R\$ 5,82	R\$ 11,40	95,88%
Tangerina Ponkan	Kg	R\$ 0,75	R\$ 0,69	-8,00%
Tomate Cereja	Kg	R\$ 2,89	R\$ 3,65	26,30%
Tomate Maçã	Kg	R\$ 1,06	R\$ 1,53	44,34%
Tomate Santa Cruz	Kg	R\$ 0,85	R\$ 1,14	34,12%
Uva Brasil	Kg	R\$ 3,44	R\$ 3,96	15,12%
Uva Itália	Kg	R\$ 3,44	R\$ 3,86	12,21%
Uva Rubi	Kg	R\$ 3,44	R\$ 4,54	31,98%
Vagem	Kg	R\$ 1,31	R\$ 1,94	48,09%
Média				27,24%

Fonte: Conab e Seest/Detec/CeesaMinas

Na formação dos preços dos produtos a serem adquiridos no âmbito do PAA, modalidade Compra Institucional, a Resolução Nº 50 de 26 de setembro de 2012 estabelece, em seu Art. 5º, que “Para definição dos preços de aquisição dos produtos da agricultura familiar e suas organizações, o órgão responsável pela compra deverá realizar, no mínimo, 3 (três) pesquisas devidamente documentadas no mercado local ou regional”.

A Resolução Nº 59 de 10 de julho de 2013 busca simplificar o processo de formação de preços para a modalidade Compra com Doação Simultânea, estabelecendo a média de três pesquisas de preços no mercado atacadista local ou regional verificados nos últimos doze meses.

Cabe, portanto, majoritariamente à Conab a fixação dos preços praticados no Programa, de acordo com as normas definidas pelo GGPA expostas. Para aferir a aderência dos preços praticados pelo PAA às cotações correntes no mercado, a Tabela 5 estabelece um comparativo entre os preços disponibilizados pela Conab para o ano de 2013 e a média anual dos preços dos mesmos produtos efetivamente praticados na CeasaMinas, unidade Grande BH.

Nota-se pela Tabela em comento, que os preços referenciais da Conab para 2013 foram, em mais de 27% inferiores aos preços médios praticados no mercado da unidade Grande BH da CeasaMinas, no mesmo ano. Em um total de 86 produtos comparados, em apenas 10 deles, os preços da Conab foram superiores aos praticados no Entrepasto.

Para aprofundar a investigação em perspectiva mais regional e tendo em vista que a média anual de preços no entreposto de Contagem pode contaminar as análises, cuidou-se, na Tabela 6, de proceder uma comparação, entre os preços efetivamente pagos no âmbito da Conab em determinada data disponível no sistema de consultas e o preço praticado na unidade da CeasaMinas mais próxima possível do município cujo produto fora comprado, na mesma data. Para tanto, foram escolhidos os 20 principais produtos comercializados pelo unidade Grande BH¹² em 2013.

Tabela 6: Comparativo entre o preço praticado pela Conab e o preço praticado na CeasaMinas

Produto	Preço Ceasa	Unidade Ceasa	Preço Conab	Município de Aquisição	Data	P.Ceasa/P.Conab
Batata Lisa	R\$ 1,15	Barbacena	R\$ 0,91	Barbacena	30/09/2013	26,37%
Laranja Pêra	R\$ 0,80	Barbacena	R\$ 0,75	Barbacena	26/02/2013	6,67%
Tomate Santa Cruz	R\$ 1,07	Barbacena	R\$ 0,85	Alfredo Vasconcelos	31/05/2013	25,88%
Banana Prata	R\$ 1,67	Barbacena	R\$ 1,33	Alfredo Vasconcelos	29/05/2012	25,56%
Maçã	R\$ 2,41	Barbacena	R\$ 2,00	Barbacena	18/02/2013	20,50%
Cebola	R\$ 1,80	Barbacena	R\$ 1,24	Alfredo Vasconcelos	14/02/2013	45,16%
Ovos Caipira	R\$ 3,20	Contagem	R\$ 2,70	Ouro Preto	11/09/2012	18,52%
Banana Nanica	R\$ 1,00	Governador Valadares	R\$ 0,87	Governador Valadares	02/10/2013	14,94%
Melancia	R\$ 0,80	Caratinga	R\$ 0,60	Inhapim	28/08/2013	33,33%
Cenoura	R\$ 0,91	Barbacena	R\$ 0,81	Barbacena	18/02/2013	12,35%
Abacaxi	R\$ 1,83	Uberlândia	R\$ 1,29	Uberaba	21/06/2012	41,86%
Repolho Híbrido	R\$ 0,32	Governador Valadares	R\$ 0,38	Governador Valadares	02/10/2013	-15,79%
Moranga Híbrida	R\$ 1,00	Barbacena	R\$ 0,59	Barbacena	30/09/2013	69,49%
Arroz	R\$ 1,53	Contagem	R\$ 1,66	Conceição do Mato Dentro	05/09/2012	-7,83%
Mamão Formosa	R\$ 1,11	Juiz de Fora	R\$ 1,00	Cataguases	08/07/2013	11,00%
Chuchu	R\$ 0,54	Governador Valadares	R\$ 0,56	Governador Valadares	02/10/2013	-3,57%
Manga	R\$ 2,00	Caratinga	R\$ 1,58	Inhapim	28/08/2013	26,58%
Mandioca	R\$ 1,14	Governador Valadares	R\$ 0,62	Governador Valadares	02/10/2013	83,87%
Limão	R\$ 1,90	Governador Valadares	R\$ 0,88	Governador Valadares	02/10/2013	115,91%
Mamão Hawái	R\$ 2,25	Barbacena	R\$ 1,29	Luminárias	11/12/2012	74,42%
Média						31,26%

Fonte: Conab e Seest/Detec/CeasaMinas

Uma vez mais, observa-se que os preços praticados pela Conab foram inferiores aos efetivamente observados na CeasaMinas. Nesta comparação, a diferença foi de mais de 31%. Em 20 observações, apenas em 3 oportunidades os preços da Conab foram superiores aos da CeasaMinas. Merece menção, ainda, o fato de que um produtor de Limão que comercializou na unidade da CeasaMinas de Governador Valadares em 02/10/2013, auferiu um preço quase 116% superior ao produtor que vendeu o mesmo produto no âmbito do PAA no município no mesmo dia.

¹² O terceiro produto comercializado na CeasaMinas em volume no ano de 2013 foi o Tomate Longa Vida, entretanto, a variedade não consta do banco de dados da Conab, razão pela qual, foi considerado aqui a cultivar “Santa Cruz”. Pela mesma razão, os Ovos de Granja foram substituídos pelo produto de origem de aves da raça caipira.

6 PAGAMENTO AOS FORNECEDORES NO PAA

Para fazer jus ao pagamento pela comercialização de seus produtos no âmbito do PAA, os produtores já deverão dispor da DAP, ter previamente se cadastrado nos termos dos editais ou chamadas públicas, fornecer os produtos, emitir Notas Fiscais e receber o ateste pelo recebedor.

A maioria das modalidades é operacionalizada pela Conab, e esta, que comercializa apenas com associações de produtores, exige além dos documentos referidos, comprovação de que a mercadoria é de produção própria e livre de penhora, além de certidões negativas do INSS, FGTS, Dívida Ativa da União e Receita Federal, CADIN e CNDT.

Diversos autores trouxeram à baila a dificuldade por parte dos produtores em obter o pagamento pela venda das mercadorias no PAA. Chmielewska *et al.* (2010) efetua um estudo da situação de Sergipe e, por meio de entrevistas constata que o atraso de pagamento é uma das questões mais críticas do Programa. Os autores relatam que o desconhecimento das regras do PAA por parte dos agricultores aliado à excessiva burocracia da Conab são as principais razões do atraso.

Vieira (2008) realizando estudo sobre o município mineiro de Paracatu, relata que a maioria dos entrevistados cita o atraso no pagamento como fator que inviabiliza o planejamento e provoca o descumprimento do cronograma. A morosidade acarreta sérios prejuízos no fluxo de caixa dos empreendimentos familiares. A autora constata que as principais causas dos atrasos no município é a operacionalização do processo, centralizada na sede da associação de produtores no município vizinho de João Pinheiro. O estudo também apontou que os atrasos têm contribuído para a descontinuidade da participação do produtor no Programa.

Em estudo realizado sobre a execução do PAA em Pernambuco, Gomes e Bastos (2006) relatam a dificuldade burocrática enfrentada pela prefeitura de Recife na operacionalização do programa atrasando os pagamentos aos fornecedores. Aqueles atrasos resultaram em receio por parte dos produtores em manter seus compromissos de fornecimento. Igualmente em Pernambuco, quando a operacionalização é feita pela Conab, as associações têm dificuldades com o fluxo de documentação.

Em Pereira Barreto/SP, estudo sobre agricultores assentados a cargo de Silva *et al.* (2009) mostra que sete em onze entrevistados mencionaram o atraso de pagamentos como o principal problema do PAA. Também no município paulista, os produtores asseveram que deixariam de participar do Programa caso os atrasos persistissem.

Por derradeiro, estudos realizados pelo próprio governo ratificam a dificuldade existente na operacionalização do Programa quanto à pontualidade do pagamento. No “Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA 2003-2010” (2010), o GGPAA realiza diversas pesquisas em diversos períodos e regiões brasileiras e constata que os atrasos nos pagamentos são “o mais recorrente problema apontado em relação a operação do PAA”. O problema, segundo o estudo, é acentuado em modalidades que têm os estados e municípios como parceiros. Nessas situações, a burocracia federal se soma à burocracia interna dos entes.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, em seu “Estudo Comparativo das Diferentes Modalidades do PAA – Região Nordeste” (2006) revela que grande parte dos produtores ouvidos relatou alguma espécie de atraso no pagamento. Registra-se, também, que o próprio Banco do Brasil encontrou dificuldades para a operacionalização dos créditos. O desconhecimento por parte dos agricultores e dificuldades no fluxo de documentos e prestação de contas foram entraves à agilidade do pagamento.

Na maioria dos estudos citados, observa-se que os atrasos de pagamento variam de um a seis meses, podendo chegar a um ano. Todo esse cenário, vem ao encontro da dificuldade e/ou desinteresse demonstrado em Cunha *et al.* (2013). Visando minorar o problema, e a partir da constatação geral acerca da existência desse entrave, foi estabelecido o cartão magnético individual para o pagamento aos fornecedores diretamente na agência bancária.

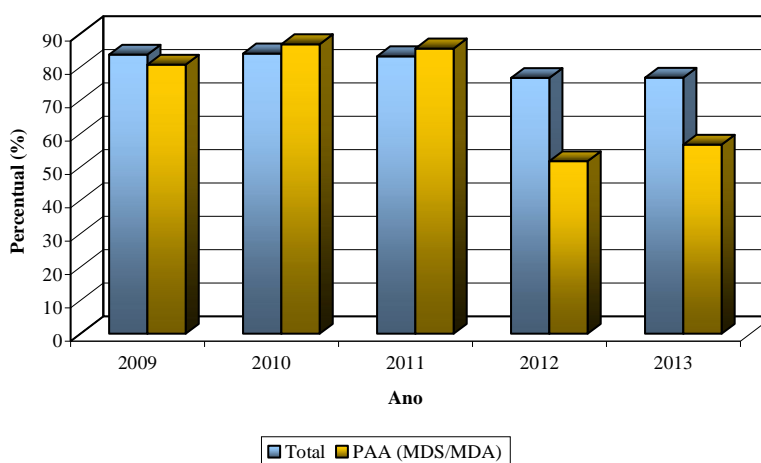
7 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PAA

Os programas governamentais são concebidos com a finalidade de atingir um determinado objetivo que vise à melhoria da qualidade de vida de um segmento populacional o que deverá se estender por toda a sociedade. Para ser eficiente, o programa não só deve bem focar a questão a ser solucionada, como deve ser de operacionalização factível.

É fato que o governo vem investindo recursos crescentes no PAA, e uma forma de checar a operacionalidade do Programa é levantar a execução orçamentária das rubricas a ele associadas, tanto no MDA quanto no MDS. Em meio a problemas de baixo preço e atraso no pagamento, a análise da execução orçamentária pode fornecer importantes subsídios ao estudo.

O Gráfico 2, estabelece um comparativo entre a execução orçamentária¹³ total da União e a execução orçamentária do PAA, tomando de forma conjunta todas as rubricas que compõem o Programa em ambos os ministérios que o executam.

Gráfico 2: Comparativo entre a execução orçamentária total da União e do PAA (2009-2013)



Fonte: Tesouro Nacional, MDA e MDS

Nota-se que a execução orçamentária do Programa foi bem próxima do verificado no universo de despesas federais nos anos de 2009, 2010, e 2011. No primeiro ano, o percentual de execução total foi maior que o percentual do PAA, ocorrendo o inverso em 2010 e 2011. Nos anos de 2012 e 2013, entretanto, o percentual da despesa liquidada no PAA foi pouco superior à metade da dotação orçamentária prevista para o Programa o que fez com que ficasse bem abaixo do percentual de execução total, que também foi pouco expressivo no período. Em média, entre 2009 e 2013, a União Federal executou 80,9% de seu orçamento, enquanto o PAA obteve 72,3% de execução.

É fato, que em todos os exercícios financeiros da União existem contingenciamentos de despesas previstas no orçamento nas mais diversas rubricas em várias intensidades. Nesse sentido, a condição dos gastos do PAA de despesa discricionária¹⁴ o torna uma rubrica alvos de contingenciamentos quando a necessidade se apresenta. Entretanto, o comparativo entre o resultado final geral dos orçamentos e o PAA sugere bons parâmetros de análise.

¹³ A execução orçamentária aqui exposta é o percentual resultante da relação entre a despesa liquidada (despesa pública empenhada e cujo recebimento do serviço/material já foi atestado mesmo que ainda não pago) e a dotação orçamentária (valor previsto na Lei Orçamentária Anual acrescido de suplementações ou líquido de anulações posteriores).

¹⁴ São aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, analisando a participação do agricultor familiar no PAA, os preços praticados no âmbito do Programa, o prazo de pagamento e a execução orçamentária e, em confronto com o constatado em Cunha *et al.* (2013) cabe considerar:

i) Embora seja crescente ao longo do tempo, ainda é muito baixa a participação dos agricultores familiares no PAA. Um programa concebido também para estimular o segmento e já conta com dez anos de implementação deveria atender a um percentual maior do público alvo.

ii) Os agricultores familiares das regiões Norte e Nordeste são relativamente menos atendidos pelo Programa que os produtores das demais regiões. Isso demonstra que agricultores de áreas mais carentes do país têm mais dificuldade em acessar o PAA.

iii) A título de relativização, o volume de alimentos adquiridos no PAA em 2012 (529 mil toneladas) representa apenas pouco mais de 22% de toda a oferta de hortigranjeiros no mesmo ano na unidade Grande BH da CeasaMinas. Em um país onde mais de 34% da população reside em domicílios com algum nível de insegurança alimentar¹⁵, e onde o setor público é um grande consumidor de alimentos, o volume é tímido considerando a finalidade do Programa.

iv) A metodologia de cálculo de preços privilegia a regularidade, entretanto, as sazonalidades nas cotações podem ser importantes porque refletem questões como safra, clima, insumos, cultura, preferências do consumidor, preço do bem substituto, entre várias outras. Tanto o agricultor quanto o ente que adquire a produção pode ser prejudicado pela inobservância de tais questões. Ademais, a metodologia referida mostra-se diferenciada para algumas modalidades, o que pode causar problemas desnecessários de execução.

v) Muito embora seja positivo o estabelecimento de regras claras para a obtenção dos preços a serem praticados no PAA, evitando abusos e desvios, as cotações praticadas são manifestamente inferiores às praticadas no mercado. Como as ceasas reúnem um conjunto de atacadistas que comercializam os mais diversos produtos, refletem, portanto, com alguma exatidão, o mercado atacadista da região como um todo. As diferenças de preços que variaram em média de 27% a 31%, são expressivas e são fatores que contribuem para que os produtores prefiram aquelas centrais.

vi) Os produtos constantes na tabela de preços da Conab não possuem classificação nem especificação adequada da variedade, o que pode levar os fornecedores a ofertarem produtos relativamente inferiores.

vii) Os limites anuais fixados para cada estabelecimento são pouco consideráveis posto que, o numerário máximo possível não remunera sequer um salário mínimo mensal para toda a unidade familiar produtiva. Nessas condições, embora a regra favoreça o atendimento a uma quantidade maior de agricultores, existe a tendência de que o produtor crie a cultura de destinar a totalidade de sua produção a um mercado atacadista ou similar.

viii) Mesmo com uma dotação tímida para a dimensão do país (a título de comparação, o valor destinado para as rubricas em 2013 não chega a 49% de todo o numerário financeiro movimentado na CeasaMinas Grande BH, no mesmo ano, na comercialização de hortigranjeiros), a execução orçamentária do Programa declinou no último biênio. Portanto, duas questões podem ser colocadas: a) Os problemas encontrados na execução do PAA já têm desestimulado a participação dos produtores em 2012 e 2013; e b) No período de declínio da execução houveram contingenciamentos orçamentários governamentais que englobaram o Programa.

ix) O atraso no pagamento aos fornecedores é comprovadamente outro fator de desestímulo à participação no Programa em todo o país. Enquanto em uma ceasa o produtor recebe em espécie ou em ordem de pagamento no ato da venda, o fornecedor no âmbito do PAA pode aguardar mais de seis meses para o recebimento do valor a que faz jus.

¹⁵ Percentual obtido pela Pnade 2009 Segurança Alimentar, que estabelece os níveis leve, moderado e grave para a insegurança alimentar identificada nos domicílios.

x) É constatado o desconhecimento das regras do Programa pelos atores envolvidos no processo. A falta de esclarecimento por partes como o Banco do Brasil, prefeituras e associações assim o demonstra. Associações de produtores normalmente têm dificuldades para lidar com regulamentos complexos.

xi) A burocracia tem sido prejudicial na execução do PAA. É importante salientar que abusos e desvios devem ser prevenidos e combatidos inclusive com procedimentos e rotinas, mas devem ser desenvolvidas estratégias para que não seja prejudicada a boa execução dos programas.

xii) Os problemas na operacionalização do PAA estão mais concentrados nas atividades meio, o que torna o cartão magnético individual apenas um facilitador pontual, não significando necessariamente uma solução.

Sumamente, o PAA é um indiscutível instrumento de inclusão social que visa estimular à agricultura familiar e combater a insegurança alimentar e, pelas dimensões do país e estreiteza orçamentária, não deve ostentar a pretensão de ser o único absorvedor de toda a produção daquele segmento. Entretanto, para que possa ser mais eficiente no auxílio ao público-alvo, urge: a) a reorganização dos procedimentos; b) a veiculação de melhores informações acerca das regras do Programa a todas as partes envolvidas; c) a pontualidade do pagamento ou mecanismos de adiantamento parcial anterior aos procedimentos burocráticos de ateste de recebimento; d) fixação de classificações e descrição precisa da variedade dos produtos evitaria a aquisição de mercadorias inferiores; e) fidelidade dos preços aos praticados no mercado regional via utilização dos preços das ceasas de datas imediatamente anteriores; e f) disponibilização de espaços no interior dessas centrais para a aquisição de produtos.

As prefeituras e entidades de extensão rural e assistência técnica podem exercer um papel mais intenso em apoio aos produtores e associações principalmente no trato burocrático e organizacional. Por seu turno, as ceasas têm muito a acrescentar a esse processo, não somente por serem pólos de comercialização de uma variedade considerável de produtos, mas também para a obtenção de informações de preços seguramente representativas do mercado atacadista regional e que são largamente disponibilizadas em curta periodicidade.

Para atingir objetivos precisos, as ações governamentais devem ser constantemente revisadas e aperfeiçoadas. No presente caso, páginas importantes na história do país podem ser escritas pela associação entre o estímulo à agricultura familiar e a promoção da segurança alimentar. Para tanto, medidas devem ser tomadas para que a credibilidade do programa, fator essencial para seu sucesso, não sucumba no emaranhado burocrático como tantas outras iniciativas meritórias em essência.

9 REFERÊNCIAS

BRASIL, Companhia Nacional de Abastecimento. *Preços Praticados no PAA – Programa de Aquisição de Alimentos*. Sistema de consulta de preços praticados no PAA em todo o país. Disponível em <http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultaprecopaa.do?method=abrirConsulta>. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. *Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar*. Cartilha de instruções. Brasília, 2013.

BRASIL. Decreto n.º 7.775 de 04 de julho de 2012. *Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Decreto n.º 8.026 de 06 de junho de 2013. *Altera os Decretos n.º 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; n.º 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; n.º 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/Decreto/D8026.htm. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. *Balço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA 2003 a 2010.* Brasília: 2010.

BRASIL. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. *Resolução n.º 29 de 23 de maio de 2008. Estabelece parâmetros para a definição dos preços de referência para efeitos de aquisição de produtos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.* Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=109465>. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. *Resolução n.º 34 de 02 de dezembro de 2008. Altera a Resolução n.º 29, de 23 de maio de 2008, que estabelece parâmetros para a definição dos preços de referência para efeitos de aquisição de produtos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.* Disponível em <http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=107847>. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. *Resolução n.º 39 de 26 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os preços de referência para a aquisição dos produtos da agricultura familiar sob as modalidades Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos e dá outras providências.* Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=113634>. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. *Resolução n.º 50 de 26 de setembro de 2012. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA.* Disponível em http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/paa/Resolucao_no_50-de_26_de_setembro_de_2012.pdf. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. *Resolução n.º 59 de 10 de julho de 2013. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências.* Disponível em <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/resolucoes-do-grupo-gestor/Resolucao%2059%20GGPAA.pdf>. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Censo agropecuário de 2006.* Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/>. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2009.* Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Lei Federal n.º 10.696, de 02 de julho de 2003. *Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.*

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Lei Federal n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011. *Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.ºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *PAA Data*. Sistema de consulta de dados do PAA. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura. Acesso em Dezembro de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Estudo Comparativo Entre as Diferentes Modalidades do PAA – Região Nordeste*. Brasília: 2006.

BRASIL. Secretaria de Agricultura Familiar. *Relatório de Gestão do Exercício de 2009*. Brasília, março de 2010.

BRASIL. Secretaria de Agricultura Familiar. *Relatório de Gestão do Exercício de 2010*. Brasília, março de 2011.

BRASIL. Secretaria de Agricultura Familiar. *Relatório de Gestão do Exercício de 2011*. Brasília, março de 2012.

BRASIL. Secretaria de Agricultura Familiar. *Relatório de Gestão do Exercício de 2012*. Brasília, março de 2013.

BRASIL. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. *Relatório de Gestão do Exercício de 2009*. Brasília, 2010.

BRASIL. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. *Relatório de Gestão do Exercício de 2010*. Brasília, 2011.

BRASIL. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. *Relatório de Gestão do Exercício de 2011*. Brasília, 2012.

BRASIL. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. *Relatório de Gestão do Exercício de 2012*. Brasília, 2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*. Dez/2009. Brasília, Dezembro de 2009.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*. Dez/2010. Brasília, Dezembro de 2010.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*. Dez/2011. Brasília, Dezembro de 2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*. Dez/2012. Brasília, Dezembro de 2012.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*. Nov/2013. Brasília, Dezembro de 2013.

BRASIL. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. *Consulta de informações orçamentárias*. Disponível em <https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico>. Acesso em Fevereiro de 2014.

CHMIELEWSKA, D; SOUZA, D.; LAURETE, C. A. *O Programa de Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as Práticas dos Agricultores Participantes Orientadas ao Mercado: Estudo de Caso no Estado de Sergipe*. Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (Texto para Discussão 1.510). Brasília, 2010.

CUNHA, A. R. A. A.; VEIGA JUNIOR, W.G.; SILVA, T. C. F. ; ROSA, E. P. e CONCEIÇÃO, D. B. *Perfil do Produtor Usuário do Mercado Livre do Produtor – MLP na CeasaMinas – Unidade Grande Belo Horizonte*. Estudos Técnicos das Centrais de Abastecimento de Minas - CeasaMinas. Contagem, 2013.

GUILHOTO, J. J. M.; ICHIHARA, S. M.; SILVEIRA, F. G.; DINIZ, B. P. C.; AZZONI, C. R. e MOREIRA, G. R. C. *A Importância da Agricultura Familiar no Brasil e em seus Estados*. XXXV Encontro Nacional de Economia. Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. Recife, 2007.

GOMES, A.; BASTOS, F. *Limites e Expectativas da Inserção da Agricultura Familiar no PAA em Pernambuco*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2006.

REINACH, S. R, CORÁ, M. A. e BONDUKI, M. *A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar*. XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2012.

SILVA, F. C. et al. *Programa de Aquisição de Alimentos e Os Agricultores Assentados e Reassentados do Município de Pereira Barreto-SP*. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2009.

VIEIRA, D. F. A. *Influência do Programa de Aquisição de Alimentos na Comercialização dos Produtos da Agricultura Familiar: O Caso do Município de Paracatu em Minas Gerais*. Brasília, dezembro de 2008. Dissertação (Mestrado em Agronegócio). Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília. Brasília, 2008.