

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO

DE ALIMENTOS (PAA) E

GARANTIA-SAFRA (GS)

*Da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), em
atendimento ao que dispõe a Resolução do Senado Federal nº 44,
de 2013.*

Presidente: Senador IVO CASSOL
Relatora: Senadora ANA AMÉLIA

Brasília – DF
27 de novembro de 2018

PREFÁCIO

A avaliação e a discussão de políticas públicas pelo Senado Federal têm sido realizadas pelo quinto ano consecutivo, conforme previsto na Resolução do Senado Federal (RSF) nº 44, de 2013, a qual estabelece que as comissões permanentes da Casa devem realizar as referidas atividades anualmente. O regular exercício da avaliação de políticas públicas coaduna-se tanto com as prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional, como com a divulgação de informações estratégicas para a gestão pública nacional, contribuindo, inclusive, para aperfeiçoar o processo legislativo brasileiro.

Nos anos anteriores, avaliaram-se as seguintes políticas direcionadas para o agronegócio brasileiro: o Planejamento, a Execução e o Controle do Crédito Rural no Brasil (2014); as políticas públicas sobre Recursos Hídricos para a Agricultura na Região Semiárida Nordeste (2014); a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (2015); a política de Defesa Agropecuária (2015); o Programa de Subvenção do Prêmio do Seguro Rural (2016); e a política de Pesquisa Agropecuária no Brasil (2017).

As avaliações realizadas, consubstanciadas em relatórios em que se identificaram tanto as virtudes, como os desafios inerentes às políticas supracitadas, permitiram o encaminhamento de medidas para o aprimoramento dos mecanismos de execução dessas políticas, como a realização de audiências públicas para o debate de questões específicas e a apresentação de proposições legislativas.

Em 2018, as políticas públicas avaliadas pela CRA são o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Garantia-Safra (GS). O relevo dessas políticas públicas reside, principalmente, no seu impacto social, pois, com o objetivo de promover a segurança alimentar e o dinamismo econômico da agricultura familiar, beneficiam um elevado número de pessoas, agricultores ou não, que se encontram nas camadas menos favorecidas da sociedade, muitas vezes, em situação de vulnerabilidade social.

As atividades propostas e aprovadas em plano de trabalho visaram a promover o conhecimento público de dados e informações concretas acerca dessas políticas, proporcionando o debate sobre a atuação governamental na esfera federal, sua integração com as esferas estaduais e municipais e com a iniciativa privada. Ademais, contribuíram para propor aprimoramentos e inovações necessárias do marco legal do GS e do PAA.

Destarte, o presente Relatório traz uma sucinta explicação sobre a forma de execução dessas políticas públicas, relaciona as normas que compõem seu arcabouço legal e realiza uma análise sobre os principais desafios identificados. Ao final, são propostos encaminhamentos com vistas ao aprimoramento do Programa de Aquisição de Alimentos e do Garantia-Safra.

Senadora ANA AMÉLIA
Relatora



Sumário

1. Apresentação	1
2. Metodologia para avaliação do Garantia Safra e do Programa de Aquisição de Alimentos.....	2
3. Características do Garantia-Safra	4
3.1 Base Legal do Garantia-Safra	4
3.2 Objetivos do Benefício Garantia-Safra	5
3.3 Recursos do Fundo Garantia-Safra	7
3.4 Dos Beneficiários do Garantia-Safra	8
3.5 Gestão do Garantia-Safra e Funcionamento da Ação	8
3.6 Histórico de Execução do Garantia-Safra	10
3.7 Análise do Garantia-Safra	14
a) Transparência e Controle Social.....	15
b) Planejamento e previsão orçamentária	16
c) Processo de seleção dos participantes beneficiários do Programa	17
d) Metodologia e execução da verificação de perda de safra	19
e) Articulação do Garantia-Safra com ações que visem à melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o semiárido	21
3.8 Síntese da Audiência Pública sobre o Garantia-Safra	23
4. Características do Programa de Aquisição de Alimentos.....	34
4.1 Base legal do Programa de Aquisição de Alimentos	34
4.2 Objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos.....	34
4.3 Recursos do Programa de Aquisição de Alimentos.....	35
4.4 Beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos.....	35
4.5 Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos.....	36
4.6 Histórico de Execução do Programa de Aquisição de Alimentos....	39
4.7 Análise do Programa de Aquisição de Alimentos.....	43
a) Transparência	43
b) Planejamento e previsão orçamentária	43
c) Processo de seleção dos participantes	44
d) Modalidades do PAA	45
4.8 Focalização e Articulação do Programa de Aquisição de Alimentos com outros programas	52
4.9 Síntese da Audiência Pública sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.....	53
5. Conclusões.....	66
6. Encaminhamentos	69
Bibliografia.....	70



1. Apresentação

Com base na Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária da Casa aprovou o Requerimento (RRA) nº 7, de 2018, em reunião do dia 13 de março de 2018.

A referida proposição definiu que a CRA avaliaria, no corrente ano, as Políticas Públicas consubstanciadas no Garantia-Safra e no Programa de Aquisição de Alimentos. Esses dois programas consistem em ações do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar.

O Garantia-Safra está alinhado com o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil previsto no inciso III do art. 3º da Constituição Federal, ao contribuir para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Além disso, ao prover o pagamento de um benefício de caráter humanitário a pequenos agricultores que sofreram frustração de safra, contribui para a mitigação do êxodo rural, favorecendo a fixação do homem no campo e fomentando a atividade agrícola.

Vinculado ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Garantia-Safra foi concebido, inicialmente, como uma ação voltada para os agricultores familiares que vivem no Nordeste do Brasil e no Norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. A região é a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), majoritariamente semiárida e que sofre perda sistemática de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas.

A Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012, autorizou, no entanto, o Poder Executivo a incluir no Garantia-Safra agricultores familiares de municípios situados fora da área da Sudene, desde que atendidos alguns requisitos, a exemplo da comprovação de que os agricultores familiares se encontram em municípios com perdas sistemáticas de produção em função da seca ou excesso de chuva.



Já o Programa de Aquisição de Alimentos contribui, também, para materializar a disposição do art. 187, II, da Constituição Federal (CF), segundo o qual “a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente”, entre outros temas, “a garantia de comercialização” (art. 187, II). Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção.

O PAA, além de garantir renda ao pequeno produtor brasileiro, contribui para aprimorar as estratégias de segurança alimentar e nutricional no País, uma vez que parte dos produtos adquiridos pelo programa é destinada a entidades da rede socioassistencial, tais como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias. Além disso, os produtos do PAA também podem compor cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal destinadas ao sustento de famílias hipossuficientes em todo o território nacional.

1. Metodologia para avaliação do Garantia Safra e do Programa de Aquisição de Alimentos

A presente avaliação do Garantia Safra e do Programa de Aquisição de Alimentos foi realizada considerando os critérios e parâmetros metodológicos disponíveis no documento “Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal”, publicado pelas Consultorias Legislativa e de Orçamentos do Senado Federal¹.

Em breve síntese, destaca-se que a avaliação de políticas públicas pode priorizar:

¹ Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em 16/11/2018.



- a) a estrutura, relacionada aos recursos materiais e humanos adequados à consecução dos objetivos da política;
- b) os processos, que abrangem o conjunto de regras e procedimentos que norteiam a execução da política;
- c) os resultados, os quais correspondem à repercussão das ações na realidade social.

Ao enfatizar essas dimensões, a avaliação realizada pode priorizar se a política atende aos critérios da economicidade (focaliza o custo dos insumos alocados para a execução da política), da eficiência (aborda a otimização da relação existente entre insumo e produto), da eficácia (avalia o alcance dos objetivos definidos em termos de entrega de bens e serviços) ou mesmo da efetividade (que tem por escopo investigar a repercussão da política avaliada na realidade social). Já em relação aos objetivos que pretende alcançar, a avaliação deve: *(i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas, quando necessários e oportunos*².

Ainda conforme o documento elaborado pelas Consultorias do Senado Federal:

Para o cumprimento dessa função, as equipes de assessoramento envolvidas na avaliação de políticas públicas no Senado poderão trabalhar em dois níveis. No primeiro, quando coletam dados e informações e os consolidam diretamente para produzir um relatório de avaliação. Sob esse prisma, a aproximação com as equipes do TCU é essencial para fortalecer a integração entre as instâncias responsáveis pelo controle externo. No segundo nível, complementar ao primeiro, as equipes de assessoramento analisam e consolidam informações constantes de estudos e avaliações previamente realizados por outras instituições, tais como relatórios produzidos por universidades, centros de pesquisa e instituições privadas, pelos próprios órgãos responsáveis pela execução da política avaliada, por organizações internacionais e, especialmente, os relatórios de auditorias anteriormente realizadas pelo TCU.

² Vide “Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal”, pág. 4.

Diante do exposto, a metodologia que representou parâmetro para a avaliação das políticas indicadas abrangeu as seguintes atividades: a) revisão da bibliografia referente ao tema, na análise da legislação correlata; b) requisição de informações a órgãos públicos; e c) realização de audiências públicas. Registra-se, no entanto, que a avaliação realizada não abrangeu todas as análises possíveis relacionadas ao Programa de Aquisição de Alimentos e ao Garantia Safra, mas focou nos aspectos mais relevantes e críticos dessas políticas, estratégicas para a economia brasileira, especialmente aos pequenos produtores rurais do País.

Acrescente-se que, ao proceder a avaliação de políticas públicas, o Parlamento deve priorizar as questões estruturantes da ação governamental, aprimorando suas prerrogativas constitucionais de fiscalização e consolidação da ordem jurídica por meio de lei. A observância desses quesitos contribui para evitar a ocupação da agenda legislativa com questões que podem ser equacionadas no âmbito do Poder Executivo, sem a necessidade de intervenção direta do Congresso Nacional, medida congruente com o princípio da separação e equilíbrio entre os Poderes da República.

2. Características do Garantia-Safra

2.1 Base Legal do Garantia-Safra³

O Fundo Garantia-Safra e o Benefício Garantia-Safra foram criados pela Medida Provisória (MPV) nº 11, de 2001, posteriormente convertida na Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002. A Ação consiste na formação de um fundo financeiro a partir de recursos oriundos das contribuições dos agricultores assistidos, estados e municípios aderidos ao Programa, e da União para custear o pagamento de um benefício a pequenos agricultores familiares residentes na área de abrangência da Superintendência

³ No decorrer do presente Relatório, em razão das características dessa política pública, há referências a três termos distintos para sua designação: I – “Fundo Garantia-Safra”, para dar enfoque aos recursos que compõem a política pública e ao conjunto de regras e estrutura para a gestão desses recursos; II – “Benefício Garantia-Safra”, que ressalta o processo de pagamento aos beneficiários da política pública; e III – “Programa Garantia-Safra”, para se referir à ação governamental como um todo.



do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que venham a perder mais de 50% de sua produção em decorrência de estiagem ou excesso hídrico.

Inicialmente instituídos sob a denominação Fundo Seguro-Safra e Benefício Seguro-Safra, o marco legal do Fundo e do Benefício passou por alterações posteriores, a exemplo da Lei nº 10.700, de 9 de julho de 2003, que, além de outras alterações no funcionamento do Fundo, deu a sua atual denominação, e a Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, que incluiu a hipótese de pagamento do benefício em caso de excesso hídrico.

O regulamento do Fundo e do Benefício é estabelecido pelo Decreto nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004, que, entre outros assuntos, define a estrutura de Gestão do Programa e detalha as competências dos participantes.

Adicionalmente, devem ser observadas normas estabelecidas em portarias da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), a exemplo da Portaria SAF nº 42, de 7 de dezembro de 2012, que dispõe sobre os procedimentos de verificação de perda do Garantia-Safra, e as resoluções do Comitê Gestor do Garantia-Safra que, entre outros assuntos, estabelecem anualmente: o valor do benefício⁴; o valor das contribuições dos participantes; a quantidade de cotas disponibilizadas pelo Programa para a respectiva safra, bem como sua distribuição entre os estados participantes.

2.2 Objetivos do Benefício Garantia-Safra

De acordo com o art. 1º da Lei nº 10.420, de 2002, o Benefício Garantia-Safra tem o objetivo de: garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico, situados na área de atuação da Sudene⁵.

⁴ Observado o limite de R\$ 1.200,00, estabelecido no § 1º do art. 8º da Lei nº 10.420, de 2002.

⁵ Existe, porém, a possibilidade de o Poder Executivo incluir no Programa agricultores familiares de outros municípios situados fora da área de abrangência da Sudene, na forma do § 4º do art. 1º da Lei nº 10.420, de 2002, desde que atendidos os seguintes requisitos: I - comprovação de que os agricultores familiares se encontram em Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra em



Além disso, a partir da Exposição de Motivos da MPV nº 11, de 2001, é possível extrair outros objetivos e princípios que orientaram à implementação dessa política pública:

I – evitar o clientelismo político e adotar critérios de transparência e procedimentos que permitam a fiscalização da sociedade nas ações de combate e mitigação dos efeitos da seca;

II – estabelecimento de ação estatal de caráter permanente, em contraposição à adoção de ações emergenciais, com vistas a mitigar os efeitos da seca, em virtude da invariável recorrência do fenômeno da estiagem na Região Nordeste;

III – ação focada nas famílias de agricultores familiares com pouca ou nenhuma terra, por constituir parcela especialmente vulnerável aos efeitos da seca;

IV – objetivo principal de curto prazo é o de restituir o poder aquisitivo do público-alvo da ação;

V – estimular a adoção de tecnologias agrícolas adaptadas ao semiárido;

VI – reduzir as tensões sociais e proporcionar maior segurança a agricultores.

Verifica-se, em síntese, que o Benefício Garantia-Safra foi implementado para ser uma política pública permanente, de caráter essencialmente humanitário, que busca, em caso de eventos climáticos adversos, promover a restituição do poder de compra para uma parcela da população especialmente vulnerável às secas, aliando, no longo prazo, o objetivo de desenvolver uma agricultura resiliente em relação às condições do Semiárido.

razão de estiagem ou excesso hídrico, conforme regulamento; II - dimensionamento do número de agricultores potencialmente beneficiados; III - existência de disponibilidade orçamentária, após atendimento da área de abrangência da Sudene; IV - cumprimento do disposto no art. 5º, que diz respeito à adesão e contribuição de estados e municípios; e V - estabelecimento de metodologia de apuração específica de perdas de safras dos agricultores pelo órgão gestor.



2.3 Recursos do Fundo Garantia-Safra

Conforme o art. 2º da Lei nº 10.420, de 2002, constituem recursos do Fundo Garantia-Safra: I - a contribuição individual do agricultor familiar; II - as contribuições anuais dos Estados e seus Municípios que aderirem ao Programa; III - os recursos da União direcionados para a finalidade; IV - o resultado das aplicações financeiras de seus recursos.

As contribuições dos agricultores, dos municípios, dos estados e da União são estabelecidas em porcentagem da previsão do benefício a ser pago no ano, observando os limites estabelecidos no art. 6º da Lei nº 10.420, de 2002:

I – contribuição, por adesão, do agricultor familiar: até 2%;

II – contribuição anual do município: até 6%;

III – contribuição anual do estado: até 20%;

IV – contribuição anual da União: até 40%.

Caso o montante de benefícios efetivamente pagos no ano supere o valor esperado e o Fundo não conte com recursos suficientes para fazer frente às despesas, a União antecipará os recursos necessários para o pagamento dos benefícios, na forma do § 1º do art. 6º da Lei nº 10.420, de 2002.

Os recursos do Fundo Garantia-Safra são destinados exclusivamente para o custeio das seguintes despesas:

I – pagamento do Benefício Garantia-Safra;

II – remuneração da instituição financeira federal em que os recursos do Fundo são mantidos.

Em contrapartida, a instituição financeira federal na qual são mantidos os recursos do Fundo deve remunerar as respectivas disponibilidades, no mínimo, pela taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC).



2.4 Dos Beneficiários do Garantia-Safra

São potenciais beneficiários do Programa Garantia-Safra agricultores familiares residentes em municípios localizados na área de abrangência da Sudene e cuja renda média bruta familiar mensal nos doze meses que antecederem à inscrição não exceder a um e meio salário-mínimo, excluídos os benefícios previdenciários rurais.

Para adesão, é necessário que o agricultor familiar cultive, na respectiva safra, área não superior a cinco hectares de pelo menos uma entre as seguintes culturas: feijão, milho, arroz, mandioca, ou algodão. Havendo a possibilidade de o órgão gestor do Fundo incluir outras culturas sujeitas à cobertura do Fundo Garantia-Safra.

Além disso, é necessário, para que haja possibilidade de adesão do potencial beneficiário ao Programa Garantia-Safra, que o estado e o município em que resida tenham aderido ao Fundo.

2.5 Gestão do Garantia-Safra e Funcionamento da Ação

O órgão gestor, ou órgão executivo, do Garantia-Safra é a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), a quem cabe definir normas para a operacionalização do Programa Garantia-Safra, com atribuição, inclusive, de estabelecer a metodologia de apuração de perdas de safras dos agricultores beneficiários.

O regulamento do Garantia-Safra criou, também, o Comitê Gestor do Garantia-Safra, órgão colegiado de caráter deliberativo composto por representantes de diversos órgãos da Administração Pública Federal, representantes de organizações não-governamentais, um representante de cada estado aderido ao Programa e um representante dos municípios da área de abrangência do Garantia-Safra.

Entre as deliberações de competência do Comitê-Gestor do Garantia-Safra, pode-se destacar as seguintes:

I – definir as diretrizes gerais e setoriais e as metas a serem atingidas pela ação;

II – deliberar sobre os critérios classificatórios para seleção dos beneficiários;

III – aprovar datas-limites de adesão, apresentadas pelo órgão executivo do Garantia-Safra;

IV – definir anualmente o valor da contribuição dos agricultores e o valor dos benefícios, observados os limites previstos em lei e a disponibilidade orçamentária e financeira;

V – definir as condições sob as quais o benefício Garantia-Safra poderá ser estendido às atividades agrícolas decorrentes de ações destinadas a melhorar as condições de convivência com o semiárido.

O Decreto nº 4.962, de 2004, estabelece, ainda, mecanismos de controle social, atribuindo aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) o papel de homologar a seleção de beneficiários realizada pelas prefeituras municipais.

Em resumo, o funcionamento da ação pode ser condensado em seis etapas:

I – Inicialmente, os estados da área de abrangência da Sudene manifestam formalmente sua adesão ao Programa;

II – Em seguida, ocorre a reunião do Comitê Gestor do Garantia-Safra para definição das diretrizes do ano agrícola, quando, em função do orçamento disponível e outras variáveis, são definidos: a quantidade de cotas a serem disponibilizadas para inscrição individual do agricultor familiar, bem como sua distribuição entre os estados participantes; o valor do benefício, dentro do limite estabelecido na lei, bem como a quantidade de parcelas em que serão pagos; o valor das contribuições dos participantes do Fundo; entre outros parâmetros;



III – Posteriormente, ocorre a adesão dos municípios e é implementado o processo de inscrição, seleção, homologação da seleção pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, e adesão dos agricultores;

IV – Após ser conhecido o número de agricultores efetivamente aderidos ao Garantia-Safra na respectiva safra, são realizados os aportes financeiros ao Fundo Garantia-Safra (municípios, estados e União);

V – Naqueles municípios em que há comunicação de ocorrência de perda, é realizada a verificação de perdas de safra, de forma amostral, de modo a determinar se é devido ou não o pagamento para os agricultores do respectivo município; e

VI – Verificada a ocorrência de perda, é realizado o pagamento do benefício para os agricultores de municípios onde foram constatadas perdas da produção acima de 50%.

2.6 Histórico de Execução do Garantia-Safra

O Programa Garantia-Safra começou a ser executado na Safra 2002/2003⁶, contando, à época, com a adesão de 333 municípios distribuídos em seis unidades da federação. A partir da safra 2007/2008 todos os estados da área de abrangência da Sudene têm aderido ao Garantia-Safra, com a exceção do Espírito Santo, que nunca participou do Programa. A tabela abaixo resume os dados de adesão e pagamento do Programa desde o início da sua execução até a Safra 2016/2017.

⁶ Em geral, o ano safra é contado de 1º de julho de um determinado ano até o dia 30 de junho do ano subsequente.

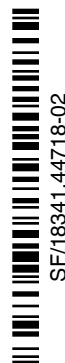


Tabela 1 – Evolução da Execução do Garantia-Safra (Execuções e Pagamentos)

Ano Safra	Municípios Aderidos	Agricultores Aderidos	Municípios c/ perda registrada	Agricultores Pagos	Montantes Pagos (R\$) *
2002/2003	333	200.292	148	85.056	40.401.600,00
2003/2004	365	177.839	136	75.810	41.695.500,00
2004/2005	465	287.861	311	211.339	116.236.450,00
2005/2006	543	356.584	174	106.081	58.344.550,00
2006/2007	471	346.321	390	316.529	174.090.950,00
2007/2008	635	558.606	190	182.177	100.197.350,00
2008/2009	714	553.225	509	423.538	232.945.900,00
2009/2010	860	661.802	801	639.227	383.536.200,00
2010/2011	989	737.917	261	166.935	106.838.400,00
2011/2012	1.035	771.343	1.015	769.023	1.384.241.400,00
2012/2013	1.118	977.552	983	879.968	980.176.260,00
2013/2014	1.263	1.177.452	894	908.077	771.865.450,00
2014/2015	1.248	1.162.086	1.010	975.822	829.448.700,00
2015/2016	1.220	991.853	1.035	864.894	735.159.900,00
2016/2017**	1.096	884.062	677	544.377	462.720.450,00
Total geral					6.417.899.060,00

Fonte: SEAD (<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-garantia/sobre-o-programa>).
Elaboração própria. Dados atualizados em 10/04/2018.

* Valores nominais.

** No ano safra 2016/2017 não estão computados os dados de perdas de safra e pagamentos relativos aos estados de Maranhão e Sergipe.

Dos dados apresentados, observa-se que o Programa Garantia-Safra já aplicou cerca de R\$ 6,5 bilhões, tendo sua maior aplicação na safra 2011/2012, com cerca de R\$ 1,3 bilhão, e maior atendimento na safra 2014/2015, com cerca de 976 mil agricultores atendidos.



Para as safras 2017/2018 e 2018/2019 foram disponibilizadas um milhão, trezentas e cinquenta mil cotas, com a seguinte distribuição entre os estados participantes⁷: AL, 35.000; BA, 345.000; CE, 350.000; MA, 30.000; MG, 70.000; PB, 120.000; PE, 160.000; PI, 150.000; RN, 65.000; e SE, 25.000.

O valor dos benefícios, embora tenha sido reajustado em quase 80% desde o início do Programa, em 2002, têm apresentado tendência de queda em termos reais, conforme demonstrado na Tabela 2, que corrige o valor dos benefícios ano a ano pelo IPCA.

Tabela 2 – Evolução do Valor dos Benefícios (Nominal e Real)

Safra	Valor Nominal (R\$)	Valor Real (R\$)*
2002/2003	475,00	1.284,10
2003/2004	550,00	1.275,50
2004/2005	550,00	1.202,62
2005/2006	550,00	1.121,14
2006/2007	550,00	1.077,72
2007/2008	550,00	1.039,37
2008/2009	550,00	979,98
2009/2010	600,00	1.020,09
2010/2011	640,00	1.037,85
2011/2012	680,00	1.033,35
2012/2013	760,00	1.100,81
2013/2014	850,00	1.153,91
2014/2015	850,00	1.083,24
2015/2016	850,00	994,76
2016/2017	850,00	913,93
2017/2018	850,00	887,32
2018/2019	850,00	850,00

Fonte: SEAD; e IBGE. Elaboração própria.

* Valores atualizados pelo IPCA até 30/06/2018.

⁷ Conforme Resolução nº 01, de 20 de junho de 2018, do Comitê Gestor do Garantia-Safra, e notícia disponível no site da SEAD na internet: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/comit%C3%AA-gestor-do-garantia-safra-aprova-resolu%C3%A7%C3%A3o-com-valores-para-safra-20172018>. Acesso em 30/10/2018.

Assim, em valores atuais, o maior valor de benefício foi registrado na safra 2002/2003, correspondendo a cerca de R\$ 1.284, e o menor, na safra atual, no valor de R\$ 850.

A execução orçamentária do Garantia-Safra superou, na maior parte do período de sua existência, os valores inicialmente previstos nas leis orçamentárias anuais (LOA) dos respectivos exercícios, conforme indicado na Tabela 3, que demonstra o nível de execução orçamentária do Garantia-Safra como relação entre a dotação inicial prevista na respectiva LOA e a despesa efetivamente executada.

Tabela 3 – Execução Orçamentária do Garantia-Safra (Valores em R\$)

Exercício	Dotação Inicial	Despesa Executada	Nível de Execução (%)
2003	82.300.000	36.610.000	44
2004	28.500.000	28.500.000	100
2005	50.500.000	39.300.000	78
2006	50.500.000	56.560.000	112
2007	50.500.010	185.500.010	367
2008	75.500.000	89.100.000	118
2009	100.058.750	130.058.750	130
2010	100.058.750	320.058.750	320
2011	130.000.000	130.000.000	100
2012	130.000.000	627.130.080	482
2013	203.000.000	980.330.080	483
2014	203.000.000	916.267.709	451
2015	203.000.000	446.274.009	220
2016	203.000.000	748.514.982	369
2017	468.040.642	468.040.642	100
2018*	468.040.642	97.835.358	21
2019**	468.040.642	-	-

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil. Elaboração própria.

* Dados atualizados até Setembro/2018.

** Dotação inicial prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).



Os dados evidenciam que o Programa demandou suplementação orçamentária (e/ou abertura de créditos extraordinários) em vários anos, o que demonstra um ponto crítico da execução orçamentária e financeira do Garantia-Safra. A maior despesa executada foi em 2013 com cerca de R\$ 980,3 milhões e a menor, em 2003, ano inicial do Programa, com aproximadamente R\$ 36,6 milhões.

Como demonstra a Tabela 3, apenas os exercícios 2003 e 2005 tiveram execução abaixo do previsto na LOA⁸. É importante registrar, contudo, que a execução orçamentária nos exercícios de 2012 a 2014 foi significativamente impactada pela concessão de parcelas extras do benefício, em atendimento às Medidas Provisórias nº 587, de 2012⁹, nº 610, de 2013¹⁰, e nº 635, de 2013¹¹. Somados, os benefícios extraordinários concedidos pelas referidas medidas provisórias totalizaram cerca de R\$ 1,17 bilhão, pagos até abril de 2014.

Mesmo considerando os efeitos das medidas provisórias que reconheceram benefícios extraordinários nas safras 2011/2012 e 2012/2013, é possível verificar que é constante a necessidade de abertura de créditos suplementares e extraordinários para atendimento às demandas do Programa.

2.7 Análise do Garantia-Safra

A partir das informações obtidas por meio das audiências públicas realizadas pela CRA no ano de 2018, dos relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), sítios governamentais na internet, verifica-se a existência dos seguintes pontos críticos para a execução do Programa:

⁸ O exercício de 2018 está atualizado somente até o mês de setembro, por esse motivo ainda não é possível avaliar sua execução, e o exercício de 2019 traz apenas o dado relativo à dotação inicial prevista no PLOA apresentado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo.

⁹ Convertida na Lei nº 12.806, de 7 de maio de 2013.

¹⁰ Convertida na Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013.

¹¹ Convertida na Lei nº 12.999, de 18 de junho de 2014.



a) Transparência e Controle Social

No que tange à transparência do Programa Garantia-Safra, verificou-se que o sítio da SEAD na internet disponibiliza informações relativas à explicação do funcionamento do Programa, dados de execução física, legislação aplicável e atas das reuniões do Comitê Gestor do Garantia-Safra.

É importante registrar, que o sítio disponibiliza a relação de beneficiários por município, ferramenta essencial à viabilização do controle social do Programa. Foi notado, contudo, que as atas das reuniões do Comitê Gestor do Garantia-Safra foram publicadas somente até o ano de 2014, não havendo informações sobre aquelas dos anos subsequentes. Também não foram localizadas as resoluções do Comitê Gestor do Garantia-Safra relativas às safras anteriores à safra corrente, o que dificultou a localização de informações necessárias à elaboração das séries históricas utilizadas na avaliação dessa política pública.

Não foram localizadas no sítio da SEAD na internet informações relativas aos custos incorridos pelo Fundo Garantia-Safra com serviços prestados pela instituição financeira responsável pela gestão financeira dos recursos e realização dos pagamentos aos beneficiários.

No que tange especificamente ao controle social, não há indicadores disponíveis que demonstrem sua efetividade. É possível considerar, contudo, que embora a instituição de mecanismos de controle social seja uma medida de transparência positiva, em princípio, a identificação de beneficiários irregulares em auditorias da CGU e do TCU, conforme tratado em tópico específico deste relatório, evidencia que o gestor não deve contar somente com o controle social para garantir a boa aplicação dos recursos, sendo necessário reforçar mecanismos de controle primário¹².

¹² Em síntese, é o controle realizado pelo próprio gestor da ação governamental.



O aprimoramento da transparência acerca dos dados de execução e gestão do Programa depende de melhorias com relação aos aspectos relatados acima, prescindindo, a nosso ver, de alterações legislativas nesse sentido, uma vez que a lei, notadamente a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, já estabelece como princípios norteadores da administração pública a observância da publicidade como preceito geral e a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, além da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

b) Planejamento e previsão orçamentária

Com relação ao planejamento e a previsão orçamentária, verificou-se que em dez dos quinze anos em que o Programa está em vigor, de 2003 a 2017, foi necessária a suplementação da dotação orçamentária ou abertura de créditos extraordinários. A situação é indesejada, pois constitui fator de pressão sobre a execução orçamentária da União e o sobre o atingimento da meta de superávit primário.

Além disso, a recorrência da necessidade de abertura de créditos extraordinários para o Programa Garantia-Safra contraria a própria definição desse instrumento, que se destina ao atendimento a despesas **imprevisíveis e urgentes**, conforme estabelece o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Uma vez que o Garantia-Safra é uma ação proposta como política permanente e planejada de auxílio aos agricultores afetados pela estiagem, não é razoável ano após ano a União seja obrigada, ao fim do exercício fiscal, a abrir novos créditos ao Programa. A recorrência dessa situação faz com que sua imprevisibilidade seja questionável.

Sobre o assunto, a CGU já apontou para a necessidade de revisão do percentual do aporte financeiro ao fundo em relação ao total de benefícios previstos, para a manutenção do equilíbrio financeiro do Fundo, com base na análise dos dados de execução orçamentária dos exercícios de 2007 a 2010¹³.

¹³ Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 29 – Contribuição ao Fundo Garantia-Safra, p. 12. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/3246.pdf>. Acesso em 6/11/2018.



Posteriormente, a Lei nº 12.766, de 2012, elevou o aporte anual mínimo de recursos ao Fundo de 30% para 60% do total de benefícios previstos para a respectiva Safra.

Ocorre, contudo, que a alteração legislativa não se mostrou suficiente para mitigar o risco orçamentário da Ação, que continuou a demandar a abertura de créditos adicionais até o exercício de 2016. O TCU avaliou, com base nos dados dos exercícios 2012 e 2013, que a medida, embora tenha aumentado a receita do Fundo, não combateu o desequilíbrio orçamentário e o risco de sustentabilidade do Fundo, causados pela ausência de metodologia de cálculo da previsão orçamentária¹⁴.

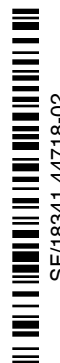
Uma solução legislativa para a questão seria a alteração do art. 6º da Lei nº 10.420, de 2002, para que se estabeleça que o total das contribuições anuais previstas devidas ao Fundo não possa ser proporcionalmente inferior, em relação ao benefício anual previsto, à média da relação entre benefícios pagos e benefícios previstos nas três (um período ideal pode ser melhor estudado) safras precedentes.

A solução não eliminaria a necessidade de eventual abertura de créditos adicionais para a Ação, mas minimizaria esse risco em relação ao cenário atual.

c) Processo de seleção dos participantes beneficiários do Programa

Quanto ao processo de seleção dos beneficiários do Garantia-Safra, auditorias realizadas pela CGU e pelo TCU a partir do cruzamento de base de dados públicas identificaram a existência de beneficiários que não se enquadravam nas regras do Programa, tanto por apresentar renda incompatível, como pela existência de outras irregularidades cadastrais que demonstrem incompatibilidade com as regras do Programa.

¹⁴ Relatório de Auditoria no Programa de Contribuição ao Fundo Garantia-Safra, TC nº 015.741/2013-3 – Fiscalização nº 1168/2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E39B275015E76911A1A46BD>. Acesso em 6/11/2018.



A auditoria realizada pela CGU¹⁵ identificou, eliminando as duplicidades, 11.653 beneficiários com algum indício de inelegibilidade ao Programa, de um total de 634.147 beneficiários cadastrados na base de dados do Garantia-Safra em maio de 2011.

A auditoria do TCU¹⁶, por sua vez, verificou a existência de 65.805 benefícios pagos a agricultores fora do perfil requerido pelo art. 10 da Lei nº 10.420, de 2002, com base no cadastro de beneficiários relativo às safras 2011/2012 e 2012/2013. O percentual de beneficiários com indícios de irregularidade em relação ao total de clientes da política representava 4,55% e 4,73% nessas safras, respectivamente.

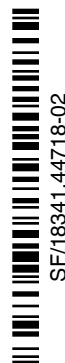
Essas constatações evidenciaram a necessidade de aprimoramentos nos controles do Programa e resultaram em determinações¹⁷ ao órgão responsável pela política pública no Poder Executivo no sentido de: i) proceder à análise dos casos dos beneficiários com indícios de irregularidades e envidar os esforços necessários para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente; e ii) estabelecer rotinas de aprimoramento dos controles internos do Programa, a exemplo da checagem automática de dados dos beneficiários em bases de dados públicas, com o fim de coibir o cadastramento de candidatos que não atendem aos critérios do Garantia-Safra.

Em acompanhamento realizado mais recentemente, o TCU considerou que as referidas determinações se encontram em cumprimento, conforme Acórdão nº 803, de 2018.

¹⁵ Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 29 – Contribuição ao Fundo Garantia-Safra. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/3246.pdf>. Acesso em 6/11/2018.

¹⁶ Relatório de Auditoria no Programa de Contribuição ao Fundo Garantia-Safra, TC nº 015.741/2013-3 – Fiscalização nº 1168/2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E39B275015E76911A1A46BD>. Acesso em 6/11/2018.

¹⁷ Conforme Acórdão nº 451, de 2014, do Plenário do TCU.



Conforme exposição do representante do TCU na audiência pública realizada pela CRA em 3/7/2018, a SEAD apenas conseguiu receber de volta até aquele momento o valor de R\$ 1 milhão, o que mostra que a busca do ressarcimento desses valores é, possivelmente, antieconômica, uma vez que, apenas o custo para a notificação dos beneficiários com indícios de irregularidade teria custado ao órgão executor do Garantia-Safra cifra equivalente à recuperada.

A situação evidencia que a atuação preventiva, por meio da melhoria dos controles internos do órgão executor, é a forma mais eficiente de se lidar com a situação. As melhorias demandadas, no entanto, são de caráter operacional, não havendo necessidade alterações legislativas para que sejam viabilizadas.

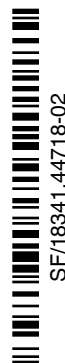
d) Metodologia e execução da verificação de perda de safra

A verificação de perdas, feita por amostragem, fica a cargo dos municípios ou dos estados, no caso de municípios que não disponham em seu quadro próprio de profissionais habilitados na forma da Portaria SAF nº 42, de 7 de dezembro de 2012¹⁸. **Essa etapa é um ponto sensível da execução do Garantia-Safra, seja porque é determinante para eficiência da ação (realizar o pagamento a quem é devido por direito), seja porque não é executada diretamente pelo órgão gestor do Programa.**

A descentralização da execução dos procedimentos *in loco* de verificação de perdas é estratégica para o Programa, uma vez que o órgão executivo federal não dispõe de estrutura de recursos humanos para essa tarefa, o que, aliás, seria inexequível de ser realizado por um órgão centralizado, devido à sazonalidade dessa demanda e grande dispersão geográfica da área de atuação.

¹⁸ Disponível em:

http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1754/PORTARIA_42_GARANTIA_SAFRA.pdf. Acesso em 8/11/2018.



Por outro lado, a realização dessa tarefa por técnicos dos municípios é um fator maior de risco à imparcialidade das avaliações, uma vez que relatórios que venham a superestimar as perdas teria um efeito benéfico para o município em que vivem, com a distribuição dos recursos do Fundo para os beneficiários da respectiva localidade.

Para mitigar esse risco, o órgão executivo federal instituiu a Comissão de Avaliação de Perdas do Garantia-Safra (CEAP-GS) que tem por atribuição homologar ou não a ocorrência de sinistros amparados pelo Fundo Garantia-Safra, realizar auditoria nos procedimentos e nas ações de verificação de perda do Garantia-Safra sempre que houver suspeitas de irregularidades no cumprimento das normas e assessorar o órgão executor quanto ao eventual pagamento do sinistro coberto pelo Fundo.

Para a homologação dos laudos de perda, são considerados, entre outros parâmetros, a produtividade esperada com base na Pesquisa Agrícola Municipal (PAM), realizada pelo IBGE, e indicadores agroclimáticos fornecidos pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET).

Na audiência pública realizada pela CRA em 3/7/2018, o representante da Confederação Nacional de Municípios (CNM) registrou, contudo, que há descontentamento dos municípios nas situações em que o laudo feito pelo técnico vistoriador indica perda de mais de 50% da safra, mas o órgão executor federal não reconhece a perda. Argumenta que o problema decorre da utilização de metodologia inadequada e falta de dados pluviométricos.

A despeito das queixas feitas pelo representante dos municípios, é importante que se registre o índice de municípios cujos agricultores receberam o benefício, em relação ao número de municípios inscritos no Programa, é de 77%. Ou seja, aproximadamente 77% dos municípios inscritos nesse período registram perdas superiores a 50% nas lavouras cobertas pelo Garantia-Safra por motivos de estiagem.



Verificando, contudo, a título de exemplo, os dados da Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE para as lavouras de milho e feijão na Região Nordeste, verifica-se que, com exceção da safra 2012 – quando o Garantia-Safra pagou o benefício a 100% dos agricultores aderidos – e da safra 2016, a produtividade média dessas culturas tem se situado em patamares próximos à média dos últimos dez anos.

Embora esses dados sejam parciais e insuficientes para que se constate a existência de equívocos da metodologia e execução da verificação de perdas, aponta para a necessidade de revisão da metodologia, seja para conferir maior legitimidade quanto às decisões do órgão gestor junto aos demais entes participantes do Programa, seja para que o índice de pagamento tenha maior aderência em relação aos dados estatísticos de produtividade disponíveis.

Trata-se, porém, de assunto reservado à regulamentação infralegal, por se tratar de regramento técnico cuja especificidade não se ajusta ao caráter geral e abstrato da lei.

e) Articulação do Garantia-Safra com ações que visem à melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o semiárido

A Lei nº 10.420, de 2002, estabelece no parágrafo único do seu art. 10 que, para ter acesso ao Benefício Garantia-Safra, os agricultores familiares são obrigados a participar de programas de capacitação e profissionalização para convivência com o semiárido.

O regulamento mitiga essa exigência em face à incapacidade do poder público em ofertar capacitação a todos os potenciais beneficiários do Garantia-Safra, dessa forma, o § 4º do art. 10 do Decreto nº 4.962, de 2004, estabelece que não será negado acesso ao benefício sob esse fundamento enquanto não existir programa fornecido ou reconhecido pelo Poder Público no município da respectiva unidade familiar rural.



Com relação a esse assunto, o TCU, em auditoria operacional realizada em 2013, identificou que, além de não contar com cronograma ou plano de ação destinado a oferecer opções tecnicamente viáveis aos beneficiários para que possam ter atividades economicamente sustentáveis no semiárido, a exemplo de novas tecnologias de cultivo, culturas e cultivares adaptadas ao semiárido, há diversos casos em que parte das culturas cobertas pelo Garantia-Safra não são aconselhadas pelo Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), de forma que o Programa pode, em alguns casos, estar incentivando a adoção de culturas inadequadas para a respectiva localidade.

No Acórdão nº 451, de 2014, o Plenário do TCU determinou que o órgão gestor que: estabelecesse cronograma de ações destinadas a retirar os agricultores do risco climático (item 9.1.4); institísse mecanismos de divisão de responsabilidade entre as três esferas do poder federativo, definindo as ações de estímulo à disseminação de tecnologias de convivência com o semiárido (item 9.1.5); desenvolvesse mecanismos de controle para a capacitação obrigatória dos beneficiários nos termos da lei (item 9.1.6); desenvolvesse mecanismos de estímulo à prestação de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários do Garantia-Safra (item 9.1.7); institísse mecanismos para desestimular o plantio de culturas não aconselhadas pela pesquisa agropecuária nacional e oferecesse opções de cultivos e de práticas agrônômicas adaptadas ao semiárido (item 9.1.8); e estabelecesse cronograma para o provimento de meios de acesso dos produtores beneficiários do Garantia-Safra aos serviços de assistência técnica (item 9.1.9).

No Acórdão nº 803, de 2018, o Plenário do TCU, sobre o acompanhamento das determinações e recomendações constantes do Acórdão nº 451, de 2014, considerou cumprida a determinação do item 9.1.8 e em cumprimento as demais listadas acima.

Com relação a esse tópico, as oportunidades de melhoria da política pública estão situadas, a nosso ver, ao nível da gestão. A Lei nº 10.420, de 2002, já contempla em seu art. 6º-A e no parágrafo único do art. 10 diretrizes para a busca de maior eficácia do programa, por meio de introdução de tecnologias e lavouras adaptadas às condições locais, capacitação e profissionalização dos agricultores, entre outras medidas. Foram, inclusive, tais dispositivos que serviram de fundamento ao TCU para a expedição de determinações para o aprimoramento do Programa nesse sentido.



Importante registrar, ademais, que a atual redação do *caput* do art. 8º da Lei nº 10.420, de 2002, dada pela Lei nº 12.766, de 2012, já faculta ao órgão gestor do Fundo a inclusão de outras culturas, além daquelas já previstas na Lei.

Uma possibilidade melhoria legislativa, quanto a esse aspecto, seria a inclusão de dispositivo ou alteração da redação do § 3º do art. 8º da Lei nº 10.420, de 2002, para deixar claro que o regulamento pode definir as condições sob as quais a cobertura do Garantia-Safra pode ser excluída com relação aos cultivos de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão, quando alguma dessas culturas não for recomendável para determinada localidade em razão do Zoneamento Agrícola de Risco Climático. Hoje a lei prevê expressamente apenas a possibilidade de inclusão de novas culturas.

2.8 Síntese da Audiência Pública sobre o Garantia-Safra

Para instrução da avaliação do GS, realizou-se, em 7 de julho de 2018, Audiência Pública no âmbito da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. Apresenta-se, a seguir, síntese das principais informações mencionadas nessa audiência.

O Coordenador-Geral Substituto do Garantia-Safra da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), senhor Roberto Henrique do Prado, explicou que, de acordo levantamento do século passado, sempre, a cada 30, 40 anos, há uma seca de maior intensidade e, a cada oito, dez anos, uma seca de menor intensidade. O fenômeno El Niño, o aquecimento das águas, as mudanças climáticas contribuíram para intensificar o debate no Congresso Nacional, que, em 2002, aprovou a lei que criou o Garantia-Safra, e outorga um benefício aos agricultores familiares.

O palestrante esclareceu que: a) Fundo Garantia-Safra tem por objetivo garantir condições mínimas para famílias de baixa renda atingidas por fenômeno da estiagem. Na lei foi incluído também o excesso hídrico;



b) em síntese, o critério para participação seria que as famílias tivessem uma renda bruta mensal de até um salário mínimo e meio e têm que plantasse entre 0,6 ha e 5 ha de arroz, feijão, milho, mandioca e/ou algodão, com levantamento da renda feito via Data (Declaração de Aptidão ao Pronaf); c) criação de fundo com contribuição do Governo Federal, do Governo estadual, do Governo municipal e dos próprios agricultores; d) estipulação do valor da contribuição dos entes de acordo com a lei; e) em caso de ocorrência de sinistro, pagamento de benefício, no valor atual de R\$ 850, pagos em cinco parcelas de R\$170.

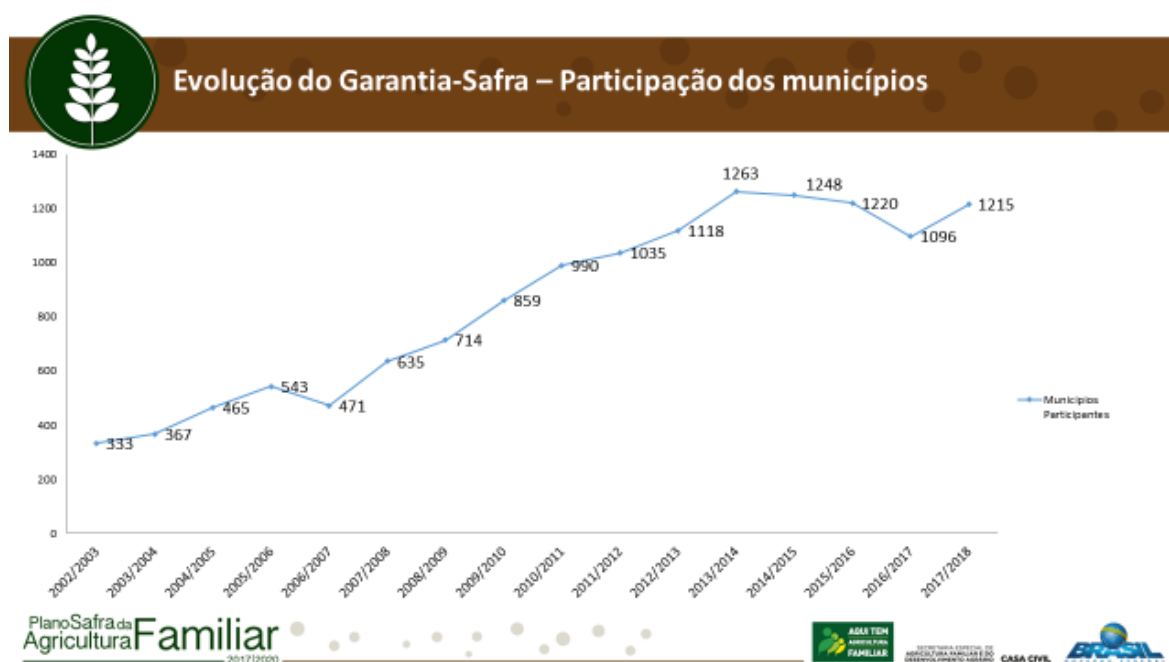
Figura 1 – Safra 2018/2018 e 2018/2019



Fonte: Apresentação do representante da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 3/7/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Por fim, o representante da Sead apresentou a evolução do programa. O GS começou com 333 municípios em 2003; em 2014; atingiu o máximo, que foi 1.263; e, nesta safra, está com 1.215 Municípios participantes, atendendo 903.452 agricultores na safra 2017/2018, e explicou o comportamento do balanço do fundo, que estaria em consonância com a contribuição de Municípios, Estados e União.

Figura 2 – Evolução do Garantia Safra – Participação dos municípios



Fonte: Apresentação do representante da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 3/7/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Figura 3 – Evolução do Garantia Safra – Participação dos agricultores



Fonte: Apresentação do representante da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 3/7/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.



Figura 4 – Demonstrativo dos valores das contribuições anuais dos municípios

DEMONSTRATIVO DOS VALORES DAS CONTRIBUIÇÕES ANUAIS DOS MUNICÍPIOS,			
ESTADOS E UNIÃO			
ANO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO
2010	R\$ 13.063.267,20	R\$ 29.804.028,80	R\$ 310.000.000,00
2011	R\$ 14.252.969,51	R\$ 33.511.284,00	R\$ 109.147.700,00
2012	R\$ 24.826.307,25	R\$ 57.439.371,40	R\$ 411.800.000,00
2013	R\$ 39.588.836,08	R\$ 97.347.104,33	R\$ 980.330.080,00
2014	R\$ 45.187.831,40	R\$ 112.662.852,12	R\$ 859.000.000,00
2015	R\$ 43.704.423,67	R\$ 110.270.500,00	R\$ 380.604.550,89
2016	R\$ 38.583.412,50	R\$ 98.818.790,00	R\$ 712.514.982,00
2017	R\$ 34.532.049,00	R\$ 101.760.164,00	R\$ 366.799.000,00
ESTIMATIVA DO MONTANTE DOS RECURSOS A SEREM			
ALOCADOS NOS ORÇAMENTOS PARA 2018			
ANO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO
2018	R\$ 38.939.961,72	R\$ 103.616.484,67	R\$ 468.000.00,00

Fonte: Apresentação do representante da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 3/7/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

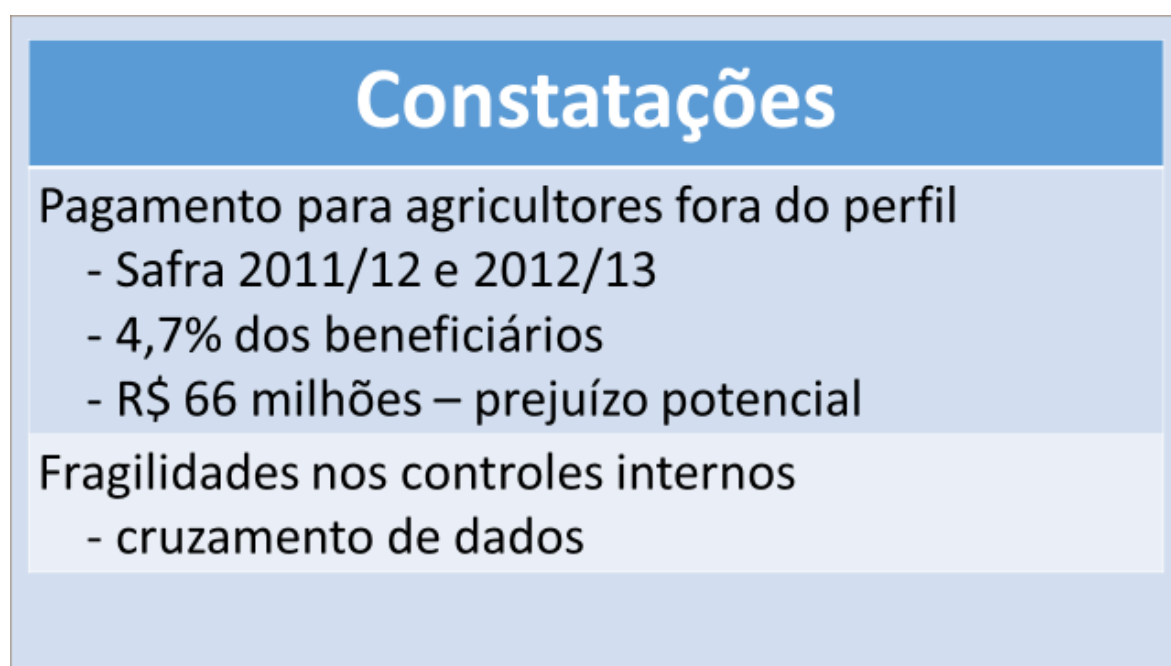
O Diretor da Secex-Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU), senhor Hugo Chudyson Araujo Freire, explicou que o GS tem por fim mitigar os efeitos da seca na renda – inclusive o excesso de chuvas – e diminuir a insegurança alimentar.

Segundo o TCU, O GS foi escolhido para avaliação porque, além da parte social, da parte econômica, da materialidade, também estavam num contexto de avaliação de diversas políticas que tinham mecanismos de mitigação dos riscos na atividade agropecuária, a exemplo da subvenção do Prêmio do Seguro Rural, do Proagro e do próprio Garantia-Safra.

As principais constatações estão relacionadas a fragilidades nos controles internos em que, no caso específico da auditoria, identificaram-se quase 5% dos beneficiários com desconformidades.

Em decorrência, foram sugeridos aperfeiçoamentos nas rotinas de controles internos e eventuais responsabilizações decorrentes de desconformidades apuradas; E também, posteriormente, o processo de ressarcimento e o fortalecimento do controle social, com função dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável.

Figura 5 – Constatações sobre o Garantia Safra



Fonte: Apresentação do representante da Secex-Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 3/7/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

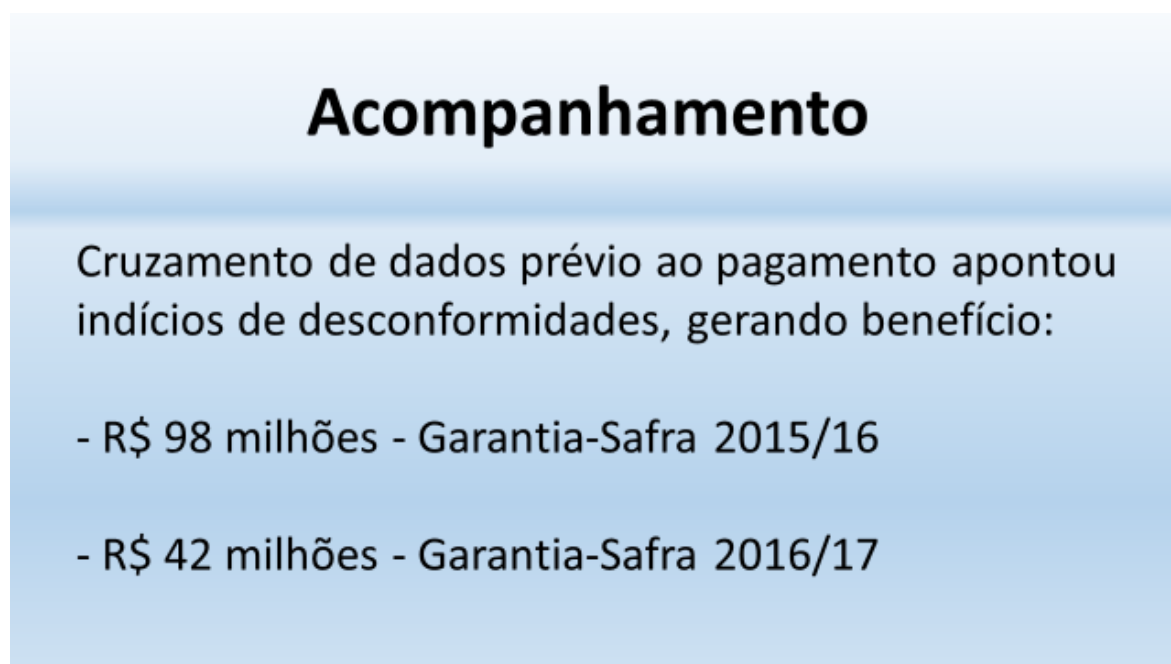
Em processo posterior a uma auditoria, que se chama monitoramento, realizado em 2015, o TCU identificou melhorias, dado o esforço do próprio gestor: no controle interno, na identificação de beneficiários e nos procedimentos de ressarcimento.

Quanto aos procedimentos de ressarcimento, o Tribunal observou que é muito mais caro buscar o ressarcimento do que eventualmente se fazer uma prevenção para expurgo prévio de um beneficiário que não deveria ser contemplado.

Na safra 2009/1010, o custo de comunicação foi de mais de R\$ 1 milhão só para informar aos beneficiários que não deveriam ter recebido. Portanto, seguindo as premissas custo e efetividade, observa-se que o custo do processo de ressarcimento é alto e a efetividade, baixa. De R\$ 6 milhões esperados na safra 2009/2010, a Sead nos informou que só conseguiu receber de volta R\$ 1 milhão.

Por fim, o TCU informou que fez uma auditoria na declaração de aptidão ao Pronaf, que é a porta de acesso a 11 programas avaliados, o que gerou como produto o painel da agricultura familiar. Esse acompanhamento permite cruzamento prévio de informações. Dados que a própria Sead informa que houve um potencial benefício de R\$ 98 milhões que não foram pagos a potenciais não beneficiários.

Figura 6 – Acompanhamento do Garantia Safra



Fonte: Apresentação do representante da Secex-Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 3/7/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.



Figura 7 – Cruzamento de dados do monitoramento do Fundo Garantia Safra



Fonte: Apresentação do representante da Secex-Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 3/7/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

O Assessor de Política Agrícola da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), senhor Arnaldo José de Brito, informou que o programa Garantia-Safra se identifica com a agricultura familiar no Semiárido brasileiro, tendo iniciado com 177 mil beneficiários e chegado a quase 1,2 milhão de atendidos.

Em decorrência, o representante apresentou as seguintes recomendações: **a) fomentar capacitação para os conselheiros e conselheiras municipais com base no princípio de controle social; b) buscar recurso orçamentário para capacitar os conselheiros e conselheiras, que estariam historicamente abandonados; c) atrelar, de integrar o Garantia-Safra a outras políticas de convivência com o Semiárido;**



d) criar outros programas para outras regiões específicas (como as cisternas de plástico, as cisternas de barragens subterrâneas, as cisternas produtivas e outras tecnologias sociais pudessem ser implementadas); e) ampliar o orçamento do programa para a região.

O Técnico da Confederação Nacional de Municípios (CNM), senhor Osni Rocha, destacou a importância do programa Garantia-Safra para a região da Sudene. No entanto, informou que, na safra 2015/2016, havia 1.220 Municípios participantes; na safra 2016/2017, o número foi para 1.096. Como consequência, ocorreu uma queda no número de agricultores atendidos, pela redução no número de Municípios participantes.

Figura 8 – Importância do Garantia Safra para os municípios



	2015/2016	2016/2017
Nº de Municípios aderidos	1.220	1.096
Agricultores atendidos	991.853	884.062
Vistorias solicitadas	-	896
Municípios com perda reconhecida	1.035	695
Valor total investido pelos Municípios	R\$ 50.584.503	R\$ 45.087.162
Valor total pago aos Agricultores	R\$ 735.159.900	R\$ 472.662.900

Fonte: Apresentação do representante da Confederação Nacional de Municípios (CNM) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 3/7/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Tal situação afeta a economia dos municípios. Quando o Município investe, como na safra 2015/2016, R\$ 50 milhões, quando do de perda reconhecida, os Municípios têm um incremento na economia de R\$ 735 milhões. Da mesma forma, na safra 2016/2017, os Municípios investiram R\$ 45 milhões, foi constatada a perda, e houve o retorno para sua economia de R\$ 472 milhões.

Além do investimento, os municípios têm o importante papel de solicitar a verificação de perda. Ocorre que tal questão tem se constituído em sério desafio para o efetivo recebimento do benefício porque o Município tem a problemática, enfrenta a seca, detém o laudo do técnico verificador em campo de perda de mais de 50%, e, quando se avalia, em Brasília, não é reconhecida a perda.

O problema seria decorrente da aplicação do Índice de Suplementação de Água para Vegetação, metodologia que verifica a questão de temperatura e de água dentro da planta, utilizando imagens de satélite. Ocorre que, no caso do Semiárido, há uma vegetação que resiste muito à seca, quando ocorre um pouco de chuva, a planta já floresce, torna-se novamente verde; da mesma forma, quando passa por grandes períodos de estiagem, a planta não necessariamente perde a vegetação facilmente, ao contrário de uma cultura produtiva. Assim, com a aplicação dessa metodologia, **não se capta o fenômeno denominado de “seca verde” (metodologia inadequada e falta de dados pluviométricos). Em outras palavras, falta de água, ou se verifica insuficiência, principalmente nas fases necessárias à produção, não capturados pela metodologia aplicada.**



Figura 9 – Metodologia de verificação das perdas



Situação atual:

- Adota o Índice de Suprimento de Água para a Vegetação (ISACV): Não identifica seca verde
- Faltam dados de pluviometria que identifiquem os veranicos

Propostas:

- Reavaliação metodológica de verificação de perdas – Grupo de Trabalho criado em 2018
- Atualização dos indicadores de referência (produção e produtividade agrícola)

Fonte: Apresentação do representante da Confederação Nacional de Municípios (CNM) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 3/7/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Por conseguinte, o representante da CNM apresentou as seguintes propostas: a) ampliar o orçamento do programa; b) preparar melhor os conselhos municipais por meio de capacitação; c) fomentar consórcios contra a seca; d) reavaliar a metodologia de verificação de perdas e, também, a atualizar os indicadores de referência da produção; e) ampliar do Garantia Safra para todo o Brasil, porque a questão da seca hoje em dia não estaria restrita ao Semiárido.

4. Características do Programa de Aquisição de Alimentos

4.1 Base legal do Programa de Aquisição de Alimentos

O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que *dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências*, no âmbito da estratégia Fome Zero. Posteriormente, o referido diploma foi alterado pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que *institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 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*.

Desde o seu estabelecimento, o PAA foi regulamentado por diversos decretos, sendo que atualmente está em vigor o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que *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*. Além disso, publicaram-se normativos complementares (portarias e resoluções) referentes à gestão do programa.

4.2 Objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos

O PAA apresenta dois objetivos principais: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. A fim de alcançar esses objetivos, o programa adquire alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os encaminha, prioritariamente, a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional – os produtos adquiridos também são distribuídos em equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

Parte dos produtos adquiridos pelo PAA podem se destinar à formação de estoques públicos de alimentos.

Por meio de suas estratégias de compra e distribuição desses produtos, o programa fortalece circuitos locais e regionais de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo.

A fim de alcançar esses objetivos, o PAA é executado com base em cinco modalidades diferentes: Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite e Compra Institucional.

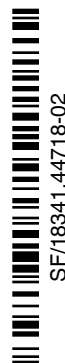
4.3 Recursos do Programa de Aquisição de Alimentos

O PAA apresenta fonte orçamentária plural, com a participação de instituições nos três níveis de governo. Tradicionalmente, no âmbito federal, seus recursos são oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social (antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário), da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Os governos estaduais e municipais também destinam recursos para a execução do programa em âmbito local.

4.4 Beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos

O PAA apresenta dois grupos principais como seu público-alvo: do lado da oferta de alimentos, os pequenos produtores rurais; no da demanda, os consumidores desses produtos.

No que diz respeito especificamente aos beneficiários produtores, citam-se agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que apresentem perfil condizente com o art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.



A participação dos produtores no Programa pode ser realizada individualmente ou coletivamente (por meio de suas cooperativas ou outras organizações formalmente estabelecidas como pessoa jurídica de direito privado). Quando participam de modo individual, os produtores devem ser reconhecidos como agricultores familiares, apresentando a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). No caso de participação coletiva, os grupos organizados devem apresentar a Declaração de Aptidão ao PRONAF Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do PAA (GPAA).

Em ambos os casos, individual e coletivo, os beneficiários podem obter a DAP em instituições previamente autorizadas, a exemplo das entidades oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) ou dos sindicatos das Federações e Confederações de Agricultores. A Portaria do MDA nº 17 de 23 de março de 2010, prevê, ainda, a concessão de DAP para públicos específicos por meio de outras organizações: por meio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para populações indígenas; por meio da Fundação Cultural Palmares para populações de Remanescentes de Quilombos; por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para assentados da reforma agrária, entre outros.

Os beneficiários consumidores, por sua vez, são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como aqueles atendidos pela rede socioassistencial do País ou pelos equipamentos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos). Essas instituições, para serem beneficiárias do PAA, devem procurar as Unidades Executoras do Programa ou os grupos da agricultura familiar e articular projetos junto às Unidades Executoras.

4.5 Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos

A gestão do PAA apresenta significativa transversalidade entre os entes federados, na qual participam o governo federal, estados, Distrito Federal e municípios. Sua execução é possível por meio dos seguintes instrumentos:



- a) assinatura de convênios entre estados, Distrito Federal e municípios com o MDS (método vigente entre 2003 e 2012);
- b) assinatura de Termo de Adesão a partir de 2012, em consonância com o disposto na Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012

A partir de 2012, com a possibilidade de assinatura de Termo de Adesão, o modelo de operação do Programa segue o seguinte fluxo:

- 1) solicitação de senha para acessar ao Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA);
- 2) assinatura de Termo Adesão;
- 3) pactuação de valores e metas entre os entes (estados, municípios e consórcios públicos) e o MDS;
- 4) publicação de portaria ministerial propondo valores e metas físicas;
- 5) aceite por parte dos entes do Plano Operacional;
- 6) pactuação local;
- 7) cadastramento da Proposta no SISPAA;
- 8) aquisição e distribuição de alimentos;
- 9) pagamento de Fornecedores e Apoio Financeiro aos Executores.

Importante ressaltar que a assinatura do Termo de Adesão, com vigência de 5 anos, não diz respeito ao aporte de recursos para estados e municípios, mas apresenta informações gerais da pactuação, com os compromissos de cada partícipe. Existem quatro modelos de adesão de acordo com as Unidades Executoras:



- a) União – estado ou Distrito Federal;
- b) União – Estado ou Distrito Federal com participação de entidade da administração indireta;
- c) União – Município ou Consórcio Público; e
- d) União – Estado – Município ou Consórcio.

As metas do PAA constam de Planos Operacionais Anuais, propostos pelo MDS e ratificados pelas Unidades Executoras, de acordo com os seguintes passos:

- 1) Após a publicação do Termo de Adesão, a Unidade Executora elabora proposta preliminar de participação (preenchimento da Ficha Preliminar de Levantamento da Demanda);
- 2) O MDS avalia a demanda do conjunto de executores, observa a dotação orçamentária disponível e publica portaria ministerial que define valores e metas de execução; e
- 3) A Unidade Executora distribui os recursos para execução por trimestre, com revisão dos montantes e metas pactuadas ao longo do ano (4 janelas), redistribuindo a destinação dos recursos em função da execução.

No âmbito local, a Pactuação é feita por meio do já mencionado Sistema de Informação do PAA. Essa atividade consiste:

- a) na inserção das entidades (CNPJ obrigatório) aptas a receber alimentos e os beneficiários fornecedores de alimentos (ou organizações de fornecedores);
- b) no envio para geração dos cartões de pagamento;
- c) na inserção de produtos, suas quantidades e preços;
- d) na vinculação em uma “Proposta de Participação” e assinatura de termo de compromisso com os fornecedores.



As estruturas públicas de recebimento de alimentos (Centrais de Recebimento e Distribuição, pontos volantes de coleta de alimentos ou estruturas congêneres) são aproveitadas ao longo da etapa da Aquisição e Entrega de Alimentos. A verificação da qualidade dos alimentos é realizada no momento do recebimento desses por meio de “Termo de Recebimento e Aceitabilidade”. Já a distribuição é responsabilidade da própria Unidade Executora do Programa, que a realiza a entidades da rede socioassistencial, ou creches, hospitais, equipamentos públicos de alimentação e nutrição, entre outros.

Com base nas informações inseridas no SISPAA, a União realiza o pagamento aos fornecedores de modo direto, por meio de instituição financeira oficial. A União também realiza aos Executores repasses condicionados à execução das ações de implementação do Programa, contribuindo para arcar com os custos de operacionalização das metas acordadas no Plano Operacional.

4.6 Histórico de Execução do Programa de Aquisição de Alimentos

Nos seus primeiros anos de existência, o PAA apresentou progressivo aumento tanto nos recursos alocados para sua execução, quanto no número de beneficiários atendidos. A Tabela a seguir demonstra esses números para o período de 2003 a 2010:



Tabela 4: Recursos aplicados e famílias atendidas pelo PAA entre 2003 e 2010:

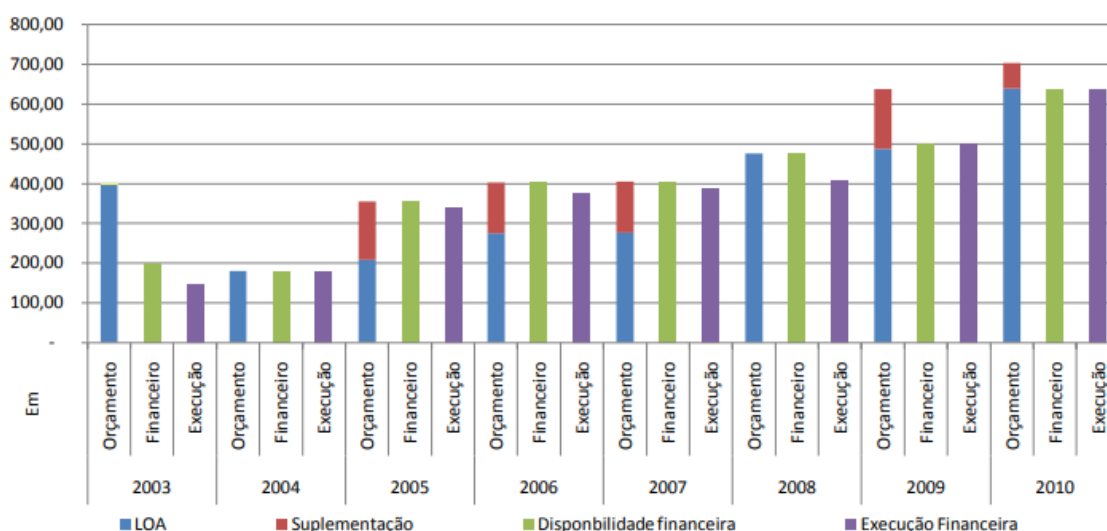
Período	Recursos Aplicados -R\$ em (Milhões)	Nº. de Agr. Fam. Participantes	Pessoas Atendidas	Alimentos Adquiridos (t)
Geral 2003	R\$144,92	42.077	226.414	135.864
Geral 2004	R\$180,00	68.576	4.261.462	339.925
Geral 2005	R\$333,06	87.292	6.450.917	341.755
Geral 2006	R\$492,09	147.488	10.700.997	466.337
Geral 2007	R\$461,06	138.900	14.512.498	440.837
Geral 2008	R\$509,47	168.548	15.407.850	403.155
Geral 2009	R\$591,03	137.185	13.028.986	509.955
Geral 2010	R\$680,75	155.166	18.875.174	462.429
Total Geral	R\$3.392,37	-	-	3.100.258
Média dos últimos 4 anos	-	149.950	15.456.127	-

Fonte: Leite, CONAB, Estados e Municípios conveniados. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/BALANCO%20DE%20AVALIACAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versao%2024-02-11.pdf. Acesso em 14/11/2018.

Quando analisados os valores orçamentários, financeiros e execução dos recursos do PAA a cada ano pelo MDS e antigo MDA, chegam-se aos seguintes gráficos:

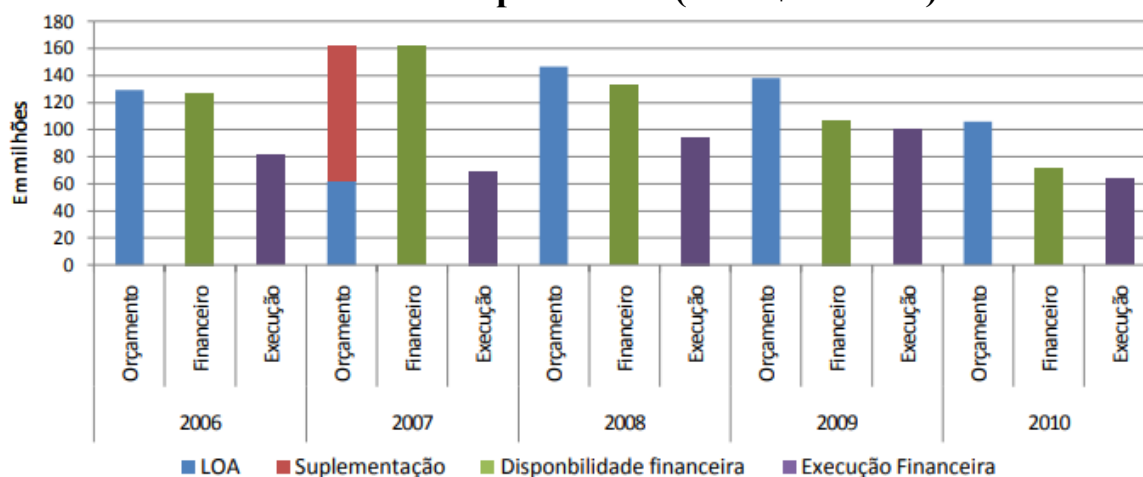


Gráfico 1: Valores orçamentários, financeiros e execução dos recursos do PAA a cada ano pelo MDS (em R\$ milhões)



Fonte: SIAFI – Gerencial para informações sobre orçamento e execução. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/BALANCO%20DE%20A%20VALIA%20CAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versao%2024-02-11.pdf. Acesso em 14/11/2018.

Gráfico 2: Valores orçamentários, financeiros e execução dos recursos do PAA a cada ano pelo MDA (em R\$ milhões)



Fonte: SIAFI – Gerencial para informações sobre orçamento e execução. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/BALANCO%20DE%20A%20VALIA%20CAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versao%2024-02-11.pdf. Acesso em 14/11/2018.



Mais recentemente, contudo, o PAA tem experimentado progressivo declínio em suas execuções orçamentárias, o que influencia diretamente no número de famílias atendidas e, portanto, na própria eficácia do Programa. Em nota técnica¹⁹ publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Valadares e Souza (2015) constata-se que, entre 2012 e 2013, houve a diminuição de 49,8% no número total de produtores familiares que participam como beneficiários fornecedores do programa – de 192,4 mil em 2012 para 96,5 mil em 2013 –, e uma baixa de 47,2% dos recursos nele investidos – de R\$ 839,2 milhões para R\$ 442,7 milhões no mesmo período.

O referido declínio, contudo, concentrou-se nas modalidades Conab, cujos recursos caíram 62% em relação a 2012 – de R\$ 586,5 milhões para R\$ 224,5 milhões –, ao mesmo tempo que houve redução do número de fornecedores a apenas 40,8 mil, menos de 1/3 do total de 128,2 mil, registrado em 2012. As referidas informações estão disponíveis na tabela a seguir:

Tabela 5: Número de agricultores fornecedores e total de recursos investidos no PAA, 2012 e 2013

Modalidades	2012		2013	
	Agricultores fornecedores	Total de recursos (R\$)	Agricultores fornecedores	Total de recursos (R\$)
PAA CONAB	128.294	586.567.130,50	40.866	224.517.124,45
PAA Estadual	18.753	55.318.656,43	21.406	70.995.107,08
PAA Municipal	17.192	59.627.492,48	14.210	40.146.871,09
PAA Estadual + Municipal	35.945	114.946.149	35.616	111.141.978
PAA Leite	28.254	137.704.717,97	20.051	107.044.299,23
Total	192.493	839.217.997	96.533	442.703.402

Fonte: PAA Data. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151215_nt_disoc_21.pdf. Acesso em 14/11/2018.

¹⁹ Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151215_nt_disoc_21.pdf. Acesso em 14/11/2018.

4.7 Análise do Programa de Aquisição de Alimentos

a) Transparência

Como demonstrado, o PAA apresenta significativa transversalidade em seu planejamento e sua execução. Tal característica contribui para que o Programa também conte com a participação social nesse processo, inclusive no controle das ações do programa por meio do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no âmbito nacional, estadual e municipal.

Caso o Estado ou Município não tenha instalado o Consea, as atividades de controle junto ao PAA podem ser realizadas pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou os Conselhos de Assistência Social locais, composto por representantes da sociedade civil. O PAA ainda possibilita a participação social em seu Comitê que tanto assessora o Grupo Gestor, como acompanha a própria execução do Programa.

b) Planejamento e previsão orçamentária

O planejamento e organização do PAA são realizados por um Grupo Gestor (GGPAA), órgão colegiado de caráter deliberativo e formado por representantes dos seguintes ministérios e secretarias: a) Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria Especial de Agricultura Familiar; b) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; c) Ministério do Planejamento; d) Ministério da Fazenda; e e) Ministério da Educação.

O Programa de Aquisição de Alimentos é financiado por dotações orçamentárias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da pasta responsável pela agricultura familiar (atualmente Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, bem como do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – para as atividades da Conab.



Desde a publicação do Decreto nº 7.775, de 2012, órgãos, entidades ou instituições da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também são autorizados a utilizar dotação orçamentária própria para a aquisição de produtos, o que representa importante fonte de recursos para o Programa.

c) Processo de seleção dos participantes

Os beneficiários fornecedores do PAA, para serem selecionados, devem estar inscritos no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, e ter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) – qualquer um dos titulares da DAP pode participar do PAA, tendo a Unidade Familiar como limite de participação.

De modo geral, a Unidade Executora deve adquirir produtos de beneficiários fornecedores que residam em seu território, havendo casos excepcionais em que se adquirem produtos de beneficiários de outras localidades. Destaca-se, contudo, que em todos os casos a Unidade Executora deve observar as seguintes prioridades: adquirir os alimentos de produtores do próprio município que aderiu ao PAA; dar preferência aos agricultores pertencentes aos públicos prioritários (mulheres, povos e comunidades tradicionais, assentados, quilombolas e indígenas).

Os procedimentos e critérios usados no processo de seleção devem ser apresentados e discutidos com a instância de controle social no Programa. Um dos critérios bastante observado nesse processo diz respeito à verificação se os alimentos fornecidos pelos potenciais beneficiários são de produção própria e se atendem a parâmetros de qualidade.



A maior parte das informações dos beneficiários selecionados já está disponibilizada no SISPAA, com base em informações previamente cadastradas no banco de dados da DAP. Após a aprovação da proposta pelo MDS, as informações de cadastro dos fornecedores são enviadas para o Banco do Brasil, o qual viabiliza a geração de cartões de beneficiário fornecedor do PAA, medida necessária para o pagamento do Programa.

d) Modalidades do PAA

O PAA é executado por meio das seguintes modalidades: 1) compra com doação simultânea; 2) compra direta; 3) apoio à formação de estoques; 4) incentivo à produção e ao consumo de leite; 5) compra institucional; 6) Aquisição de Sementes. Apresentam-se, abaixo, os seguintes quadros-resumo dessas modalidades, elaborados com base nas informações de cartilha²⁰ publicada pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário – o quadro sobre a Modalidade Aquisição de Sementes foi elaborado com base em informações disponíveis na página do MDS na internet²¹:

²⁰ Disponível em

http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf. Acesso em 12 de novembro de 2018.

²¹ Disponível em <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-acesso-a-agua/sementes>. Acesso em 13/11/2018.



Tabela 6 – Modalidade Compra com doação simultânea

Objetivos	A Compra com Doação Simultânea tem como finalidade o atendimento de demandas locais de suplementação alimentar, promovendo o Direito Humano à Alimentação Adequada. A Modalidade incentiva que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino.
Alimentos adquiridos	Produtos alimentícios próprios para o consumo humano, incluindo alimentos perecíveis e característicos dos hábitos alimentares locais. Podem estar “in natura” ou processados. Os alimentos devem ser de produção própria dos agricultores familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.
Como funciona	Esta Modalidade é executada apenas com recursos do MDS, que pode utilizar três tipos de instrumentos para sua implementação: <ul style="list-style-type: none"> • Parcerias estabelecidas por meio do Termo de Adesão, com estados, Distrito Federal, municípios ou consórcios públicos de municípios, e • Formalização de Termo de Cooperação com a Conab. Quando a modalidade é executada por estados, e consórcios os agricultores podem vender, individualmente, até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) por unidade familiar/ano. Se fornecerem por meio de organizações, o limite passa a ser de até R\$4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais) por unidade familiar/ano. Os agricultores entregam os alimentos em uma Central de Distribuição, onde são pesados e separados para serem doados.

Fonte: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-aceso-a-agua/sementes>. Acesso em 13/11/2018.



Tabela 7 – Modalidade Compra direta

Objetivos	A Compra Direta tem como finalidade a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação
Alimentos adquiridos	Dentre os produtos adquiridos pela modalidade estão: arroz, feijão, milho, trigo, sorgo, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó integral, castanha de caju, castanha-do-brasil e outros que venham a ser definidos pelo Grupo Gestor do PAA. Os alimentos devem ser de produção própria dos agricultores familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.
Como funciona	<p>Para execução dessa modalidade, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA) repassam, por meio de Termos de Cooperação, recursos financeiros para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), responsável pela operacionalização. A Compra Direta permite a aquisição de produtos até o limite anual de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por unidade familiar, e é acessada individualmente. Quando o preço de mercado de algum dos produtos amparados pela modalidade está abaixo do seu preço de referência, a Conab divulga amplamente na região afetada que instalará um Polo de Compra (Unidade Armazenadora própria ou credenciada, depósito ou outro local indicado pela Conab), para onde os agricultores familiares interessados se deslocam de posse de seus produtos bem como da documentação exigida.</p> <p>A Conab analisa a documentação e providencia a classificação do produto. Se tudo estiver em conformidade com as exigências, emite nota fiscal de aquisição. Os produtos passam a compor os estoques públicos que são gerenciados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, em articulação com o MDA e o MDS. Quando constituídos por alimentos adquiridos com recursos do MDS, os estoques devem ser prioritariamente doados, podendo ser vendidos somente em casos excepcionais, mediante autorização do Ministério. Esses alimentos têm sido utilizados especialmente para compor as cestas distribuídas a grupos populacionais específicos.</p>

Fonte: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-acesso-a-agua/sementes>. Acesso em 13/11/2018.



Tabela 8 – Apoio à formação de estoques

Objetivos	O Apoio à Formação de Estoques tem como finalidade apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pela organização de agricultores para devolução dos recursos financeiros ao Poder Público.
Alimentos adquiridos	Produtos alimentícios da safra vigente, de produção própria dos agricultores familiares e que cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.
Como funciona	Para execução dessa modalidade, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA) repassam, por meio de Termos de Cooperação, recursos financeiros para a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, responsável pela operacionalização. Ao identificar a possibilidade de formação de estoque de determinado produto, a organização de agricultores envia uma Proposta de Participação à Conab. A Proposta deve conter a especificação do produto, sua quantidade, o preço proposto, o prazo necessário para a formação do estoque e os agricultores a serem beneficiados. Com a aprovação da Proposta, a organização emite a Cédula de Produto Rural (CPR-Estoque) e a Conab disponibiliza o recurso para que a organização compre a produção dos seus agricultores familiares, beneficie os alimentos e os mantenha em estoque próprio. A CPR-Estoque tem prazo de vencimento de 12 meses, devendo ser quitada pela organização ao final desse prazo. Quando a operação é feita com recursos do MDS, o pagamento deve ser feito em produtos, ou seja, a organização deve entregar para os estoques públicos parte dos alimentos beneficiados. Quando a operação é feita com recursos do MDA, o pagamento da CPR é feito financeiramente, ou seja, a organização deve vender o alimento beneficiado no mercado convencional e devolver à União o recurso que lhe foi repassado pela Conab, acrescido de encargos de 3% (três por cento) ao ano. O limite financeiro de participação é de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por unidade familiar/ano. O valor total não pode ultrapassar R\$ 1,5 milhão por cada organização/ano.

Fonte: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-aceso-a-agua/sementes>. Acesso em 13/11/2018.



Tabela 9 – Modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite

Objetivos	O PAA Leite tem como finalidade contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e também incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares.
Alimentos adquiridos	A modalidade adquire leite de vaca e também de cabra, que deve ser de produção própria dos agricultores familiares e deve cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.
Como funciona	Esta modalidade é executada pelos estados do Nordeste e Minas Gerais (Região Norte). As Unidades Executoras contratam laticínios que serão responsáveis por recepcionar, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite para os pontos de distribuição, locais pré-definidos onde as famílias beneficiadas retiram sua cota diária de leite. O agricultor familiar fornecedor deve entregar sua produção diária de leite no laticínio contratado mais próximo da sua propriedade ou depositar o produto em tanques de resfriamento, de onde será coletado pelo laticínio em caminhões adequados para o transporte. Para participar do PAA Leite, o agricultor familiar deve seguir as seguintes exigências: possuir Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), produzir no máximo 150L de leite/dia e ter comprovante de vacinação dos animais. O produtor pode receber pela venda de seu produto até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por unidade familiar/semestre, diferente das demais modalidades nas quais o limite é anual. Caso este valor não seja utilizado totalmente no semestre, não poderá ser compensado no semestre seguinte. O valor do litro de leite pago ao produtor é prefixado de acordo com metodologia definida pelo Grupo Gestor do PAA. As famílias que recebem o leite são selecionadas pela Unidade Executora e devem preencher no mínimo os seguintes critérios: ter renda per capita de até meio salário mínimo e possuir, dentre os membros da família, crianças de 2 a 7 anos de idade, nutrízes até seis meses após o parto, gestantes ou idosos a partir de 60 anos de idade. Para outros casos, é preciso autorização do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Em geral, cada família beneficiada recebe 1 litro de leite por dia. Para as famílias com mais de um membro que preencha aos critérios acima mencionados, poderão ser distribuídos até dois litros de leite.

Fonte: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-acesso-a-agua/sementes>. Acesso em 13/11/2018.



Tabela 10 – Modalidade Compra institucional

Objetivos	A Modalidade Compra Institucional foi uma inovação do Decreto nº 7.775/2012. Sua finalidade é garantir que estados, Distrito Federal e municípios, além de órgãos federais também possam comprar alimentos da agricultura familiar, com seus próprios recursos financeiros, dispensando-se a licitação, para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos. Poderão ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros.
Alimentos adquiridos	Produtos alimentícios próprios para o consumo humano, incluindo alimentos perecíveis e característicos dos hábitos alimentares locais. Podem estar “in natura” ou processados. Os alimentos devem ser de produção própria dos agricultores familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.
Como funciona	Após a definição da demanda, o órgão comprador elabora Edital de Chamada Pública, que deve ser divulgado em locais de fácil acesso a organizações da agricultura familiar. As organizações da agricultura familiar elaboram suas propostas de venda de acordo com os critérios da Chamada Pública. O órgão comprador habilita as propostas que contenham todos os documentos exigidos no edital e preços de venda dos produtos compatíveis com o mercado. O órgão responsável pela compra realiza, no mínimo, três pesquisas no mercado local ou regional. Para produtos orgânicos ou agroecológicos, caso não tenha como fazer pesquisa de preço, é possível o acréscimo em até 30% do valor do produto em relação ao preço dos produtos convencionais. O comprador e o fornecedor assinam o contrato que estabelece o cronograma de entrega dos produtos, a data de pagamento aos agricultores familiares e todas as demais cláusulas de compra e venda. O início da entrega dos produtos deve atender ao cronograma previsto e os pagamentos são realizados diretamente aos agricultores ou suas organizações. Seu limite financeiro por unidade familiar/ano é R\$ 8.000,00 (oito mil reais), independente dos fornecedores participarem de outras modalidades do PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

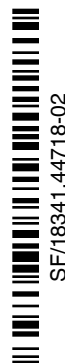
Fonte: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-aceso-a-agua/sementes>. Acesso em 13/11/2018.



Tabela 11 – Modalidade Aquisição de Sementes

Objetivos	A modalidade permite que a Companhia Nacional de Abastecimento compre sementes de organizações da agricultura familiar detentoras da Declaração de Aptidão ao Pronaf, para destinação a agricultores familiares, conforme demanda de órgãos parceiros. Esta modalidade tem por objetivo de garantir a produção de alimentos saudáveis, promover a segurança alimentar e nutricional das famílias e possibilitar a geração de renda para os agricultores familiares.
Produtos adquiridos	Sementes
Como funciona	<p>Podem fornecer sementes para o PAA as organizações da agricultura familiar que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf. As sementes adquiridas pelo PAA devem cumprir as normas vigentes de certificação ou cadastro da cultivar. Podem ser adquiridas sementes convencionais ou locais, tradicionais ou crioulas. É vedada a aquisição de sementes geneticamente modificadas por meio desta modalidade.</p> <p>Podem receber as sementes os agricultores familiares que tenham Declaração de Aptidão ao Pronaf. São priorizadas as famílias de agricultores familiares inscritos no Cadastro Único, mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.</p> <p>Agricultores familiares que desejam receber sementes, devem apresentar demanda ao seu respectivo órgão parceiro.</p> <p>Organizações da agricultura familiar interessadas em vender sementes, devem procurar a Conab e os órgãos parceiros, com o objetivo de conciliar a oferta com a demanda.</p>

Fonte: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-aceso-a-agua/sementes>. Acesso em 13/11/2018.



Cumpra mencionar que o Congresso Nacional tem estado atento às suas responsabilidades institucionais no sentido de aprimorar as modalidades supracitadas. A título de exemplificação, cumpre mencionar que tramita nesta casa parlamentar o Projeto de Lei nº 6.901-B, de 2017, do (PLS nº 186, de 2015, na origem), do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA, que *altera o art. 17 da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, a fim de estabelecer limite para aquisição de leite no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA*. Em breve síntese, o projeto, cuja emenda da Câmara dos Deputados se encontra na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária sob minha relatoria, visa a garantir a compra de determinada quantidade de leite diária por produtor, de modo a aprimorar sua capacidade de geração de renda.

4.8 Focalização e Articulação do Programa de Aquisição de Alimentos com outros programas

As análises realizadas constataram que a focalização e a cobertura do PAA ainda é muito desigual entre os municípios brasileiros, dadas suas diferenças estruturais. Nesse contexto, faz-se necessário aprimorar a capacidade de identificar e selecionar seu público-alvo, conforme o perfil de cada região do País.

Uma das medidas a serem tomadas para a superação dos desafios ora mencionados diz respeito ao estabelecimento de mecanismos que promovam representação regional mais fidedignas das ações do Programa. No que diz respeito ao monitoramento, por exemplo, esse deve ser realizado de modo mais eficaz no nível regional, a fim de possibilitar a identificação de áreas de intervenção específicas. O aprimoramento do fluxo regular de informações entre os tomadores de decisão nos três níveis de governo é outra medida importante para aprimorar a focalização do Programa.

Outra informação destacada no artigo em tela diz respeito ao fato de que as modalidades do PAA, especialmente a de Compra Institucional, contribui para a geração de renda, para a sustentação de preços aos pequenos produtores e para a garantia da segurança alimentar e nutricional de famílias pobres e extremamente pobres.



No lado da oferta, tais características demonstram ser importante a articulação do PAA com outros programas sociais, sobretudo com aqueles destinados à inclusão produtiva de seus beneficiários, a exemplo daqueles que promovem a oferta de assistência técnica e extensão rural a esse público. No lado da demanda, a articulação com programas que viabilizam o acesso de serviços públicos de saúde e educação apresentam potencial não apenas para garantir os mínimos necessários à boa qualidade de vida de cidadãos hipossuficientes no curto prazo, mas, no longo prazo, para romper o ciclo intergeracional da pobreza característico dessa população.

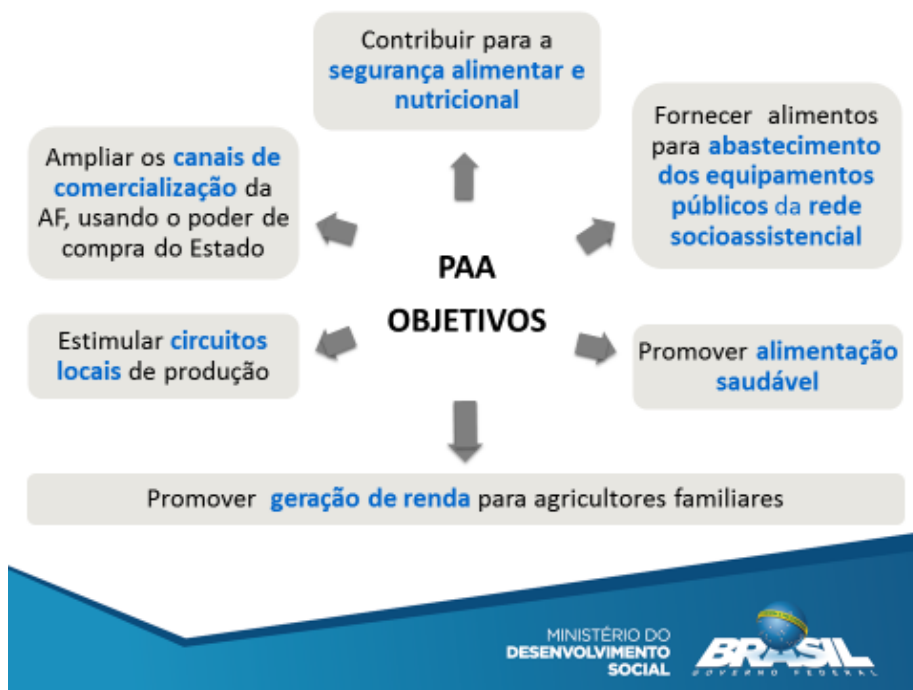
4.9 Síntese da Audiência Pública sobre o Programa de Aquisição de Alimentos

Para instrução da avaliação do PAA, realizou-se, em 5 de junho de 2018, Audiência Pública no âmbito da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. Apresenta-se, a seguir, síntese das principais informações mencionadas nessa audiência.

O representante da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social (SESAN/MDS), senhor José Paulo de Almeida, iniciou sua apresentação apresentando os objetivos do PAA, especificou as modalidades e apresentou os grandes números do Programa.

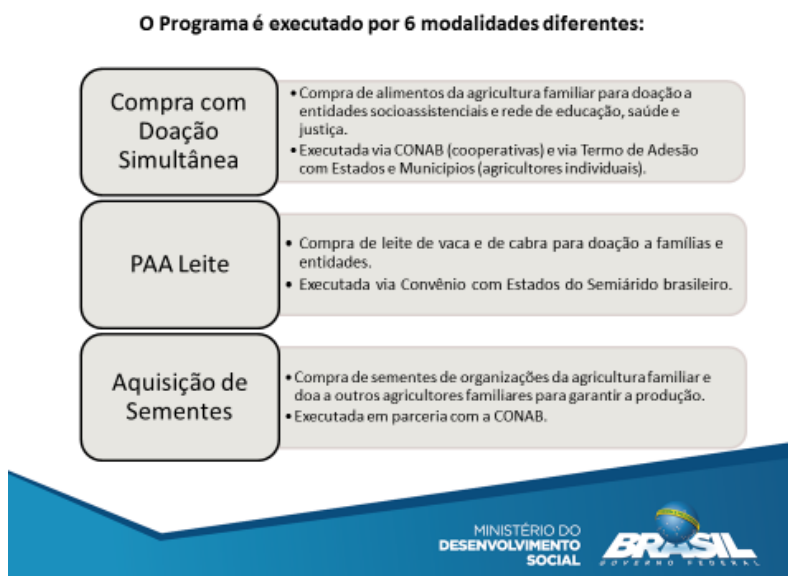


Figura 10 – Objetivos do PAA



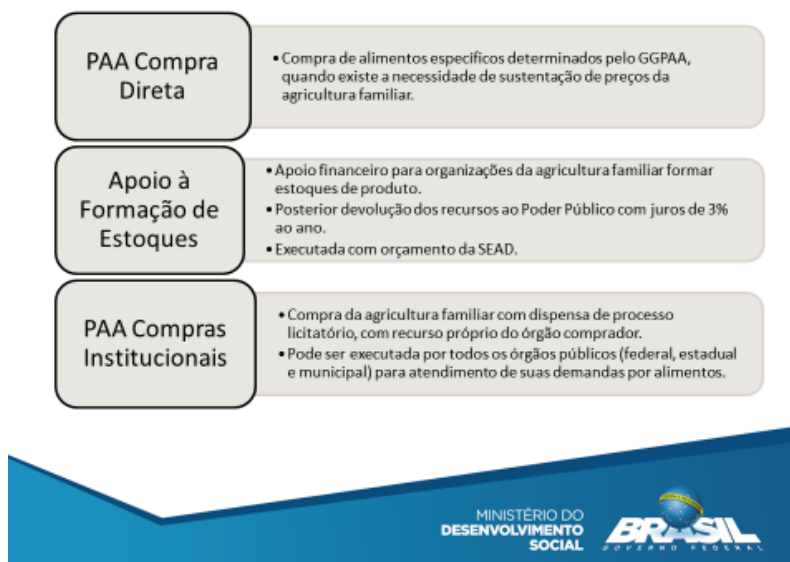
Fonte: Apresentação do representante da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social (SESAN/MDS) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Figura 11 – Síntese das modalidades do PAA



Fonte: Apresentação do representante da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social (SESAN/MDS) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codco=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Figura 12 – Síntese das modalidades do PAA



Fonte: Apresentação do representante da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social (SESAN/MDS) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

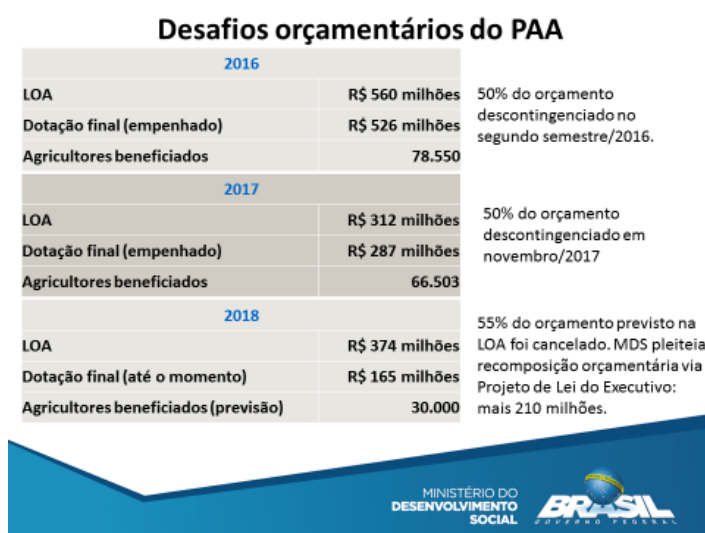
Figura 13 – PAA em números (2003 a 2017)



Fonte: Apresentação do representante da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social (SESAN/MDS) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Em seguida, descreveu o papel do Estado, do Município no funcionamento do Programa, que conta com a integralidade de recursos federais, com a fiscalização do MDS, do Estado e do próprio Município, e aprofundou-se no desafio orçamentário do Programa.

Figura 14 – Desafios orçamentários do PAA



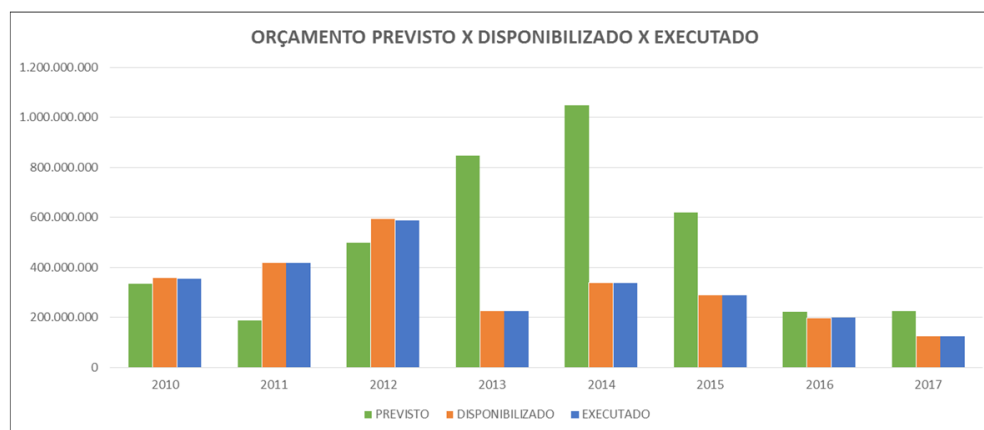
Fonte: Apresentação do representante da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social (SESAN/MDS) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

O Diretor de Assistência Técnica e Extensão Rural da Subsecretaria de Agricultura Familiar da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), senhor Rodrigo Puccini Venturi, esclareceu que o grande desafio da Secretaria seria ensinar os produtores ou agricultores familiares a trabalharem na contratação de compras públicas, atuar na disponibilização do orçamento e divulgar das modalidades à agricultura familiar.

Assim, além do desafio da formação dos agricultores, nos anos recentes, reitera-se a informação de que a queda do orçamento do programa tem sido um grande obstáculo ao aprimoramento da política pública de estocagem do segmento. Segundo o representante da Seade, neste ano, o orçamento era de R\$ 54,7 milhões; só que depois de remanejamentos, restou apenas R\$ 9,7 milhões para o PAA Estoque. Mesmo, nesse contexto, o representante informou que a Secretaria irá tentar atender 100 mil famílias no Programa.

Superintendente de Suporte à Agricultura Familiar da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), senhora Kelma Christina Melo dos Santos Cruz, iniciou sua apresentação com a apresentação do problema do orçamento do PAA e esclareceu que o decréscimo do orçamento causará impacto direto no número de famílias que fornecem alimentos para o PAA, que são agricultores familiares participantes das diversas categorias sociais, com público prioritário centrado em povos indígenas, comunidades quilombolas e extrativistas, assentados da reforma agrária, mulheres trabalhadoras rurais.

Figura 15 – Execução orçamentária do PAA-CONAB – 2010 a 2017



Fonte: Apresentação da representante da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Figura 16 – Histórico das Operações (2010 a 2017)

Período	Recursos Aplicados - em R\$ (milhões)	Nº. De Agr. Familiares Participantes	Nº. de Unidades Recebedoras	Alimentos Adquiridos (t)
2010	379,74	94.393	17.744	226.010
2011	451,04	106.600	17.722	285.641
2012	586,57	128.804	17.988	297.610
2013	224,52	41.412	4.449	123.706
2014	338,00	51.228	3.968	178.603
2015	287,52	38.794	2.829	135.023
2016	197,58	29.318	2.619	88.120
2017	124,71	18.688	1.092	44.408
Total	2.589,66	-	-	1.379.122

Fonte e elaboração: Gecaf/Supaf/Dipai

Fonte: Apresentação da representante da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Em seguida, abordou a questão do acompanhamento e gestão dos projetos, ressaltando que um Plano Nacional de Fiscalização vem sendo implantado com muitas melhorias para a execução o que permitiu correção de rumos na condução dos projetos, a apuração das irregularidades e das eventuais disfunções, bem como aplicação de penalidades e medidas corretivas.

A representante da Conab destacou, no âmbito do controle e punição, que as medidas corretivas, que vão desde a aplicação de penalidade, suspensões, multas, cancelamentos, devolução de recursos até outras medidas mais contundentes, possibilitam a organização do trabalho do Governo Federal, sempre tendo em consideração que existe uma gradação no processo conforme atuação do agente e que o processo como um todo representa um aprendizado conjunto para correção de rumos, não sendo raro as organizações se tornarem capazes de atender as recomendações e essas demandas do Programa. As principais medidas adotadas recentemente estão resumidas a seguir:



2012: Plano Nacional de Fiscalização das Operações, apuração das irregularidades verificadas e adoção de medidas corretivas;

2013: Início da Atualização Normativa;

2014: Visitas Técnico-orientativas de Acompanhamento e Gestão dos Projetos;

2015: Cruzamento *on line* com a base de DAPs da SEAD e obrigatoriedade de uso do PAAnet Entregas que descentraliza o fornecimento dos dados das entregas dos produtos;

2016: Adoção de critérios para alocação dos recursos entre os Estados;

2017: Normatização das compras de produtos processados, beneficiados e industrializados;

Avaliação do PAA e elaboração de indicadores para monitoramento;

2018: Início da interligação do SigPAA com o SICAN –Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes.

Após questionamento do Presidente da CRA, Senador IVO CASSOL, a representante da Conab explicou, em linhas gerais, o plano de distribuição de semente, que especifica o período de plantio, a variedade, e também o papel do responsável técnico, que é o Estado, que conhece a região e que vai ser capaz, ao fim, de delimitar toda a questão técnica de plantio. O Senador WALDEMIR MOKA esclareceu que há duas limitações: primeiramente, o orçamento que precisa ser informado previamente; e, em segundo lugar, cada Estado precisa saber a demanda específica e qual a semente irá necessitar. Por fim, a representante da Conab esclareceu que a modalidade Aquisição de Sementes é limitada a 5% do orçamento do PAA.

O Diretor da Secex-Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU), senhor Hugo Chudyson Araujo Freire, iniciou sua apresentação explicando que iria falar de alguns trabalhos realizados mais especificamente no PAA, Compra com Doação Simultânea, e basicamente a motivação da realização dos trabalhos, as constatações, as deliberações e as próximas etapas.



A análise do programa Compra com Doação Simultânea, no período de 2013 a 2017, operacionalizado pela Conab, mostrou utilização de R\$ 3,6 bilhões, e, num outro trabalho, onde se analisou o PAA como um todo, todas as modalidades, o valor estudado foi de R\$ 6,8 bilhões.

Segundo o representante do TCU, dois motivos para análise do PAA: materialidade e relevância. Dentre todos os objetivos previstos para o programa, dois se ressaltam, que são o incentivo à agricultura familiar, e a promoção e o acesso à alimentação, que tem a ver com segurança alimentar.

Três tópicos foram abordados em profundidade pelo representante do TCU: auditoria de conformidade, realizada entre 2013 e 2017; auditoria operacional realizada na Conab, especificamente sobre Compra com Doação Simultânea em 2017; e, identificação de problema dentro da DAP, que é a Declaração de Aptidão ao Pronaf.

Os principais problemas apurados nas auditorias foram apontados pelo TCU: a) a distribuição de recursos, em que uma ausência de critérios objetivos leva, muitas vezes, a um agravamento de diferenças regionais e que vêm a comprometer uma das finalidades do próprio programa que é incentivar a agricultura familiar; b) a promoção de acesso à alimentação, em que não necessariamente o programa está garantindo a segurança alimentar para quem mais depende dela.

Analisando a auditoria de 2017, no PAA Compra com Doação Simultânea, o TCU constatou que quase 10% dos beneficiários estavam em desconformidade com os critérios, com potencial prejuízo de R\$ 96 milhões.



Figura 17 – Regularidade de beneficiários do PAA

Regularidade de beneficiários	
Ocorrências 2012/2015	Indícios de irregularidade
Falecidos	9,7% Beneficiários fornecedores
Área superior a 4 módulos fiscais	
DAPs inexistentes ou não ativas	
Renda bruta anual superior	
Prejuízo potencial R\$ 96 milhões	

Fonte: Apresentação da representante da Secex-Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Com esses achados, o TCU fez duas deliberações: **1) que a Conab especificamente, fortaleça, implemente controles adicionais, que são controles no programa, não na DAP; e ao MDS, à Conab e ao grupo gestor do PAA, que desenvolvam, regulamentem e apliquem critérios de alocação de recursos entre Estados; 2) que a Sead estabeleça procedimentos para validação das informações apresentadas na emissão da DAP, porque são informações declaratórias, a exemplo do cruzamento de dados com as bases de dados dos sistemas governamentais e dos próprios programas da agricultura familiar.**

De acordo com o TCU, o PAA tem valores aplicados nesse período de quase R\$ 7 bilhões, e, colocando os critérios que foram trazidos pelas auditorias, identificou-se quase R\$ 480 milhões de valores em risco para unidades familiares pessoas físicas, e R\$ 207 milhões para pessoas jurídicas.



Figura 18 – Controles insuficientes na emissão da DAP em 11 programas

PAA - 2007 a 2017	
Valores aplicados	R\$ 6,8 bilhões
Valores em risco	R\$ 478 milhões - unidades familiares
	R\$ 207 milhões - pessoas jurídicas

Fonte: Apresentação da representante da Secex-Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

O representante do TCU esclareceu, também, que está em desenvolvimento um painel da agricultura familiar, com os dados de 11 programas e os critérios que apresentam elementos de indícios de risco; ou seja, uma possível desconformidade dos beneficiários, perscrutando a DAP como porta de entrada da política pública.

O Secretário de Política Agrícola da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), senhor Antoninho Rovaris, esclareceu que o PAA é uma via de mão dupla, na qual se promove melhoria de condição de renda e de vida daquelas pessoas que estão produzindo e também se oferece uma condição de segurança alimentar para aqueles que não a tem. Seria utilizar a lógica de organização para obtenção de escala, induzindo mais produção, mais qualidade, mais segurança alimentar.

No entanto, o representante da Contag apontou que o decréscimo do orçamento tem prejudicado o atendimento dos produtores rurais familiares: em 2016, atendimento de 78 mil agricultores; em 2017, de 66 mil; e a previsão para 2018 é somente 30 mil. Em outras palavras, quanto menor o orçamento, menos produtores familiares podem ser atendidos.

Outra preocupação da Contag é que o governo estaria vendo o Compra Institucional como substituto do PAA. Gradativamente, seria necessário se fazer o processo de inclusão da agricultura familiar no do Compra Institucional. No entanto, no atual estágio, tal medida seria inadequada.

Por fim, o representante da Contag **defendeu que Portaria nº 51 – MDA, de 2007, asseguraria que sementes crioulas, varietais, da agricultura familiar, precisariam apenas de um cadastro e não de um registro. Entretanto, a exigência de registro tem prejudicado a comercialização do segmento, o que demandaria alteração legislativa.**

Encerrando as apresentações da audiência pública, o Presidente da Rede de Bancos de Alimentos do Rio Grande do Sul, senhor Paulo Renê Bernhard, apresentou a gestão do trabalho realizado pelos bancos de alimentos.

A ideia da Rede é identificar na cadeia de desperdício, de supermercados, de transporte e de outros meios, o grau de perda, que chagaria a um percentual praticamente inaceitável de quase 40% de alimentos. Em decorrência, a Rede de Bancos de Alimentos atua buscando combater a fome e o desperdício, organizando-se de forma concatenada, associativa e, em grande parte, voluntária, para reduzir o desperdício e combater a fome.

O representante da Rede, explicou que a atual rede de bancos no Estado do RS conta com 23 bancos de alimentos associados em 34 cidades, sendo que 45 milhões de quilos alimentos doados nos últimos 20 anos, inclusive, alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos e doações da Conab. Portanto, dados correntes indicariam que são 813 instituições e 202 mil pessoas beneficiadas mensalmente.



Figura 19 – Rede de Bancos de Alimentos no Rio Grande do Sul



Fonte: Apresentação da representante da Secex-Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada em 5/6/2018. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7760&codcol=1307>. Acesso em 20/11/2018.

Por fim, o representante da Rede argumentou que a segurança alimentar realmente teria um papel preponderante, que a instituição está oferecendo uma contribuição na ponta, com eliminação de desperdício de comida e prestando solidariedade.

5. Conclusões

Os trabalhos de avaliação realizados ao longo dos últimos meses foram oportunos para reafirmar a importância do Programa de Aquisição de Alimentos e do Garantia-Safra para o Brasil, uma vez que essas políticas promovem as condições necessárias ao trabalho de pequenos produtores rurais e viabilizam alimentos em quantidade e qualidade adequadas para a promoção da segurança alimentar e nutricional no País. Ao longo dos últimos anos, constatamos que os resultados desses programas têm sido expressivos, apesar de alguns desafios que precisam ser superados pelo Poder Público.

No caso específico do Garantia-Safra, uma constatação relevante diz respeito ao fato de que sua execução superou, em vários anos, desde o início de sua vigência, os valores inicialmente previstos nas leis orçamentárias anuais. Nesse contexto, o Programa demandou suplementação orçamentária em várias oportunidades, o que representa situação indesejada, pois constitui fator de pressão sobre a execução orçamentária da União e sobre o atingimento da meta de superávit primário – a recorrente abertura de créditos extraordinários para o Programa contraria a própria definição desse instrumento, que se destina ao atendimento de despesas **imprevisíveis e urgentes**, conforme estabelece a Constituição Federal.

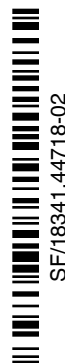
A metodologia e a execução da verificação das perdas é outro ponto sensível do Garantia-Safra. Na audiência pública destinada a avaliar o Programa, foi possível constatar divergências entre o órgão executor federal e os municípios a respeito dos critérios considerados para essa verificação, o que deve ser estudado em maior profundidade e revisto para aprimorar a efetividade dessas ações – a superação desses desafios, contudo, depende de regulamentação infralegal, por se tratar de regramento técnico cuja especificidade não se ajusta ao caráter geral e abstrato de uma lei *stricto sensu*.



Algumas questões referentes à transparência do Programa devem ser revistas, especialmente no que diz respeito à publicação das últimas atas e das resoluções de seu Comitê Gestor, bem como no que tange às informações relativas aos custos incorridos pelo Fundo Garantia-Safra com serviços prestados pela instituição financeira responsável pela gestão dos recursos e realização dos pagamentos aos beneficiários. O controle interno das ações também foi objeto de análise na audiência pública realizada pela CRA para avaliar o Garantia-Safra, oportunidade em que foram sugeridos aprimoramentos na gestão do Programa, a exemplo do fortalecimento de seu controle social, além de melhor capacitação dos conselheiros e conselheiras municipais.

Não obstante os desafios identificados, reiteramos os benefícios do Garantia-Safra para a manutenção de trabalho e renda a produtores afetados por estiagens prolongadas na área de abrangência da Sudene. Dado seu papel estratégico para as famílias de baixa renda, alguns participantes da audiência pública ora mencionada sugeriram, inclusive, a ampliação do Programa para todo o País, uma vez que, atualmente, o problema da seca não se restringe aos limites do semiárido brasileiro.

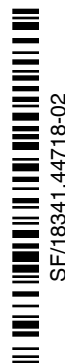
Em relação ao PAA, a avaliação realizada foi importante para compreender o papel estratégico do Programa tanto em relação à oferta de alimentos produzidos por pequenos agropecuaristas, como no que diz respeito ao consumo desses alimentos, destinados principalmente a famílias pobres e extremamente pobres. No lado da oferta, o PAA apresenta potencial para se integrar com outros programas sociais, especialmente com aqueles destinados à inclusão produtiva de seus beneficiários, a exemplo daqueles que promovem e ofertam assistência técnica e extensão rural a esse público. No lado da demanda, a articulação com programas que viabilizam o acesso a serviços públicos de saúde e educação apresentam potencial para promover melhor qualidade de vida às famílias brasileiras mais humildes.



É importante destacar que o Congresso Nacional tem estado atento às suas responsabilidades institucionais no sentido de aprimorar as modalidades do PAA. A título de exemplificação, cumpre mencionar que tramita no Senado Federal a Emenda da Câmara dos Deputados (ECD) nº 1, de 2018, ao PLS nº 186, de 2015 (Projeto de Lei nº 6.901-B, de 2017, na origem), que altera o art. 17 da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, a fim de estabelecer limite para aquisição de leite no âmbito do PAA. Em breve síntese, o projeto, cuja emenda ora mencionada se encontra nesta Comissão sob minha relatoria, visa a garantir a compra de determinada quantidade de leite diária por produtor, de modo a aprimorar sua capacidade de geração de renda.

Outro ponto a ser ressaltado é a significativa transversalidade no planejamento e na execução do PAA. Tal característica contribui para que o Programa também conte com a participação social nesse processo, inclusive no controle de suas ações por meio do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (âmbito nacional, estadual e municipal), dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável e dos Conselhos de Assistência Social locais, compostos por representantes da sociedade civil. O PAA ainda possibilita a participação social em seu Comitê que tanto assessora o Grupo Gestor, como acompanha a própria execução do Programa.

Apesar de sua extrema importância para a sociedade, o PAA apresenta alguns desafios que também precisam ser destacados, tais como: a) seu orçamento executado apresenta progressivo declínio ao longo dos últimos anos; b) sua cobertura ainda é muito desigual entre os municípios brasileiros, dadas suas diferenças estruturais; c) o fluxo regular de informações entre os tomadores de decisão nos três níveis de governo carece de aprimoramentos; d) em alguns municípios brasileiros, o acesso à alimentação deve ser mais bem focalizado nas populações mais vulneráveis, público prioritário do Programa.



6. Encaminhamentos

Diante dos elementos colhidos na presente avaliação, proponho os seguintes encaminhamentos:

- 1) Apresentação de requerimentos de audiências públicas, convidando os representantes das instituições ouvidas pela CRA ao longo da presente avaliação realizada, para debater, em 2019, o inteiro teor das propostas do presente relatório;
- 2) Continuidade do acompanhamento do Programa de Aquisição de Alimentos e do Garantia-Safra, com base nas respostas aos requerimentos de informação aprovados pela CRA no âmbito desta avaliação; e
- 3) Proposta de criação de Grupo de trabalho para estudar aprimoramento da legislação relacionada ao PAA e ao GS.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos nobres pares desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

Sala da Comissão,

Senadora **ANA AMÉLIA**
Relatora



Bibliografia

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PAA.pdf>. Acesso em: 20/11/2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 29 – Contribuição ao Fundo Garantia-Safra**, 2014. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/3246.pdf>. Acesso em 6/11/2018.

DELGADO, Guilherme. Pesquisa de avaliação da concepção e implementação do Programa Aquisição de Alimentos – PAA. Relatório de Avaliação do PAA: Síntese. Projeto BRA 03/034 Conab/Pnud Brasil. Fevereiro de 2013.

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 21, capítulo 7. Brasília, 2013.

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 22, capítulo 7. Brasília, 2014.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – Manual Operativo. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manual_PAA.pdf. Acesso em 14/11/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Acórdão nº 451, de 2014 – Plenário.** Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=7137731&codPapelTramitavel=51054917>. Acesso em 6/11/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Acórdão nº 646, de 2017 – Plenário.** Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=586009>. Acesso em 16/11/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Acórdão nº 803, de 2018 – Plenário.** Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlProxyHighlight?base=ACORDAO&ano=2018&numero=803&colegiado=P>. Acesso em 6/11/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Relatório de Auditoria no Programa de Contribuição ao Fundo Garantia-Safra**, TC nº 015.741/2013-3 – Fiscalização nº 1168/2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E39B275015E76911A1A46BD>. Acesso em 6/11/2018.

VALADARES, Alexandre Arbex; SOUZA, Marcelo Galiza Pereira de. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa.** IPEA, 2015. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151215_nt_disoc_21.pdf. Acesso em 14/11/2018.

