

MODALIDADES DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

2

Série Políticas Sociais e de Alimentação



**Centro de Excelência
contra a Fome**

SÉRIE POLÍTICAS SOCIAIS E DE ALIMENTAÇÃO

CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME

Diretor e Representante

Daniel Silva Balaban

Vice-Diretora

Cynthia Jones

Coordenador do Projeto e Editor da Série

Gabriel Specht

Oficial de Comunicação

Isadora Ferreira

MODALIDADES DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

GV AGRO

CENTRO DE ESTUDOS DO AGRONEGÓCIO DA FGV-EESP

Diretor da Escola de Economia de São Paulo

Yoshiaki Nakano

Coordenador do Centro de Agronegócio da FGV-EESP e Embaixador Especial da FAO para o Cooperativismo

Roberto Rodrigues

Gerente do GV Agro

Cecília Fagan Costa

EQUIPE TÉCNICA

Autores

Mauro de Rezende Lopes

Coordenador de Projetos em Economia Agrícola e Professor da FGV

Armando Fornazier

Doutor em Desenvolvimento Econômico – UNICAMP

Coordenadora Editorial

Melina Bandeira

Coordenadora-adjunta do estudo

Edição

Gabriel Specht

Manuela Rodrigues Fantinato

Bruno Correia

Revisão Técnica e Colaboração

Cátia Grisa

Professora na UFRGS – Campus Litoral Norte

Projeto Gráfico e Diagramação

Maria João Pessoa Macedo

Danielle Costa

Revisão

Juliana Gagliardi

Fotos

Gustavo Stephan

Centro de Excelência contra a Fome do PMA

Embrapa

Shutterstock

Hero Images Inc./Corbis/Latinstock

Impressão

Athalaia Gráfica e Editora

Tiragem

300 unidades

COMITÊ DIRETIVO

Este estudo contou com o apoio de um grupo de especialistas na área de compras institucionais de alimentos e de segurança alimentar, com o objetivo de guiar e acompanhar o desenvolvimento do estudo e garantir a qualidade técnica e analítica.

Maximo Torero

Diretor da Divisão de Mercados, Comércio e Instituições IFPRI, Washington

Ivan Cossio Cortez

Gestor de Programa de País, Divisão da América Latina e Caribe, IFAD, Roma

Clare Mbizule

Conselheira de Aprendizagem e Compartilhamento, Purchase for Progress (P4P), PMA, Roma

Gustavo Lund Viegas

Analista Engenheiro Agrônomo, Gerente, Superintendência de Suporte da Agricultura Familiar, Diretoria de Política Agrícola e Informações, Conab, Brasília

Marco Antonio Rodriguez Pinto

Técnico de Planejamento, Superintendência de Suporte da Agricultura Familiar, Diretoria de Política Agrícola e Informações, Conab, Brasília

Denise Reif Kroeff

Diretora, Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, MDS, Brasília

Janaina Kern da Rosa

Diretora Substituta, Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, MDS, Brasília

Helte Leepkald dos Santos

Coordenadora Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos, MDS, Brasília

Este relatório baseia-se em pesquisa financiada pela Fundação Bill & Melinda Gates. Os achados e conclusões nele contidos são de responsabilidade de seus autores e não necessariamente refletem as posições ou políticas dos financiadores.

AGRADECIMENTOS

Este estudo não teria sido possível sem o inestimável apoio de Andrea Polo Galante, nutricionista da FAO, e de Maria Sinedes Neres dos Santos, nutricionista do FNDE. Agradecemos ainda à Fundação Bill & Melinda Gates, à equipe do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, especialmente à equipe de Comunicação, Administrativa e de Programa pelo apoio técnico e administrativo que muito contribuíram para a execução deste projeto de pesquisa. Agradecimento especial vai à equipe da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que não mediu esforços para a realização deste estudo.

MODALIDADES DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Série Políticas Sociais e de Alimentação

2



Centro de Excelência
contra a Fome

Sumário

06 Apresentação

08 Resumo Executivo

15 Introdução

19 Compras da Agricultura Familiar para o Pnae

33 O PAA, sua organização institucional e modalidades

38 Compra com Doação Simultânea - CDS

38 Compra com Doação Simultânea executada via Conab

45 Compra com Doação Simultânea executada via estados e municípios

50 Apoio à Formação de Estoque - CPR Estoque

54 Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF

58 Incentivo à Produção e Consumo de Leite - PAA Leite

62 Compra Institucional

66 Aquisição de Sementes

71 Lições aprendidas com a evolução dos mercados institucionais de alimentos no Brasil

77 Direções Futuras dos Programas

80 Referências

82 Lista de Siglas

Apresentação

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) são dois programas governamentais de compras públicas de alimentos produzidos por agricultores familiares no Brasil. As compras são feitas localmente e têm efeito positivo na renda dos agricultores e no desenvolvimento da agricultura familiar e dos territórios em que estão inseridas.

Este estudo apresenta as principais características de execução desses dois programas, com foco nos processos de negócio. Apresenta as estruturas legais e institucionais, os aspectos normativos e operacionais e a cadeia de responsabilidades dentro dos órgãos públicos e demais organizações envolvidas na execução das diferentes modalidades de cada um dos programas.

O texto documenta a experiência, a legislação e os processos de negócio envolvidos em ambos os programas, de modo a permitir que outros países possam se inspirar e refletir sobre as possibilidades de desenvolvimento de estratégias similares, a partir de seus próprios contextos.

O Pnae e o PAA combinados representam a maior demanda estruturada para a agricultura familiar no Brasil. A expressão “demanda estruturada” refere-se aos esforços de conectar

demandas grandes e previsíveis de alimentos aos agricultores familiares, o que no Brasil ocorre principalmente por meio das compras públicas.

Ao fazer essa ligação, o governo garante aos agricultores familiares condições para investir e aprimorar sua produção e ampliar sua renda. O efeito de redução da pobreza é potencializado pelo fato de que os alimentos comprados por esses programas se destinam a populações vulneráveis à insegurança alimentar, como crianças, adolescentes e pessoas atendidas pela rede pública de ensino e por entidades socioassistenciais.

Esses programas, assim como diversas outras iniciativas bem-sucedidas, têm chamado a atenção de vários países interessados em conhecer como o Brasil está superando a fome e a pobreza extrema. A experiência do Brasil tem servido de inspiração para outros países em desenvolvimento empenhados em desenvolver suas próprias políticas e programas. No entanto, os estudos e análises sobre a experiência brasileira são ainda escassos.

Por esta razão, o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos estabeleceu uma parceria com a Fundação Bill & Melinda Gates para conduzir estudos sobre a

experiência brasileira de compras institucionais de alimentos, com foco nos programas governamentais que compram alimentos da agricultura familiar. Os resultados da pesquisa serão disseminados para governos e demais atores interessados em desenvolver estratégias similares.

O produto da pesquisa é uma série de cinco estudos que abordam os diferentes aspectos das compras institucionais no Brasil. O primeiro volume traz uma análise do histórico das compras institucionais de alimentos, com foco nos fatores que levaram ao atual cenário em que o país privilegia a compra de agricultores familiares. Este segundo analisa o funcionamento das modalidades de compras institucionais da agricultura familiar. E o terceiro volume apresenta a escala das compras institucionais de alimentos.

Dois outros estudos completam a série. O quarto estudo abordará em detalhes os custos das compras institucionais do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O quinto estudo trará uma análise de custo-benefício e do modelo de investimento do Pnae, com a mensuração dos benefícios sobre a nutrição, a saúde e a educação dos estudantes atendidos por um programa de alimentação escolar que adquire parte de seus alimentos da agricultura familiar.

As informações disseminadas por essa pesquisa ajudam a esclarecer o contexto, o funcionamento e os potenciais benefícios da criação de programas e políticas sociais vinculados à compra institucional de produtos da agricultura familiar. Apresentam os fatores que podem influenciar a execução de tais programas e a escala que eles podem atingir. Além disso, os estudos elucidam os impactos das compras institucionais da agricultura familiar sobre a segurança alimentar e nutricional.

Esta série de estudos é uma contribuição significativa para os esforços de cooperação sul-sul, por servir de subsídio aos diálogos entre países interessados em aprimorar ou criar programas e políticas de superação da fome e da pobreza.



DANIEL BALABAN

Diretor do Centro de Excelência contra a Fome
do Programa Mundial de Alimentos

Resumo Executivo

O Brasil possui alguns dos maiores programas de compras governamentais de agricultores familiares do mundo. Como parte da estratégia Fome Zero, a partir de 2003 o governo passou a comprar a produção de agricultores familiares, e desde então vem expandindo políticas e programas que facilitem o acesso desses agricultores ao mercado. O governo brasileiro vem desenvolvendo modalidades, procedimentos e processos de compra de agricultores familiares e de sua inclusão em programas de compra institucional. O objetivo do estudo é analisar e documentar as diferentes modalidades de compra institucional de alimentos e compartilhar os resultados com países interessados em incluir estratégias semelhantes em suas políticas de desenvolvimento e combate à fome.

Este estudo aborda dois programas de grande escala direcionados aos agricultores familiares: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A mecânica dos dois programas varia. Em alguns casos, eles funcionam como redes de proteção social tanto para populações em situação de insegurança alimentar quanto para agricultores familiares. Em outros, exercem papel na regulação de preços, ao garantir um preço mínimo para os agricultores familiares. Para cada modalidade de compra,

o processo básico de negócios, as estruturas legais e institucionais, os aspectos regulatórios e operacionais, bem como a cadeia de responsabilidade dentro dos órgãos do governo e outras organizações envolvidas na implementação estão demonstrados em detalhe na versão completa do estudo.

Resultados

Em 2003, o governo federal lançou a estratégia Fome Zero e criou ações com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional para acabar com a fome no Brasil. Entre essas ações, a compra institucional de alimentos de agricultores familiares é um componente chave e elemento comum ao Pnae e ao PAA. Os processos de negócio de compras públicas de alimentos de agricultores familiares de cada um dos programas estão explicados de modo mais aprofundado no estudo.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

O Pnae é o maior programa universal de alimentação escolar do mundo, e o terceiro em número de alunos beneficiados. Em 2003, foi incluído como programa chave do Fome Zero, para assegurar

que cerca de 45 milhões de estudantes tenham acesso à alimentação de qualidade. Após alguns anos da bem-sucedida implementação do PAA, o Pnae sofreu uma reformulação em 2009 para facilitar o acesso de agricultores familiares ao mercado, por meio da aprovação de uma lei que determina que 30% dos recursos federais para alimentação escolar sejam destinados à compra de alimentos de agricultores familiares credenciados.

O Pnae é um programa descentralizado. Cada estado e município deve ter um nutricionista responsável pelo desenvolvimento dos cardápios escolares. Os cardápios escolares devem aderir aos padrões nacionais de nutrição e ao mesmo tempo incorporar a produção local de alimentos, levando em conta sua sazonalidade e disponibilidade. Os cardápios escolares devem ser nutricionalmente balanceados, oferecer alimentos cozidos e frescos e

evitar alimentos processados com altos níveis de sódio, gordura e açúcar.

Os governos estaduais e municipais realizam uma Chamada Pública, um processo simplificado de licitação, criado para facilitar o acesso de agricultores familiares à demanda institucional de alimentos. A Chamada Pública contém exigências como a lista dos itens alimentícios solicitados, suas quantidades e especificações relativas ao empacotamento e cronograma de entrega dos produtos.

Feita a publicação da Chamada Pública, os agricultores familiares apresentam uma proposta de venda, na qual o agricultor ou organização de agricultores definem os produtos, quantidades e o período de entrega. Feita a seleção da proposta de venda, um contrato é assinado entre a entidade executora (secretarias de educação municipais e estaduais) e o agricultor e/ou organização, descrevendo

os termos e as obrigações da entrega da alimentação escolar. Em caso de problemas na produção, os agricultores podem pedir modificações nos produtos e/ou suas quantidades.

Os preços são avaliados e fixados por meio de pesquisa de mercado, em pelo menos três mercados locais ou regionais, com prioridade para mercado local. Os preços de compra para os alimentos escolares podem incluir os custos que os agricultores familiares e/ou suas organizações possam ter pelo empacotamento e transporte dos produtos até os pontos de entrega ou escolas. Os preços para produtos orgânicos certificados podem ser até 30% maiores do que os correspondentes convencionais para inclusão no cardápio.

O controle de qualidade é realizado no âmbito escolar

quando os produtos – especialmente os frescos – são entregues. Um Termo de Recebimento é emitido pela entidade beneficiária (representante escolar), que assina o documento juntamente com o agricultor. O Termo de Recebimento, juntamente com a Nota Fiscal do Agricultor, são entregues à entidade executora para prosseguir com o pagamento.

Todo esse processo é supervisionado por um órgão de controle social chamado Conselho de Alimentação Escolar, que supervisiona a implementação do Pnae em nível local. Ele é formado por sete membros, sendo a maioria da sociedade civil.

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Lançado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um dos principais elementos da rede de segurança alimentar do Fome Zero. É o programa de compra de alimentos que ajudou a pavimentar o caminho para as compras de alimentos de agricultores familiares por parte do Pnae. É composto por seis modalidades diferentes, cada uma com objetivos específicos. O PAA está em constante evolução: as modalidades existentes são revisadas e reformuladas enquanto novas modalidades são formuladas e lançadas. Os processos de negócio de cada modalidade estão explicados em profundidade ao longo do estudo.

COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA - CDS

Nessa modalidade, o governo compra alimentos de agricultores familiares para doá-los a entidades socioassistenciais, como restaurantes comunitários, instituições de caridade, hospitais, entre outras. A modalidade é operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), estados e municípios.

Sob a operação da Conab, as organizações de agricultores familiares (cooperativas e associações) submetem uma Proposta de Participação através de uma plataforma online chamada PAANet, declarando os produtos e as quantidades a serem entregues para as entidades beneficiadas qualificadas. Após o envio dos documentos à Conab, é emitido um contrato, assinado pela companhia e pela organização

dos agricultores. Os Preços são estabelecidos pela companhia por meio de uma pesquisa de mercado em pelo menos três mercados atacadistas regionais nos últimos 12 meses. O controle de qualidade é realizado pela entidade beneficiária, que assina um Termo de Recebimento e Aceitabilidade junto com a organização representante dos agricultores. O pagamento é realizado pela Conab após o recebimento do certificado de qualidade e da nota fiscal da organização de agricultores.

Sob a operação dos estados e municípios, uma Proposta de Participação é inserida pelo governo local em uma plataforma on-line chamada SISPA, para aprovação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Uma Chamada Pública é realizada, indicando os produtos e as quantidades a serem compradas. O controle

de qualidade é realizado pela entidade beneficiária. O pagamento segue diretamente para a conta bancária individual dos agricultores.

APOIO À FORMAÇÃO DE ESTOQUE – CPR ESTOQUE

Essa modalidade apoia as organizações de agricultores em suas estratégias de mercado e permite que agricultores familiares se beneficiem de preços mais favoráveis – reduzidos durante a época da colheita, em que há maior oferta. As organizações de agricultores familiares compram a produção de seus membros na época da colheita para permitir seu processamento e estoque, e revendem em data posterior, quando os preços estiverem mais altos. As propostas são enviadas pelas organizações de agricultores para a Conab, que determina os preços a

serem pagos seguindo uma metodologia própria. Os contratos são assinados entre a Conab e as organizações de agricultores proponentes. Os recursos são restituídos pelas organizações de agricultores com uma taxa de juros de 3% ao ano no final do contrato.

COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR - CDAF

O governo possui uma política que assegura um preço mínimo de compra para determinados produtos e alimentos processados produzidos por agricultores familiares. Arroz, castanha-de-caju, castanha-do-Pará, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó, leite pasteurizado e farinha de trigo estão incluídos nessa modalidade. Os preços

são calculados pela Conab a cada ano. As compras são realizadas pela Conab nas unidades de compras regionais criadas para esse propósito. Os produtos precisam estar limpos e classificados de acordo com os padrões oficiais, com os respectivos custos pagos pelos agricultores. O pagamento é realizado após o recebimento da nota fiscal pela Conab.

INCENTIVO À PRODUÇÃO E CONSUMO DE LEITE - PAA LEITE

Para estimular a produção local de leite e promover a segurança alimentar e nutricional, o leite de vaca e de cabra é comprado de agricultores familiares da região Nordeste – região mais pobre do Brasil. Essa modalidade é operacionalizada

pelos governos estaduais da região. O leite é doado a comunidades em situação de insegurança alimentar, com prioridade a mulheres que estejam amamentando, crianças de 2 a 7 anos de idade e idosos. Os inscritos no programa têm direito a receber até 7 litros de leite por semana. O preço pago pelo litro de leite é revisado a cada semestre de acordo com os preços encontrados nos mercados locais/regionais.

COMPRA INSTITUCIONAL

Para aumentar as compras institucionais dos agricultores familiares, essa modalidade recentemente adotada permite que os governos estaduais e municipais e outras instituições públicas federais comprem alimentos

de agricultores familiares e de suas organizações. Sem necessidade de financiamento federal adicional, instituições com uma demanda regular de alimentos, como hospitais, universidades e o exército, são capazes de fornecer novos mercados institucionais para os agricultores familiares por meio de seus orçamentos existentes, utilizando o processo simplificado de compra do PAA. A modalidade foi lançada em 2013. O processo começa com uma Chamada Pública informando os tipos e as quantidades de alimentos a serem comprados, bem como os termos de entrega. Os preços são determinados pela instituição pública por meio de pesquisa de preços em três mercados locais ou por meio dos preços do Pnae (onde estiverem disponíveis). O contrato é assinado entre a

instituição e os agricultores. O controle de qualidade e o pagamento são realizados conforme as normas de cada instituição.

AQUISIÇÃO DE SEMENTES

Lançada em 2014 visando contornar os problemas decorrentes da escassez de sementes após prolongada seca, essa modalidade proporciona um mercado institucional para sementes e mudas produzidas por agricultores familiares que serão utilizadas por outros agricultores familiares. Além do acesso a um novo mercado, essa modalidade ajuda a assegurar que as sementes sejam doadas aos agricultores familiares em situação de vulnerabilidade. A Conab opera essa modalidade e recebe a proposta de compra das

instituições representantes que trabalham com agricultores familiares. A proposta informa os beneficiários, as quantidades de sementes, a estratégia de distribuição e a justificativa de aquisição. Os beneficiários são famílias rurais pobres, mulheres agricultoras, beneficiários da reforma agrária, indígenas, comunidades quilombolas e produtores orgânicos. Nenhuma semente geneticamente modificada pode ser comprada. Os preços são obtidos por meio de pesquisa em pelo menos três mercados locais ou regionais com produtos semelhantes e podem ser complementados pelos custos de logística que as organizações venham a ter para realizar as entregas aos beneficiários. O pagamento é realizado pela Conab.



Introdução

Em 2003, o governo federal iniciou um conjunto de ações que visava promover a segurança alimentar e nutricional para acabar com a fome no Brasil. Inseridas e articuladas no Projeto Fome Zero, essas ações contemplavam políticas de acesso à alimentação, políticas de geração de renda, ações de fortalecimento da agricultura familiar e aumento da oferta de alimentos básicos, além de instrumentos de articulação, mobilização e controle social. Dentre essas ações, destacam-se as compras governamentais da agricultura familiar por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e, posteriormente, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

A agricultura familiar começou a receber atenção das políticas públicas de forma exclusiva e particular na década de 1990, com o crédito diferenciado aos agricultores familiares por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Na década de 2000, consolidando uma trajetória de reconhecimento

institucional, essa categoria foi definida por meio da Lei nº 11.326/2006 (Flexor e Grisa, 2014).

Implementado desde a década de 1950, o Pnae passou por uma importante reformulação em 2009, com a determinação de que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE) – entidade criada na década de 1960 para prestar assistência e executar ações que contribuam para a educação – às entidades executoras (secretarias de educação dos estados e municípios ou do Distrito Federal e escolas federais) para o atendimento da alimentação escolar deveriam

FOME ZERO

O “Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil” foi elaborado em 2001 pelo Instituto Cidadania, que tinha como um de seus coordenadores Luiz Inácio Lula da Silva, eleito Presidente da República em 2002. O projeto é a síntese do trabalho de representantes de organizações não governamentais (ONGs), institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares e movimentos sociais, além de especialistas de todo o Brasil ligados à questão da segurança alimentar.

AGRICULTURA FAMILIAR

Considera-se agricultor familiar aquele que utilize predominantemente mão de obra da própria família em suas atividades econômicas ou empreendimento, tenha pelo menos 50% da renda familiar originada dessas atividades e detenha até quatro módulos fiscais (Lei 11.326/2006). Entende-se por módulo fiscal a área de propriedade agrícola necessária para que uma família possa subsistir de atividades agrícolas. Esta medida varia de município a município no país, principalmente de acordo com a vocação agrícola e o clima, sendo estimada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

ser destinados à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. A partir de então, o Pnae passou a representar uma articulação importante entre a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional de estudantes contemplados pelo programa. Cabe destacar que, em algumas regiões do Brasil, a alimentação escolar é a refeição mais completa recebida pelos estudantes. Ao incentivar o consumo de alimentos originados de cultivo familiar, mais frescos e variados, o Pnae permitiu que os estudantes brasileiros tivessem acesso a uma alimentação mais equilibrada em termos nutricionais. Essa mudança no Pnae surgiu depois da experiência do PAA com os mercados institucionais. O PAA foi instituído em 2003 com o objetivo de promover a articulação entre a agricultura familiar e organizações públicas e privadas dedicadas a atender as necessidades

de consumo de grupos em situação de carência alimentar ou vulnerabilidade social (Delgado, Conceição e Oliveira, 2005; Schmitt, 2005). Em termos gerais, o Estado compra alimentos da agricultura familiar e os destina a populações em situação de insegurança alimentar, ao abastecimento da rede socioassistencial, à constituição de estoques públicos de alimentos destinados a ações de abastecimento social ou venda.

Nas doações de cestas de alimentos, a unidade recebedora deverá manter em boa guarda a lista de pessoas beneficiadas, contendo, no mínimo, nome completo e nome da mãe, e quando possível, número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Número de Identificação Social (NIS).

Os mercados institucionais representam assim um importante mecanismo de

atuação das políticas públicas, tanto do lado do produtor quanto do consumidor. São uma oportunidade de mercado e acesso à renda para os agricultores familiares e propiciam fornecimento de alimentos saudáveis e melhoria da alimentação servida em equipamentos públicos, como escolas, hospitais e bancos de alimentos.

Essas experiências têm gerado grande debate na academia e nas organizações sociais nacionais, a ponto de chamar atenção internacional. Na academia, os mercados institucionais tornaram-se tema recorrente, analisado em várias pesquisas, estudos, teses, dissertações e artigos sobre o PAA e o Pnae. No âmbito político e institucional, esses programas têm incitado a criação de iniciativas similares em alguns estados brasileiros. Rio Grande do Sul, São Paulo e Distrito Federal já operam programas de compras da agricultura

REDE SOCIOASSISTENCIAL

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é uma rede pública responsável por organizar, de forma descentralizada, os projetos e serviços de assistência social à população em situação de vulnerabilidade social (famílias carentes, pessoas em situação de risco, que tiveram seus direitos violados por abandono ou maus tratos).

São integrantes da rede socioassistencial as seguintes unidades:

- Centro de Referência de Assistência Social (Cras) – atua como porta de entrada do Suas para a oferta de serviços de proteção social nas áreas de vulnerabilidade e risco social
- Centro de Referência Especializado em Assistência Social (Creas) – de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destina-se à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demande intervenções especializadas da proteção social especial
- Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) – promove atendimento especializado à população adulta em situação de rua, com estímulo ao convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito

familiar semelhantes ao PAA por meio de suas organizações representativas, atendendo às necessidades de um grande número de organizações públicas. No Rio Grande do Sul, esse programa é conhecido como Compras Coletivas; em São Paulo, Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS); e no Distrito Federal, Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (Papa/DF).

No âmbito mundial, vários países demonstraram interesse em conhecer a experiência brasileira de articulação entre mercados institucionais para a agricultura familiar e o fornecimento de alimentos para programas de combate à fome – projetos-piloto já estão em execução em alguns países. Milhorange (2013) destaca o Programa *Purchase from Africans for Africa*, mais comumente conhecido como PAA África, como um exemplo de difusão internacional de políticas públicas brasileiras. Segundo Souza (2012), o PAA África foi inspirado no modelo de mercados institucionais do Brasil (PAA e Pnae) e levou em conta a conjuntura local, como capacidade institucional, perfil dos agricultores e produção, desenhos e mecanismos de implementação dos programas de segurança alimentar. Em outra iniciativa de incentivo aos mercados institucionais, o governo brasileiro, em conjunto com o escritório regional da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês) na América Latina, levantou propostas de possibilidades de compras diretas da agricultura familiar para a alimentação escolar em oito países da América Latina:

Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru. Com isso, foi elaborado o documento *Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la Agricultura Familiar: Estudio de caso de ocho países* (FAO, 2013), mostrando as possibilidades de criação de mercados institucionais nesses países.

A experiência, a legislação e a regulamentação que regem ambos os programas brasileiros podem ser úteis para outros países desejosos de implementar ações similares, que levem em conta seus contextos, características legais, institucionais e de financiamento. Está claro que as condições de execução de programas de combate à fome não são direta e automaticamente transferíveis de um país para o outro. Todavia, é oportuno conhecer a experiência de outros países e aprender com suas potencialidades, dificuldades, limitações e desafios.

Desse modo, o objetivo deste estudo é descrever as modalidades de compras públicas de alimentos da agricultura familiar, com ênfase em seus procedimentos legais (normativos) e operacionais dentro de uma cadeia de responsabilidades, tarefas e ações dos atores envolvidos e o processo identificado na implementação das modalidades do PAA e no funcionamento do Pnae. Dado o interesse internacional, é importante descrever detalhadamente os passos adotados pelos agentes envolvidos nos programas no Brasil, a fim de entender melhor a sua

organização e divulgar suas experiências. Para isso, além de pesquisa em legislação, regulamentação e normativos usados nas modalidades e programas, foram realizadas entrevistas com profissionais envolvidos sobre detalhes operacionais necessários à implementação dos programas, e visitas a instituições e organizações responsáveis pela implementação dos projetos nas suas esferas de responsabilidade. As entrevistas e observações de campo ajudam a compreender como funciona a construção dos projetos na prática local. Estes instrumentos auxiliaram na identificação das cadeias de governança, responsabilidades, tarefas e ações necessárias à execução de ambos os programas.



Compras da Agricultura Familiar para o Pnae

O Pnae é o maior programa de alimentação escolar de atendimento universal do mundo, e o terceiro em número de alunos atendidos, atrás da Índia e China. O programa atende estudantes que frequentam instituições públicas de educação e funciona sem interrupção, em âmbito nacional, desde a sua criação, na década de 1950. Ao longo de sua história, as compras foram centralizadas pelo governo federal até 1994, quando a coordenação foi delegada aos estados e municípios, sempre realizadas por meio de licitações, seguindo a Lei nº 8.666/1993 (Turpim, 2008; Belik e Chaim, 2009). Apesar das várias mudanças institucionais realizadas ao longo do período, este formato – centralização (depois descentralização) e licitação – gerou algumas distorções

em seu sistema operacional, como a aquisição de alimentos industrializados, desvinculados da cultura alimentar e da produção local, atrelados a empresas do sistema agroalimentar que conseguiram ser mais competitivas nos processos licitatórios. A descentralização, em 1994, contribuiu para minimizar a concentração de grandes empresas no mercado

institucional da alimentação escolar, possibilitando a inserção de empresas de menor porte, inseridas no contexto regional das escolas. Essa mudança, no entanto, não previu mecanismos explícitos de apoio à agricultura local, aos agricultores familiares e a uma alimentação saudável (Turpim, 2008).



LEI 8666 X CHAMADA PÚBLICA

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos, instituiu as normas para licitações e contratos da administração pública. Embora tenha o objetivo de disciplinar a contratação pública de serviços e produtos, os critérios adotados nessa contratação, como preço de oferta e escala, excluem muitas organizações. Geralmente, restringe a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, dada a concorrência com segmentos empresariais, não raro organizados a partir de escalas de produção superiores e com custos de produção menores. Assim, a utilização de outros mecanismos, como as Chamadas Públicas, permite que o Estado adquira produtos com preços compatíveis ao mercado, e também delimita melhor quais organizações e atores sociais participam dessa negociação. Diferentemente do mecanismo de licitação da Lei nº 8.666, em que normalmente é o vencedor do contrato de oferta quem oferece os produtos pelo menor preço, na Chamada Pública, o preço já está estabelecido. Portanto, antes do lançamento dessa, há a necessidade de pesquisas de preços dos produtos que serão adquiridos.

A Chamada Pública consiste em um procedimento administrativo voltado à seleção da melhor proposta para aquisição de produtos de beneficiários fornecedores e organizações fornecedoras. Trata-se de uma espécie de “edital público”, em que consta o conjunto de alimentos demandados e todas as informações referentes à tipificação dos mesmos. No caso do Pnae, a entidade executora está dispensada de realizar uma Chamada Pública quando alguma das seguintes condições pode ser comprovada:

- Impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente
- Inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade
- Condições higiênico-sanitárias inadequadas

No mecanismo de compras de alimentos da agricultura familiar, nos termos da Lei nº 11.947/2009, é recomendado que se utilize a Chamada Pública. Elaborada pela entidade executora, ela deverá conter informações suficientes para que os fornecedores formulem adequadamente seus Projetos de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar. Na Chamada Pública é importante que constem algumas informações, como: tipos de alimentos demandados, quantidades, classificação de qualidade e embalagem, preços, cronograma das entregas (diário, semanal, mensal e período de fornecimento) e local de entrega. Em caso de necessidade, é possível substituir um alimento por outro produto nutricionalmente correlato e autorizado pelo nutricionista responsável citado na mesma Chamada Pública.

As entidades executoras podem realizar mais de uma Chamada Pública por ano se, por razões de conveniência e oportunidade, facilitar o processo de compra, em respeito à sazonalidade dos produtos, bem como a problemas climáticos ou de outra ordem. Nesse processo, algumas entidades executoras, como os municípios, podem promover Chamadas Públicas regionalizadas para escolas situadas em uma determinada parte do município e até mesmo por escolas individualizadas. Nesse caso, contudo, mesmo que o município descentralize as compras, ele continua sendo a entidade executora responsável por prestar contas ao FNDE. As entidades executoras deverão publicar os editais de Chamada Pública para alimentação escolar em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação, além de divulgar em seu endereço na internet, caso possuam. Se necessário, também poderá ser divulgado em jornal de circulação regional, estadual ou nacional, em rádios locais e na Rede Brasil Rural, portal criado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que aproxima os produtores familiares, por meio de suas associações e cooperativas, aos fornecedores de insumos necessários à produção, facilitando a pesquisa e compras coletivas aos menores preços dos insumos, máquinas, equipamentos e implementos agrícolas.

Outra ferramenta do portal é o cadastramento das Chamadas Públicas da agricultura familiar, que permite aos agricultores familiares e suas organizações tomarem conhecimento dos demandantes de alimentos de sua atividade. Os editais das Chamadas Públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias.

Este cenário começou a ser alterado, de forma ainda embrionária, com a criação do PAA (Lei nº 10.696/2003). Por meio do programa, parte dos alimentos adquiridos passou a ser utilizada em escolas na forma de complementação aos alimentos adquiridos com recursos específicos do Pnae. Para isso, existiam no PAA modalidades operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), governos estaduais e prefeituras municipais com recursos do convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Porém, o Decreto Federal nº 6.447, de 7 de maio de 2008, estabeleceu que o FNDE seria o responsável pela definição da sistemática e dos procedimentos adicionais com relação aos produtos adquiridos para o atendimento da alimentação escolar com os recursos desse fundo. Assim, a partir de 2009, a Lei nº 11.947/2009 estabeleceu que, do total de recursos repassados pelo FNDE para os estados e municípios executarem o Pnae, um mínimo de 30% do recurso deveria ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (Brasil, Presidência da República, 2009).

O relatório do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG, 2013), em parceria com o Centro de Excelência contra a Fome

do Programa Mundial de Alimentos aponta o Pnae como um dos poucos programas de proteção social que tem o potencial de fornecer múltiplos benefícios sociais, por conta de seus objetivos:

- Atender às necessidades nutricionais através de uma refeição por dia
- Estimular hábitos alimentares saudáveis
- Fornecer educação nutricional
- Melhorar a capacidade de aprendizagem
- Prevenir o abandono escolar e repetência

Além do impacto na vida das crianças contempladas pelo programa, beneficiadas pela alimentação escolar, o relatório destaca que o programa tem um grande potencial de aumentar a participação dos agricultores familiares quando a legislação é plenamente cumprida (IPC-IG, 2013).

Os recursos para o programa têm origem no FNDE e devem ser utilizados exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios, conforme Art. 5º da Lei 11.947/2009. Além disso, estados e municípios devem oferecer contrapartida para a alimentação escolar. Porém, o percentual mínimo de compras da agricultura familiar de 30% refere-se apenas ao que é repassado pelo FNDE, no âmbito do Pnae. O recurso federal é transferido em dez parcelas para as entidades executoras, sendo cada parcela correspondente a 20 dias letivos. Dessa forma, o recurso total repassado anualmente corresponde a 200 dias letivos. A operacionalização do Pnae encontra-se sob responsabilidade das entidades executoras. As compras podem ser feitas de forma centralizada, pelas secretarias estaduais de educação e pelas prefeituras, ou de forma descentralizada, pelas escolas. As escolas da educação básica não recebem recursos diretamente do FNDE. Dessa forma, mesmo que as compras sejam executadas pelas escolas, a responsabilidade na prestação de contas para o FNDE é das secretarias estaduais e municipais de educação. Embora a maior parcela das escolas públicas do Brasil seja composta por unidades municipais e estaduais, há a presença de escolas federais como Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia ou colégios federais. Esses recebem recursos do Pnae e cada unidade dessas escolas realiza a execução, nos mesmos moldes de municípios e estados. As escolas federais podem realizar compras, pois possuem mecanismos de controle social como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), nutricionistas e mecanismos para operacionalizar os recursos e prestar contas com a União.

CONAB

Criada em 1990, é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com a função de contribuir para a regularidade do abastecimento e garantir a renda do produtor rural, participando da formulação e execução da política agrícola e de abastecimento.¹

¹ Ver Estudo *Escala de Compras Públicas de Alimentos no Brasil*.

Juntamente com a Lei nº 11.947 do Pnae, em 16 de julho de 2009 foi publicada a Resolução/CD/FNDE nº 38, que trata de ações mais específicas com relação à operacionalização do programa. Com relação aos critérios nutricionais, relata que são proibidas as bebidas com baixo teor nutricional, como refrigerantes, refrescos artificiais e similares. Alguns alimentos são restritos, como enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas (ou prontas) para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição). O valor dos recursos financeiros

para aquisição de alimentos restritos não pode ultrapassar 30% dos recursos repassados pelo FNDE. Desse modo, a lei incentiva a compra de produtos frescos.

Entre outras exigências, os cardápios devem oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições servidas. Seguindo orientações nutricionais estabelecidas pelo FNDE, os cardápios devem incluir produtos frescos, como folhosas, legumes e frutas, e podem incluir produtos processados, beneficiados e industrializados, como farináceos, bolos, biscoitos, doces e sucos. Além dessas orientações, os alimentos a serem adquiridos para o Pnae

deverão atender ao disposto na legislação estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) do Ministério da Saúde (MS), e também as regras do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) no que se refere às características de higiene, de sanidade, rotulagem e classificação.

Para identificar a diversidade e a quantidade dos gêneros alimentícios ofertados pela agricultura familiar que poderão ser utilizados no cardápio da alimentação escolar, a secretaria de educação e o nutricionista responsável pelo programa devem reunir-se com os órgãos de controle social, como o CAE, a secretaria de agricultura e as entidades locais de assistência técnica e extensão rural, para solicitar o mapeamento dos produtos da agricultura familiar local. O Pnae terá maior efetividade se o profissional de nutrição estabelecer uma relação dialógica e de parceria com as organizações da agricultura familiar, com a assistência técnica e extensão rural, e com outras organizações mediadoras envolvidas no processo. Ou seja, é importante que os profissionais de nutrição conheçam o que a agricultura local pode oferecer para incluir esses alimentos nos cardápios, pois os mecanismos de compras operam a partir dos cardápios aprovados. Segundo pesquisas de campo realizadas por Fornazier (2014), a falta de conhecimento dos profissionais de nutrição sobre produtos e calendário regional em alguns municípios brasileiros era um dos problemas para as compras. Esse problema

RESPONSABILIDADE TÉCNICA DO PNAE

O profissional de nutrição é quem assume a responsabilidade técnica do Pnae. Para isso, ele deverá estar vinculado ao Setor de Alimentação Escolar da Secretaria de Educação da entidade executora e ser cadastrado no Sistema de Cadastro de Nutricionistas do Pnae. Conforme Peixinho (2013), verificou-se a partir de 2003 a inserção de um nutricionista na coordenação geral do programa dentro da esfera de gestão federal, ou seja, junto ao FNDE. Assim, o Pnae passou a reafirmar que a responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos estados, no Distrito Federal, nos municípios e nas escolas federais caberia ao nutricionista. Os cardápios da alimentação escolar devem utilizar gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada.

Atribuições do trabalho do nutricionista:

- Realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional dos estudantes
- Planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo e a distribuição até o consumo das refeições pelos escolares
- Coordenar e realizar, em conjunto com a direção e com a coordenação pedagógica da escola, ações de educação alimentar e nutricional

REGULAMENTAÇÃO DE PRODUTOS E ESTABELECIMENTOS

O Mapa regulamenta produtos de origem animal, bebidas e vegetais in natura para registro dos estabelecimentos e produtos. Considerando-se os produtos de origem animal, a inspeção pode ocorrer por Serviço de Inspeção Federal (SIF), Serviço de Inspeção Estadual (SIE), Sistema de Inspeção Municipal ou por serviços de inspeção que aderiram ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária por meio do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sisbi/POA). No caso de polpas de frutas, suco, néctar, refresco, bebida de fruta, chá, mate, água de coco, entre outras, tanto o estabelecimento quanto a bebida devem ter registro no Mapa. Para produtos minimamente processados, de origem vegetal, e também para doces de frutas, farinha, pão, bolo, biscoito e bolacha, o estabelecimento deve ter Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento. Os alvarás são emitidos pelas secretarias estaduais e municipais de saúde, por meio das vigilâncias sanitárias, responsáveis pelo registro dos estabelecimentos e respectivos produtos na Anvisa.

foi sendo resolvido pelos agricultores, suas organizações e secretarias de agricultura, que passaram a fornecer para o profissional de nutrição um calendário de produtos que podem ser ofertados pela agricultura familiar.

Atualmente, o valor repassado pela União (FNDE) a estados e municípios por dia letivo para cada aluno segue a seguinte orientação:

FIGURA 01: Valores repassados pelo FNDE por alunado e modalidade de ensino



Fonte: FNDE (2015).

Somando as várias modalidades, o total efetivo no orçamento de 2014 repassado pelo FNDE para o Pnae foi aproximadamente R\$ 3 bilhões, valor que beneficia mais de 40 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Os 30% definidos em lei representam cerca de R\$ 1 bilhão para ser utilizado na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades (FNDE, 2015).

Na definição dos preços de aquisição de alimentos da agricultura familiar, as entidades executoras devem considerar todos os insumos exigidos na Chamada Pública, como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. Nos casos em que o edital fizer a previsão da entrega dos gêneros em cada escola, os custos de transporte para isso deverão ser considerados na composição do preço final do produto. Tais condições devem estar expressamente definidas na Chamada Pública. Caso as entidades executoras queiram auxiliar nos custos do transporte, porém, com seus recursos próprios, poderão negociar com os fornecedores. É importante chamar atenção para o fato de que os preços de referência devem ser atualizados semestralmente, procurando contemplar as mudanças conjunturais econômicas e climáticas.

Anteriormente, para a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, a entidade executora considerava preços de

referência praticados no âmbito do PAA (mais detalhes na próxima sessão). Porém, a recente Resolução/CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015, determinou critérios específicos para a definição dos preços de produtos adquiridos via Chamada Pública para o Pnae. O preço de aquisição dos gêneros alimentícios deve ser determinado pela entidade executora com base na realização de pesquisa de preços de mercado. Para isso:

- O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido das despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outras necessárias para o fornecimento do produto no local determinado na Chamada Pública
- Na impossibilidade de a pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem

Para produtos comprovados como orgânicos ou agroecológicos, os preços podem ser até 30% maiores do que os preços estabelecidos para produtos convencionais. Conforme Resolução nº 12, de 21 de maio de 2004, as aquisições desses produtos devem ser informadas em separado das convencionais, para análise e avaliação do Grupo Gestor (no caso do PAA). A Resolução do FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, estabelece que se utilize desse mesmo mecanismo no caso do Pnae.

Poderão ser fornecedores de alimentos ao Pnae os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais – conforme explicação que está no box, abaixo –, detentores da Declaração da Aptidão

PRONAF E DAP

A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é o documento que foi criado para identificar o agricultor familiar (DAP física) e/ou suas formas associativas (DAP jurídica), conferindo-lhes o direito a acessar políticas públicas, como o Pronaf, o Pnae e o PAA. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é um programa de crédito rural direcionado especificamente para os agricultores familiares. Criado em 1995, consistiu na primeira política pública nacional direcionada especialmente para a agricultura familiar, possibilitando a criação de outras ações exclusivas para a categoria social.

Para obter a DAP, o agricultor familiar deve dirigir-se a um órgão credenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com os dados acerca de seu estabelecimento de produção (área, número de pessoas residentes, composição da força de trabalho e da renda). A DAP jurídica é concedida aos grupos formais (associações e cooperativas) que tenham, no mínimo, 60% de seus membros/sócios com a DAP física (ou seja, que atendam aos critérios de agricultor familiar). Agricultores familiares detentores de DAP física organizados em grupos, porém sem DAP jurídica, são chamados grupos informais.

ao Pronaf (DAP) física, e suas organizações formais (portadores da DAP jurídica) ou grupos informais. O limite de comercialização com o programa por unidade familiar será de R\$ 20 mil por DAP/ano/entidade executora. Cabe às organizações formais da agricultura familiar firmar contratos com a entidade executora, responsabilizando-se pelo controle do atendimento do limite individual. Além disso, cabe às entidades executoras a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos informais e agricultores individuais e o controle do limite total de venda das organizações, conforme Resolução/CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015.

Para apresentar a Proposta de Participação na Chamada Pública, os agricultores familiares fornecedores individuais deverão apresentar:

- DAP física
- CPF – banco de dados gerenciado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), com informações cadastrais de contribuintes e cidadãos
- Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar com assinatura do agricultor participante
- Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso
- Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda

Já os grupos informais de agricultores familiares deverão apresentar:

- DAP física
- CPF
- Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar com assinatura de todos os agricultores participantes
- Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso
- Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda

Por sua vez, os grupos formais, detentores de DAP jurídica, deverão apresentar:

- DAP jurídica
- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)
- Prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em que as empresas depositam um percentual de recursos como uma garantia para proteger o trabalhador em caso de demissão

PROJETO DE VENDA

O Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar é o instrumento que formaliza o interesse dos agricultores familiares de participar da Chamada Pública e explicita a sua capacidade de fornecimento. A Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013 do FNDE, em um de seus anexos, apresenta um modelo de Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar. Assinam o projeto os representantes do grupo formal ou informal, ou ainda o agricultor individual. Devem conter os mesmos preços apresentados na Chamada Pública, sendo estes os preços que serão praticados no âmbito dos contratos de aquisição de produtos da agricultura familiar. Ou seja, o preço não é critério de classificação dos projetos. Devem constar nos Projetos de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar o nome, o CPF e a DAP física de cada agricultor fornecedor dos alimentos presentes no projeto. Entidades articuladoras podem auxiliar os agricultores familiares detentores de DAP física, como facilitadoras do processo de compras, na elaboração de propostas para esse tipo de projeto, não podendo receber remuneração, efetuar a venda, assinar como proponente, nem ter responsabilidade jurídica. São possíveis entidades articuladoras:

- Entidades cadastradas no Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater)
- Entidades credenciadas pelo MDA para emissão de DAP
- Sindicatos dos trabalhadores rurais ou sindicatos dos trabalhadores na agricultura familiar

- Cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente
- Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar
- Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados relacionados no projeto de venda
- Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica (por exemplo, certificados de inspeção pela Vigilância Sanitária), quando for o caso

Os preços apresentados nos projetos de venda devem ser exatamente os mesmos propostos na Chamada Pública. No caso de haver mais organizações ou agricultores interessados em participar dela do que a demanda necessitada, são estabelecidos critérios de desempate com o objetivo de definir quem terá prioridade de realizar as vendas. Assim, conforme Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015, os projetos de venda habilitados são divididos em ordem decrescente de prioridade: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do país.

Em cada um dos grupos, a prioridade de seleção será dada a:

- Assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas
- Fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos
- Grupos formais (detentores de DAP jurídica)
- Grupos informais (agricultores familiares detentores de DAP física, organizados em grupos)
- Fornecedores individuais (detentores de DAP física)

Conforme identificação na(s) DAP(s), são considerados grupos formais organizações produtivas em que mais da metade de seus associados sejam assentados da reforma agrária, membros de comunidades quilombolas e/ou indígenas; e grupos informais aqueles em que mais da metade dos fornecedores são agricultores familiares.

Caso a entidade executora não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, deve complementá-las com os projetos dos demais grupos, de acordo com os critérios de seleção e priorização acima estabelecidos.



No caso de empate entre grupos formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, terão prioridade as organizações produtivas com maior porcentagem de assentados no seu quadro de associados/cooperados. Para empate entre grupos informais, terão prioridade os grupos com maior porcentagem de fornecedores assentados, conforme identificação na(s) DAP(s).

No caso de empate entre grupos formais, terão prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/cooperados, conforme DAP jurídica.

Em caso de persistência de empate, será realizado sorteio. Havendo consenso entre as partes, poderá optar-se pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas. Os projetos deverão ser analisados em sessão pública registrada em ata.

As entidades executoras poderão prever na Chamada Pública a apresentação de amostras pelo(s) fornecedor(es) classificado(s) provisoriamente em primeiro lugar, para avaliação e seleção do produto a ser adquirido. Esse procedimento se utiliza normalmente quando o produto adquirido ainda não possui um sistema de classificação e rotulagem consolidado. Caso seja solicitado, as amostras deverão ser submetidas a análises necessárias imediatamente após a fase de homologação.

CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE)

Na gestão do Pnae pelas entidades executoras há a presença de uma organização de controle social que é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). O CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e tem um papel decisivo no Pnae. É um órgão colegiado, porque é formado por representantes de vários segmentos sociais, com gestão compartilhada, ou seja, suas decisões devem ser sempre tomadas em conjunto por todos os seus membros. Possui caráter fiscalizador porque entre as suas principais atribuições está a de fiscalizar tanto o correto emprego dos recursos destinados à alimentação escolar quanto a prestação desse serviço. É deliberativo porque tudo deve ser discutido e examinado pelo conselho, antes da tomada de decisões. Por fim, é órgão de assessoramento, porque cabe ao CAE assessorar a entidade executora, o FNDE e demais órgãos de fiscalização e controle, como o Ministério Público Federal (MPF), fornecendo informações sobre a execução do Pnae, quando consultado. Um conselho que funcione de forma séria e efetiva, cumprindo com as suas atribuições com a consciência da importância da sua atuação, tem grandes chances de propiciar para a sua comunidade e suas escolas uma alimentação escolar de qualidade e, ainda, a formação de hábitos alimentares saudáveis nas crianças, jovens e adultos. Por isso, a primeira condição para ser conselheiro é se perguntar sobre a sua disponibilidade, intenção e, sobretudo, sobre o seu grau de compromisso para com a função que vai exercer, haja vista o exercício do mandato de conselheiro do CAE ser considerado serviço público relevante e não remunerado. O CAE é formado por:

- Um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado
- Dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata
- Dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a entidade executora, indicados pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata
- Dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata

Entre outras atribuições, cabe ao CAE monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Pnae, bem como o atendimento às suas diretrizes; analisar a prestação de contas do gestor e emitir parecer conclusivo acerca da execução do programa; e comunicar aos órgãos competentes de controle qualquer irregularidade identificada no Pnae. Há no Brasil dois órgãos de controle da utilização de recursos públicos federais, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

A avaliação dos produtos a serem comercializados se dará a partir de três critérios:

1. Se atendem às especificações da Chamada Pública;
2. Se possuem certificação sanitária, quando houver essa exigência;
3. Se atendem ao teste de amostra (caso seja solicitado), sendo possível qualificar as suas características sensoriais.

Para evitar o desperdício de recursos públicos na compra de gêneros alimentícios rejeitados pelos alunos, adota-se o teste de aceitabilidade do alimento. Os procedimentos de verificação das amostragens e testes de aceitabilidade são realizados pela equipe técnica de nutricionistas do Pnae. A entidade executora aplicará o teste de aceitabilidade aos alunos sempre que introduzir

no cardápio alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras no que diz respeito ao preparo. Conforme a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, o mesmo se dará para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente. Poderão ser dispensadas do teste de aceitabilidade frutas e hortaliças ou preparações que sejam constituídas, em sua

MPF, CGU E TCU

O Ministério Público Federal (MPF) integra o Ministério Público da União e não faz parte de nenhum dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Suas atribuições e instrumentos estão previstos na Constituição Federal, e atua nos casos federais, regulamentados por ela e pelas leis federais, sempre que a questão envolver interesse público, seja em virtude das partes ou do assunto tratado. Também cabe ao MPF fiscalizar o cumprimento das leis editadas no país e daquelas decorrentes de tratados internacionais assinados pelo Brasil. Além disso, atua como guardião da democracia, assegurando o respeito aos princípios e normas que garantem a participação popular.

A Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) são dois órgãos da administração federal, que atuam na defesa do patrimônio público e incremento da transparência da gestão. A CGU faz o controle interno do Poder Executivo federal com atribuição de monitorar a gestão, enquanto o TCU é uma organização auxiliar de controle externo ao Congresso Nacional e possui competências para julgamento das contas dos administradores públicos responsáveis pela gestão nos três poderes.

maior parte, por frutas e/ou hortaliças.

Após a seleção dos projetos de venda é estabelecido o Contrato de Compra, que consiste na formalização legal do compromisso assumido pela entidade executora e pelos fornecedores para a entrega dos gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da Chamada Pública e da proposta a que se vinculam, além de, entre outros, definir o cronograma de entrega dos alimentos e a data de pagamento dos agricultores familiares. Devem ser assinados pela entidade executora e pela organização formal ou informal, ou pelo agricultor individual. O início da entrega dos produtos deve observar o que diz o cronograma previsto na Chamada Pública e no

contrato. No ato da entrega, a entidade executora e as organizações da agricultura familiar ou o agricultor individual devem assinar o Termo de Recebimento, que consiste em um instrumento que atesta que os produtos entregues estão de acordo com a descrição acordada no contrato. Nesse documento são descritos os tipos de produtos entregues, quantidades, características de qualidade e padronização, data e os seus valores. O termo deve ser impresso em pelo menos duas vias, cada uma destinada a uma das partes envolvidas. Junto com a assinatura do Termo de Recebimento é obrigatória a emissão de documento fiscal: nota do produtor rural, nota avulsa ou nota fiscal (grupo formal). Assim, o representante da entidade executora, que é a pessoa legalmente constituída para essa função, atestará se os produtos estão dentro das normas previstas na Chamada Pública. Ele atuará como o controle de qualidade do produto, rejeitando aquilo que não atende aos padrões.

Após receber os termos de recebimento e suas respectivas notas fiscais, passa-se à etapa da tramitação do processo para instrução e liquidação, que efetuará o seu pagamento mediante sistema bancário no valor correspondente às entregas do mês anterior. Não será efetuado qualquer pagamento ao contratado enquanto houver pendência de liquidação da obrigação financeira em virtude de penalidade ou inadimplência contratual. O contratante que não seguir a forma de liberação de recursos para pagamento do contratado fornecedor deverá pagar multa de 2%, mais juros de 0,1% ao dia, sobre o valor da parcela vencida.

O contrato público define obrigações e direitos para ambas as partes, inclusive a possibilidade de rompimento de contrato. Ele prevê mecanismos como multas por não cumprimento, cobranças judiciais ou acordos. Nos contratos, fica estabelecido que é de exclusiva responsabilidade do contratado

fornecedor o ressarcimento de danos causados ao contratante ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo esta responsabilidade à fiscalização. Os fornecedores e contratantes devem guardar por cinco anos documentos como as cópias de notas fiscais e projetos de venda e apresentá-los para fiscalização, caso requeridos. Com relação a problemas como a falta de algum produto, recomenda-se a substituição por outro disponível mediante aceite do contratante e devida comprovação dos preços de referência. Ressalta-se que, por receberem os recursos federais do Pnae, as entidades executoras têm a obrigação de servir a alimentação escolar nos 200 dias letivos do ano. Dessa forma, no caso de problemas ou necessidade de ajustes ou substituições, é preciso respeitar as normativas de preço, uso do recurso, entre outros.

Em 2010, por meio da Portaria Interministerial nº 450, de 29 de outubro, também foi instituído um Comitê Gestor da Lei nº 11.947, composto pelo FNDE, MDA, MDS, Conab, Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e pelo Grupo Consultivo formado pelas 14 organizações da sociedade civil seguintes:

- Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed)
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)
- Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf)
- Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)
- Movimento de Mulheres Camponesas (MMC)
- Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
- Conselho Nacional de Seringueiros (CNS)
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)
- Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq)
- Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab)
- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)
- Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)
- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)
- União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar
- Economia Solidária (Unicafes)

PRINCIPAIS PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA



1. Orçamento: deve ser identificado o valor do repasse realizado pelo governo federal com base no censo escolar do ano anterior, e definir o percentual que a Entidade Executora irá comprar da agricultura familiar (mínimo de 30%)



2. Articulação entre os atores sociais com o fim de mapeamento dos produtos da agricultura familiar



3. Elaboração do cardápio pelo(a) nutricionista, de acordo com as orientações estabelecidas pelo Programa, sendo que o mesmo deverá ser apresentado ao CAE para conhecimento



4. Pesquisa de Preço, conforme normativos, pela Entidade Executora



5. Elaboração e publicação da Chamada Pública pela Entidade Executora



6. Elaboração do Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar por parte dos agricultores familiares individuais ou suas organizações formais e informais



7. Recebimento e Seleção dos Projetos de Venda pela Entidade Executora de acordo com as normas e prioridades estabelecidas



8. Amostragem para Controle de Qualidade sob responsabilidade da Entidade Executora (Opcional - somente em caso de serem requeridas amostras)



9. Contrato de Compra entre Entidade Executora e fornecedores



10. Entrega dos Produtos, Controle de qualidade pelo Representante da Entidade Executora, Preenchimento e assinatura do Termo de Recebimento dos produtos e procedimento para o pagamento aos agricultores familiares



O PAA, sua organização institucional e modalidades

Criado em 2003, o PAA busca fortalecer a agricultura familiar e promover a segurança alimentar e nutricional, e envolve um conjunto de ações intersetoriais. O programa necessita da articulação entre a sociedade civil e diferentes órgãos da gestão pública em diferentes escalas – nacional, estadual e municipal. O PAA evoluiu com a criação de novas modalidades, com o objetivo de fortalecer novos atores sociais da agricultura familiar, assim como atender a demanda de novos públicos,

que não eram contemplados nas modalidades anteriores.

O Programa conta com recursos do MDA, do MDS e de órgãos de administração direta ou indireta da União, estados e Distrito Federal. O PAA é executado pelos estados, municípios, órgãos de administração pública e pela Conab, empresa pública vinculada ao Mapa.

A governança das instituições públicas envolvidas no PAA fica a cargo do Grupo Gestor do PAA (GGPAA), responsável

pelas instruções normativas das modalidades. Dele emanam as resoluções e as determinações de como as modalidades devem ser geridas e executadas em projetos municipais, estaduais e federais. O GGPAA é composto por representantes do MDS, MDA, Mapa, Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Educação (MEC).

PROCEDIMENTOS DOS OPERADORES DO PROGRAMA

1 - Estados e municípios

O MDS firma um Termo de Adesão com os estados, municípios ou consórcios públicos. A Lei nº 11.107/2005 aprovou a criação de consórcios públicos entre entes federativos, ou seja, entre municípios, entre estados ou no âmbito da União. Os consórcios públicos são arranjos institucionais jurídicos em que entes federativos se agrupam para determinada finalidade, compartilhando direitos e deveres, como na utilização de repasses de recursos públicos em conjunto. O Termo de Adesão vem substituindo os convênios vigentes, à medida que estes forem sendo finalizados. Com ele, estados, municípios ou consórcios públicos (unidades executoras) preparam uma Proposta de Participação, com a relação dos beneficiários fornecedores, das unidades receptoras, do quantitativo de alimentos e dos preços dos produtos a serem adquiridos. As unidades executoras indicam para o MDS quais agricultores familiares vendem seus produtos para o PAA, e o MDS faz o pagamento diretamente ao agricultor familiar individual, por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. Dessa forma, os recursos não são mais repassados para o estado ou município, mas sim diretamente para o agricultor familiar. Ressalta-se que as organizações da agricultura familiar (cooperativas e associações) não podem formalizar o Termo de Adesão diretamente com o MDS, ou seja, a adesão é apenas realizada com o ente público. Esse mecanismo é utilizado na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS).

2 – Conab

As cooperativas e associações da agricultura familiar interessadas em participar do PAA devem apresentar uma Proposta de Participação, que será intermediada pela Conab, responsável por firmar o Termo de Cooperação Técnica com o MDS e com o MDA. Os procedimentos de execução, beneficiários recebedores, penalidades e outros detalhes estão definidos no Manual de Operações da Conab (MOC), que regulamenta deveres e direitos, padrões de produtos, prazos e pagamento de cada instrumento operacionalizado pela Conab. No caso do PAA, cada modalidade possui um MOC específico.

3 – Estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta

Na modalidade Compra Institucional, a administração pública compra alimentos da agricultura familiar com recursos financeiros próprios, dispensando-se a licitação, para atendimento às demandas de consumo próprias dos órgãos públicos (hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros). Mesmo que a administração pública tenha autonomia para comprar com a dispensa de licitação, deve obedecer a limites de venda por agricultor. Assim, para compras que não se enquadram nos critérios da agricultura familiar, os órgãos da administração pública federal continuam utilizando as licitações (Lei nº 8.666/1993). Destaca-se a medida anunciada no lançamento recente do Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016, institucionalizada pelo Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, que estabelece que, do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades da administração pública federal, pelo menos 30% deverão ser destinados à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares.

ATRIBUIÇÕES DO GGPA

O Grupo Gestor do PAA (GGPAA) edita resoluções sobre:

- A forma de funcionamento das modalidades do PAA
- A metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando-se as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar
- A metodologia para a definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos
- As condições de doação dos produtos adquiridos
- As condições de formação de estoques públicos
- Os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores
- As condições para a aquisição e a doação de sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares
- A constituição de um comitê consultivo, para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA, composto por representantes governamentais e da sociedade civil
- Outras medidas necessárias à operacionalização do PAA

O GGPAA também pode solicitar relatórios aos órgãos conveniados, cooperados, aderentes, representantes dos beneficiários finais do PAA e agentes financeiros, quando considerar relevante e conveniente; identificar fontes complementares de recursos para o PAA; apoiar outras ações estruturais relacionadas com a aquisição da safra, buscando fortalecer a agricultura familiar; e criar grupos temáticos para auxiliar no desenvolvimento de suas atividades.

Adicionalmente, o Grupo Gestor criou, por meio da Resolução nº 49, de 25 de setembro de 2012, um comitê consultivo para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA, composto por representantes governamentais e da sociedade civil. Com previsão de reuniões semestrais ordinárias, o comitê consultivo visa:

- Manter canal de diálogo com movimentos sociais e organizações da sociedade civil sobre a implementação do PAA
- Constituir grupos especializados em temas para detalhamento e subsídios às decisões do grupo gestor
- Sugerir aprimoramento na execução do programa

Além do GGPAA, há um conjunto de atores técnicos que participam das cadeias decisórias de implementação das modalidades, destacando-se:

- Gestores públicos dos ministérios envolvidos
- Quadros técnicos da Conab
- Funcionários das Secretarias de Agricultura e Assistência Social dos estados e municípios
- Técnicos da Empresa de Assistência Técnica e de Extensão Rural (Emater)
- Mediadores sociais vinculados a ONGs
- Dirigentes de organizações dos agricultores familiares participantes dos projetos
- Outros agentes públicos e privados que atuam nas cadeias de responsabilidade e de governança das políticas públicas complementares ao PAA

O PAA também conta com instâncias de controle e participação social, manifestas nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea - nas esferas nacional, estadual e municipal), e no comitê consultivo mencionado anteriormente. É importante ressaltar, ainda, que todas as operações do programa são fiscalizadas pela Conab e pelo MDS, e todas as modalidades são auditadas pela CGU e pelo TCU. Gestores públicos, mediadores sociais, associações e organizações representativas dos consumidores e dos agricultores familiares têm o compromisso de prestar contas dos recursos públicos executados e facilitar o processo de fiscalização e auditoria.

Em termos operativos, o PAA considera como público apto para fornecer alimentos: os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombolas rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos de classificação de agricultura familiar, conforme estabelecidos na Lei nº 11.326/2006, e sejam portadores da DAP.

Deve-se destacar que o PAA estabelece vários mecanismos de incentivo à participação das mulheres e de populações em situação de vulnerabilidade social. A participação das mulheres deverá ser considerada como critério de priorização na seleção

e execução de propostas, em todas as modalidades e por todos os operadores do programa. Ademais, serão destinados, no mínimo, 5% da dotação orçamentária anual do PAA, no MDA e no MDS, para as organizações compostas em 100% por mulheres ou organizações mistas com participação mínima de 70% de mulheres na composição societária. De acordo com a Resolução GGPAA nº 44, a reserva de recursos é mantida até 30 de setembro de cada exercício financeiro, podendo ser direcionada para outras demandas a partir dessa data.

Por sua vez, são considerados como beneficiários consumidores os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos por programas de promoção de segurança alimentar e nutricional, em especial a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Redesan).

As doações deverão ser direcionadas para a complementação de refeições oferecidas a pessoas e famílias em vulnerabilidade social, com iminente risco de insegurança alimentar e nutricional, atendidas pelas entidades e programas citados. A principal finalidade das doações de alimentos, seguidas das demais iniciativas públicas de promoção de segurança alimentar e nutricional, é o abastecimento dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos). Na

modalidade Compra Institucional, os beneficiários consumidores são os órgãos de administração direta ou indireta da União, estados e Distrito Federal, como hospitais, restaurantes universitários e escolas federais.

Destaca-se que, tal como ocorrido no Pnae, uma inovação importante do PAA foi a dispensa de licitações para a realização das compras da agricultura familiar pelo governo federal. Como já mencionado, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) constituía um desafio e, em muitas situações, um impedimento para a participação da agricultura familiar nos mercados institucionais. A partir dessa dispensa, todas as aquisições realizadas no âmbito do PAA poderão ser realizadas com dispensa de licitação desde que atendidas, cumulativamente, todas as seguintes exigências:

- Compatibilidade de preços com os vigentes no mercado local ou regional, aferidos por metodologia definida pelo GGPAA
- Comprovação de qualificação de beneficiários e organizações fornecedores enquanto agricultores familiares
- Respeito ao valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos por unidade familiar ou organização fornecedora
- Aquisição de alimentos de produção própria dos beneficiários fornecedores que cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

No quadro ao lado, serão apresentados os procedimentos legais e operacionais das seis modalidades do PAA: Compra com Doação Simultânea (CDS); Apoio à Formação de Estoques (CPR-Estoque); Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Programa de Incentivo à Produção e Consumo do Leite (PAA Leite), Compras Institucionais, e Aquisição de Sementes.

Todas as modalidades dispõem de normas consolidadas em forma de regulamentos de condutas operacionais. Ressalta-se que os agricultores familiares podem acessar mais de uma dessas modalidades simultaneamente, desde que respeitados os limites individuais de cada modalidade.

COMPOSIÇÃO REDESAN

- Restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos
- Entidades socioassistenciais preferencialmente cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social (CAD-Suas)
- Cras e Creas
- Outros órgãos públicos consumidores de alimentos

TABELA 01: Síntese das modalidades de execução do PAA em 2015

Modalidade	Objetivo	Executores e Recursos	Limites
COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA (CDS)	Compra de alimentos diversos próprios para consumo, para doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou outras finalidades definidas pelo GGPAA.	Pode ser executada pela Conab ou por estados ou municípios, com recursos do MDS. Os agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas ou associações.	Limite por DAP/ano na forma individual: R\$ 6.500,00 Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora: R\$ 8.000,00 Limite por organização fornecedora/ano: R\$ 2 milhões
APOIO À FORMAÇÃO DE ESTOQUES (CPR-ESTOQUE)	Apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras formalmente constituídas, para posterior comercialização.	Executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA.	Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00 Limite por organização/ano: R\$ 1,5 milhão, sendo que a primeira participação na modalidade está limitada a R\$ 300.000,00
COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR (CDAF)	Compra de produtos definidos pelo GGPAA com o objetivo de sustentar preços.	Executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA. Os agricultores precisam estar organizados em grupos formais ou informais	Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00 Limite por organização/ano: R\$ 500 mil
INCENTIVO À PRODUÇÃO E CONSUMO DE LEITE (PAA LEITE)	Compra de leite de agricultores familiares organizados que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores.	Executada por governos estaduais da Região Nordeste do Brasil e norte de Minas Gerais, com recursos do MDS.	Limite por DAP/semestre: R\$ 4.000,00
COMPRA INSTITUCIONAL	Compra da agricultura familiar (agricultores individuais ou suas organizações) por meio de Chamada Pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos por parte de órgão comprador da administração pública.	Estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta. Recursos financeiros da administração pública.	Limite por DAP/ano/ individual/ órgão comprador: R\$ 20.000,00 Limite/ano/organização: R\$ 6 milhões
AQUISIÇÃO DE SEMENTES	Aquisição de sementes de organizações de agricultores familiares para distribuição a agricultores familiares residentes no meio rural e que se encontrem em situação de vulnerabilidade.	Executada pela Conab, com recursos do MDS.	Limite DAP/ano: R\$16.000,00 Limite/organização fornecedora/ano: R\$ 6 milhões Compras realizadas diretamente com as organizações fornecedoras, até o limite de R\$500.000,00, ou por meio de Chamada Pública quando o valor for superior a R\$500.000,00

Fonte: Elaboração com base na legislação consolidada.

Compra com Doação Simultânea – CDS

Esta modalidade visa à compra de alimentos diversos, que cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes, para a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, à rede pública e filantrópica de ensino. O objetivo é atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O propósito da modalidade é ter uma produção compromissada (quantidade e qualidade) para entregá-la a uma unidade recebedora, articulando o apoio à agricultura familiar e a promoção da segurança alimentar via circuitos curtos de comercialização.

Essa modalidade conta com recursos do MDS e é executada pela Conab ou por governos estaduais, municipais ou consórcios de municípios. Esses dois formatos de execução envolvem regras e procedimentos distintos,

o que exige um tratamento diferenciado explicado a seguir. Cabe destacar que o beneficiário fornecedor (público apto a fornecer alimentos ao PAA) deverá optar pela participação em um destes formatos, ou seja, o beneficiário fornecedor que acessar a CDS via Conab, independente do valor, não poderá acessar a mesma modalidade via Termo de Adesão com estados e municípios, nem por meio de cooperativa, nem individualmente.

Compra com Doação Simultânea executada via Conab

Operada pela Conab, esta modalidade é destinada à aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, visando à doação para pessoas em situação de risco alimentar atendidas por entidades da rede de proteção social de caráter governamental ou não governamental.

Os principais atores na implementação desse mecanismo são as organizações fornecedoras de alimentos, as unidades recebedoras, mediadores sociais vinculados a diferentes órgãos públicos ou privados, e os gestores da Conab (localizados em diferentes escalas da gestão pública).

A execução via Conab exige a organização formal dos agricultores familiares em cooperativas ou associações,

tornando-se este um critério fundamental de diferenciação vis-à-vis a operacionalização da mesma modalidade via estados e municípios (Termo de Adesão com MDS). Como nas demais modalidades do PAA, os agricultores familiares precisam dispor da DAP e, da mesma forma, a organização fornecedora precisa contar com a DAP jurídica, isto é, a organização necessita comprovar que no mínimo 60% de seus associados/participantes são agricultores familiares possuidores de DAP física. Ademais, as normas da modalidade estabelecem que, dentre as organizações aptas a participar do programa, terão prioridade aquelas constituídas por mulheres e será exigida a participação de, pelo menos, 40% de mulheres no total de produtores fornecedores, respeitados os demais critérios de participação.

Conforme definido pela legislação e resoluções do GGPAA, as unidades recebedoras são aquelas formalmente constituídas, contempladas nas propostas de participação da unidade executora, que recebem os alimentos e os fornecem aos beneficiários consumidores. São beneficiários consumidores os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, pela rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar. Para participar do PAA, a unidade recebedora precisa dispor de informações fiscais e legais que farão parte da Proposta de Participação.



Deverá também prestar contas das doações recebidas, mediante preenchimento de formulário padrão disponibilizado pela Conab.

A organização da agricultura familiar é a responsável por submeter uma Proposta de Participação à Conab por meio do mecanismo PAAnet Proposta, um aplicativo desenvolvido pela Conab e disponibilizado em seu sítio, com o objetivo de facilitar e descentralizar o preenchimento das propostas de participação, após a mobilização e a articulação com os demais atores locais. Essa proposta deve conter especificações precisas sobre a organização proponente, os agricultores fornecedores (nome, DAP e outros dados cadastrais), os tipos de alimentos que serão entregues, as quantidades totais, a qualidade dos produtos, a forma de acondicionamento, o número de organizações e beneficiários consumidores, as quantidades de alimentos por beneficiário/consumidor, as organizações parceiras e outras informações pertinentes. A proposta deve ser construída a partir do diálogo entre o potencial de produção dos agricultores familiares, de um lado, e as carências de alimentos e os hábitos alimentares dos consumidores, de outro. A demanda dos consumidores, as práticas dos agricultores e as aptidões agrícolas dos contextos locais devem ser elementos levados em consideração na construção das propostas. Cada proposta deve ser organizada para o período de, no mínimo, seis meses. A Conab descentraliza a gestão operacional, orçamentária e financeira para a Superintendência Regional

da Conab (Sureg). Cada estado da federação possui uma Sureg e o mesmo ocorre para o Distrito Federal. Após preenchimento online, ela deve ser impressa, datada e assinada pelos representantes da organização fornecedora e das unidades receptoras, após a aprovação da respectiva Sureg.

Podem ser comercializados por essa modalidade produtos alimentícios in natura da safra vigente, próprios para o consumo humano; produtos industrializados/processados/beneficiados, desde que pelo menos um dos produtos caracterizados como matérias-primas seja da produção própria do beneficiário fornecedor, atestado por meio do Termo de Compromisso do beneficiário fornecedor; e produtos orgânicos/agroecológicos, certificados por auditoria, por sistema participativo ou por Organização de Controle Social (OCS). Geralmente, a definição da demanda abrange cereais, grãos, hortaliças, frutas, produtos processados, beneficiados e gêneros alimentícios em geral. As quantidades são determinadas em comum acordo entre a organização dos agricultores e as organizações receptoras, e compromissadas na Proposta de Participação.

A comprovação da qualidade (além de seguir as normas de qualidade estabelecidas pelos órgãos de vigilância sanitária, com a respectiva apresentação de documentos) é dada pelo Termo de Recebimento e Aceitabilidade, e deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

- Data e local de entrega dos alimentos
- Especificações dos alimentos quanto à quantidade, qualidade e preço
- Identificação do responsável pelo recebimento dos alimentos
- Identificação do beneficiário fornecedor ou da organização fornecedora

SISTEMAS DE AUXÍLIO PARA PAA CDS

O PAA Net Proposta é um aplicativo desenvolvido pela Conab e disponibilizado em seu sítio com o objetivo de facilitar e descentralizar o preenchimento das propostas de participação no PAA CDS – Conab. O aplicativo permite que as propostas de participação sejam transmitidas à Conab, via conexão de Internet, ou gravadas e enviadas via e-mail à Superintendência Regional da Conab (Sureg), que deverá analisar e aprovar (ou demandar correções) a proposta.

Já o Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (Sispa) consiste em um sistema que cadastra na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS) a Proposta de Participação dos estados e municípios e seu Plano Operacional. Uma vez que este é aprovado, é feito o cadastramento de uma Proposta de Participação, posteriormente analisada pela equipe do MDS, em uma etapa chamada de Planejamento e Pacto Local, na qual se busca compatibilização entre a demanda de alimentos das entidades e a oferta de alimentos pela agricultura familiar local. Em seguida, é realizada a indicação das unidades executoras e são preenchidas as informações sobre os beneficiários fornecedores e as unidades receptoras a serem abastecidas com os produtos.

O Termo de Recebimento e Aceitabilidade é, em um documento atestado por representantes das unidades receptoras e da organização fornecedora, referendado pela Conab. Esse documento relata os produtos que foram entregues e estão de acordo com a Proposta de Participação.

São admitidas alterações – solicitadas por meio do formulário Solicitação de Alterações, disponível no sítio eletrônico da Conab – de produtos e de quantidade, desde que com a concordância da Sureg. Produtos não previstos na Proposta de Participação poderão ser substituídos desde que haja concordância da unidade receptora e que a quantidade do novo produto a ser entregue esteja de acordo com a conversão de preços entre o produto substituído e o substituto. A quantidade de produtos prevista na proposta também poderá ser alterada desde que acordado entre a organização fornecedora e a unidade receptora. Além de produtos e de suas

quantidades, também são admitidas alterações de beneficiários fornecedores e unidades receptoras, desde que autorizadas pela Sureg.

Conforme normatização do GGPA, os preços de referência dos alimentos adquiridos serão definidos pela média de três pesquisas de preços praticados no mercado atacadista local ou regional, apurados nos últimos 12 meses, devidamente documentadas e arquivadas na Conab por, pelos menos, cinco anos. No caso de produtos sem referência no mercado atacadista local ou regional, pode-se utilizar os preços pagos aos produtores no mercado local. Os preços estabelecidos terão validade por um ano e permanecerão disponibilizados no site da Conab, no link *Preços Praticados no PAA*. Contudo, caso algum produto apresente significativa alteração de preço no mercado, os fornecedores poderão solicitar à Conab alterações nos valores em vigor, com as devidas justificativas. O sistema de negócio nessa modalidade (como nas demais

do PAA) envolve preços previamente estabelecidos, não comportando barganha ou negociação, como ocorre geralmente nos mercados não institucionais. Em alguns estados, os produtos comercializados via PAA são isentos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é um tributo estadual.

Poderão ser ofertados ou demandados produtos orgânicos/agroecológicos. Esses produtos podem receber um valor adicional de até 30% em relação aos produtos convencionais, desde que certificados ou atestados de acordo com a conformidade orgânica ou agroecológica.

Nesse formato de execução, o valor de comercialização por unidade familiar/ano, a partir do Decreto nº 8.293/2014, é de R\$ 8 mil, e a organização fornecedora poderá comercializar, em seu conjunto, um valor total máximo de R\$ 2 milhões/ano, respeitado o limite por agricultor individual associado.

COMPROVAÇÃO DE QUALIDADE PELA VIGILÂNCIA SANITÁRIA

Para participar do PAA, são exigidas cópias de registros, de acordo com o tipo de alimento comercializado.

Para os produtos de origem animal, deve ser apresentado registro de algum dos seguintes órgãos: Sistema de Inspeção Federal (SIF); Sistema de Inspeção Estadual (SIE); Sistema de Inspeção Municipal (SIM); ou serviços de inspeção que aderiram ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, por meio do Sisbi/POA.

Para bebidas, como polpas de frutas, suco, néctar, refresco, bebida de fruta, chá, mate, água de coco, o estabelecimento e a bebida devem ter registro no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Para produtos minimamente processados de origem vegetal, o estabelecimento deve ter Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento.

Para produtos como doce de frutas, farinha, pão, bolo, biscoito e bolacha, o estabelecimento deve ter Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento, sendo que alguns desses produtos também devem ter registro da Anvisa, vinculada ao Ministério da Saúde.

Para submeter a proposta para a análise e habilitação, a organização fornecedora deve providenciar o seguinte conjunto de documentos, que deve ser entregue, via protocolo, à Sureg:

- Proposta de Participação impressa preenchida no PAANet Proposta, datada e assinada pelo representante da organização fornecedora
- DAP jurídica
- DAP física dos agricultores familiares participantes
- Estatuto e ata de eleição e da posse da atual diretoria da organização fornecedora (cópia autenticada)
- Cópia da ata ou memória de reunião, contendo ciência da proposta apresentada pela instância de controle social, prioritariamente do Consea, do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (Comsea), do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) ou do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), cujo formulário é disponibilizado no sítio da Conab
- Formulário bipartite entre a organização fornecedora e o representante do poder público municipal ou do Distrito Federal, que registra o acordo sobre as unidades receptoras previstas na Proposta de Participação, cujo modelo é disponibilizado no sítio da Conab
- Termo de Compromisso da unidade receptora, declarando conhecimento sobre o programa (suas responsabilidades e direitos) e o uso exclusivo dos alimentos para o atendimento aos beneficiários consumidores por ela cadastrados (se for o caso de unidades receptoras conterem escolas públicas), cujo modelo é disponibilizado no sítio da Conab
- Declaração de aplicação dos recursos do FNDE na sua totalidade, independentemente da complementação oriunda do PAA, assinado pela autoridade local competente pela gestão desses recursos
- Termo de Compromisso do beneficiário fornecedor, assumindo suas responsabilidades e reconhecendo seus direitos;
- Comprovante de inscrição e da situação cadastral de CNPJ
- Cópia autenticada do Registro Geral (RG) e do CPF dos dirigentes da organização fornecedora
- Documentos relativos ao cumprimento da legislação sanitária;
- Comprovante de entrega dos documentos via protocolo
- Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (apenas para proponentes de produtos orgânicos/agroecológicos)

Para a fase de contratação da modalidade, são necessários os seguintes documentos:

- Proposta de Participação impressa, devidamente datada e assinada pelos representantes da organização fornecedora e das unidades receptoras, após aprovação da Sureg
- Certidão negativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do FGTS, da Dívida Ativa da União, de Dívida Trabalhista, da Receita Federal
- Comprovante do Cadastro Nacional de Empresas Individuais e Suspensas (Ceis)

A formalização do projeto de comercialização entre a organização fornecedora e a Conab é realizada por meio de uma Cédula de Produto Rural (CPR). A CPR é assinada pelo presidente e pelo tesoureiro da organização fornecedora, sendo ambos devidamente e legalmente qualificados por meio de estatutos e da ata de eleição dos dirigentes da organização, registrada em cartório. Com a CPR, a entrega dos produtos fica pactuada e compromissada entre o governo federal (Conab) e a organização fornecedora. As entregas dos produtos serão iniciadas a partir da data da assinatura da CPR, realizadas de acordo com a Proposta de Participação e não poderão ser estendidas para além do término da vigência da CPR. O valor da CPR é resultado do cálculo entre a quantidade de produto a ser adquirida pelo governo federal e o preço aferido segundo metodologia definida pelo GGPA, observando-se o limite máximo por unidade familiar fornecedora e por organização proponente. O vencimento do projeto de comercialização é estabelecido na CPR, com prazo de, no mínimo, seis meses, prorrogáveis, mediante aditivo acordado com a Sureg, para até 24 meses. Havendo necessidade de prorrogação, o fornecedor deverá enviar pedido formal à Conab de novo vencimento, apresentando a justificativa para o pleito. Esse pedido deve ser realizado com antecedência mínima de 30 dias antes do vencimento do título, sob pena de indeferimento.

A liberação dos recursos de pagamento após a entrega dos alimentos ocorrerá, a partir de autorização da Conab, por

meio da transferência da conta bloqueada (vinculada) para a conta de livre movimentação da organização fornecedora, aberta na instituição financeira de sua escolha e que possua acordo de cooperação com a Conab. A companhia realizará o depósito no valor da proposta aprovada, descontados os tributos federais incidentes. A conta permanecerá bloqueada (vinculada) até o momento da entrega das parcelas correspondentes aos produtos à unidade recebedora/ consumidora.

A cada parcela de produto entregue, a organização fornecedora deve apresentar à Conab, por meio do PAAnet Entregas, cópias das notas fiscais de venda, do Termo de Recebimento e Aceitabilidade dos produtos assinado pelas unidades recebedoras, do Relatório de Entrega e do Relatório de Pagamentos,

que explicita os valores efetivamente pagos a cada um dos beneficiários fornecedores, os dois últimos disponibilizados pela Conab. A liberação dos recursos da conta bancária para a organização fornecedora está atrelada à apresentação desses documentos, que deverão ser arquivados por ela por um prazo mínimo de dez anos.

A organização fornecedora assume na CPR o compromisso de entregar no(s) local(is) indicado(s) na Proposta de Participação, até o vencimento pactuado, o(s) produto(s) objeto(s) da cédula. Despesas com transporte, conservação, ensaue, reensaue, braçagem, armazenagem e demais gastos com logística, incidentes até que se efetive a satisfação da CPR, correrão por conta da organização fornecedora. No pagamento, esses custos operacionais de

transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento dos alimentos da organização fornecedora poderão ser deduzidos dos valores a serem pagos aos beneficiários fornecedores, desde que previamente acordado entre as partes por meio do Termo de Compromisso do beneficiário fornecedor.

Toda a documentação referente a essa modalidade do PAA deverá seguir as normas estabelecidas pela Conab e pelo GGPAA. A companhia abrirá um processo que contém toda a documentação da operação, que passará por diferentes instâncias de verificação de conformidade das normas da modalidade, seja a Sureg ou a sede em âmbito federal. Uma vez de acordo, a Conab, conforme sua conveniência e necessidade, poderá realizar procedimentos

norteadores às organizações fornecedoras, unidades receptoras, beneficiários fornecedores e demais envolvidos com a Proposta de Participação, e fiscalizará todos os procedimentos e documentação solicitada por amostragem.

A organização fornecedora compromete-se a observar os termos da CPR firmada e todas as normas que regem o PAA, deixando clara a lisura e a conformidade da operação, inclusive com relação aos beneficiários fornecedores e unidades receptoras. O descumprimento das regras do PAA junto à Conab e a identificação de quaisquer inconformidades ou irregularidades ensejarão as penalidades de suspensão ou cancelamento do projeto, podendo, a critério da Conab, ensejar também o impedimento da organização

fornecedora, por até dois anos, de formalizar novos projetos com a companhia, quando comprovado dolo ou má-fé, sem prejuízo de demais sanções administrativas e judiciais cabíveis.

Entre as organizações fornecedoras e as organizações consumidoras podem ser encontrados vários mediadores sociais, como agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) de origem pública ou privada, ONGs, gestores públicos vinculados a distintos setores (secretarias de agricultura, secretarias de assistência social), organizações de apoio aos agricultores familiares, lideranças locais, entre outras. Essas organizações podem auxiliar no processo de divulgação do programa, na mobilização dos principais atores necessários para a sua implementação, no

levantamento da produção que pode ser ofertada, na organização e no planejamento da produção aprovada no projeto da Conab, na articulação com as organizações consumidoras, no apoio à logística local do programa, no fornecimento de Ater, na capacitação administrativa e gerencial dos principais atores envolvidos ou no aprimoramento do controle social.



PRINCIPAIS PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO NA MODALIDADE



1. Articulação entre os atores locais para a participação na modalidade CDS. Essa articulação deve envolver os agricultores familiares, a organização fornecedora formalmente constituída, as Unidades Recebedoras, órgãos de controle social, prefeitura municipal, e outros mediadores sociais no planejamento e na organização da proposta. Assim, essa fase de articulação tem por objetivo promover o diálogo entre ambas, para comparar a oferta por parte dos agricultores familiares com a demanda das entidades recebedoras



2. Elaboração da Proposta de Participação pela organização fornecedora e encaminhamento desta e dos demais documentos solicitados à SUREG



3. Avaliação da proposta e dos documentos para habilitação pela SUREG



4. Formalização da CPR entre a Conab e a organização fornecedora



5. Entregas dos produtos, com aferição da qualidade no ato da entrega



6. Preenchimento do Termo de aceitabilidade, o qual será remetido à Conab



7. Identificação por parte da Conab da proposta e da entrega efetivamente feita



8. Liberação do pagamento à organização da agricultura familiar

Compra com Doação Simultânea executada via estados e municípios

Trata-se de modalidade executada pelo MDS em parceria com estados, municípios e consórcios públicos, por meio do Termo de Adesão. Com esse mecanismo, os recursos são transferidos diretamente aos agricultores familiares, cabendo aos parceiros (entes federativos) identificar beneficiários consumidores, cadastrar produtores, organizar e apoiar a logística de distribuição dos produtos e, finalmente, fornecer dados das entidades que receberão os alimentos. As entidades executoras poderão receber apoio financeiro do MDS, como forma de contribuir com a operacionalização das metas acordadas em seus Planos Operacionais Anuais de execução do PAA. A possibilidade de ser executada por entes federativos com maior proximidade dos beneficiários fornecedores e consumidores possibilita

uma maior operacionalização de propostas locais, o que permite, por exemplo, a aproximação entre produção e consumo dentro de um município.

A implementação da modalidade se dá a partir de um Termo de Adesão

que engloba as obrigações e atribuições das partes e de tudo aquilo que é necessário para a gestão do PAA nessa modalidade. Esse termo expressa apenas os compromissos, não envolvendo ainda a pactuação de valores e metas, e é publicado no

APOIO FINANCEIRO DO MDS

Calcula-se o apoio segundo metodologia definida pelo MDS, que leva em conta alguns critérios como: número de beneficiários fornecedores, seu perfil socioeconômico e sua dispersão no território; diferenças regionais e características do território; o destino dos alimentos adquiridos; a atualização de informações nas bases de dados do programa; os mecanismos de transparência pública e de controle social adotados; e os processos relacionados à qualificação dos beneficiários fornecedores e à qualidade dos produtos. Os recursos a título de apoio financeiro poderão ser empregados, por exemplo, no apoio à infraestrutura de recebimento e distribuição de alimentos, incluindo:

- Aquisição de equipamentos
- Seleção, capacitação ou qualificação de beneficiários fornecedores e organizações fornecedoras
- Identificação de públicos específicos em situação de insegurança alimentar
- Apoio ao processamento dos alimentos
- Acompanhamento e fiscalização do PAA

As unidades executoras deverão prestar contas, sendo que as mesmas devem ter o aval da instância de controle social do PAA.

Diário Oficial da União – imprensa oficial do governo federal. O Termo de Adesão deverá conter, no mínimo, a descrição do objeto, dos compromissos assumidos pelas partes, da vigência (mínima de 60 meses, com prorrogação automática por igual período), da instância de controle social responsável pela gestão, da designação do gestor que assumirá as obrigações para a execução da modalidade e da previsão de alteração, denúncia ou rescisão. Deverá constar no documento que a pactuação de recursos para a execução do programa será feita por meio de Plano Operacional.

Os pactos entre os entes participantes podem ser entre a União e:

- Estados (e DF), com execução direta
- Estados, com participação de entidade da administração indireta
- Municípios ou consórcios públicos
- Municípios ou consórcios públicos, com participação do estado.

As unidades executoras são responsáveis e deverão zelar pela aquisição de alimentos exclusivamente da agricultura familiar (especialmente em situação de extrema pobreza, com prioridade a povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária); pelo cadastramento de fornecedores (pessoa física e jurídica) e pela obtenção do Termo de Compromisso do fornecedor; pela qualidade dos produtos adquiridos e distribuídos; pelo registro correto das aquisições no Sispaa; pela guarda dos

alimentos adquiridos até o momento de sua destinação ao público consumidor; pela adequada emissão e guarda da documentação fiscal referente às operações de compra dos alimentos; pelo acompanhamento do limite de participação anual dos beneficiários fornecedores; pelo não comprometimento de recursos financeiros acima do pactuado no Plano Operacional anual; pelo cadastramento de entidades aptas a receber alimentos do Programa e obtenção do Termo de Compromisso da entidade; pelo acompanhamento das ações de destinação de alimentos às entidades participantes; pelo acompanhamento das ações de fornecimento dos alimentos realizadas pelas entidades atendidas; pelo adequado funcionamento da logística de recebimento, armazenamento e distribuição dos alimentos; pela identificação dos públicos específicos em situação de insegurança alimentar, especialmente os que não são atendidos pelas redes socioassistencial e de equipamentos de alimentação e nutrição, incluindo populações indígenas, quilombolas, acampadas, em situação de rua e famílias com crianças abaixo de seis anos de idade; pelo ateste da documentação fiscal e a emissão do Termo de Recebimento e Aceitabilidade dos produtos entregues pelos beneficiários fornecedores; pelo fomento à atuação das instâncias de controle social; e, pela fiscalização das atividades do programa no seu âmbito de execução. A unidade executora que não cumprir com suas obrigações estará sujeita como medida

de penalidade à suspensão dos repasses de recursos, à rescisão do Termo de Adesão e à obrigatoriedade de restituir à União os recursos aplicados indevidamente, além de outras medidas previstas em lei.

Após a adesão ao PAA, o MDS proporá aos órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal ou, ainda, aos consórcios públicos, os recursos a serem disponibilizados pela União para pagamento aos beneficiários fornecedores. Com base na demanda apresentada pelo órgão da administração pública, o MDS realiza a análise e pactua as metas de execução a serem estabelecidas em planos operacionais anuais firmados entre as partes.

Uma vez firmados esses planos, as unidades executoras devem preparar uma Proposta de Participação, com a relação dos beneficiários fornecedores, das unidades receptoras, do quantitativo de alimentos, dos preços dos produtos a serem adquiridos, e a identificação da instância de controle social à qual a proposta foi apresentada. Essa proposta deve ser cadastrada no Sispaa, sendo posteriormente analisada pela Sesan, responsável pelo planejamento, coordenação, implementação, supervisão e acompanhamento dos projetos e ações de segurança alimentar e nutricional do MDS, mediante análise da conformidade da proposta com as metas e os recursos previstos nos planos operacionais.

A partir da aprovação da proposta no Sispaa e da emissão dos cartões bancários dos agricultores fornecedores cadastrados, as unidades executoras podem começar a adquirir os produtos e destiná-los às organizações cadastradas (beneficiários consumidores). O cartão bancário magnético, específico e individual, utilizado para o recebimento da comercialização dos produtos para o PAA, tem como objetivo garantir mais agilidade no repasse dos recursos aos agricultores familiares. Com o cartão, utilizável também na função débito, o depósito é feito diretamente na conta do agricultor familiar e pode ser sacado nos terminais do Banco do Brasil.

Somente poderão ser adquiridos produtos que estejam cadastrados na Proposta de Participação, que deve discriminar todos os beneficiários fornecedores. A entrega dos alimentos deverá ser realizada, preferencialmente, em centrais de recebimento e distribuição ou estrutura congênere, ou em postos volantes de coleta. Os agricultores fornecedores poderão contar com apoio logístico da entidade executora (por exemplo, prefeitura) para transporte dos alimentos à Central de

Recebimento e Distribuição de Alimentos do PAA, caso não disponham de condições próprias de deslocamento da produção.

No momento da entrega, os alimentos devem ser avaliados quanto à qualidade e quantidade. Essa entrega ocorre perante um agente público designado formalmente pela unidade executora. No ato da entrega dos produtos, deve ser assinado o Termo de Recebimento e Aceitabilidade, disponível no Sispaa. Os alimentos entregues devem ser acompanhados de documento fiscal, cujas informações deverão também ser inseridas no sistema. Com base nos dados das notas fiscais cadastradas e atestadas no sistema, o MDS providencia o pagamento direto aos beneficiários fornecedores, por meio de crédito no cartão bancário específico do PAA, disponibilizado ao beneficiário fornecedor no programa. O pagamento será realizado no prazo de até dez dias após o recebimento da documentação necessária.

As medidas mais importantes nesse formato de execução da modalidade são a supressão da obrigação da contrapartida por parte de estados e municípios (que ocorria quando eram

realizados convênios entre o MDS e as unidades executoras); o repasse direto dos recursos para os agricultores familiares por meio de um cartão bancário, mas sem necessidade de abrir conta corrente; e o acompanhamento da execução de todas as etapas do programa por meio do sistema informatizado (Sispaa). Após a aquisição, os produtos são doados às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e à rede pública ou filantrópica de ensino, ou são direcionados para atender outras demandas definidas pelo GGPA.

Uma etapa interessante dessa modalidade consiste na articulação de quem executa com quem recebe o produto. Segundo o *Manual Operativo – Modalidade Compra com Doação Simultânea – Operação por meio de Termo de Adesão*, disponível no sítio do MDS, a unidade executora deve dar publicidade ao processo de escolha das entidades que podem vir a ser receptoras dos alimentos do PAA, por meio de Chamada Pública ou outros meios de divulgação.

As entidades a serem priorizadas são as que servem refeições regularmente e

BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil. O programa integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

que atendem públicos prioritários em situação de insegurança alimentar, como:

- Indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social
- Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)
- Gestantes/nutrizes e crianças
- Pessoas portadoras de necessidades especiais
- Povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc.)
- Pessoas em situação de violência (abuso ou exploração sexual, violência doméstica)
- Usuários de substâncias psicoativas (dependência química)
- Pessoas e famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade pública

Depois de identificadas as unidades receptoras, deve-se avaliar as suas demandas de alimentos, identificando a quantidade, a periodicidade do recebimento, a capacidade de armazenamento e o público a quem proporcionam alimentação, adequando o tipo de alimentos à demanda desse público. Além disso, o PAA deve contribuir com a formação de um cardápio saudável e variado.

Ainda no sentido de aproveitar ao máximo as possibilidades que o PAA oferece, sugere-se consultar as áreas de governo responsáveis pela gestão de ações de alimentação e nutrição que possam receber a contribuição do programa.

Tal como ocorre na execução da CDS via Conab, o preço de referência de aquisição é definido pela média de três pesquisas de preços praticados no mercado atacadista local ou regional, apurados nos últimos 12 meses. Na falta de mercado atacadista local ou regional, pode-se utilizar os preços pagos aos produtores no mercado local, com acréscimo de até 30% para produtos agroecológicos ou orgânicos. Contudo, para que o produto seja considerado orgânico, os produtores devem possuir a certificação de um Organismo da Avaliação da Conformidade Orgânica (OAC), conhecido como certificadora, ou, no caso de comercialização direta aos consumidores por parte dos agricultores familiares, devem estar inseridos em processos próprios de Organização de Controle Social (OCS).

Documentos necessários às operações de CDS via estados e municípios:

- Termo de Adesão
- Plano Operacional (pacto de valores e metas)
- Plano Operacional aprovado (MDS via Sispaa), DAP jurídica (comercialização via organização) ou DAP física dos agricultores familiares participantes (comercialização individual)
- Estatuto e ata de eleição e da posse da atual diretoria da organização fornecedora (DAP jurídica)
- Proposta apresentada pela instância de Controle Social, prioritariamente do Consea, Comsea, CEDRS, CMDRS, Ceas ou CMAS

- Documentos comprobatórios de quitação de débitos fiscais federais, estaduais e municipais (e dos consórcios públicos como contrato de constituição de pessoa física ou jurídica)

PRINCIPAIS PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO NA MODALIDADE



1. Manifestação formal do ente federativo (estado ou município) ou consórcio público sobre seu interesse em aderir ao Programa por meio de ofício encaminhado ao MDS, em atendimento a edital de abertura de adesões publicado



2. Assinatura do Termo de Adesão entre o MDS e a unidade Executora



3. Pactuação de valores e metas propostos ao MDS pela Unidade Executora - Plano Operacional



4. Articulação entre os atores locais, envolvendo os agricultores familiares e as unidades receptoras para a compatibilização da oferta e demanda de alimentos e definição dos preços a serem adotados. Construção e cadastramento da Proposta de Participação no SISPA



5. Avaliação e aprovação da Proposta de Participação pelo MDS



6. Emissão dos cartões bancários dos beneficiários fornecedores e início das aquisições



7. Aquisição e destinação dos produtos e cadastro das notas fiscais no SISPA



8. Aprovação das notas fiscais e pagamento realizado pelo MDS diretamente aos agricultores fornecedores através dos cartões bancários

Apoio à Formação de Estoque – CPR-Estoque

Como os preços dos produtos agrícolas variam no decorrer do ano pela sazonalidade da produção, essa modalidade oferece apoio financeiro para que as organizações da agricultura familiar aguardem o melhor momento para colocar o produto no mercado, oferecendo-lhes recursos para pagar os seus associados e beneficiar os produtos para posterior comercialização no período de entressafra, regularmente e com melhores preços. Trata-se de um adiantamento de recursos (empréstimo) para que os agricultores consigam manter sua produção sem ter

que comercializar na época da safra. Capitalizam-se as organizações da agricultura familiar e seus agricultores para que tenham capital de giro para exercerem suas atividades como, por exemplo, pagar os custos de produção. O processo de geração de valor nessa modalidade é representado pelo diferencial de preços entre os dois períodos de comercialização (safra e entressafra), menos os custos de armazenagem e juros. Essa modalidade destina-se a cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado, que detenham DAP jurídica. De forma similar, os agricultores familiares participantes da modalidade via organização fornecedora devem dispor de DAP física. Será exigida a participação de, pelo menos, 30% de mulheres do total de fornecedores. A demanda por participação nessa modalidade tem como origem as organizações da agricultura familiar a partir das condições de mercado, preços na safra e na entressafra, podendo ser amparados produtos alimentícios próprios para

consumo humano, sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares passíveis de serem estocados ou armazenados.

Os produtos in natura devem ser da safra vigente; os produtos industrializados, processados ou beneficiados devem apresentar prazo de validade compatível com o período de execução do projeto; os produtos orgânicos ou agroecológicos devem seguir normativos específicos e apresentar atestados de conformidade orgânica ou agroecológica; e sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares devem estar de acordo com as normas de certificação ou cadastro que regem essas aquisições. Os recursos dessa modalidade têm origem no MDA e no MDS, e o empréstimo pode ser realizado por um período máximo de um ano, sendo que, finalizado o prazo, os recursos financeiros devem retornar ao poder público por meio de liquidação financeira, acrescidos de encargos de 3% ao ano, calculados a partir da data de depósito em conta



vinculada até a data do efetivo pagamento. Cada organização da agricultura familiar pode submeter propostas para a Conab (unidade executora da modalidade) de até R\$ 1,5 milhão por ano civil, respeitados os limites individuais por agricultor familiar de R\$ 8 mil por ano civil, e, ademais, limitado a R\$ 300 mil na primeira operação realizada pela cooperativa na modalidade. A organização da agricultura familiar poderá submeter mais de uma proposta por ano civil (contudo, não simultaneamente), desde que o somatório dos valores dos contratos não ultrapasse os limites estabelecidos por organização e agricultor familiar.

Para submeter uma proposta, a organização da agricultura familiar deverá entregar à Sureg a Proposta de Participação formada exclusivamente por associados ou cooperados da organização fornecedora, com informações sobre a organização, os produtos objeto da CPR, nomes e dados dos agricultores familiares participantes e os registros da organização nos organismos de controle sanitário e de qualidade, além dos seguintes documentos:

- DAP jurídica
- Certidões negativas ou respectivos extratos vigentes da organização fornecedora junto ao INSS, FGTS, Dívida Trabalhista, Dívida Ativa da União e Receita Federal
- Estatuto e ata de eleição/posse da atual diretoria da organização e cópias autenticadas dos documentos pessoais (RG e CPF)
- Ata da reunião ou da assembleia aprovando a proposta da organização
- Declaração de Responsabilidade de Manutenção de Documentos sobre o arquivamento, pelo prazo de cinco anos, do extrato da DAP obtido eletronicamente até 30 dias antes da formalização da CPR
- Declaração de que a matéria-prima ou produto objeto da CPR foi adquirida junto aos agricultores relacionados, por preço não inferior ao de referência presente na Proposta de Participação
- Documentação que comprove que a organização possui algum tipo de mercado para a comercialização do produto objeto da CPR (mercado institucional ou privado)

Aprovada a Proposta de Participação, os empréstimos são realizados com base na CPR, denominada nessa modalidade como CPR-Estoque. Esse documento deve ser assinado e registrado em cartório pelo presidente e pelo tesoureiro da organização. O valor da CPR é calculado pela quantidade de produto a ser adquirida dos participantes, multiplicada pelo preço estabelecido na Proposta de Participação. Os preços são definidos de acordo com normativo da Conab, consolidado no MOC e disponibilizados na internet.

Para a realização da CPR, são exigidas garantias da organização proponente, podendo ser hipoteca, penhor, alienação fiduciária ou nota promissória. Será, ainda, permitida a substituição da garantia constituída pelo produto por título representativo de sua venda, com prazo de pagamento de 15 dias antes do vencimento da CPR.

A liberação dos recursos poderá ocorrer em uma ou duas parcelas, por meio

da transferência da conta bloqueada (vinculada) para a conta de livre movimentação da organização. Em ambos os casos, deverá ser observado o cronograma de formação de estoque conforme definido na Proposta de Participação, cujo prazo máximo é de até 12 meses. Como já mencionado, a CPR será liquidada pelo valor recebido, acrescido de 3% ao ano. Como a modalidade utiliza liquidação financeira e não em produto, não envolve custos operacionais de transporte.

Toda a documentação referente a essa modalidade do PAA deverá seguir as normas estabelecidas pela Conab. A exemplo de outras modalidades, a Conab abrirá um processo que contém toda a documentação da operação. Esse processo passará por diferentes instâncias de verificação de conformidade com as normas da Conab, seja na respectiva Sureg ou em âmbito nacional. Ademais,

a Conab supervisionará e fiscalizará, por amostragem, os procedimentos e a documentação comprobatória da operação. Visto que os estoques ocorrem ao nível de unidade armazenadora, os controles de qualidade ocorrem por conta das organizações da agricultura familiar, para posterior comercialização. O interesse público aqui se restringe à correção e lisura no processo de “empréstimo” e pagamento do valor referente ao contrato nesta modalidade. O processo é a peça mais importante para a fiscalização dos órgãos da administração federal com relação ao uso de recursos da União, passíveis de auditoria pelo TCU e pela CGU.

A não liquidação da CPR implicará, como penalidade, a inclusão do emitente no Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes (Sircoi), no Cadastro Informativo dos Créditos Quitados

do Setor Público Federal (Cadin) e na adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis para o seu cumprimento.

O descumprimento das regras do PAA e dessa modalidade, e a identificação de quaisquer inconformidades ou irregularidades por meio de supervisão ou fiscalização da Conab ou de órgãos de controle externo, ensejarão as penalidades de suspensão ou cancelamento do projeto, podendo, a critério da Conab, ensejar também o impedimento da organização fornecedora, por no mínimo um ano, de formalizar novos projetos com a companhia, quando comprovado dolo ou má-fé, sem prejuízo de demais sanções administrativas e judiciais cabíveis.

MECANISMOS DE CONTROLE DE INADIMPLÊNCIA (SIRCOI E CADIN)

O Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes da Conab (Sircoi) é um mecanismo de registros da situação de inadimplência ou débitos perante a Conab. É um mecanismo de controle para evitar que inadimplentes junto à Conab continuem realizando operações com o órgão.

Já o Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) é um banco de dados que contém os nomes de pessoas físicas e jurídicas com obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta; de pessoas físicas que estejam com a inscrição no CPF cancelada e de pessoas jurídicas que sejam declaradas inaptas perante o CNPJ. As inclusões de devedores (pessoas físicas e jurídicas) no Cadin são realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade.

O descumprimento das regras do PAA e dessa modalidade e a identificação de quaisquer inconformidades ou irregularidades por meio de supervisão ou fiscalização da Conab ou de órgãos de controle externo, ensejarão as penalidades de suspensão ou cancelamento do projeto, podendo, a critério da Conab, ensejar também o impedimento da organização fornecedora, por no mínimo um ano, de formalizar novos projetos com a companhia, quando comprovado dolo ou má-fé, sem prejuízo de demais sanções administrativas e judiciais cabíveis.

PRINCIPAIS PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO NA MODALIDADE



1. Articulação da proposta pela organização proponente e mediadores sociais



2. Construção e submissão à Conab da Proposta de Participação pela organização proponente/fornecedora, juntamente com toda a documentação complementar necessária



3. Avaliação e aprovação da Proposta de Participação pela Conab



4. Elaboração e assinatura da CPR entre a Conab e a organização proponente



5. Formação e gestão de Estoque pela organização proponente



6. Vencido o prazo da CPR, liquidação financeira da mesma e finalização do processo

Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF

Esta modalidade é direcionada à aquisição da produção da agricultura familiar com o objetivo de sustentar preços e garantir renda ao agricultor familiar por meio de sua inserção sustentável no mercado. A modalidade é uma das formas de o governo intervir no mercado agrícola quando os preços praticados estão abaixo dos preços mínimos estabelecidos para a agricultura familiar com relação a alguns produtos selecionados. Assim, é um importante mecanismo do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF). Executada pela Conab e suas Suregs, com recursos do MDA e do

MDS, a modalidade destina-se a agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, comunidades indígenas, trabalhadores rurais e agricultores familiares em condições especiais (autorizados pela Conab) detentores de DAP. Os participantes deverão estar organizados, preferencialmente em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais.

Os produtos contemplados pela CDAF são: arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral, leite UHT (longa vida) integral e farinha de trigo. A Conab, a seu critério, poderá adquirir outros produtos processados/beneficiados próprios para o consumo humano. O produto in natura deverá estar limpo, seco, com teor de umidade controlada e enquadrado nos padrões de identidade e qualidade estabelecidos pelo Mapa, comprovados pelo Certificado de Classificação (documento obrigatório). O produto industrializado/beneficiado deverá atender aos padrões

de comercialização, estar acondicionado adequadamente e cumprir os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes de vigilância sanitária (Mapa e Anvisa). A Conab poderá exigir análise laboratorial específica para fins de controle de qualidade. Uma providência imediata dos agricultores familiares, após a manifestação de interesse por parte das organizações, é a classificação dos produtos conforme estabelecido pela Conab.

A demanda pela modalidade é estimada pela Conab em função dos preços de mercado e dos volumes produzidos em determinadas regiões. Quando o preço de mercado dos produtos amparados estiver abaixo do preço de referência, a Conab poderá divulgar amplamente na região esse mecanismo de compra. A companhia instalará um polo de compra (unidades armazenadoras próprias ou credenciadas, depósitos ou outros locais indicados pela Conab) para onde os agricultores familiares interessados deverão se deslocar de posse de seus produtos, bem como da documentação exigida para a participação na modalidade.



PGPAF E PGPM

O Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) é um programa do Governo Federal que garante aos agricultores familiares financiados pelo Pronaf uma indexação do financiamento a um preço de garantia igual ou próximo ao custo de produção, estabelecido pela Conab, e nunca inferior ao estabelecido na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Os preços mínimos são calculados pela Conab com base nas metodologias de custos e análise dos mercados. A Conab elabora a proposta de preços para os produtos e submete ao Mapa, que analisa e coordena reunião com o Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. Com a aprovação técnica, o Mapa prepara e encaminha Conselho Monetário Nacional (CMN). Depois os preços são oficializados através de Portarias do Mapa e incluídos nos MOCs.

Para participar da modalidade deverão ser entregues os seguintes documentos:

- DAP da unidade familiar (DAP física)
- Declaração do agricultor familiar (preenchida individualmente) de que o produto é de produção própria, estando desonerado de penhor ou de qualquer outro gravame
- No caso de grupo formal e para produtos in natura ou produtos processados/beneficiados próprios para o consumo humano, declaração de que o produto foi recebido/adquirido de agricultores enquadrados como participantes, à vista, por preço não inferior ao de referência vigente à época da operação, sem deduções, estando desonerado de penhor ou qualquer outro gravame
- Nota fiscal de venda, conforme orientações da Conab
- Para pessoa jurídica: certidões negativas do INSS, FGTS, Dívida Ativa da União e Receita Federal, do Cadin e de Débitos Trabalhista (CNDT)
- Para pessoa física: regularidade junto à RFB
- Para produto processado/beneficiado: declaração de que a matéria-prima básica (produto in natura) é oriunda da agricultura familiar. Na entrega dos produtos será exigida documentação comprobatória da origem dos produtos (notas fiscais de aquisição junto aos fornecedores, nota fiscal de remessa à agroindústria, contrato de prestação de serviço da agroindústria ou equivalente)

Atendendo aos critérios, confirmada a regularidade da documentação e do Certificado de Classificação, a Conab poderá proceder à compra do produto mediante emissão da nota fiscal de aquisição. As compras serão realizadas até o valor da produção própria do agricultor familiar, não podendo ultrapassar o teto da modalidade de R\$ 8 mil por ano civil/agricultor e o teto da organização da agricultura familiar de R\$ 500 mil. Os preços são definidos de acordo com normativo da Conab e fornecidos em seu sítio, no link Preços de Referência da Agricultura Familiar.

Todas as despesas incidentes até a entrega do produto nos locais de compra recairão sobre os agricultores familiares participantes, inclusive as despesas de transporte, carga/descarga e reensaque, caso necessário. Os custos da classificação do produto e do recolhimento do INSS e do ICMS serão por conta da Conab, nas aquisições de agricultores de associações ou de cooperativas de agricultores que não emitem nota fiscal. Quando a organização emite nota fiscal, essas despesas também são por conta da Conab mediante o comprovante de recolhimento.

O pagamento será efetuado pela Conab no prazo de até dez dias, a contar da data da emissão da nota fiscal de aquisição, após a confirmação da regularidade da documentação e do Certificado de Classificação. Para isso, o participante deve indicar a instituição bancária, o número da conta corrente e da agência para o recebimento do valor referente à venda do produto. Na eventual inexistência de conta bancária, a Conab

realizará o pagamento por meio de Ordem de Pagamento, devendo o participante dirigir-se à instituição bancária indicada, de posse do CPF e dos documentos oficiais de identificação. Quando a compra for de grupo formal (pessoa jurídica), a Conab fará a retenção na fonte do Imposto de Renda e Contribuições, na forma da legislação vigente. Enquanto na modalidade PAA-Estoque o armazenamento é de responsabilidade da propriedade e/ou organização da agricultura familiar, na modalidade CDAF, o armazenamento é de incumbência do Poder Público, com a compra efetiva de alimentos. Os estoques públicos de alimentos serão gerenciados pelo Mapa, em articulação com o MDA e o MDS. Os estoques formados com recursos do MDS serão prioritariamente doados, podendo ser vendidos somente em casos excepcionais,

mediante autorização. Os estoques formados com recursos do MDA serão prioritariamente vendidos, admitida doação em situações de: atendimento a ações de segurança alimentar e nutricional; constatação de risco da perda de qualidade dos alimentos estocados; e impossibilidade de remoção, de manutenção em estoques, ou de venda dos alimentos, justificadas por questões de economicidade relacionadas à logística.

Como nas demais modalidades sob sua gestão operacional, a Conab supervisionará e fiscalizará os procedimentos e a documentação comprobatória das operações. Todas as etapas de execução da modalidade poderão ser auditadas, com inspeção e fiscalização da Conab, do TCU, do MPF e demais órgãos de fiscalização de gastos de recursos do Orçamento da União. As Suregs darão assistência no planejamento

e no encaminhamento da documentação necessária para o projeto local. Toda regulamentação da modalidade emana das resoluções do GGPAA e de normativos da Conab.

CERTIFICADO DE CLASSIFICAÇÃO VEGETAL

O Certificado de Classificação Vegetal estabelece determinações das características intrínsecas e extrínsecas de um produto, com base em padrões qualitativos previamente elaborados, permitindo que se tenha um diagnóstico obtido por análise minuciosa de uma amostra representativa do lote a ser manuseado. A classificação tornou-se obrigatória desde o ano 2000 em operações de formação, manutenção e comercialização dos estoques governamentais vinculados e/ou de propriedade do governo federal. O certificado deve ser emitido exclusivamente por um classificador (entidades credenciadas) que pode ser público ou privado.

O Decreto nº 8.446, de 6 de maio de 2015, altera as normas de classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico para compras efetuadas pelo Poder Público, permitindo a classificação diretamente pelo agente público da administração contratante. Outra mudança é que ficam dispensadas da classificação obrigatória as compras de pequenas quantidades de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, com dispensa de processo licitatório, de pequenos e médios produtores rurais. Contudo, ainda não foi estabelecido o parâmetro indicativo de compras de pequenas quantidades.

PRINCIPAIS PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO NA MODALIDADE



1. Monitoramento dos preços comerciais dos produtos amparados pela modalidade por parte da Conab e, caso estejam abaixo do preço de referência, a Companhia poderá estabelecer os polos de compra



2. Caso haja interesse na comercialização, os agricultores familiares e suas organizações formais ou informais devem providenciar a documentação necessária à participação na modalidade



3. Avaliada e aprovada a documentação e classificação dos produtos por parte da Conab, pode-se proceder à compra da produção do agricultor familiar ou de organização, mediante a emissão da Nota Fiscal de aquisição



4. Pagamento aos agricultores relativo à venda dos produtos



5. Os produtos adquiridos serão destinados às finalidades definidas pelo GGPA, notadamente estoques públicos visando doações ou a venda relacionada com a segurança alimentar e nutricional

Incentivo à Produção e Consumo de Leite - PAA Leite

O PAA Leite tem como objetivo contribuir para o abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social por meio da distribuição gratuita de leite, assim como incentivar a produção de leite dos agricultores familiares para fortalecer o setor produtivo local. Pelo lado da segurança alimentar, o leite é importante principalmente na alimentação das crianças. A pecuária leiteira acontece, majoritariamente, em pequenas propriedades. No entanto, muitos agricultores familiares têm dificuldades de acessar os mercados por falta de escala de produção, organização social e dificuldades de atender às normas higiênicas, sanitárias e de beneficiamento e embalagens que permitam a comercialização do produto. Neste sentido, o PAA Leite visa:

- Contribuir para o abastecimento alimentar de famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional por meio da distribuição gratuita de leite
- Fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar, garantindo a compra do leite a preços justos dos agricultores familiares, com prioridade para aqueles agrupados em organizações fornecedores e/ou inscritos no CadÚnico
- Integrar o leite aos demais circuitos de abastecimento do PAA, por meio do atendimento a entidades da rede socioassistencial, equipamentos de alimentação e nutrição e unidades da rede pública e filantrópica de ensino

Esta modalidade é executada apenas na Região Nordeste e no norte do estado de Minas Gerais (Vales dos rios Jequitinhonha e Mucuri), lugares em que 30,7% da população residente em áreas rurais estão em situação de pobreza extrema, o que, segundo o programa federal Brasil Sem Miséria, significa ter renda familiar mensal per capita de até R\$ 77,00. Tomando-se estabelecimentos que recebem até R\$ 127,50 per capita/mês – o que equivalia a um quarto do salário mínimo em 2010 –, o percentual de pobreza no Nordeste atinge 52,1% (6,9 milhões de pessoas). Devido a condições precárias de alimentação das famílias, as duas regiões mencionadas são alvo de programas especiais dos governos federal e estaduais para mitigar os efeitos da extrema pobreza nas condições de vida no meio rural, notadamente as condições precárias de alimentação das populações locais.

O PAA Leite pode ser executado por órgãos ou entidades da administração pública estadual (direta ou indiretamente), por meio de convênio celebrado com o MDS, responsável por até 80% dos recursos financeiros da modalidade, conforme pactuação a ser realizada quando da celebração dos convênios. O restante dos recursos financeiros tem como origem o órgão ou a entidade da administração pública estadual que estabeleceu o convênio com o MDS. Tal como na modalidade CDS, embora restrita a um único produto (leite de vaca ou de cabra), esta modalidade também articula a produção ao consumo, ou seja, aproxima a produção de leite de vaca e cabra dos agricultores familiares às demandas de segurança alimentar de consumidores em situação de vulnerabilidade social.

Os beneficiários consumidores dessa modalidade são:

I. Famílias registradas no CadÚnico que possuam, entre seus membros, pessoa em alguma das seguintes condições:

- Gestantes a partir da constatação da gestação pelas Unidades Básicas de Saúde e que façam exame pré-natal
- Crianças de dois a sete anos de idade que possuam certidão de nascimento e estejam com o controle de vacinas em dia



- Nutrizes até seis meses após o parto e que amamentem, no mínimo, até o sexto mês de vida da criança
- Pessoas com sessenta anos ou mais
- Outros, desde que justificado e autorizado pelo Consea e pela Sesan

II. Pessoas atendidas pelas unidades receptoras, ou seja, por entidades da rede socioassistencial, equipamentos públicos de alimentação e nutrição e unidade da rede pública e filantrópica de ensino, entre outras entidades públicas, que sirvam refeições regularmente.

Esses beneficiários consumidores poderão receber até sete litros de leite por semana. Caso a família possua mais de um membro cadastrado como beneficiário consumidor, poderá receber, no máximo, 14 litros por semana. Para efeitos de cadastramento dos beneficiários, o titular será aquele que se enquadre no perfil de beneficiário consumidor da modalidade, devendo ser registrado no instrumento de cadastro o nome de sua mãe e o NIS. O NIS é um número de cadastro atribuído pela Caixa Econômica Federal às pessoas que serão beneficiadas por algum projeto social e ainda não possuem cadastro no Programa de Integração Social (PIS). Com esse cadastro, os interessados podem se candidatar aos diversos programas sociais do governo. No mínimo 30% do leite adquirido por essa modalidade será destinado ao atendimento das unidades receptoras descritas acima, preferencialmente aquelas já atendidas pelo PAA-CDS.

Os beneficiários fornecedores do PAA Leite são agricultores familiares produtores de leite que apresentem DAP, participem das ações promovidas pelo conveniente (entidades da administração pública que formalizam o convênio junto ao MDS para operacionalização do PAA, notadamente relacionadas à assistência técnica e extensão rural) e realizem a vacinação do rebanho leiteiro, conforme a legislação pertinente. Suas obrigações são:

- Buscar o leite nos dias e horários combinados (quando for o caso)
- Manter a vacinação da criança e do idoso em dia (quando for o caso)
- Comparecer a palestras informativas sempre que solicitado
- Manter o cadastro sempre atualizado na entidade
- Não faltar à entrega do leite por mais de três vezes consecutivas sem justificativa

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 em caminhões adequados para o transporte. O custo de transporte até o ponto definido para entrega (laticínio ou tanque) fica a cargo dos agricultores familiares e, depois, pelo laticínio contratado (usina de beneficiamento). Dessa forma, considera-se na definição dos preços os pagos ao produtor pelo leite in natura entregue no local definido na proposta (por exemplo, no tanque de resfriamento).

Para o cadastramento dos beneficiários fornecedores deverão ser priorizados:

- Cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado, com, no mínimo, três anos de existência, detentoras de DAP jurídica ou outros documentos definidos pelo GGPAA, que realizem a pasteurização do leite de seus cooperados ou contratem o beneficiamento do leite e a venda o produto já pasteurizado ao programa
- Pessoas inscritas no CadÚnico, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, povos e comunidades tradicionais, e público beneficiário do Plano Brasil Sem Miséria. Deverá ser respeitado o percentual mínimo de 30% de mulheres no total de beneficiários fornecedores

O cadastramento das organizações fornecedoras aptas a comercializarem o leite pasteurizado será realizado pelo conveniente preferencialmente por meio de chamamento público, sendo que a realização desse procedimento deverá ser comprovada à Sesan mediante a apresentação de documentos de abertura e do resultado final.

Nos municípios onde não houver laticínios da agricultura familiar, poderão ser contratados laticínios – que fazem a pasteurização do leite – que atuem nas áreas de abrangência do programa, mediante autorização do MDS. Ou seja, os agricultores familiares ou organizações

de agricultores familiares contratam uma organização como um laticínio para realizar as etapas de beneficiamento e embalagem. Esse prestador de serviço deve seguir as normas da vigilância sanitária e de inspeção de produtos de origem animal para que os produtos processados nessa unidade possam ser comercializados. Nos estados em que houver mais de uma organização fornecedora apta a comercializar o leite pasteurizado, uma única organização não poderá realizar o beneficiamento de mais de 50% do leite disponível. O recolhimento, processamento e distribuição do leite devem seguir as normas da vigilância sanitária. Nesse recolhimento do leite, são realizados por parte da usina de beneficiamento ou laticínio os testes para verificar a qualidade do produto, como acidez, presença de água, entre outros. Em caso de desconformidade, o leite não será coletado e, portanto, não haverá pagamento. Cada unidade familiar poderá comercializar até R\$ 4 mil por semestre, considerados os meses de janeiro a junho e de julho a dezembro, com limite de venda de 100 litros por dia por produtor. Caso o valor semestral não seja utilizado no período definido, o mesmo não poderá ser compensado no semestre seguinte. Caso o beneficiário alcance a cota limite no semestre, o mesmo deverá ser substituído por outro que não tenha atingido ainda a cota.

Para o controle do teto por agricultor familiar, devem ser considerados os preços pagos ao produtor pelo leite in natura, em sua propriedade ou no tanque de resfriamento. Os

preços pagos aos agricultores são calculados pela média dos preços pagos ao produtor nos últimos três meses em cada estado onde a modalidade está em execução, sendo estes apurados e divulgados pela Conab. Nos estados em que não houver série histórica de preços, serão adotados os preços pagos ao produtor, apurados pela Conab, em mercado regional. Além disso, nos estados em que não houver série histórica completa de preços, será adotado o preço pago ao produtor no mês mais recente em que tenha havido apuração pela Conab. Os convenientes, com autorização do MDS, poderão aumentar os preços pagos aos beneficiários produtores e/ou laticínios em até 10% do valor de referência estabelecido pela Conab, porém, com recursos de sua contrapartida.

O conveniente poderá, desde que autorizado pelo MDS, formalizar parceria com cooperativas de agricultores familiares portadoras de DAP jurídica para viabilizar a execução dessa modalidade. Nesses casos, as cooperativas de produtores realizarão o registro dos agricultores, a gestão e o pagamento às beneficiadoras de leite. A contratação das empresas beneficiadoras de leite deverá ser realizada com estrita observância às disposições da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993). Quando a organização fornecedora da agricultura familiar realizar a venda do leite pasteurizado, o MDS arcará com até 100% do valor do litro do leite. No entanto, quando o conveniente contratar empresa beneficiadora para a realização do serviço de pasteurização, o MDS arcará com até 100%

do valor a ser pago ao beneficiário fornecedor e com, no máximo, 50% do valor a ser destinado à beneficiadora, conforme Resolução nº 61, de 23 de outubro de 2013.

As secretarias estaduais e municipais que atuam no desenvolvimento e na assistência social e organizações da rede assistencial credenciadas auxiliam na distribuição do leite por meio da criação de pontos de entrega pré-definidos para os beneficiários consumidores buscarem o produto. Os beneficiários fornecedores, organizações fornecedoras, beneficiários consumidores e beneficiadoras de leite que descumprirem as normas previstas na modalidade poderão ser excluídos do programa, conforme Resolução nº 61, de 23 de outubro de 2013.

PRINCIPAIS PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO NA MODALIDADE



1. Articulação dos atores envolvidos na execução da modalidade: governo do estado, agricultores fornecedores, suas organizações, empresas beneficiadoras, consumidores, mediadores sociais etc



2. Celebração de convênios entre o MDS e as unidades executoras, sendo elas órgãos ou entidades da administração pública estadual (direta ou indireta)



3. As unidades executoras contratam organizações da agricultura familiar que pasteurizam o leite de seus cooperados e vendem o leite já pasteurizado, ou organizações que contratam o beneficiamento do leite e vendam o produto já pasteurizado ao programa

4. O caminho do produto:

a. Agricultores Familiares entregam o leite para a organização formalmente constituída



b. Essas beneficiam o leite (pasteurização, embalagem, etc.) ou contratam laticínios para este processo



c. O produto em condições deve ser entregue nos pontos de distribuição, locais pré-definidos



d. O leite é distribuídos aos consumidores (consumidos no mesmo local ou levados pelos consumidores às suas residências)



5. Pagamento às organizações e aos agricultores familiares fornecedores

Compra Institucional

Essa modalidade tem por finalidade atender às demandas de consumo de gêneros alimentícios por parte da administração direta ou indireta da União, estados, Distrito Federal e municípios, adquiridos com recursos próprios de cada órgão. Pelo lado da oferta de alimentos, é mais uma possibilidade de mercados para os agricultores familiares. Apesar de ser uma modalidade recente do PAA, criada pela Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012, a importância desse mecanismo já era relatada há muito tempo (Maluf, 1999), pois o Estado em seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal) é um grande consumidor de alimentos. Algumas áreas possuem programas específicos,

como o Pnae, mas também há grande demanda de alimentos em outros setores como presídios, hospitais, universidades ou as Forças Armadas, assim como no atendimento socioassistencial (de forma complementar). Para os agricultores familiares, alcançar esses mercados sempre foi um grande desafio, na medida em que o arcabouço institucional do país, no que se refere às compras públicas, sempre favoreceu grandes fornecedores pelo uso da Lei nº 8.666/1993, em que prevalecia o critério, na maioria das vezes, de menor preço. Questões como a formação de circuitos locais e regionais de comercialização (diminuição da quilometragem percorrida pelos alimentos), estímulo a novas atividades, inserção de atores sociais mais excluídos dos mercados, entre outras, não faziam parte das compras públicas via licitações. Essa mudança promovida pelo PAA criou esse diferencial, pois dispensa o processo de licitação e utiliza a Chamada Pública. Essa modalidade pode substituir o suprimento de alimentos que eram comprados pela administração pública em grandes redes de mercados ou no mercado em geral,

regional ou nacional, em favor de mercados locais e de um público diferenciado (a agricultura familiar).

Destaca-se a medida anunciada no lançamento recente do Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016, que assegura que, no mínimo, 30% das compras realizadas pela administração pública federal sejam oriundas de produtos da agricultura familiar. O Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, estabelece que, do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades da administração pública federal, pelo menos 30% deverão ser destinados à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares.

Os executores dessa modalidade são os órgãos da administração direta ou indireta da União, estados, Distrito Federal e municípios, cujas despesas e recursos correrão por conta de dotação orçamentária consignada anualmente aos órgãos e entidades envolvidos em sua implementação, observando os limites de movimentação,



empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual. São esses órgãos que realizam a demanda de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, geralmente dialogada com o que as organizações da agricultura familiar podem oferecer.

A partir de consulta aos seus gerentes de compra, chefes de cozinha, nutricionistas e outros gestores ou técnicos envolvidos, esses órgãos enumeram de forma precisa os produtos, tipos e quantidades que necessitam, geralmente em coerência com a oferta das organizações representativas da agricultura familiar. Frequentemente, a demanda é por produtos diversificados, como hortícolas, frutas, tubérculos, cereais e grãos, não raro incluídos nas refeições diárias planejadas. A demanda pode ser ampla e seu atendimento depende primordialmente do grau de organização dos agricultores familiares.

Poderão participar dessa modalidade os agricultores familiares detentores de DAP e organizações fornecedoras, definidas como cooperativas

e outras organizações formalmente constituídas, possuidoras de DAP jurídica. O limite de comercialização para os agricultores familiares é de R\$ 20 mil ao ano por órgão comprador e para as organizações da agricultura familiar, o limite situa-se em R\$ 6 milhões ao ano por órgão comprador, respeitado o limite individual por DAP. As vendas realizadas por organizações fornecedoras deverão ser originadas exclusivamente de agricultores familiares detentores da DAP, respeitados os limites por unidade familiar. Nos estados onde há cooperativas e associações de produtores familiares com experiência no fornecimento de alimentos para os órgãos públicos, essa modalidade avançou a ponto de ser uma fonte de oferta de alimentos em escala. Um exemplo é o sistema de compras institucionais da Universidade Federal do Paraná, que tem experiência em recorrer a esse sistema. É comum as universidades públicas do Brasil possuírem restaurantes universitários que demandam uma grande quantidade de alimentos, ou seja, são um grande mercado para os agricultores familiares.

As aquisições no âmbito dessa modalidade serão realizadas com dispensa do procedimento licitatório, utilizando o instrumento das Chamadas Públicas. Portanto, a modalidade conta com um sistema diferente da forma tradicional de compras públicas reguladas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que define normas gerais sobre licitações, contratos administrativos pertinentes a obras, serviço e compra de bens e serviços no âmbito dos entes federativos. Ressalta-se que a Lei de Licitações restringia a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, dada a concorrência com segmentos empresariais, não raro organizados a partir de escalas de produção superiores e custos de produção menores.

A Chamada Pública deverá conter, no mínimo, o produto a ser contratado, a quantidade e as especificações, o local de entrega, a periodicidade das entregas, os critérios de seleção dos beneficiários ou organizações fornecedoras, as condições contratuais e a relação de documentos necessários para a habilitação.

Seu edital poderá classificar as propostas segundo critérios de priorização de: agricultores familiares do município; comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas; assentamentos da reforma agrária; grupos de mulheres; produção agroecológica ou orgânica. Ademais, respeitadas as regras gerais da modalidade, cada órgão executor poderá adequar a Chamada Pública a suas demandas (tempo de execução dos contratos, periodicidade das entregas e locais de entrega, entre outras especificações).

Deverá ser dada publicidade à Chamada Pública por meio de divulgação em local de fácil acesso à agricultura familiar, podendo ser jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de divulgação em sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação, pelo prazo mínimo de dez dias.

Uma vez conhecida a demanda da Chamada Pública, cujos modelos são disponibilizados no sítio do MDA, juntamente com modelos de Proposta de Venda e de contrato, os agricultores familiares e suas organizações habilitadas a participar do processo poderão construir uma Proposta de Venda de acordo com os editais de compra das instituições. Recebidas as propostas, os órgãos executores as julgarão e avaliarão segundo critérios (priorização) estabelecidos na Chamada Pública. Selecionadas as propostas, o vendedor e o comprador habilitam-se de acordo com a documentação exigida na Chamada Pública e assinam o contrato que

estabelece o cronograma e os locais de entrega dos produtos, a data dos pagamentos, etc. Todos os alimentos adquiridos devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

Quanto aos preços pagos aos agricultores familiares, o órgão responsável pela compra deverá realizar, no mínimo, três pesquisas devidamente documentadas no mercado local ou regional. Produtos orgânicos ou agroecológicos podem ser acrescidos em 30% em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, na impossibilidade de pesquisa específica. Fica facultada ao órgão responsável pela compra a utilização dos preços de referência estabelecidos nas aquisições do Pnae. É indispensável que a definição dos preços seja transparente e que os valores sejam conhecidos e publicados na Chamada Pública. Cabem aos agricultores familiares e suas organizações os custos com o transporte, com a logística e outros.

O pagamento é proporcional à entrega dos produtos aos órgãos compradores, mediante a apresentação de nota fiscal de venda por parte da organização fornecedora. Conforme definido em normativos, sempre que possível, o pagamento será realizado diretamente aos beneficiários fornecedores que possuam o cartão de pagamento do PAA. O contrato assinado entre ambas as partes prevê penalidades, sendo de exclusiva responsabilidade do fornecedor o ressarcimento de danos causados ao contratante ou a terceiros, decorrentes

de sua culpa ou dolo, não excluindo ou reduzindo esta responsabilidade à fiscalização.

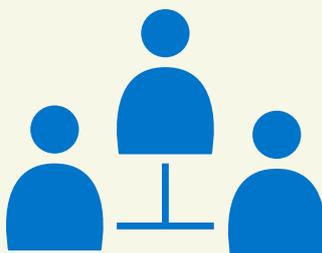
O Poder Executivo federal poderá disponibilizar aos executores do programa ferramentas eletrônicas para divulgação e realização das compras por meio da modalidade Compra Institucional. Nessa modalidade, todo o controle sobre a documentação, a inspeção e a fiscalização da execução é responsabilidade dos órgãos executores ou compradores (governo federal, estados, Distrito Federal e municípios), que deverão explicitar a forma de verificação de conformidade dos procedimentos de execução dos contratos nas Chamadas Públicas. Os beneficiários fornecedores e as organizações fornecedoras deverão informar ao Poder Executivo federal, por meio de instrumento eletrônico que lhes será disponibilizado, o valor das vendas anuais e a origem da produção comercializada, ao menos uma vez por ano, sob pena de suspensão do acesso ao PAA.

Como nas demais modalidades, a Compra Institucional poderá contar com o apoio de mediadores sociais (prefeitura, secretaria da agricultura, Emater, sindicatos dos trabalhadores rurais ou ONGs) na divulgação da modalidade e de seus objetivos, na organização dos agricultores familiares, no mapeamento dos produtos produzidos na região (produto, quantidades e época da colheita), na organização e planejamento da produção.

PRINCIPAIS PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO NA MODALIDADE

1. Articulação dos atores:

a. Identificar a demanda (possibilidade de auxílio por gestores públicos envolvidos com as aquisições)



b. Identificar a oferta da agricultura familiar (os agricultores familiares e suas organizações sociais e demais mediadores sociais)



c. Consultar preços nos mercados locais



2. Elaboração e publicização da Chamada Pública, com todas as especificações e demandas necessárias à aquisição



3. Elaboração de Proposta de Venda e encaminhamento da documentação solicitada para habilitação por parte das organizações da agricultura familiar ou pelos agricultores individuais



4. Avaliação e seleção das Propostas de Venda, com a posterior assinatura do contrato entre a unidade executora e os agricultores ou suas organizações selecionadas

5. Operacionalização da comercialização:

a. Entregas conforme cronograma



c. Pagamentos mediante nota fiscal



b. Controle de qualidade e classificação



Aquisição de Sementes

Essa modalidade tem como objetivo a aquisição de sementes pelo governo federal, as quais serão destinadas a famílias de agricultores familiares que tenham DAP, com prioridade para as inscritas no CadÚnico, mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. Esta modalidade tem grande importância na preservação da diversidade de materiais genéticos, algumas variedades locais mais resistentes às condições de cultivo dos agricultores familiares, como o clima, solo e outras especificidades locais, diante de um contexto global marcado pela concentração do mercado de sementes em poucas empresas e a associação destas com pacotes

tecnológicos como fertilizantes químicos e agrotóxicos.

Desde o início do PAA, as sementes de cultivares locais, tradicionais ou crioulas, eram adquiridas de organizações da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais por meio de algumas modalidades do PAA, como a CDS e CPR-Estoque. As organizações da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais que possuíam a DAP jurídica podiam apresentar propostas para participação no programa.

Sementes locais, tradicionais ou crioulas são grãos transformados em sementes originárias das seleções das melhores variedades pelos próprios produtores, adaptadas ao clima e condições próprias dos locais de produção.

Visando regulamentar essas aquisições foi criada, em 2014, uma modalidade específica para a aquisição de sementes. Por meio desse mecanismo, busca-se ampliar o volume de compra e distribuição de sementes e o número de famílias por ele beneficiadas. As organizações de agricultores familiares de todo o território nacional que produzem sementes convencionais, locais, tradicionais ou crioulas podem vender sua produção para o governo federal por meio da nova modalidade, porém dentro de uma nova sistemática com regulamentação e ampliação de limites de operação financeira. Com a modalidade, a compra e a distribuição de sementes pelo PAA passam a ter normas e limites financeiros próprios, além de orientar os processos de operação e compras a partir das necessidades das organizações que recebem as sementes e não mais apenas daquelas que produzem, como ocorria no passado.

A Conab opera a nova modalidade, já tendo publicado as regras e modelos de documentos necessários para as organizações que demonstram interesse e se credenciam em fornecer ou receber as sementes.

No que se refere à oferta de sementes de culturas alimentares, o público participante do PAA Sementes é constituído por:

- Organizações fornecedoras: cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado que detenham a DAP jurídica
- Beneficiário fornecedor: público apto a fornecer ao PAA. Os beneficiários fornecedores devem estar relacionados na DAP jurídica

Pelo lado da demanda, estão órgãos públicos que receberão as sementes para destiná-las aos agricultores familiares. Esses demandantes são:



- MDA, inclusive por intermédio das Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário
- Incra, autarquia federal, vinculada ao MDA, criada em 1970 para promover e zelar pela promoção e execução da reforma agrária e da colonização, inclusive por meio das superintendências regionais da Conab
- Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão do governo responsável pela defesa dos direitos indígenas
- Fundação Cultural Palmares (FCP), autarquia vinculada ao Ministério da Cultura, criada para promover a preservação, a proteção e a disseminação da cultura negra, com atenção especial às comunidades quilombolas
- Instituto Chico Mendes (ICMBio), órgão do Ministério do Meio Ambiente, com a função de executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação instituídas pela União. Cabe a ele ainda fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação no nível federal
- Governos estaduais, inclusive por meio de suas secretarias estaduais de agricultura ou afins e suas entidades públicas de assistência técnica e extensão rural

Essa demanda por sementes pode ser oriunda de ações próprias dos órgãos demandantes ou gerada por ações de organizações, movimentos sociais ou entidades da agricultura familiar, que desenvolvam ações de fortalecimento da segurança alimentar dos beneficiários consumidores. Essas organizações devem solicitar formalmente as sementes a um dos demandantes que, se de acordo, reunirá as demandas e enviará à Conab por meio do Plano de Distribuição, o formulário disponibilizado pela Conab para realizar

a proposta de aquisição de sementes. As associações e cooperativas da agricultura familiar (com DAP jurídica) interessadas em comercializar também deverão apresentar suas demandas a um dos órgãos demandantes. Cada um deles poderá apresentar apenas um Plano de Distribuição por safra, respeitando o calendário agrícola, contendo a totalidade de sua demanda.

Os agricultores familiares atendidos pelo plano terão prioridade caso atendam aos seguintes critérios:

- Famílias inscritas no CadÚnico
- Mulheres
- Assentados
- Povos indígenas
- Quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais
- Público beneficiário do Plano Brasil sem Miséria
- Público da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)

PROCEDIMENTOS DE AQUISIÇÃO DE SEMENTES

A coleta da amostra representativa de cada lote a ser adquirido para posterior distribuição será feita por funcionário da Conab ou amostrador credenciado pelo Mapa. Para as sementes convencionais, deverão ser apresentados:

- Inscrição da cultivar no Registro Nacional de Cultivares
- Inscrição do produtor das sementes no Registro Nacional de Sementes e Mudas
- Termo de conformidade e comprovação do valor de cultivo e uso (teste de pureza, germinação e vigor), obtido em laboratório oficial de análise de sementes
- Resultado de teste de transgenia, ressaltando-se que é vedada a aquisição de sementes geneticamente modificadas na modalidade

O Plano de Distribuição deverá conter, no mínimo, o público beneficiário, a quantidade de sementes adquiridas, a forma de distribuição, os responsáveis pela execução e justificativas para a aquisição.

O limite de participação da modalidade, por organização fornecedora e por ano, será de R\$ 6 milhões, sendo que as operações acima de R\$ 500 mil deverão ser realizadas por meio de Chamada Pública. O limite por agricultor familiar será de R\$ 16 mil anuais.

Os preços das sementes adquiridas são definidos a cada aquisição de acordo com a média de três cotações de preço no mercado local ou regional de sementes com características semelhantes, considerando-se, quando for o caso, os custos de logística.

Operações de aquisição executadas pela Conab acima de R\$ 500 mil serão realizadas mediante o procedimento de Chamada Pública. Nas aquisições abaixo de R\$ 500 mil, a Conab demandará os seguintes documentos:

- Proposta de Participação
- DAP jurídica
- Termo de Compromisso do beneficiário fornecedor e da organização fornecedora, disponibilizados pela Conab, assumindo suas responsabilidades e reconhecendo seus direitos relativos à modalidade
- Certidões negativas da organização fornecedora junto ao INSS, FGTS, Dívida Ativa da União, Receita Federal, Cadin e Ceis
- Estatuto e ata de eleição e da posse da atual diretoria da organização fornecedora (cópia autenticada)
- Cópias autenticadas do RG e CPF dos representantes legais que assinam a proposta
- Documentos que atestam a qualidade e certificações das sementes, mencionados acima.

A aquisição é formalizada mediante o Contrato de Aquisição de Sementes da Agricultura Familiar, disponibilizado pela Conab. O valor do contrato será depositado em conta bloqueada (vinculada) específica, em nome da organização fornecedora, aberta na instituição financeira de sua escolha e que possua acordo de cooperação com a Conab. O início das entregas ocorrerá conforme estabelecido no contrato. Os custos operacionais estão pactuados em documento específico entre as partes.

Para a prestação de contas, a organização fornecedora deverá apresentar ao órgão demandante, no momento da entrega das sementes, nota fiscal de venda à Conab, os documentos que comprovam a qualidade e certificações das sementes e a relação dos beneficiários fornecedores disponibilizada pela Conab. No prazo de 30 dias após a liberação do recurso, a fornecedora deverá encaminhar à Sureg a Declaração de Composição de Pagamento, que comprova o pagamento aos beneficiários fornecedores. Por sua vez, o órgão demandante deverá enviar à Conab, imediatamente após o recebimento das sementes, os documentos enviados pela organização fornecedora e, no prazo de 90 dias após o recebimento das sementes, deverá enviar o Termo de Recebimento. A Conab

poderá acompanhar e fiscalizar as diversas etapas da operação (desde a coleta de amostras, até transporte e entrega do produto). As penalidades em caso do não cumprimento de acordo, descritas no Termo de Compromisso do beneficiário fornecedor e da organização fornecedora são: a exclusão do programa, sanções de natureza civil, penal e administrativa, além da sujeição a outras penalidades conforme a lei.

PRINCIPAIS PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO NA MODALIDADE



1. Articulação para operar a modalidade
(levantamento de agricultores familiares interessados em receber as sementes, demanda por órgãos públicos ou movimentos sociais)



2. Levantamento das organizações possíveis fornecedoras de sementes



3. Construção do Plano de Distribuição pelo órgão demandante e envio à Conab



4. Após aprovação do Plano de Distribuição, a Conab realiza a aquisição das sementes demandadas



5. Organização fornecedora entrega as sementes para o órgão demandante, que emitirá sua nota fiscal de venda para Conab



6. Órgão demandante realiza a distribuição das sementes, conforme previsto no Plano de Distribuição, e encaminha o relatório de entregas e nota fiscal para Conab



7. Conab confere a documentação e efetiva o pagamento à organização fornecedora



Lições aprendidas com a evolução dos mercados institucionais de alimentos no Brasil

Criado em 2003, o PAA surge como uma primeira experiência de uso do poder público para compra da produção de agricultores familiares. A partir dos resultados e aprendizados do PAA, em 2009, buscou-se aproximar a alimentação escolar da agricultura familiar.

Ao se debruçar sobre as normas e regras presentes em ambos os programas (PAA e Pnae), observa-se um conjunto de aprendizados e mudanças institucionais ocorridas ao longo do percurso. Estabelecidas as regras iniciais – várias delas inovadoras –, a trajetória de ambos os programas demandou ajustes posteriores, com a criação de novos instrumentos. É natural que, de acordo com as dificuldades enfrentadas,

novos mecanismos precisem ser implementados para que os objetivos iniciais sejam alcançados (North, 1990).

OS ESPAÇOS DE CONSTRUÇÃO, MONITORAMENTO E DEBATE SOBRE AS REGRAS DOS PROGRAMAS

Entre os elementos importantes para a criação dessas novas instituições, para a melhor aproximação delas às distintas realidades sociais do país e para a resolução de problemas operacionais, vale destacar:

- A existência de grupos gestores intersetoriais
- O acompanhamento dos programas por espaços públicos de participação, que envolvem representações da sociedade civil e atores governamentais (a exemplo do Consea)
- A criação de grupos consultivos
- A realização de eventos públicos para a avaliação das ações governamentais

No caso do PAA, a principal institucionalidade é o GGPA, composto por diferentes setores do governo (MDS, MDA, MPOG, Mapa e MEC) e responsável pela elaboração de novas instruções normativas. Posteriormente, dada a necessidade de maior participação da sociedade civil nas decisões do programa, foi criado o Grupo Consultivo. No que concerne ao Pnae, as principais institucionalidades são o Comitê Gestor da Lei 11.947/2009,

formado por representantes governamentais (FNDE, MDA, MDS, Conab e MPA), e o Grupo Consultivo (14 organizações da sociedade civil).

Ademais, ambos os programas contam com instâncias de controle e participação social, como o Consea e o CAE. Esses espaços participativos (sociedade civil e Estado), além de fiscalizarem a implementação das políticas, podem propor novas ações e modalidades e corrigir algumas etapas onde encontram entraves. Este diálogo é fundamental para que as políticas públicas estejam mais próximas e adaptadas aos contextos locais, bem como para que os atores locais sintam-se sujeitos e corresponsáveis pela gestão e implementação das políticas públicas.

Também é importante citar a realização dos seminários nacionais do PAA, reunindo centenas de representantes governamentais e da sociedade civil para discutir as contribuições, as limitações e os desafios do programa.

A INOVAÇÃO DAS CHAMADAS PÚBLICAS E A GARANTIA DE MERCADO

Embora o mercado institucional relacionado à alimentação escolar já existisse, o mecanismo de compra por meio da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) limitava a participação da agricultura familiar e suas organizações, dadas as dificuldades de competir com as grandes empresas do sistema

agroalimentar. Assim, um mecanismo que favoreceu essa inserção dos agricultores familiares nos mercados institucionais foi o estabelecimento da Chamada Pública (Lei nº 11.947), pois permitiu um tratamento diferenciado aos agricultores familiares. Mas as inovações institucionais não pararam neste mecanismo. Para favorecer a participação da agricultura familiar no mercado institucional, a Lei 11.947 assegurou uma parcela mínima (30%) do mercado para os agricultores familiares.

APERFEIÇOANDO A PARTICIPAÇÃO DA DIVERSIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR

Após a criação do PAA e do estabelecimento da Lei 11.947, em ambos os programas houve a necessidade de aperfeiçoar processos, criar novos instrumentos (por meio do estabelecimento de resoluções) e eleger novas variáveis/critérios para as compras, dada a preocupação de inserir novos atores sociais nesse mercado. Pelo lado da oferta de alimentos, foram inseridos agricultores familiares com produtos específicos como leite, sementes e produtos agroecológicos, priorizando-se as compras locais e buscando inserir grupos tradicionalmente marginalizados pelo mercado, como as mulheres, assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas e agricultores em situação de vulnerabilidade social (inseridos no CadÚnico). Para promover a

participação destes grupos, foram utilizadas estratégias como assegurar percentuais mínimos de participação dos mesmos nos projetos de comercialização (por exemplo, obrigatoriedade de participação de 40% de mulheres nos projetos da modalidade CDS – Termo de Adesão) ou estabelecer critérios de priorização dos beneficiários fornecedores de alimentos (caso do Pnae).

MUDANÇAS PRODUTIVAS E SUSTENTÁVEIS NO MEIO RURAL

A demanda pública de alimentos no Brasil também vem promovendo mudanças na busca de uma agricultura mais sustentável, sendo que, para isso, foram criados alguns incentivos, como o sobrepreço de 30% para os produtos agroecológicos e as aquisições de sementes crioulas e produtos da sociobiodiversidade. Neste último caso, as aquisições têm a finalidade de incentivar a geração de renda para comunidades tradicionais rurais, por exemplo, a partir da comercialização de produtos extrativistas, respeitando técnicas sustentáveis de manejo.

Além disso, mesmo que não esteja no centro da discussão no Brasil, o favorecimento aos circuitos curtos de comercialização também permite que se diminua a emissão de poluentes, com a minimização do transporte dos alimentos.

AMPLIANDO O PÚBLICO CONSUMIDOR

Com relação à demanda, também foram inseridos novos equipamentos públicos da rede socioassistencial, setores como a educação – que possui um programa público específico de alimentação (Pnae) – e outras organizações públicas como hospitais e universidades (modalidade Compra Institucional), que já eram dotadas de recursos financeiros, mas cujos mercados os agricultores familiares não conseguiam acessar. Aos poucos, a agricultura familiar foi aproximando-se de novos consumidores pela mediação dos mercados institucionais.

A EMERGÊNCIA DE NOVOS MECANISMOS DE APOIO AOS MERCADOS INSTITUCIONAIS

À medida que dificuldades operacionais foram emergindo ou que resultados inesperados foram surgindo, novos instrumentos ou regras foram estabelecidas. A extinção de modalidades (Compra Antecipada da Agricultura Familiar), a criação de novas modalidades (Formação de Estoques da Agricultura Familiar, Compra Institucional e PAA Sementes) e as mudanças nas regras das modalidades já existentes são exemplos neste sentido. Várias dessas alterações foram realizadas a partir de aprendizados com mecanismos de comercialização agrícola já existentes no país (como a PGPM e a CPR) e do desempenho de outros instrumentos, como o crédito rural. Cita-se, como

exemplo, a CPR-Estoque, cuja origem está relacionada com a existência anterior da CPR (criada ainda em 1994). Neste caso, houve a necessidade de adaptar o mecanismo para um novo público (agricultores familiares), dada a dificuldade de muitos desses não conseguirem acesso à política dentro do normativo original. Outro exemplo é a extinção da modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar, cujos resultados apresentavam muita semelhança com o crédito rural.

Também foram surgindo mudanças referentes à classificação dos alimentos, com a permissão de procedimentos como a coleta de amostras para produtos que ainda não tinham uma classificação definida, e a busca por mudanças para facilitar a compra de pequenas quantidades de produtos de origem vegetal, como pelo Decreto nº 8.446, de 6 de maio de 2015. Porém, mesmo com a criação de novos procedimentos, é prioritário que esses novos mecanismos cumpram os requisitos de oferecer um alimento seguro aos consumidores.

DEMOCRATIZANDO O ACESSO E PROMOVENDO A DIVERSIFICAÇÃO DOS MERCADOS

Os mercados institucionais despertaram grande interesse dos agricultores familiares brasileiros. Muitas organizações sociais foram criadas a partir dessa novidade e, não raro, ficaram restritas a esse canal

de comercialização. Para evitar esta dependência dos mercados institucionais e a concentração desses canais de comercialização em poucos agricultores familiares, é importante destacar que, desde o início dos programas, foram estabelecidos limites de comercialização anuais por unidade familiar (limite DAP/ano), que também foram reajustados ao longo do período, de acordo com as reivindicações das organizações da agricultura familiar.

Como relatam Denning, Graff e Wooten (2010) ao discutirem o caso norte-americano, é importante que os mercados institucionais sejam indutores de atividades ou se configurarem como “mercado inicial”. Com o aumento da produção e da organização social e com os aprendizados obtidos, os agricultores familiares podem buscar novos mercados para diversificarem a comercialização. A limitação dos recursos anuais por agricultor familiar insere-se como uma estratégia para contribuir neste sentido.

Ademais, a diversificação de mercados permite que o agricultor tenha diferentes fontes de renda e minimize a dependência e a vulnerabilidade às relações mercantis. Izumi, Wright e Hamm (2010) descrevem essa situação nos Estados Unidos, onde os agricultores que vendem para um programa de alimentação escolar (Farm-to-School) enfatizam a importância da diversificação de suas estratégias de mercado, pois, como uma parte da produção é destinada para

a alimentação escolar, os produtores dividem os riscos de não terem para quem comercializar a produção.

No Brasil, verificam-se alguns exemplos de organizações cujo acesso aos mercados institucionais possibilitou a expansão para novos mercados, como Ceasas e supermercados. Fornazier (2014) analisa o caso de uma organização que foi fundada em Taquarivaí (pequeno município predominantemente agrícola do interior do estado de São Paulo), que buscou novos mercados após o acesso ao PAA. Segundo o documento, a Associação do Desenvolvimento Agropecuário de Taquarivaí foi criada em 2007 com o objetivo de ofertar alimentos para o PAA, mas devido à pequena demanda local, a associação foi atrás de novos mercados, como as centrais de comercialização e os mercados institucionais em outras cidades mais populosas. Nesse caso, o mercado institucional funcionou como um “mercado inicial” que possibilitou a inserção em outros mercados. Assim, mesmo que no início esse mercado não fosse

muito atraente (era pequeno e atendia a poucos atores sociais), a organização social e o conhecimento acumulado permitiram aos agricultores familiares alcançarem novos mercados. Vale ressaltar, neste caso, o papel da prefeitura municipal no auxílio em infraestrutura e no apoio gerencial à organização, uma vez notada a necessidade de aproximar os agricultores da demanda de alimentos requerida pelo mercado institucional.

O INCREMENTO DO CAPITAL SOCIAL

Além do efeito de garantia de mercado e incremento da renda para os agricultores familiares, os mercados institucionais são responsáveis por muitas mudanças no ambiente rural brasileiro. Dentre essas, destaca-se a organização social e a promoção do capital social. Como visto, mesmo que algumas modalidades permitam ao agricultor comercializar de forma individual, na maioria das vezes há a necessidade de novos arranjos organizacionais,

como associações e cooperativas. Algumas dificuldades, relacionadas às demandas de infraestrutura e logística, podem ser minimizadas a partir da organização dos agricultores familiares. A organização permite aumentar a oferta em escala e diversidade de produtos, fatores essenciais para atender aos desafios apresentados por demandas maiores, como a de grandes centros urbanos – vale destacar que a demanda pública para o Pnae nos municípios mais populosos continua em fase de adaptação, já que nem todos ainda conseguiram efetivar o percentual mínimo de compra.

APERFEIÇOAMENTO DE INFRAESTRUTURAS E LOGÍSTICA

Mesmo que os agricultores estejam organizados, é fundamental o apoio de mediadores sociais e de setores públicos no que concerne à infraestrutura e logística. Algumas prefeituras têm criado espaços para receber os alimentos e fazer alguma etapa de

limpeza e separação em lotes, que posteriormente são encaminhados aos equipamentos públicos, como escolas. Em alguns países da Europa e nos Estados Unidos tem-se discutido a necessidade de estruturas que facilitem a logística e o processamento. São os chamados *food hubs* ou centros de alimentos. Morley, Morgan e Morgan (2008) descrevem a importância desses *hubs* para que os pequenos produtores possam acessar coletivamente facilidades intermediárias que permitem negociar com grandes clientes como supermercados, fornecedores de serviços ou consórcios de contratos públicos. Ademais, contando com este suporte, as cooperativas e associações podem ser estimuladas a avançar em outras formas de agregação de valor, como a elaboração de produtos minimamente processados (lavados, descascados e cortados), o que, por sua vez, facilita o uso por parte de quem recebe os alimentos e não tem estrutura física e pessoal suficiente para realizar essas etapas.

NECESSIDADE DE DIÁLOGO CONTÍNUO ENTRE PRODUÇÃO E CONSUMO: A IMPORTÂNCIA DOS MEDIADORES SOCIAIS

Nesse processo de operacionalização dos programas, é importante o diálogo entre a produção e o consumo. Esse diálogo às vezes está ausente mesmo nas pequenas cidades onde os conhecedores da demanda (equipes de educação e assistência social, por exemplo) não conhecem a oferta da agricultura familiar local. Para diminuir esse problema, organizações mediadoras ou facilitadoras, como serviços de Ater, sindicatos e secretarias municipais podem auxiliar no diálogo. Muitas dessas organizações já existiam antes da criação dos mercados institucionais e possuem um conhecimento acumulado das atividades agrícolas, o que favorece que sejam as facilitadoras no lançamento de estratégias de aproximação da produção com o consumo. Essa facilitação pode ocorrer por meio da criação de espaços de discussão como fóruns e eventos, assim como por meio de algumas ferramentas

como um calendário da oferta de produtos da agricultura familiar, a divulgação das Chamadas Públicas (em canais públicos como rádios), de forma que seja facilitado o trânsito da informação entre produtor e consumidor.

ENCURTANDO CADEIAS PRODUTIVAS

A conexão entre produção e consumo muitas vezes é vista apenas pelo aspecto da distância física ou quilometragem percorrida (União Europeia, 2011). Porém, cabe levar em consideração também a diminuição de elos nas cadeias produtivas ou diminuição de intermediários, o que pode permitir que os agricultores se apropriem de uma melhor margem de comercialização e obtenham melhores rendas, o que garante melhoria das condições de vida no meio rural.



Direções futuras dos programas

Os mercados institucionais no Brasil têm passado por um constante processo de aperfeiçoamento. O diálogo com a sociedade civil e os resultados do PAA e do Pnae têm incitado permanente processo de reflexão e ajustes operacionais. A presença de comitês e grupos gestores permite que os programas busquem adaptações com novos mecanismos de compra. Uma tendência é que continue esse processo adaptativo, inclusive com a criação de novas modalidades e instrumentos com o objetivo de alcançar novos mercados e delimitar melhor os beneficiários fornecedores e consumidores. Além das adaptações nos programas, há perspectivas de que se continue na busca de outras mudanças no que se refere aos critérios de classificação, rotulagem e inspeção de alimentos. Um

exemplo característico disso é a discussão de novos parâmetros para classificação de produtos de origem vegetal e agroindústrias que comercializam para os mercados institucionais.

Ademais, esse processo de adaptação dos mercados institucionais deve orientar-se para inserir principalmente os agricultores familiares com maior dificuldade de produzir e comercializar e, portanto, com mais dificuldades de se inserirem no mercado. Dessa forma, é fundamental o apoio de organizações mediadoras na localização e na articulação da população mais pobre do meio rural, bem como no suporte ao planejamento da produção, com o objetivo de oferecer oportunidades a esse público. As modalidades PAA Leite e Compra com Doação Simultânea foram desenhadas visando a inserção dessa população em situação de maior vulnerabilidade social. É importante que este esforço continue sendo realizado, cada vez mais adaptado às especificidades destes grupos sociais.

Para facilitar a inserção de atores sociais nos mercados institucionais, especialmente os mais excluídos, há a necessidade de ações complementares, como, por exemplo:

- Um maior acompanhamento por meio de serviços de Ater
- Capacitações em cursos de produção e gestão de propriedades rurais e organizações sociais
- Apoio logístico, dadas as dificuldades de investimentos e organização social dos agricultores familiares

Complementarmente, pode-se buscar estratégias de criação de produtos diferenciados (orgânicos, comércio justo) e o estabelecimento de outros mercados para que os agricultores e suas organizações possam ter outras oportunidades de comercialização. Nessa estratégia de valorização de determinados atributos, como de produtos agroecológicos, busca-se o uso de novos mecanismos como a utilização de OCS para permitir a diminuição de entraves dos processos tradicionais de certificação.

Nesse sentido, também ganha importância o reconhecimento dos programas aos mediadores sociais e a busca por ações que fortaleçam a sua participação. Estudos indicam que o PAA e o Pnae apresentam resultados mais próximos de seus objetivos quando há uma coalizão de atores locais, composta por atores governamentais e organizações

mediadoras (cooperativas, Ater, ONGs) empenhadas na articulação entre as partes no apoio ao planejamento da produção e no suporte à distribuição dos alimentos.

Na orientação para a inclusão socioprodutiva via mercados institucionais, é fundamental não perder de vista o papel desses mercados na influência e na estruturação dos mercados em geral, por exemplo via influência na recuperação dos preços regionais e no rompimento de relações de subordinação com os atravessadores. O fortalecimento das modalidades Formação de Estoques e Compra Direta da Agricultura Familiar são fundamentais nesse sentido.

Também há a tendência de que alguns mecanismos ou modalidades possam ser mais acessados, como é o caso da Compra Institucional. O precedente aberto por esta modalidade se mostra uma

importante porta de entrada da agricultura familiar em um mercado que não era acessível anteriormente. Algumas organizações, como as Forças Armadas, vêm discutindo lançar mão do mecanismo, o que ofereceria ainda mais oportunidades aos agricultores familiares. Nesse sentido, destaca-se a medida anunciada no recente lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016, que assegura que no mínimo 30% das compras realizadas pela administração pública federal sejam oriundas de produtos da agricultura familiar, conforme Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. A criação de normativos como esse é uma maneira de obrigar que as organizações públicas utilizem o PAA – no caso, através da modalidade Compra Institucional. A todo momento, novos mecanismos vêm sendo criados para aperfeiçoar os programas.



COOTAQUARA
11 3483-8819

FRUTAS E
VERDUÇAS

COOTAQUARA
11 3483-8819

COOTAQUARA
11 3483-8819

COOTAQUARA
11 3483-8819

FRUTAS E
VERDUÇAS

FRUTAS E
VERDUÇAS

Referências

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº. 11.497 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União (D.O.U.)* de 17 jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em 06 jun. 2015.

_____. Lei nº. 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União (D.O.U.)* de 25 jul. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em 06 jun. 2015.

_____. Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. *Diário Oficial da União (D.O.U.)* 03 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm>. Acesso em 07 jun. 2015.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União (D.O.U.)* 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 06 jun. 2015.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Texto para a discussão nº 1.145, Brasília (DF): IPEA, 2005.

DENNING, B. P.; GRAFF, S; WOOTEN, H. Laws to require purchase of locally grown food and constitutional limits on state and local government: Suggestions for policymakers and advocates. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, v.1, n.1, p. 139-148, 2010.

FLEXOR, G.; GRISA, C. The Institutionalization of Family Farming Policy in Brazil: Ideas, Institutions and Actors. In: LUKIC, M.R.; TOMAZINI, C. (Org.). *Analyzing Public Policies in Latin America: A Cognitive Approach*. 1ed.Londres: 2014, v. , p. 63-82.

FORNAZIER, A. Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar. Doutorado (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia/UNICAMP, 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Dados estatísticos. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>>. Acesso em 01 jun. 2015.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. 2001.

INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG). Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE. United Nations Development Programme. WFP: Centre of Excellence against Hunger. Brasília, Brazil, october, 2013. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2014.

IZUMI, B.T.; WRIGHT, D.W.; HAMM, M.W. Market diversification and social benefits: Motivations of farmers participating in farm to school programs. *Journal of Rural Studies*, v. 26, p. 374-382, 2010.

MALUF, R. S. J. Ações públicas locais de abastecimento alimentar. São Paulo: Polis, 1999.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

MORLEY, A.; MORGAN, S.; MORGAN, K. Food Hubs: The 'Missing Middle' of the Local Food Infrastructure. Research Report for the Welsh Assembly Government. Brass: Cardiff University, 2008.

NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la Agricultura Familiar: Estudio de caso de ocho países. Versión Preliminar. Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. Proyecto GCP/RLA/180/BRA. FAO, 2013. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/018/i3413s/i3413s.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2014.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.18, n.4, p.909-916, 2013.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola*, ano XIV, n.2, p. 78-88, 2005.

SOUZA, D. A Multidimensional Approach to Food Security: PAA Africa. In: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Brasília, DF, Brazil. *Poverty in Focus*. n. 24, p. 16-18, jun. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Parecer do Comité das Regiões sobre «Sistemas alimentares locais». 88ª. sessão plenária de 27 e 28 de janeiro de 2011. *Jornal Oficial da União Europeia*. 2.4.2011, C 104/1-6. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:104:0001:0006:PT:PDF>> . Acesso em 07 jun 2015.

Lista de Siglas

- ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
- Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural
- CAD-Suas – Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social
- Cadin – Cadastro Informativo dos Créditos Quitados do Setor Público Federal
- CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
- CAE – Conselho de Alimentação Escolar
- CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar
- CDS – Compra Com Doação Simultânea
- Ceas – Conselho Estadual de Assistência Social
- CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Ceis – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
- Centro Pop – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
- CGU – Controladoria-Geral da União
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
- CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CMN – Conselho Monetário Nacional
- CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- CNS – Conselho Nacional de Seringueiros
- Comcrab – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
- Comsea – Conselho Municipal de Segurança Alimentar
- Conab – Companhia Nacional de Abastecimento
- Conaq – Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
- Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- Consed – Conselho Nacional de Secretários da Educação
- Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- CPR – Cédula de Produto Rural
- CPR-Estoque – Programa de Apoio à Formação de Estoques da Agricultura Familiar
- Cras – Centro de Referência de Assistência Social
- Creas – Centro de Referência Especializado em Assistência Social
- DAP – Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- Emater – Empresa de Assistência Técnica e de Extensão Rural
- Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
- FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
- FCP – Fundação Cultural Palmares
- Fetraf – Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Funai – Fundação Nacional do Índio
- ICMBio – Instituto Chico Mendes
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPC-IG – International Policy Centre for Inclusive Growth
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MMC – Movimento de Mulheres Camponesas
MOC – Manual de Operações da Conab
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores
MPF – Ministério Público Federal
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
NIS – Número de Identificação Social
OAC – Organismo da Avaliação da Conformidade Orgânica
OCS - Organização de Controle Social
ONU – Organização das Nações Unidas
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAA Leite – Programa de Incentivo à Produção e Consumo do Leite
PAA Sementes – Programa de Aquisição de Sementes
PGPAF – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PIS – Programa de Integração Social
Planapo – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PMA – Programa Mundial de Alimentos
Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPAIS – Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Redesan – Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição
RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil
RG – Registro Geral (Identidade)
SDS – Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza
Sesan – Secretaria Nacional de Segurança alimentar e Nutricional
Sibrater – Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural
SIE – Serviço de Inspeção Estadual
SIF – Serviço de Inspeção Federal
SIM – Serviço de Inspeção Municipal
Sircoi – Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes
Sisbi/POA – Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
Sispaa – Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos
Suas – Sistema Único de Assistência Social
Sureg – Superintendência Regional da Conab
TCU – Tribunal de Contas da União
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unicafes – União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária



wfp.org/centre-of-excellence-hunger

facebook.com/WFPCEAHBrazil

[@WFP_CEAHBrazil](https://twitter.com/WFP_CEAHBrazil)



WFP



wfp.org

wfp.org/centre-of-excellence-hunger

facebook.com/WFPCEAHBrazil

[@WFP_CEAHBrazil](https://twitter.com/WFP_CEAHBrazil)