

## **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) – modalidade leite: concepção, instrumentos e arranjo institucional intersetorial**

**Family farming food acquisition program (PAA) - milk modality: design, instruments and intersectoral institutional arrangement**

**Programa de adquisición de alimentos para la agricultura familiar (PAA) - modalidad leche: diseño, instrumentos y arreglo institucional intersectorial**

Recebido: 27/07/2023 | Revisado: 13/08/2023 | Aceitado: 16/08/2023 | Publicado: 20/08/2023

### **Rita de Cássia de Andrade Silva**

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3165-065X>  
Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte, Brasil  
E-mail: [ritaandrade\\_rm@yahoo.com.br](mailto:ritaandrade_rm@yahoo.com.br)

### **Marta Maria Souza Matos**

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2018-4731>  
Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte, Brasil  
E-mail: [martamatos.rn@gmail.com](mailto:martamatos.rn@gmail.com)

### **Manoel Pereira Neto**

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-6324-0103>  
Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte, Brasil  
E-mail: [manoelneto.pereira@yahoo.com.br](mailto:manoelneto.pereira@yahoo.com.br)

### **Josemir Araújo Neves**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0846-6169>  
Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte, Brasil  
E-mail: [josemir.neves@gmail.com](mailto:josemir.neves@gmail.com)

### **Luciano Patto Novaes**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8068-0813>  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil  
E-mail: [lpn@ufrnet.br](mailto:lpn@ufrnet.br)

### **Stela Antas Urbano**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0033-3601>  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil  
E-mail: [stela\\_antas@yahoo.com.br](mailto:stela_antas@yahoo.com.br)

### **Emmanuella de Oliveira Moura Araújo**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3600-7805>  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil  
E-mail: [manu\\_moura9@yahoo.com.br](mailto:manu_moura9@yahoo.com.br)

### **Adriano Henrique do Nascimento Rangel**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2835-4156>  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil  
E-mail: [adrianohrangel@yahoo.com.br](mailto:adrianohrangel@yahoo.com.br)

## **Resumo**

Este artigo se propõe a discutir a concessão, os instrumentos e o arranjo institucional intersetorial do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) – Modalidade Leite, criado em 2003 e vinculado às ações estruturantes do Programa Fome Zero. O PAA-Leite é uma estratégia de governo cujo objetivo, entre outros, é fomentar a produção da agricultura familiar e prestar assistência alimentar às populações em situações de risco. A perspectiva teórica adotada articula-se à compreensão do PAA-Leite como parte de um sistema de proteção social que prioriza e defende o direito de todas as pessoas à alimentação saudável e à soberania alimentar. Recorre-se às análises documentais de leis, decretos, resoluções, planos e outros documentos para apresentar, situar e problematizar o PAA-Leite no campo das políticas públicas de combate à fome e afirmação da segurança alimentar e nutricional. Conclui-se que o PAA-Leite, a despeito das contradições e limites de sua execução por municípios e estados, tem um desenho institucional ousado, inovador, relevante socialmente, além de potencial para garantir o acesso a alimentos com alto valor nutricional para pessoas em situação de vulnerabilidade social, criar condições de prosperidade e autonomia econômica para as famílias fornecedoras de leite e ampliar oportunidades de permanência no campo, em especial para a juventude.

**Palavras-chave:** PAA-Leite; Segurança alimentar e nutricional; Agricultura familiar; Combate à fome e à insegurança alimentar.

## Abstract

This article aims to discuss the design, instruments and intersectoral institutional arrangement of the Family Farming Food Acquisition Program (PAA) - Milk Modality, created in 2003 and linked to the structuring actions of the Zero Hunger Program. The PAA-Leite is a government strategy whose objective, among others, is to promote family farming production and provide food assistance to populations at risk. The theoretical perspective adopted is articulated in the understanding of PAA-Leite as part of a social protection system that prioritizes and defends the right of all people to healthy food and food sovereignty. Documentary analyses of laws, decrees, resolutions, plans and other documents are used to present, situate and problematize issues the PAA-Leite in the field of public policies to combat hunger and affirm food and nutritional security. It concludes that, despite the contradictions and limits of its implementation by municipalities and states, the PAA-Leite has a bold, innovative and socially relevant institutional design, as well as the potential to ensure access to food with high nutritional value for people in situations of social vulnerability, create conditions of prosperity and economic autonomy for milk supplying families and expand opportunities to remain in the countryside, especially for youth.

**Keywords:** PAA-Milk; Food and nutrition security; Family farming; Combating hunger and food insecurity.

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo discutir el diseño, los instrumentos y el arreglo institucional intersectorial del Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA) - Modalidad Leche, creado en 2003 y vinculado a las acciones estructurantes del Programa Hambre Cero. El Programa PAA-Leite es una estrategia gubernamental cuyo objetivo, entre otros, es promover la producción de la agricultura familiar y prestar asistencia alimentaria a poblaciones en situación de riesgo. La perspectiva teórica adoptada está vinculada a la comprensión del PAA-Leite como parte de un sistema de protección social que prioriza y defiende el derecho de todas las personas a una alimentación sana y a la soberanía alimentaria. Se utilizan análisis documentales de leyes, decretos, resoluciones, planes y otros documentos para presentar, situar y problematizar el PAA-Leite en el ámbito de las políticas públicas de lucha contra el hambre y afirmación de la seguridad alimentaria y nutricional. Se concluye que el PAA-Leite, a pesar de las contradicciones y límites de su implementación por municipios y estados, tiene un diseño institucional audaz, innovador y socialmente relevante, así como potencial para garantizar el acceso a alimentos de alto valor nutricional a personas en situación de vulnerabilidad social, crear condiciones de prosperidad y autonomía económica para las familias proveedoras de leche y ampliar las oportunidades de permanencia en el campo, especialmente para los jóvenes.

**Palabras clave:** PAA-Leche; Seguridad alimentaria y nutricional; Agricultura familiar; Lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria.

## 1. Introdução

Criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)<sup>1</sup>, do qual faz parte a modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA-Leite)<sup>2</sup>, apresenta-se como uma importante estratégia que se propunha a integrar fomento produtivo à agricultura familiar e assistência alimentar às populações em situações de risco (Morais et al., 2022). Parte das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o PAA já nasce com um desenho complexo em termos de conteúdo e articulação interinstitucional, intersetorial e interdisciplinar.

O arcabouço conceitual e normativo que define e orienta os princípios e diretrizes do PAA, em todas as suas modalidades, é resultado de uma longa construção e maturação da política pública de segurança alimentar e nutricional<sup>3</sup>.

Em 2003 o Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva estabeleceu como prioridades de sua gestão a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o combate à fome, daí o lançamento do projeto Fome Zero Esta política inovou ao incorporar também em suas diretrizes, de modo intersetorial, o reconhecimento e o fomento à agricultura familiar como um segmento específico (Blanco et al., 2023).

---

<sup>1</sup> Ao longo do texto, será priorizado o uso de siglas e abreviaturas para se referir a programas, comissões, planos, conselhos etc., desde que seu significado tenha sido explicitado pelo menos uma vez.

<sup>2</sup> Modalidade regulamentada pela Resolução do Grupo Gestor do PAA nº 6, de 12 de novembro de 2003, que aprovou as normas que regem o “Apoio à produção para o Consumo do Leite – PAA-Leite”.

<sup>3</sup> Em 1994, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar; em 1996, a preparação e participação na Cúpula Mundial de Alimentação e, em 1998, a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), com ampla participação da sociedade civil. Em seguida, no governo Collor de Mello, de 1990 a 1992, houve um desmantelamento das áreas de alimentação e nutrição, com a extinção de quase todos os programas. Em 1991, divulgou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pelo “Governo Paralelo”, posteriormente absorvida pelo governo Itamar Franco (1993), que fundamentou a instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Mesmo com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, em 1996, a agricultura familiar continuava relegada a um lugar marginal nas ações do Estado e enfrentando, a duras penas, os efeitos perversos das mudanças na matriz tecnológica de produção da agricultura (1960/1970), bem como as dificuldades da estrutura agrária concentrada existente no Brasil (Grisa et al., 2010) e os efeitos das secas, em particular, para a região do semiárido.

Assim, o presente estudo visa de forma preliminar realizar um levantamento técnico-legal com elaboração de instrumentos para compilação e análise de dados, construção de indicadores, consolidando a arquitetura do sistema de informação e monitoramento do programa.

## **2. Metodologia**

A pesquisa, é caracterizada como estudo exploratório, utiliza, a priori, o levantamento de estudos bibliográficos e documentais para compreensão do fato ou fenômeno estudado, tornando mais evidente os elementos levantados no campo (Severino, 2018).

O presente estudo realizou uma análise documental, que segundo Queiroz & Feferbaum (2022) se trata de uma técnica na pesquisa qualitativa e de natureza narrativa. Nesse sentido, esse trabalho considerou a articulação de dados empíricos, conceitos e premissas consolidadas e norteada por temáticas que propõe discutir a concessão, os instrumentos e o arranjo institucional intersetorial do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) – Modalidade Leite, criado em 2003 e vinculado às ações estruturantes do Programa Fome Zero.

Durante a coleta de dados e informações, foram analisados documentos com aprofundamento, guiando-se pelas especificidades dos materiais selecionados, esses, relevantes às concepções explícitas e subjacentes para construção da reflexão a respeito do objeto de estudo o que possibilitou imprimi-las em um contexto geral, conferindo a pesquisa, quanto à sua abordagem o cunho qualitativo. A pesquisa documental foi feita a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente e legalmente autênticos; a escolha dos mesmos revelaram dinamicidade e complexidade na temática que envolver políticas públicas. As fontes escritas advieram de documentos oficiais (leis e ofícios), planos, programas, projetos, diagnósticos, atas, relatórios, livros, artigos por meio de arquivos públicos (publicações parlamentares e administrativas) e particulares, órgãos do governo e de órgãos de estatísticas (IBGE, secretarias estaduais), produzindo assim, análises com base nos autores utilizados e nos interlocutores da pesquisa.

## **3. Resultados e Discussão**

### **3.1 Arcabouço legal: leis e conselhos**

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi reinstituído em um dos primeiros atos do Governo Lula com a missão de ampliar o debate setorial sobre a temática e convocar a II Conferência de SAN, que se realizou em março de 2004, na cidade de Olinda-PE. Na ocasião, promoveu-se um debate ampliado sobre a construção conjunta de ações de governos e da sociedade civil, que incluiu conteúdos de diferentes setores e atividades ligados à:

Produção; comercialização; controle de qualidade dos alimentos; direitos do consumidor e o direito a informações sobre produtos alimentícios; acesso ao alimento e sua utilização no nível familiar, inclusive nas relações com o estado de saúde, articulando a questão alimentar e nutricional, incluindo o estímulo a práticas alimentares saudáveis e o respeito a diversidades culturais e à dimensão de gênero (Macedo et al., 2009, p.38).

Na II Conferência de SAN deliberou-se pela criação, em setembro de 2006, da Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Brasil, 2006), resultado de massiva mobilização social envolvendo sociedade civil, governo e parlamento. Nesta lei, incorporou-se um conteúdo substantivo - a concepção de que a:

... segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, Lei nº 11.346/2006 - LOSAN, art. 3º).

A instituição da LOSAN desencadeou a necessidade de os estados também criarem suas leis estaduais de SAN. Segundo Zimmermann (2011), citado por Silva (2014, p. 52), em levantamento realizado no ano de 2014:

treze estados brasileiros que já possuem Lei Estadual de SAN (Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e Sergipe) e outros dez estão em fase de elaboração e pactuação da Minuta do Projeto de Lei (Acre, Alagoas, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins).

O PAA, criado pela Lei Nº 10.696/2003, art. 19, ainda no âmbito do Programa Fome Zero, agora passa a compor o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), integrando-se a uma estratégia que viabilizou o engajamento e a articulação dos vários setores e esferas de governo, com a adesão de todos os estados brasileiros ao SISAN.

Para atender às finalidades definidas em lei, o PAA se organiza em cinco modalidades segundo o manual operativo do programa de aquisição de alimentos (Brasil, 2014, p. 12-13) que são executadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e por estados e municípios: compra com doação simultânea, incentivo à produção e ao consumo de leite, compra direta, apoio à formação de estoques e compra institucional.

O PAA-Modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA-Leite), além dos aspectos gerais do Programa de Aquisição de Alimentos, é regulamentado por resoluções específicas, cujos aspectos centrais comentaremos brevemente. O PAA-Leite foi instituído e regulamentado inicialmente pela Resolução nº 06, de 12 de novembro de 2003, que já incorporava as diretrizes substantivas.

### **3.2 Arranjo institucional do PAA-Leite**

O PAA-Leite faz parte de um arranjo muito mais amplo e, a exemplo das demais modalidades, vem amadurecendo como política pública no seu próprio processo de execução (Valadares & Souza, 2015). Ele nasce no contexto da implementação do Projeto Fome Zero e, mais adiante, passa a compor a estratégia do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)<sup>4</sup>, cujo desafio era “retirar a população extremamente pobre de sua condição, rompendo o círculo vicioso da exclusão social” (PBSM, 2013), considerando a multidimensionalidade da pobreza. Encarna, portanto, a concepção e os objetivos dessas políticas e plano estruturantes.

A concepção do PBSM contempla interesses irrestritos às dimensões financeiras e economicista, uma vez que incorpora valores de dignidade e cidadania. “A insuficiência de renda é um relevante indicador de privações, mas não é o único. Fatores sociais, geográficos e biológicos multiplicam ou reduzem o impacto exercido pelos rendimentos sobre cada indivíduo. Entre os mais desfavorecidos faltam instrução, acesso à terra e insumos para produção, saúde, moradia, justiça, apoio familiar e comunitário, crédito e acesso a oportunidades” (PBSM, 2011).

O PBSM estabeleceu como estratégia o “aumento das capacidades e oportunidades, atuando, para tanto, em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva”. No enfrentamento à pobreza rural, o objetivo é promover o

---

<sup>4</sup> Instituído em 2011 pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria.

“aumento da produção” por meio do acesso aos meios de produção, à assistência técnica e ao acompanhamento das famílias, e do acesso aos mercados e ao autoconsumo.

O PAA passa a ter papel relevante para a promoção do acesso aos mercados (público, institucionais e privado). Uma de suas metas é ampliá-lo:

[...] de 156 mil para 445 mil famílias de agricultores familiares, até 2014. De 66 mil famílias extremamente pobres, para 255 mil. Ampliar compras de instituições públicas e filantrópicas - hospitais federais, universidades, presídios e creches. Mercados privados Aquisição de produtos da agricultura familiar pela rede privada: supermercados, empresas e restaurantes (PBSM, 2011, p.10).

Ao longo de sua execução, o programa foi se construindo e se instituindo por meio de um marco legal extenso, que reflete a memória e a complexidade de sua experiência de implementação. O PAA integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

A implementação de políticas compartilhadas envolvendo as três esferas de governo, bem como outros atores não governamentais (mercado e sociedade civil), vem se configurando como um caminho efetivo e necessário. Esse método pode ampliar as capacidades de governo, principalmente diante de problemas complexos, como a necessidade de superar a desigualdade, a fome e a pobreza extrema.

Os passos iniciais de concepção e implementação do PAA, em 2003, em todas as suas modalidades, convergiram, ainda que com muitos limites, para a construção de iniciativas que se propunham a integrar fomento produtivo à agricultura familiar e assistência alimentar às populações em situações de risco. Um desenho complexo em termos de conteúdo e de articulação interinstitucional, intersetorial e interdisciplinar – articulação que precisava ser executada horizontalmente (interministérios) e verticalmente (envolvendo União, estados e municípios).

Os modelos da intersetorialidade e da descentralização, embora definidos já na Constituição de 1988, ainda são um desafio a ser concretizado. Eles implicam uma metodologia para definir e apreender os princípios e procedimentos da política, destacando responsabilidades e atribuições de cada instância e dos respectivos atores, e incorporando ainda a dimensão participativa e o controle social.

O PAA foi desenvolvido originalmente com recursos dos ministérios do Desenvolvimento Social (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>5</sup>, ambos figurando no desenho institucional como unidades gestoras. Atualmente, a gestão do programa está sob o comando do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). O processo de formulação e implementação do PAA foi bastante dinâmico e participativo, contando com importante acompanhamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), além de inúmeras organizações da sociedade civil.

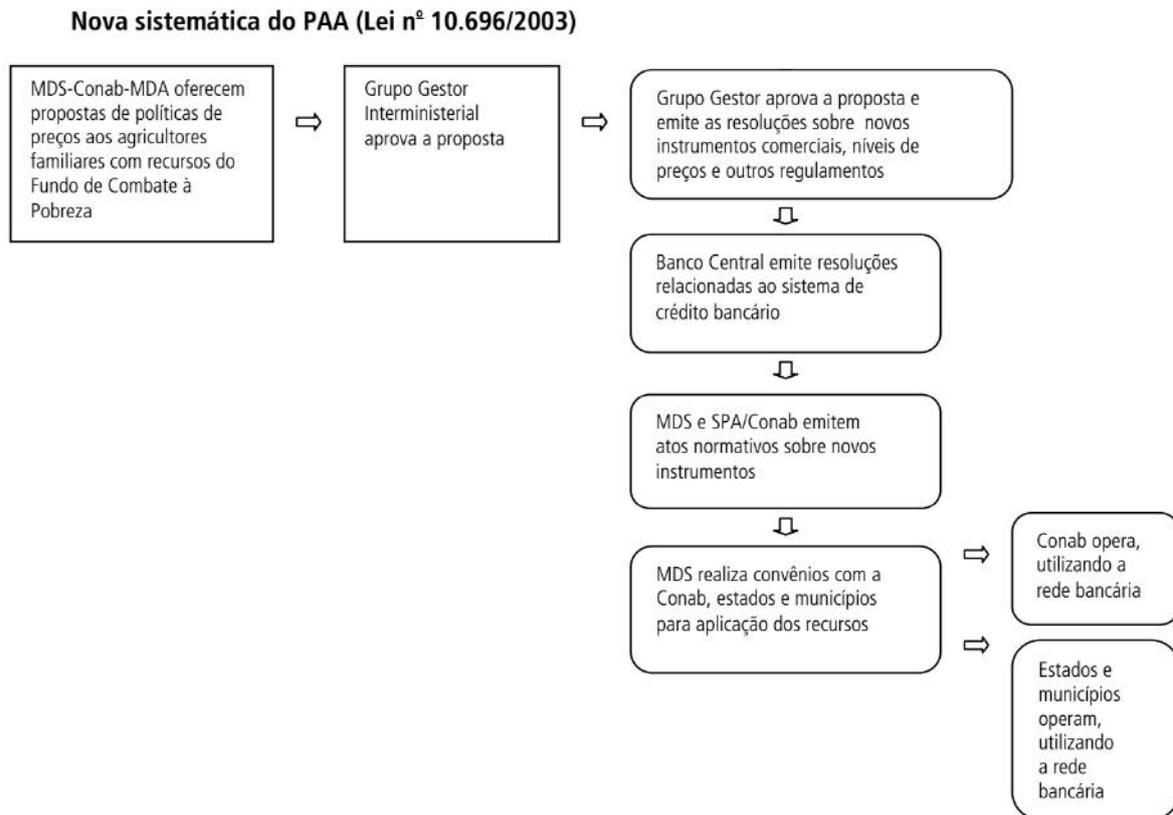
A “nova sistemática do PAA”, definida pela Lei nº 10.696/2003, define um processo e um arranjo institucional bem mais complexo que o modelo precedente. Agora, são introduzidos novos atores relevantes e a própria gestão do programa desloca-se para gestores com outro perfil. Se antes o PAA era parte de uma política de crédito com gestão centralizada no Ministério do Planejamento/Banco Central; a partir de 2003, a gestão foi transferida para o MDS, detentor do recurso orçamentário do programa, e o MDA, responsável pelas ações de política agrária destinada à agricultura familiar (Delgado et al., 2005).

O fluxograma reproduzido na Figura 1, abaixo, representa bem essa mudança, que vai além de aspectos meramente gerenciais, pois expressa a incorporação de princípios como a intersetorialidade:

---

<sup>5</sup> Com a sanção da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016 (substituiu a Medida Provisória nº 726/2016), que alterou a organização da Presidência da República e dos Ministérios, o Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto (art 1º), passando suas atribuições e competências para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, este transformado pelo art. 2º.

**Figura 1 - Sistemática do PAA:**



Fonte: Elaborado por Delgado et al. (2005).

Como parte da estrutura organizacional do PAA, existe um Grupo Gestor<sup>6</sup> responsável por definir as medidas de operacionalização do programa, formado pelo: I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que o coordenará; II - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); III - Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA, sobretudo por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab); IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); V - Ministério da Fazenda (MF); e VI - Ministério da Educação (MEC).

Esse Grupo Gestor teve suas atribuições definidas pelo Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003<sup>7</sup>, a saber: sistematização de aquisições de produtos agropecuários e da definição dos preços respectivos de acordo com a lei de criação do programa; definição das regiões prioritárias para implementação do programa; condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis em situação de risco alimentar; condições de venda dos produtos adquiridos - metodologia de cálculo e os preços de referência do leite e outras medidas necessárias à operacionalização do programa.

Delgado et al. (2005) avaliam que a gestão interministerial do programa, em seu aspecto normativo-administrativo, se restringiu a esse conjunto reduzido de atribuições do Grupo Gestor, não ocorrendo uma maior integração entre ministérios e órgãos executores. Aparentemente, cada ministério restou sem contrapartida na administração interministerial, ou seja, teve atuação tímida em relação à demanda de acompanhamento e regulação do programa, comprometendo uma atuação mais efetiva.

Assim, a engenharia fiscal e financeira do Programa correu por conta exclusiva do Ministério da Fazenda; a política agrícola, por conta do Ministério da Agricultura; a interação com a reforma agrária, por conta do MDA; e as ações de segurança alimentar, por conta do Mesa, atual MDS.

[...]

<sup>6</sup> A composição do Grupo Gestor está definida no Decreto nº 7.775/2012, art. 20: O GGPA, órgão colegiado de caráter deliberativo vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem como objetivos orientar e acompanhar a implementação do PAA.

<sup>7</sup> Decreto revogado posteriormente. Composição e atribuições do Grupo Gestor do PAA regulamentado atualmente pelo Decreto nº 7.775/2012.

Como são questões precedentes à gestão rotineira, sua indefinição ou hipertrofia em algum ministério comprometem o caráter intersetorial da gestão programática, paralisando-a por vezes (Delgado et al., 2005, p.17).

O autor advoga que “as ações de gestão já regulamentadas (Decreto nº 4.772/2003) e as estratégias de política agrária e de segurança alimentar contidas na concepção e instrumentos do PAA clamam por um arranjo de gestão política colegiada mais eficaz e ampla que aquela ora em operação pela atual organização do Grupo Gestor” (Delgado et al., 2005).

As rotinas operacionais do PAA-Leite são, em grande medida, regulamentadas por meio de resoluções desse Grupo Gestor. Porém, não se tem notícia de que disponha de outros mecanismos e estrutura operacional para ampliar sua atuação na formulação e acompanhamento da execução do programa.

No âmbito mais geral da política de SAN, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) tem uma Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), cuja finalidade é promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional<sup>8</sup>.

Na esfera federal, um dos principais espaços de controle e participação social na formulação e aprimoramento do programa é o ciclo das conferências, bem como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Localmente, todos os estados brasileiros já criaram seus conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional, que são responsáveis, inclusive, por acompanhar e emitir parecer sobre as metas e execução do PAA, uma exigência contratual prevista nos Termos de Convênio.

PAA-Leite é uma modalidade executada localmente pelos estados e municípios por meio de Termos de Convênio, que atualmente ocorre nos estados do Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia e norte de Minas Gerais e está em implementação no Espírito Santo. Ao longo do processo de execução local, o desenho das instâncias vem sendo aprimorado. Porém, já se constata que as dinâmicas adotadas em cada estado apresentam pouca unidade e homogeneidade entre elas, refletindo as diferenças de apropriação local da concepção e do arranjo institucional. Notam-se ainda as fragilidades em termos de capacidades gerenciais, as distintas expectativas e interesses dos agentes, os níveis de confiança e disposição para a cooperação, além das soluções locais eventualmente desenvolvidas.

Esse espaço de autonomia permite a municípios e estados que atuem de acordo com as próprias referências, uma vez que “[...] as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes” (Arretche, 2001, p.48). Trata-se muito mais de um dado de realidade do que um problema, cabendo conhecer os contextos político-institucionais locais que interferem na execução do programa.

### 3.3 Parcerias, cooperação e controle social

Outra questão pertinente é a questão da cooperação entre os órgãos e instâncias responsáveis diretamente e as outras secretarias e órgãos dos governos locais, as prefeituras, as organizações da sociedade civil, os próprios laticínios e a relação entre os ministérios e órgãos do Governo Federal. Arretche (2001, p.50) destaca também a importância de se conhecer os graus de acordo possíveis de serem obtidos, seja na fase da formulação da política, seja na fase de sua implementação. “As políticas não são formuladas em condições de irrestrita liberdade. [...] seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas sim, aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo decisório”.

---

<sup>8</sup> A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), criada pelo [Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007](#), com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional, sendo algumas das suas competências: “III - monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional no plano plurianual e nos orçamentos anuais; IV - monitorar e avaliar os resultados e impactos da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; V - articular e estimular a integração das políticas e dos planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal; VI - assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA pelos órgãos de governo, apresentando relatórios periódicos.

Os incentivos, os níveis, a capacidade de obter cooperação e o grau de acordo são elementos que permeiam uma ideia de capacidade estatal e de governança. Para definir “capacidade estatal”, estamos tomando como referência a sistematização de Pires & Gomide (2015). Segundo os autores, a expressão conforma as capacidades que determinados estados teriam (ou não) “para atingir de forma efetiva” os “objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, com provisão de bens e serviços públicos” (Pires & Gomide, 2015). Em níveis mais concretos, explicitam os autores, seriam “as capacidades do ‘Estado em ação’ – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega de resultados” (Idem, *ibidem*, p. 201).

Como destaca Arretche (2001, p.54), considerando que o programa é executado em ambiente caracterizado por contínua mutação, “a implementação modifica o desenho original das políticas, [...] os implementadores é que fazem a política e o fazem segundo suas próprias referências”, cabendo investigar “a autonomia decisória dos implementadores, suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política sob avaliação.” Tem-se, portanto, a demanda de verificar a capacidade de governança dos atores e mecanismos existentes no nível central, e nos estados executores.

Quanto ao controle social sobre a política, além da ação dos Conselhos Nacional e Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, também os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável exercem alguma ação, como buscar informar-se sobre a execução e os resultados do programa.

Todos os estados onde o PAA-Leite é desenvolvido têm conselhos de SAN ativos. Inclusive, a apresentação e a aprovação dos Termos de Convênio pelos respectivos conselhos é uma condição normativa e exigência dos ministérios e, em particular, das políticas de SAN. Por isso, todas as unidades federativas em questão deram parecer favorável à firmação dos convênios.

Uma questão relevante para o cumprimento dos princípios da administração pública, entre eles o da transparência, é a atuação dos conselhos no acompanhamento às etapas de desenvolvimento do programa, principalmente quanto às regras estabelecidas localmente (dentro do que a legislação nacional permite) para selecionar beneficiários fornecedores e consumidores, e aos critérios de chamada pública ou licitação para contratação das organizações processadoras de leite (usinas e laticínios).

### **3.4 Modelos operacionais de gestão do PAA e execução na Modalidade Leite**

Atualmente, o PAA trabalha em geral com diversos modelos operacionais de gestão e descentralização de recursos, como um centralizado na Conab<sup>9</sup> que opera por meio de Termos de Execução Descentralizada (TEDs) com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Os TEDs permitem que o órgão executor receba recursos para operacionalização (diárias, material de consumo, locomoção, aquisição de materiais permanentes, entre outras despesas). Em 2016, a Conab executou nas cinco regiões um total de R\$ 197.576.718,00 e recebeu o valor de R\$ 2.733.802,78 para custeio de despesas operacionais com essa execução, o que correspondeu a 3% do valor total executado.

Constata-se que nos termos atuais conveniados com os estados (vigência 2013-2017) não parece ter havido aportes de recursos originários do MDSA ou SEAD destinados ao custeio da operacionalização do programa. Ocorre que os valores de contrapartida dos estados são totalmente destinados para custeio da atividade finalística, ou seja, a aquisição do leite. Porém,

---

<sup>9</sup> O total de recursos provenientes da SEAD/MDSA repassados à Conab totalizou R\$ 201.315.754,82. Esse recurso foi distribuído entre as modalidades Compra com Doação Simultânea (CDS), com R\$ 183,9 milhões; Aquisição de Sementes, com R\$ 4 milhões; Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque), com R\$ 9,5 milhões, e recursos que envolvem a operacionalização do programa, com R\$ 2,7 milhões; além das despesas com impostos (CONAB, 2017, p. 8).

essa informação está ainda em fase de averiguação, demandando uma análise mais precisa e profunda, que será apresentada nos documentos/produtos seguintes.

Assim já assinalavam Delgado et al. (2005) sobre a pertinência da modalidade de contratação por meio de convênio, instrumento ainda adotado pelo PAA-Leite. Um formato que, após a celebração, engessa a ação a ser executada pelos convenentes (estados e municípios), não permitindo ajustes facilmente. Só são permitidas algumas alterações, e apenas após a revisão do plano de trabalho, o que implica submetê-lo a novo protocolo de análises e, em alguns casos, a novos trâmites formais para assinatura de termos aditivos, resultando no comprometimento da celeridade da execução quando se necessita de dado ajustamento.

A contratação via convênio é uma modalidade pouco flexível, uma vez que fixa prazos de execução e metas com muita rigidez, a exemplo do número de beneficiários (produtores e consumidores), o que acaba, na prática, impedindo que o programa avance ou faça ajustes e adequações locais, como incluir (não apenas substituir) novos produtores, localidades e famílias consumidoras (Delgado et al., 2005).

A partir de 2012, o programa sofreu algumas alterações com a padronização de um modelo de convênio ora em execução pelos estados. Os documentos disponíveis no Sistema de Convênios (SICONV) estão ainda em fase de análise pela equipe desta pesquisa.

Outro instrumento de contratualização é por meio de Termos de Adesão já implantados para o Compra Direta Local executado pelos estados e municípios. Este instrumento dispensa a exigência da contrapartida financeira dos convenentes. Ele consiste na assinatura de documento que estabelece os compromissos entre o MDSA e as Unidades Executoras para implantação do PAA, cuja vigência é de cinco anos, prorrogável por igual período, com pactuação dos valores e metas não anuais.

O Decreto nº 7.775/2012 define uma série de mudanças no arranjo do programa, entre elas a substituição dos convênios por Termos de Adesão. Isso que vai significar altera, entre outras coisas, o fim da obrigatoriedade de contrapartida financeira pelos governos locais. Os atuais termos de Convênio (2013-2015), em sua maioria, foram aditados com novos prazos até 2017. O próximo período deverá ser de transição.

A mudança para Termos de Adesão será acompanhada ainda de uma nova distribuição de atribuições e melhoria dos sistemas de controle, com a implantação de um sistema informatizado, onde serão cadastrados todos os dados de execução pelos gestores e o pagamento do produto, realizado pelo próprio MDSA diretamente ao agricultor familiar, que sacará o recurso com uso de cartão bancário.

### **3.5 Bases e estruturas da gestão local da política de SAN e do PAA-Leite**

As estruturas e organismos técnico-políticos e burocráticos dos estados responsáveis locais pela gestão da política de segurança alimentar e do PAA-Leite são as secretarias de estado e/ou órgãos públicos.

Essas secretarias de estado e/ou órgãos são responsáveis por uma série de procedimentos, como: a) promover chamamento público para credenciamento das usinas beneficiadoras, sua contratação e fiscalização do leite processado e distribuído; b) coordenar a seleção dos equipamentos públicos que receberão o leite, juntamente com os municípios; c) selecionar as organizações civis que desejam tornar-se ponto de distribuição do leite, preferencialmente por meio de chamamento público; d) selecionar diretamente ou orientar e supervisionar a seleção dos beneficiários produtores e os beneficiários consumidores, conforme perfis estabelecidos pela Resolução nº 74/2015.

Os laticínios têm um papel central no arranjo do programa, pois são responsáveis por quase todo o processo produtivo do leite que é distribuído, ou seja, a coleta/recepção do leite, o processamento, o acondicionamento e o transporte para os pontos de distribuição. Em alguns estados, são também responsáveis pela seleção dos agricultores familiares produtores, dentro

do perfil estabelecido na Resolução nº 74/2015, situação que pode deixar a desejar em termos de oportunidades iguais de concorrência para os agricultores que desejam ingressar no programa, pois estar ou não na lista de fornecedores de laticínios é o que definirá a entrada no programa. O Rio Grande do Norte realizou, em 2016, uma chamada pública para selecionar agricultores familiares.

Os níveis e formas de controle sobre essas operações são bem diversos entre os estados, sendo um dos pontos cruciais de avaliação dessa pesquisa, considerando a necessidade de maior controle sobre o atendimento aos públicos-alvo prioritários, estabelecidos no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e definidos nas diversas normativas. Esse público é formado, em tese, por pessoas inscritas no CadÚnico, mulheres (pelo menos 30%, Res. nº 44/2011), produtores orgânicos ou agroecológicos, povos e comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária, e critérios de priorização daqueles públicos com menor produção (Res. nº 74/2015, entre outras).

Os estados são ainda responsáveis, juntamente com os municípios, por selecionar/firmar parcerias e garantir a estrutura mínima para funcionamento dos pontos de distribuição do leite, que podem ser instalados em equipamentos públicos e nas sedes de organizações da sociedade civil. Os pontos de distribuição deverão disponibilizar pessoal técnico para realizar a recepção do leite, conferência, distribuição e prestação de contas, estrutura de acondicionamento do leite recebido, programação de distribuição e acessibilidade mínima aos beneficiários consumidores.

A questão da qualidade do leite e controle sanitário, bem como a estrutura logística do seu processamento (recepção, transporte, armazenamento do leite *in natura* - tanques de resfriamento e veículos) e a estrutura dos pontos de distribuição do leite também figuram entre as atribuições dos estados e municípios (consórcios).

O Decreto 9.214/2017, art. 19, inciso I, alínea c, atualiza o limite máximo de aquisição do PAA-Leite para R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais), por ano e por unidade familiar/DAP, originalmente definido pelo Decreto nº 7.775/2012, mantido o limite diário de venda de 100 litros por dia por produtor.

### **3.6 O financiamento do PAA-Leite**

No que diz respeito ao financiamento, conforme enfatizam Delgado et al. (2005, p. 17), “qualquer programa de governo que almeje continuidade a longo prazo, não apenas como ação circunstancial, busca estrutura de financiamento permanente”, sendo assim, continuam os autores, “[...] não alcançará maturidade um programa sem recursos definidos em bases plurianuais”.

O PAA, por seu desenho estratégico, foi incluído como parte de duas importantes ações estruturantes de governo para o enfrentamento à pobreza e à insegurança alimentar, o Projeto Fome Zero (2003) e o Plano Brasil Sem Miséria (2015). No entanto, a despeito da notória proximidade da Presidência da República, tais iniciativas não conseguiram instituir-se como Política de Estado e vêm experimentando sucessivos cortes de orçamento. Delgado et al. (2005, p.18) argumentam que essa perda de recursos pode ser justificada pelo fato de que “suas funções múltiplas de segurança alimentar e de política agrícola não estão devidamente assimiladas e reconhecidas”.

O PAA surge como uma modalidade de disponibilização de crédito para a agricultura familiar, fomentadora da produção para atender uma demanda nova por alimentos instituída pelo Programa Fome Zero. Porém, advertem Delgado et al. (2005), em sua análise dos dois primeiros anos de execução do programa (2003-2005), que “embora tenha sido criado como um programa prioritário de governo, no bojo das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o PAA não adquiriu *status* de programa orçamentário na linguagem do Plano Plurianual (PPA) de Governo (2004-2007), mantendo-se, até o momento, como uma singular ‘ação’ orçamentária, dentre as dezenas existentes sob a rubrica ‘abastecimento alimentar’”.

O PLANSAN apresenta destaque para instituir duas novas modalidades do PAA: a Aquisição de Sementes (compra e doação de sementes pelo programa) e a Compra Institucional, que autoriza aos municípios, estados, DF e órgãos federais da

administração direta e indireta comprarem alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros e dispensa de licitação, autorização normatizada pelo Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015.

Ainda que esse instrumento tenha definido margens de aquisição elevadas, em comparação aos outros instrumentos, R\$ 20.000,00 por fornecedor/por semestre, consideramos que as condições atuais de acesso dos agricultores familiares a essa modalidade não estão dadas.

Vários fatores comprometem esse acesso. O primeiro é a localização dos órgãos que farão as aquisições – unidades das Forças Armadas, Universidades, Institutos Federais, hospitais, presídios, creches, entre outros –, que estão nas capitais ou em cidades-polo, o que tende a restringir o acesso àqueles agricultores familiares que estão no entorno do território ocupado por essas instituições. Outro fator é a exigência de que os agricultores estejam associados a organizações com Declaração de Aptidão (DAP) Jurídica, excluindo parte importante dos que hoje fornecem ao PAA-Compra Direta Local e ao PAA-Leite.

No mesmo contexto, houve uma redução drástica do orçamento do PAA para os anos de 2017 e 2018, conforme documento elaborado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), emitido em 27 de fevereiro de 2017 e remetido à Presidência da República. O documento destaca que o orçamento do PAA, em 2012, foi de R\$ 800 milhões, com atendimento a 180 mil agricultores/as familiares, e em 2017 esse orçamento foi de R\$ 318,6 milhões, tendo ainda sofrido contingenciamento de 52%, restando o valor de R\$ 150 milhões que atendeu apenas 25 mil agricultoras e agricultores, o que significou apenas 25% da média histórica de atingimento do PAA.

O referido documento destaca ainda que a previsão de orçamento para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2018 reservou apenas R\$ 750 mil para a execução do PAA, o que representa um corte de 98% em relação ao orçamento autorizado em 2017.

Um cenário preocupante que ameaça a continuidade dos incentivos estatais à cadeia do leite e, em especial, à produção da agricultura familiar, bem como à segurança alimentar e nutricional de centenas de beneficiários consumidores que recebem diariamente o leite produzido e distribuído gratuitamente.

Mesmo que se refiram a um contexto bem anterior, Delgado et al. (2005, p.18) defendem a eficácia do PAA enquanto ação estruturante, sugerindo que “somente se ficar claro para o governo e para a sociedade que esse Programa tem eficácia potencial muito alta para a política agrária e para a segurança alimentar, poder-se-á desenhar uma engenharia financeira de longo prazo, susceptível de imprimir-lhe continuidade”.

O documento do CONSEA (2017) também enfatiza a relevância social e econômica do programa, principalmente para as áreas rurais do Nordeste, aumentando a renda das famílias e dinamizando as economias locais dos municípios rurais. O documento também informa que, conforme dados do MDS, “para cada R\$ 1 milhão reduzidos no PAA deixam de participar do programa 170 famílias de agricultores familiares, 25 entidades receptoras de alimentos (11 entidades da rede socioassistencial, 10 escolas e 4 equipamentos públicos, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e banco de alimentos) e 21,5 famílias em vulnerabilidade consumidoras destes alimentos” (CONSEA, 2017).

A despeito das inquestionáveis validade e relevância do PAA como ação contínua e potente para superar a pobreza rural e a insegurança alimentar e nutricional, faz-se necessário garantir a engenharia fiscal e financeira do PAA, em particular do PAA-Leite – conforme o PLANSAN 2016-2019 –, sobretudo em tempos de transição e reformulação das políticas de SAN.

Mesmo antes dos cortes orçamentários, Delgado et al. (2005) avaliavam que a engenharia de funcionamento do PLANSAN ainda não estava madura para suportar as funções originais previstas na concepção do programa, em especial quanto à definição de suas fontes de financiamento. Em sua gênese, o PAA tinha projetado como fontes orçamentárias o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), esta última não chegou sequer a se efetivar.

O programa foi criado em função da importância do produto leite no âmbito econômico, social e nutricional. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2006), citado por Maciel e Khan (2016, p.24), “a produção anual média de leite por estabelecimento agrícola obteve um aumento de 62%, e a produção nacional de leite passou de 17,93 bilhões de litros em 1996 para 21,43 bilhões de litros no último censo agropecuário [2006]”.

Os perfis e condições de participação dos beneficiários consumidores e produtores no PAA-Leite estão regulamentados pela Resolução nº 74/2015 do Grupo Gestor do PAA<sup>10</sup>, pelos Decretos nº 7.775/2012 e nº 9.214/2017, além dos critérios que definem o público da agricultura familiar contidos na Lei nº 11.326/2006.

Os mercados institucionais, entre eles o PAA-Leite, têm assumido papel relevante na garantia de rendas mínimas para a agricultura familiar, tendo em vista que “de acordo com o Banco do Nordeste do Brasil – BNB (2012), a agricultura familiar é responsável por 82,9% da ocupação de mão de obra no campo” (Maciel & Khan, 2016, p.29).

O PAA-Leite trata-se ainda de uma inovação em termos de política pública. “Do ponto de vista do desenho institucional, o PAA inovou ao criar um instrumento de crédito com garantia de compra (‘compra antecipada’, ‘garantia de compra’, ‘compra direta local’ etc.) dirigido especificamente a concretizar a estratégia integrativa de fomento à produção conectada ao atendimento das populações em risco alimentar” (Delgado et al., 2005, p.21).

#### 4. Considerações Finais

O PAA-Leite faz parte de uma geração de políticas públicas que passou a incorporar e positivou um conteúdo substancial de reconhecimento de que o acesso à proteção do Estado via políticas públicas é um direito de cidadania. Trata-se de uma conquista expressa também na Constituição Federal de 1988.

Sua positividade normativa não tem apenas um caráter regulador gerencial, mas também valorativo, incorporando concepções e valores, uma vez que: insere os princípios da intersetorialidade e da cooperação nos objetivos e na metodologia da ação; define responsabilidades compartilhadas entre as três esferas de governo (União, estados e municípios); reconhece públicos prioritários como sujeitos da ação pública; e estabelece a participação e o controle social como componentes do próprio arranjo institucional da política.

Ao longo da execução do programa, ele foi se construindo e se instituindo por meio de um marco legal extenso, que reflete a memória e a complexidade de sua experiência não apenas no nível federal (formulação), mas também no local (implementação).

Neste estudo, os aspectos destacados e analisados das referidas normativas, políticas, planos e concepções teóricas que orientam o PAA-Leite foram identificados como conteúdos centrais e fundantes na orientação da operacionalização do programa nos estados e municípios.

Os órgãos executores exigem fundamentalmente uma sincronia entre as ações do PAA-Leite e as demais políticas com as quais se articula, em particular a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa

---

<sup>10</sup> Art. 5º - Os beneficiários consumidores do PAA-Leite são: I - famílias registradas no CadÚnico, com prioridade para famílias com o perfil do Bolsa Família; e II - indivíduos atendidos pelas unidades receptoras, tais como definidas em Resolução do Grupo Gestor do PAA que dispõe acerca da destinação de alimentos adquiridos no âmbito do Programa, observado o disposto no art. 4º, I, do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 com seus recursos. § 1º - Os beneficiários descritos no inciso I poderão receber até 7 (sete) litros de leite por semana. § 2º - O registro do beneficiário descrito no inciso I deve conter o nome, data de nascimento, número do NIS e o nome da mãe, quando menor de idade. [...]

Art. 6º - Os beneficiários fornecedores são aqueles descritos no inciso II do art. 4º do Decreto nº 7.775, de 2012, desde que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 e que detenham a Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP ou outros documentos definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, em articulação com outros órgãos da administração pública federal, em suas respectivas áreas de atuação, e as organizações fornecedoras do PAA - Leite são aquelas descritas no inciso III do art. 4º do Decreto nº 7.775, de 2012, e que detenham a DAP Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos por resolução do GGPAA, desde que realizem a vacinação do rebanho, conforme legislação pertinente. § 1º - Para o cadastramento dos beneficiários fornecedores deverão ser priorizadas: I - cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, detentoras da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP Especial Pessoa Jurídica, que realizem a pasteurização do leite de seus cooperados e/ou contratem o beneficiamento do leite e vendam o leite já pasteurizado ao Programa; e II - pessoas inscritas no CadÚnico, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, povos e comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária. § 2º - Deverá ser respeitado o percentual mínimo de trinta por cento de mulheres no total de beneficiários fornecedores, conforme disposto na Resolução nº 44, de 16 de agosto de 2011, do GGPAA.

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), as políticas de fomento, as ações de suporte e formulações a cargo da Conab, o bom funcionamento local do CadÚnico, o Programa Bolsa Família (renda mínima), a oferta de serviços de saúde, assistência social e educação, entre outras ações e políticas já elencadas na seção anterior.

A decisão estratégica de direcionar o PAA-Leite para os agricultores familiares mais vulneráveis e menos organizados foi fundamental para preparar esse segmento dos agricultores familiares para os mercados abertos e privados. Ao mesmo tempo, pode ter tido impacto sobre as dificuldades para aquisição do leite, já que esse perfil é ainda mais sensível às incertezas e contingências, como a seca prolongada vivida durante o período em estudo (2018), as variações dos preços de insumos e as limitações de ordem logística.

A política de preços do PAA-Leite também é um aspecto relevante a ser observado. Ao longo do período de sua existência, a metodologia de definição dos preços a serem pagos pelo leite fornecido e por seu processamento pelos laticínios sofreu mudanças. Cabe avaliar se a política de preços já atingiu um formato que garanta a viabilidade da operação. O fator “mecanismos e periodicidade” da atualização dos valores é um dos mais críticos.

No que diz respeito à diretriz de acesso aos mercados, o PAA, e em particular o PAA-Leite, foi durante alguns anos um mercado relevante, principalmente quando comparados os volumes de recursos executado pelo PAA-Leite em relação às outras modalidades do PAA. A Política Nacional de Garantia de Preços e a disponibilidade de orçamento público para o programa necessita de maior estabilidade para, a médio e longo prazos, permitir aos beneficiários fornecedores o ganho de “musculatura” e um mínimo de acumulação de capital que resulte em alguma autonomia financeira.

Verificou-se uma redução expressiva no montante de recursos financeiros pagos aos agricultores familiares participantes, laticínios e organizações beneficiadoras, da ordem de R\$ 62,7 milhões, o que corresponde à diminuição de 23,66%. Houve também redução no número de municípios e pessoas beneficiadas, considerando que no ano de 2011 eram atendidos 1.203 municípios e 710.455 pessoas, ao passo que em 2015 foram atendidos 591 municípios e 246.492 pessoas. Com a redução da aquisição do produto, também diminuiu o número de laticínios e organizações beneficiadoras de leite: em 2011, eram 192 e apenas 108 em 2016, uma redução de 56,3%.

Os laticínios e demais organizações processadoras de leite têm papel fundamental no arranjo institucional do programa, pois são responsáveis por toda a logística de processamento do leite, que inclui, a depender do estado, a captação do leite *in natura* (transporte), processamento, controle de qualidade, envase e entrega nos centros de distribuição. Alguns estados, respeitado o perfil definido em lei, também são responsáveis pela seleção dos agricultores familiares participantes como fornecedores de leite. O conjunto de atribuições definidas ou facultadas aos laticínios os colocam em um lugar de poder sobre decisões importantes na execução do programa, cujo controle pelos órgãos gestores federais e locais (estados) precisa ser verificado.

A forma de contratualização por meio de Termos de Convênio e as condicionalidades atuais para envio das parcelas financeiras geram um tempo de processamento administrativo muito extenso, que, em geral, deixa o programa em suspenso. As aquisições ocorrem efetivamente entre os meses de março/abril e novembro, ou seja, o programa funciona não durante 12 meses, mas por cerca de 8 a 9. Identificar as condições locais que facilitam ou dificultam essa execução é fundamental para que se obtenha maior fluidez no tempo de preparação para o início do funcionamento e das aquisições. Esta demanda, inclusive, será um dos produtos da pesquisa à qual se vincula este artigo.

O PAA-Leite durante o período analisado neste texto – 2011 a 2016 – teve como tetos para as aquisições por semestre e por fornecedor o valor de R\$ 4.000,00, sendo no máximo R\$ 8.000,00 anuais. Os dados do sistema PAA DATA demonstram que a média de acesso aos recursos, por meio da entrega de leite, foi em média de R\$ 5.214,99, considerando o período de 2011 a 2015. Muitos fatores que contribuíram para esse resultado já são conhecidos. O principal deles foi a redução do

orçamento do programa ao longo dos anos, que impactou negativamente as aquisições e a participação de beneficiários fornecedores e organizações processadoras do leite.

Quanto à inclusão dos públicos prioritários, os homens são maioria como fornecedores de leite para o programa, com participação superior a 75%. Contudo, as mulheres vêm ano a ano aumentando a sua participação no PAA-Leite como fornecedoras. Em 2011, elas representaram 18,5% desse grupo; chegaram a 24,4% em 2015; e a 23,1% em 2016 – percentuais ainda abaixo do que a lei preconiza, que é no mínimo 30%. Não estão disponíveis informações sobre raça e geração que nos permitissem identificar os graus de acesso ao programa por jovens e comunidades tradicionais, por exemplo.

Ao longo do período estudado, oito categorias de agricultores, além de um segmento sem identificação, forneceram leite para o programa. A maior participação foi da categoria de agricultores familiares. Percebe-se a inclusão de categorias que tradicionalmente não exploram a pecuária leiteira, como os agroextrativistas, o indígena e o aquicultor. Faz-se necessário um aprofundamento para que se confirme essa informação, haja vista que a classificação de agricultor familiar é dada a portadores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) – e as diversas categorias citadas no estudo são detentoras de DAP.

Um dos problemas recorrentes nas fiscalizações pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), diz respeito ao perfil dos beneficiários fornecedores e consumidores – isto é, se as pessoas participantes do programa atendem de fato ao perfil definido em lei. Outra demanda importante para o sistema de controle em desenvolvimento por essa pesquisa é definir variáveis e requisitos que aprimorem esse controle.

A logística de distribuição do leite aos beneficiários consumidores envolve toda uma rede de proteção social composta por equipamentos sociais públicos das áreas de saúde, educação e assistência social, bem como organizações civis. Acompanhar o desempenho e o fluxo dessa rede também é uma ação fundamental para a eficiência do programa.

O PAA-Leite tem um desenho ousado, inovador, além de sua alta relevância social e potencial para o enfrentamento aos problemas a que se propõem, quais sejam: I - garantir o acesso a um alimento de alto valor nutricional para as pessoas em situação de vulnerabilidade social; e II - alimentar e criar as condições de prosperidade e autonomia econômica para as famílias fornecedoras de leite e sua permanência no campo; III - e, em particular, criar uma alternativa importante para a juventude rural.

A partir desse estudo preliminar e de todas as questões apontadas, propõe-se por meio da agenda do Projeto SIGPAA, avançar na elaboração dos instrumentais de coleta de dados no campo e sua análise, finalização do processo de construção dos indicadores e apresentação de elementos, em termos de conteúdo finalístico, para a arquitetura do sistema de informação e monitoramento, tornando-se assim este um instrumento importante para futuros estudos.

## Referências

- Arretche, M. T. S. (2001). *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. IEE/PUC-SP.
- BNB. (2012). *Importância da Agricultura Familiar*. Banco do Nordeste do Brasil. <http://www.bnb.gov.br/agricultura-familiar>
- Blanco, L. F. (2023). Alguns apontamentos sobre as formas de conhecer a fome a partir da trajetória social do programa fome zero. (*SYN*) *THESIS*, 16(1).
- Brasil. (2016). Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural, Brasília – DF. (2016). Decreto Nº 8.736, DE 3 de maio de 2016. Ministério do Desenvolvimento Agrário. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8736.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8736.htm).
- Brasil. (2013). Plano Brasil sem Miséria (PBSM). Brasília-DF. Ministério do Desenvolvimento Social. <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sextafeira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>.
- Brasil. (2014). Manual sobre Convênios, Contratos de Repasse e Instrumentos Congêneres. Brasília-DF. Coordenação Geral de Convênios. Ministério do Desenvolvimento Agrário. [http://www.mda.gov.br/sites/sitemda/files/user\\_img\\_21/Manual\\_sobre\\_convencios\\_contratos\\_de\\_repasso\\_e\\_instrumentos\\_cong%C3%AAneres\\_versao\\_2014.pdf](http://www.mda.gov.br/sites/sitemda/files/user_img_21/Manual_sobre_convencios_contratos_de_repasso_e_instrumentos_cong%C3%AAneres_versao_2014.pdf).
- Brasil. (2011). Sumário executivo: Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade leite (PAA-Leite) e das famílias dos beneficiários consumidores do leite. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/167.pdf>

Brasil. (2014). Programa de aquisição de alimentos: Manual operativo modalidade compra com doação simultânea operação por meio de termo de adesão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/manualPAA.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf).

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura).

CONAB. (2010). Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Legislação Básica. MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Diretoria de Política Agrícola e Informações (Dipai). Brasília-DF. <http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/arquivos/livretoDigem%20-%20PUBLICO%20EXTERNO%20-%20V10JUL.pdf>.

CONAB. (2016). Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da Conab (2016). Compêndio de Estudos CONAB, (9). Companhia Nacional de Abastecimento. [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/17\\_07\\_18\\_11\\_35\\_03\\_compendio.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/17_07_18_11_35_03_compendio.pdf).

CONSEA. (2017). Exposição de Motivos: E.M. nº 002-2017/CONSEA, de 27 de setembro de 2017. Plenária do Consea. Brasília,-DF. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2017/e-mno-002-2017>.

Delgado, G. C., Conceição, J. C. P. R. D., & Oliveira, J. J. D. (2005). *Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)*, 1145. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1145.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1145.pdf).

Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (2008). *O Programa de Aquisição de Alimentos e sua relação com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Política de Comercialização Agrícola no Brasil, entre 2003-07: uma Avaliação*. Curitiba: DESER.

Grisa, C., Schmitt, C. J., Mattei, L. F., Maluf, R. S., & Leite, S. P. (2010). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de assentamentos*, 13(1), 137-170.

IBGE. (2014). Pesquisa Pecuária Municipal, Produção Leiteira (2014). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. <http://www.ibge.gov.br>.

Maciel, H. M., & Khan, A. S. (2016). Programa de Aquisição de Alimentos (PAA-LEITE) e seus beneficiários: uma análise multivariada. *Percurso Acadêmico*, 6(11), 22-41.

Macedo, D. C., Teixeira, E. M. B., Jerônimo, M., Barbosa, O. A., & de Oliveira, M. R. M. (2009). A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Simbio-logias: Revista Eletrônica de Educação, Filosofia e Nutrição*. 2(1), 31- 46.

Morais, M. G. C., Moraes, T. L. C., & de Andrade Alves, F. P. (2022). Programa de aquisição de alimentos (PAA): fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional. *Brazilian Journal of Development*, 8(2), 13932-13941.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. A. (2015). Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público*. 66 (2) p. 195-226.

Queiroz, R. M. R., & Feferbaum, M. (2022). *Metodologia da pesquisa em direito*. Editora Saraiva.

Severino, A. J. (2017). *Metodologia do trabalho científico*. Cortez editora.

Silva, S. P. (2014). *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação*, n. 1953. Texto para Discussão. Brasília: Ipea. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf).

Valadares, A. A., & Souza, M. G. P. D. (2015). *A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa*. Ipea: Nota Técnica n. 21 (2015). [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/151215\\_nt\\_disoc\\_21.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151215_nt_disoc_21.pdf).