



E.M. 025/2004-CONSEA

Brasília, 11 de novembro de 2004.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Venho por meio desta reapresentar a proposta de Decreto, encaminhada inicialmente por meio da E.M. nº 016-2004/CONSEA, de 22 de julho de 2004. O normativo proposto visa autorizar a utilização de recursos da Política de Garantias de Preços Mínimos para a aquisição da produção da agricultura familiar, dentro da sistemática prevista no Programa de Aquisição de Alimentos. Tratamos desse assunto durante a audiência que tivemos no último dia 22 de julho.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, da mesma data, tem se configurado como um instrumento-chave no cumprimento das orientações estratégicas de combate à fome e garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Em 2003 e no primeiro semestre de 2004, o PAA, apenas na parcela executada pela Conab, atendeu diretamente 74.282 famílias de agricultores, aplicando um montante de recursos de R\$ 150.220.401,12, sendo parcela significativa dos agricultores atendidos composta por assentados da reforma agrária.

Além de oferecer produtos alimentares para o atendimento imediato de grupos em situação crítica de insegurança alimentar, esse Programa constitui-se numa ação de caráter estruturante, na medida em que estimula a produção da agricultura familiar por meio da recuperação dos preços agrícolas. No entanto, o alcance do Programa tem sido limitado pelo

fato de ficar restrito, em termos de recursos orçamentários, à Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar. Parte dessa Ação é destinada ao PAA-Leite, executado diretamente pelo MDS, e parte é executada pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, que faz a aquisição de vários outros produtos.

Constatamos, Senhor Presidente, que o tempo necessário para a tramitação de convênios entre o MDS e a CONAB e para o repasse dos recursos tende a reduzir a eficácia do Programa, haja vista o requisito de tempestividade para a intervenção nos mercados. Por outro lado, tendo em vista a necessidade de que os recursos dessa Ação sejam direcionados para ações imediatas de combate à fome, torna-se limitado o alcance dos efeitos estruturadores do PAA relacionados à aquisição da produção da agricultura familiar visando a formação de estoques e a sustentação de preços nos mercados regionais.

A solução proposta consiste, assim, em que esses recursos sejam destinado à compra da produção da agricultura familiar, dentro da sistemática prevista no Decreto no. 4272, de 02 de julho de 2003 - ou seja, mediante a definição dos preços a serem praticados e demais condições pelo Grupo Gestor composto pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Desenvolvimento Agrário; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Cabe destacar que esta proposta assemelha-se à sistemática dos Contratos de Opção, instituída pela Resolução BACEN 2.260, de 21 de março de 1996, que permitiu maior agilidade e flexibilidade à utilização dos recursos da PGPM.

Essa proposta é consistente com as orientações do Governo Federal, estabelecidas no Plano Plurianual 2004-2007, em especial quanto às políticas de fortalecimento da agricultura familiar e à garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira, que prevê a formação de estoques estratégicos com produtos originários da agricultura familiar. Cabe destacar ainda que, no Projeto de Lei Orçamentária 2005 enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e, em atendimento ao inciso XXXVIII do anexo III da Lei nº 10.934, de 11.08.2004, as Ações 2130 - Formação de Estoques Públicos e Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar, figuraram na lista das ações que integram o Programa Fome Zero.

Por intermédio de um Decreto, nos termos aqui propostos, estabelecendo critérios de utilização desses recursos, disponibilizáveis à Conab, teríamos aperfeiçoada, sobretudo no

que se refere a parâmetros de preços e de produtos diferenciados para esse segmento agrícola, a eficiência dessa política de incentivo e apoio, com geração de emprego e renda no campo e melhoria das condições de vida da população rural.

Visando subsidiar a análise da proposta, encaminhamos, além da minuta de Decreto e do Anexo, cópia de Nota Técnica da CONAB com informações mais detalhadas, e ainda cópia de Parecer da Procuradoria Geral da CONAB (Parecer PROGE No. LH-224/2004, de 13 de julho de 2004), que concluiu pela adequação da proposta.

Respeitosamente,


Francisco Menezes
Presidente do CONSEA

ANEXO

Anexo à Exposição de Motivos do Ministério n.º 025 , de 11/11/2004.

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:

A atual forma de execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, mediante convênios MDS-CONAB com recursos da Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar, gerenciada pelo MDS, gera dificuldades pelos atrasos na tramitação e no repasse dos recursos. Essas dificuldades limitam o alcance do Programa e comprometem a sua efetividade, que depende, basicamente, da tempestividade da intervenção da CONAB. Outra dificuldade deriva da necessidade de ampliar o estímulo à produção e garantia de renda para os agricultores familiares, associados à aquisição para a formação de estoques, *vis-à-vis* a aquisição de alimentos para ações imediatas de combate à fome – finalidade esta que tem sido a prioridade para a execução da Ação 2798.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

Utilização dos recursos orçamentários destinados às atividades da PGPM no apoio às operações de comercialização da produção da agricultura familiar, conforme estabelecido na Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que criou o PAA.

Propõe-se Decreto visando permitir que os recursos da PGPM possam ser utilizados na forma estabelecida nos termos do Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003.

3. Alternativas existentes às medidas propostas:

Em face da legislação vigente e situação exposta, inexistem alternativas.

4. Custos:

Para operar os mecanismos previstos no PAA, conforme proposto, contar-se-á com os recursos previstos no PLOA 2005, enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, para a Ação 2130 - Formação de Estoques Públicos, que figura na lista de ações que integram o Programa Fome Zero. Há entendimentos prévios entre o MAPA, responsável pela Ação, o MDA e o MDS, em relação à destinação de parte desses recursos para a aquisição de produtos da agricultura familiar.

5. Conformidade com o disposto na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Há plena conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

6. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência):

Não se trata de medida provisória e nem de projeto de lei.

7. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo):

Inexiste.

8. Alterações propostas: (a ser preenchido no caso de alteração de Medidas Provisórias):

Não é o caso.

Não é o caso.

9. Síntese do parecer do órgão jurídico:

Após análise do Decreto-Lei n.º 79, de 19/12/1967; da Lei n.º 8.171, de 17/01/91; da Lei n.º 10.696, de 02 de julho de 2003; e do Decreto n.º 4.772, de 02 de julho de 2003, a Procuradoria-Geral da CONAB manifesta-se favoravelmente à proposta de normativo (Parecer PROGE No. LH-224/2004, de 13 de julho de 2004), uma vez que se trata de instrumento indispensável à prática dos atos de gestão, diretrizes econômicas permanentes e execução de programas e estratégias governamentais, alicerçados nos princípios incertos no inciso XXVI do art. 5º, art. 37 e Título VI, Capítulo II e nas previsões do art. 174. Considera que poderão ser utilizados os recursos da PGPM para a aquisição de produtos da agricultura familiar, dentro da sistemática definida pelo Decreto n.º 4.772, de 02/07/ 2003, devendo ser observadas as destinações das receitas obtidas, vinculadas à origem orçamentária. Considera ainda que poderão ser estabelecidos preços regionalizados, com parâmetros diversos daqueles utilizados para a PGPM e desde que embasadas tecnicamente e explicitadas as motivações e finalidades.

DECRETO , DE DE DE 2004.

Comete competência ao Grupo Gestor de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 02/02/03, a definição de produtos, em conformidade com o art. 3º do Decreto nº 4.722, de 02/07/04 e a fixação de preços.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição e na forma do art. 5º do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966.

DECRETA:

Art. 1º As aquisições da produção da agricultura familiar destinadas à formação de estoques ou venda e exportação direta, que utilize recursos previstos nos moldes do art 15, letras "a" e "b" do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, que se enquadrarem no art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, terão os seus preços fixados e produtos definidos em conformidade com o art. 3º, desde que nos limites do art. 5º, ambos do Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2004; 183º da Independência e 116ª da República



COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Ofício PRESI nº 0541

Brasília/DF, 09 NOV 2004

Senhor Presidente,

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos, tem sido executado, desde a sua criação em 2003, com recursos provenientes do Fundo de Combate à Fome e Erradicação da Pobreza, repassados a Conab mediante convênios com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Apesar da execução do Programa, entre agosto de 2003 e outubro de 2004, ter alcançado o total de 74.282 famílias, com um montante de recursos de R\$150.220.401,12, muitas dificuldades têm sido geradas devido a atrasos na tramitação e repasse dos recursos, limitando o alcance do Programa e comprometendo a sua efetividade, que depende, sobretudo, da tempestividade da intervenção da Conab. Além disso, com o desenvolver do atendimento às famílias de agricultores, tem-se sentido grande necessidade de ampliar o estímulo à produção e garantia de renda aos agricultores familiares, associados à formação de estoques.

Nesse sentido, encaminho Nota Técnica Conab, propondo a utilização de recursos da Ação Formação de Estoques Públicos (Fonte 160), sob supervisão do Ministério da Fazenda, com fundamentação nos moldes legais expressos no Parecer Jurídico LH-224/2004, de 13.07.2004, anexo.

Atenciosamente,

LUÍS CARLOS GUEDES PINTO

Presidente

Ao Senhor

FRANCISCO ANTONIO DA FONSECA MENEZES

Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar

Palácio do Planalto, Anexo I, sala C2 - Praça dos Três Poderes

70150-900 – Brasília/DF

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO
PARECER PROGE Nº LH-224/2004.

REF.: Nota Técnica Digem nº 01/2004 Diafi nº 01/2004.

Senhor Presidente,

1- RELATÓRIO

Trata de consulta formulada verbalmente pelo titular da Digem objetivando a análise quanto à viabilidade jurídica de utilização da dotação orçamentária do Programa de Garantia de Preços Mínimos ao Programa de Aquisição de Alimentos para o Programa de Aquisição de Alimentos. O tema foi preliminarmente tratado na Nota Técnica conjunta em referência, a qual, visando a condensação do estudo, segue transcrita:

“ASSUNTO : *Programa de Aquisição de Alimentos - PAA – Utilização da dotação aprovada para a Formação de Estoques Públicos (AGF)*

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA foi instituído pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003, com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.

Para a efetivação do Programa foram definidos os seguintes instrumentos básicos de apoio à produção e comercialização: compra direta, contrato de garantia de compra e compras antecipadas, esclarecendo que no caso do contrato de garantia de compra da agricultura familiar, o mesmo foi apenas desenhado, com perspectivas de aplicação neste exercício.

1) Compra Direta da Agricultura Familiar -CDAF

Objetiva possibilitar a aquisição, pelo Governo Federal, da produção agropecuária de famílias enquadradas no PRONAF, grupos A ao D, organizadas em grupos formais (associações e cooperativas) ou informais.

2) Compra Antecipada da Agricultura Familiar -CAAF

Visa conceder recursos para a produção de produtos agropecuários e promover a sustentação de preços.

São beneficiários deste instrumento os grupos formais (cooperativas e associações) ou informais de assentados da reforma agrária, quilombolas e famílias atingidas por barragens, que não tenham contratado crédito de custeio pelo Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e que estejam enquadrados como agricultores familiares no PRONAF, exceto



COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

os do Grupo A. Este mecanismo abrange todo o território nacional, sendo formalizado por meio da Cédula do Produtor Rural – CPR Alimento, de acordo com as propostas enviadas à Conab.

3) Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar -CAEAF

Tem a finalidade de assegurar a compra antecipada de produtos agropecuários oriundos da agricultura familiar, visando à formação de estoques estratégicos ou à doação dos produtos, de forma escalonada ou em parcela única, às populações em situação de risco social.

Em 2003, os recursos orçamentários do Programa originaram-se do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, regulamentado pela Lei Complementar n.º 111, de 2001, e foram destinados à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares enquadrados no PRONAF, ficando estabelecido um valor máximo de acesso ao Programa, de R\$ 2.500,00 ao ano, por agricultor.

Em 2004, para a ação Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar foi consignada no Orçamento do então MESA uma dotação equivalente a R\$ 140.000.000,00 para a compra de 140.000 toneladas de alimentos, já plenamente comprometida com os compromissos advindos do exercício anterior, demandas desse bimestre e com a aquisição do “Programa Leite”, gerido pelo próprio MDS.

Para a ação Formação de Estoques Públicos, a Lei nº 10.837, de 16/01/2004 (LOA/2004) aprovou uma dotação orçamentária de R\$ 2.473.891.421,00.

Considerando que entre os objetivos da PAA está a formação de estoques estratégicos, entende-se que parte destes recursos poderá ser destinada à aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, ao preço fixado pelo Grupo Gestor instituído pelo Decreto Regulamentador.

A proposta básica, portanto, é que, mantidas as premissas legais e regulamentares que disciplinam o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (Agricultura Familiar), sejam utilizados recursos da Ação Formação de Estoques Públicos – (Fonte 160), geridos pelo Ministério da Fazenda (COPE/STN).

Necessário, apenas, que aquele Ministério autorize a operação nos moldes instituídos pela Portaria Interministerial MF/MAPA nº 38, de 09/03/2004 e alocue, conseqüentemente, os recursos financeiros correspondentes ao orçamento já existente em decorrência da Lei Orçamentária Anual LOA.

O valor ideal, segundo as demandas projetadas pela Conab, Movimentos Sociais e MDS é de R\$ 360.000.000,00 (Trezentos e sessenta milhões de reais), que virá regularizar as demandas já identificadas dos pequenos agricultores e honrar as promessas e as políticas do Governo Federal, amplamente divulgadas nos segmentos específicos.

Resumindo, conclui-se:

Programa: Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Dotação Complementar Necessária: R\$ 360.000.000,00

Sugestão de Fonte Alternativa: Formação de Estoques Públicos.

Órgãos Envolvidos: Ministério da Fazenda (COPE/STN); MAPA (Conab/SPA). Brasília-DF, 25 de março de 2004.”



COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Acerca do assunto, a Gerência de Operações de Créditos Agropecuários, do Ministério da Fazenda, mediante a Nota nº 863-STN/COPEC/GECAP, de 25/07/04, considerando que os recursos do PAA também se destinam à formação de estoques estratégicos e que as aquisições de produtos com recursos públicos federais poderá ser de qualquer segmento agrícola, pronunciou-se, em estreita síntese:

- as compras deverão se enquadrar nas regras da PGPM, com preços básicos estabelecidos por Decreto do Poder Executivo;

- as receitas obtidas com a venda dos estoques estratégicos formados devem retornar à unidade orçamentária nominada Operações Oficiais de Crédito, respeitadas as restrições fiscais;

- as aquisições de produtos em modalidade diversa ou pauta não prevista para a PGPM – produtos amparados por AGF – deve ser custeada com recursos outros que não aquele orçado para a PGPM, prevendo a suplementação orçamentária adequada a finalidade pretendida.

2 – ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Aplicáveis à espécie, respeitados os limites orçamentários constitucionalmente previstos nos arts. 163 *usque* 169 da Constituição Federal, temos:

2.1-DECRETO-LEI Nº 79, DE 19/12/67

Baixado na vigência da Constituição anterior e no uso das atribuições conferidas pelo AI 04, de 07/12/66, mesmo que revogado o mencionado Ato Institucional, referido Decreto-Lei, que trata na sua essência da fixação de preços mínimos de produtos agropecuários para a formação de estoques estratégicos, mantém, nos moldes originais, a sua força de lei, vez que recepcionado pela novel Constituição Federal, considerando-se, tão-somente, as adequações de atribuições e competências dos órgãos que menciona (Anexos I e II).

2.2 - LEI Nº 8.171, DE 17/01/91, em sua atual redação

Constitucionalmente alicerçado, dispõe acerca da Política Agrícola, estabelecendo em seus arts. 3º, incisos VI, VII, X e XVII; 4º, incisos VII, X e XII; 6º; 17 e 45, exceto inciso I, o efetivo apoio e fomento à agricultura em seu amplo espectro.



COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

2.3 - LEI Nº 10.696, DE 02/07/03

Em seu art. 19, em seu *caput*, institui o Programa de Aquisição de Alimentos, definindo a sua finalidade, dentre elas a formação de estoques estratégicos. Da leitura do seu §1º, para a finalidade de combate à fome e promoção de segurança alimentar, resta estabelecida para os recursos arrecadados destinação diversa daquela definida para a PGPM. Da leitura do seu §3º há a previsão da constituição de um Grupo Gestor para a operacionalização do programa tratado no *caput* do art. 19, que envolve, repita-se, a formação de estoques estratégicos (Anexo III).

2.4 - DECRETO Nº 4.772, DE 02/07/03

Este ato do Poder Executivo, ao criar o Grupo Gestor, com constituição prevista no § 3º da Lei nº 10.696, de 02/07/03, em seu art. 3º define as competências do Grupo Gestor, configurando delegação do Poder Executivo para definições acerca do Programa de Aquisição de Alimentos, determinando que as condições de venda dos produtos adquiridos reger-se-iam pelos parâmetros adotados pela Conab nos leilões e vendas em balcão de produtos amparados pela PGPM (Anexo IV).

Soma-se a toda essa legislação as disposições da Carta Magna, em especial o disposto no art. 5º, inciso XXVI, que trata do apoio a ser prestado pelo Estado ao produtor familiar.

3- CONCLUSÃO

Com essas informações e anexos, de caráter constitucional, infraconstitucional e regulamentador, entendemos definidos o alicerce normativo dos limites à pretensão administrativa da Conab na aquisição de produtos originários da agricultura familiar utilizando recursos orçamentários da PGPM, desde que observadas as destinações das receitas obtidas, vinculadas à origem orçamentária.

Quanto ao preço a ser estipulado para as aquisições e as respectivas modalidades de aquisição e venda por intermédio dos mecanismos e da sistemática de comercialização da Conab para a PGPM, que preservam os ditames do art. 37 da CF/88, haverão de ser devida e tecnicamente apresentadas as motivações e finalidades (fatores mediatos e imediatos de interesse público, social e econômico) para



COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

o estabelecimento de preços regionalizados, com parâmetros diversos daqueles utilizados para a PGPM.

Destarte, somos de parecer que o mais adequado e conveniente instrumento formalizador dessa operacionalização um Decreto, do qual, objetivando a otimização dos trabalhos, apresentamos em anexo uma minuta,.

Advertimos que se acatada a orientação ora ofertada, para o aperfeiçoamento do ato do Poder Executivo (decreto), deverão ser adotadas as rotinas legais, funcionais e orgânicas da Administração para a sua formalização, quais sejam: a tramitação pelo SISDOF com formação de procedimento administrativo no qual constarão os documentos ora apresentados em forma de minuta (Decreto e Anexo da Exposição de Motivos), a Exposição de Motivos (a ser posteriormente elaborada em face da sua complexidade e envolvimento de vários órgãos) e as análises das Consultorias Jurídicas das Pastas envolvidas.

Brasília, 13 de julho de 2004.

LEAH MACHADO
Procuradora-Geral

Ciente e de acordo:

LUÍS CARLOS GUEDES PINTO
Presidente - CONAB

NOTA TÉCNICA SUGOF/DIGEM, Nº 016.

1 - INTRODUÇÃO

A importância e o papel da agricultura familiar no desenvolvimento brasileiro ganhou especial atenção no Governo atual, que tem reconhecido a sua importância para o desenvolvimento rural, a geração de emprego e renda, e tem contribuído para a implementação de uma política de segurança alimentar para o País.

Nesse sentido, o Governo Federal tem adotado medidas que permitem a construção de bases de uma política de segurança alimentar e nutricional sustentável, que teve início com o lançamento do Programa Fome Zero, configurado como o maior programa de intervenção pública na área social; o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, que avançou significativamente na incorporação de uma série de propostas, buscando equacionar dívidas históricas com expressiva parcela da população brasileira, em nível urbano e rural, que vive em condições de miserabilidade e pobreza; e a criação do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, que visa, sobretudo, estimular à produção de alimentos básicos e o atendimento à população atingida por insegurança alimentar e nutricional, cujas ações encontram-se em consonância com as propostas aprovadas na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, organizada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e sistematizadas no documento "Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional"¹.

Como instrumento de política pública, o PAA busca estabelecer um vínculo entre as ações emergenciais, de atendimento a pessoas em situação de insegurança alimentar, e todo um conjunto de políticas estruturantes (crédito, infra-estrutura, assistência técnica, saúde, educação, entre outras) voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à melhoria da qualidade de vida no meio rural.

O caráter inovador do programa traduz-se em diferentes aspectos. Trata-se de um instrumento de política pública que possibilita incidir sobre uma dimensão estratégica

¹ . O Programa de Aquisição de Alimentos é mencionado neste documento, como um importante mecanismo de promoção da agricultura familiar. CONSEA. *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. CONSEA. Brasília, junho de 2004.

para o desenvolvimento da agricultura familiar, ou seja, as relações de mercado, promovendo um processo de transferência de renda centrado na promoção da atividade produtiva e que busca gerar um ciclo virtuoso de ocupação, emprego, renda e inclusão social nas comunidades rurais onde atua.

Ao instituir instrumentos de aquisição baseados em preços de referência diferenciados para a agricultura familiar, o PAA cria as condições jurídicas e institucionais necessárias para que o Estado possa intervir no mercado de produtos agrícolas, exercendo não apenas um efeito regulador sobre os preços regionais, mas dando um tratamento diferenciado aos agricultores familiares, reforçando sua autonomia frente a atravessadores e intermediários e fortalecendo sua posição nos diferentes agentes de mercado.

Além disso, ao possibilitar a aquisição, sem licitação, através do mercado institucional de produtos destinados à formação de estoques estratégicos e ao atendimento a populações em situação de risco alimentar, o Programa passa a promover estruturação de novos circuitos de abastecimento, ligando agricultores familiares (produtores) a grupos sociais em situação de risco alimentar (consumidores) reforçando a segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais, tanto em nível local como num espaço territorial mais abrangente.

Coloca-se em prática, através do Programa, uma nova abordagem no que diz respeito às compras governamentais, que passam a se constituir uma ferramenta de fortalecimento da cidadania e promoção do desenvolvimento territorial. Os recursos investidos pelo Estado na aquisição de alimentos, passam a gerar resultados econômicos e sociais importantes ao serem canalizados para ações emergenciais e estruturantes no campo da segurança alimentar e do abastecimento.

Em seu atual estágio de implantação o PAA já conquistou alguns avanços importantes no sentido de desdobrar uma concepção geral de apoio à comercialização da agricultura familiar em um conjunto integrado de instrumentos, que hoje possibilitam ao poder público realizar a aquisição da produção familiar nos mais diferentes contextos sociais e produtivos.

2. A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS - CONTEXTUALIZAÇÃO - PGPM

A atuação da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM tem sido bastante tímida no segmento da agricultura familiar, em especial no que diz respeito ao apoio à comercialização, cujos instrumentos apresentam pouca penetração nesse grupo de produtores. As condições de mercado, sobretudo nas regiões com maiores problemas de infra-estrutura de transporte, armazenagem e beneficiamento, como é o caso das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, trazem ainda maiores dificuldades na comercialização do excedente da produção desse segmento, fortalecendo a atuação de intermediários e atravessadores. Essa situação provoca grande dependência do agricultor familiar desses intermediários.

A reduzida escala de produção, associada às dificuldades de organização desses grupos têm dificultado o acesso dos agricultores familiares aos mecanismos de comercialização da PGPM, produzindo fortes obstáculos na garantia da renda a partir da política agrícola para o setor.

Estudos realizados por diferentes instituições de pesquisa, incluindo a FIPE e o IPEA, indicam queda acentuada nos níveis de preços recebidos pelos produtores na década de 90, em decorrência da liberalização dos mercados dos produtos agrícolas. Análises recentes, como, por exemplo, o estudo realizado pelo economista Fernando Homem de Mello (FEA/USP), revelam que o processo de liberalização da economia provocou uma redução drástica nos preços dos produtos agrícolas, principalmente daqueles produtos característicos da agricultura familiar, como feijão, mandioca, milho, leite, suínos, entre outros. Este movimento que não foi acompanhado, no entanto, na década de 90, pelo estabelecimento de políticas de apoio à comercialização para o setor.

Experiências anteriores de criação de instrumentos de política agrícola, com a utilização de recursos da PGPM, apresentaram excelentes resultados na garantia de comercialização e sustentação de renda aos produtores agrícolas. Pode-se citar dois instrumentos: o Programa de Financiamento de Pré-comercialização (direcionado, exclusivamente, para organizações de pequenos agricultores, no final da década de 70), e o Contrato de Opção de Venda (que permite a sustentação dos preços agrícolas a partir de preços diferenciados do preço mínimo, na década de 90).

O primeiro tinha a função de adiantar recursos a cooperativas e associações de pequenos produtores, visando canalizar para esses agentes o excedente da produção, sobretudo de produtos como o arroz, o feijão, o milho e a farinha de mandioca, apresentando importante dimensão social, uma vez que atuou junto ao grupo de produtores que justificam a existência da PGPM, promovendo maior democratização do Programa. Além disso, esse instrumento se constituiu, até o início dos anos 90, em forte apoio à organização do setor, em cooperativas e associações, fortalecendo o seu poder de negociação, competitividade e autonomia.

O segundo foi criado na intenção de promover a sustentação dos preços agrícolas, como uma modalidade alternativa ou complementar à PGPM, possibilitando ao Governo melhor gerenciamento dos estoques públicos, pois pode atuar de forma ativa na escolha do produto amparado, na sua qualidade e nas praças e armazéns onde se formarão esses estoques. Inicialmente (safras 1995/96 e 1996/97) os preços para o exercício desses Contratos foram calculados com base nos preços mínimos, agregados dos custos financeiro e de estocagem, no período de vigência do contrato, assim como o frete entre a região produtora e a de entrega do produto. Posteriormente ele foi calculado com base nas paridades de importação, como foi o caso do arroz no Rio Grande do Sul, e de exportação, no caso do milho no Paraná.

Os dois exemplos acima mencionados são apenas uma ilustração do papel estratégico da PGPM como instrumento de sustentação de preços e de garantia de renda ao produtor, demonstrando seu potencial no apoio aos diferentes segmentos que hoje integram o setor agrícola, incluindo aí a agricultura familiar.

É importante ressaltar que o Contrato de Opção de Venda não segue as duas premissas básicas dos outros instrumentos que compõem a PGPM, ou seja, que a aquisição seja feita pelo preço mínimo oficial e que estes serão fixados por Decreto do Poder Executivo. Nesse sentido a Resolução do Banco Central do Brasil, de nº 2.260, de 21.03.1996, estabelece em seu parágrafo 1º:

"Parágrafo 1º A Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária e as Secretarias do Tesouro Nacional e de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, ficam autorizadas a

definir, em conjunto, as demais condições necessárias à operacionalização do presente instrumento de Política Agrícola, tais como::

I - preço de exercício;

II - especificações dos produtos amparados;

III - amparo de outros produtos;

IV - fixação de prazos de contratação e vencimento das opções;

V - sistemática de venda das opções.

Parágrafo 2º A cada safra, referidas Secretarias deverão elaborar e submeter ao Grupo Executivo Interministerial de Abastecimento (GEIA) proposta de atuação do Governo Federal com base nesse instrumento, destacando os valores a serem comprometidos pelo Tesouro Nacional e a estratégia e os objetivos pretendidos, bem como eventuais critérios alternativos aos previstos nesta Resolução para o cálculo do preço de exercício."

3. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, da mesma data, configurando-se como um instrumento chave no cumprimento das orientações estratégicas estabelecidas pelo planejamento da ação governamental, no combate à fome e garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Sua criação encontra-se em sintonia com as diretrizes de ação governamental estabelecidas no Plano Plurianual 2004-2007, destacando: (i) a garantia de acesso à alimentos, em quantidade e qualidade, aos grupos sociais em situação de risco alimentar; (ii) o incentivo, de forma sustentável, e com ganhos progressivos de produtividade, à produção e comercialização de alimentos básicos; (iii) a valorização das características regionais no consumo e no abastecimento alimentar em âmbito local; (iv) a disponibilização de financiamentos em volume e condições adequadas à sustentabilidade da agricultura familiar e dos pequenos negócios; (v) a priorização da aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar².

². BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007. Anexo I. Orientação Estratégica de Governo*. p.30.

A operacionalização deste Programa está a cargo de um Grupo Gestor composto pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento Agrário, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e sua execução a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Companhia Nacional de Abastecimento.

Em 2003, os recursos orçamentários do PAA originaram-se do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, regulamentado pela Lei Complementar n.º 111, de 2001, e foram destinados à aquisição de produtos agropecuários de agricultores familiares enquadrados no PRONAF, ficando estabelecido um valor máximo de acesso ao Programa, de R\$ 2.500,00 ao ano, por família. Foram executados, apenas nas operações realizadas pela Conab, um total de R\$ 81.487.877,29 no atendimento a 41.134 famílias, no período de agosto a dezembro de 2003, distribuídos nos seguintes mecanismos:

MECANISMO	FAMÍLIAS ATENDIDAS	VALOR DAS AQUISIÇÕES (R\$)
Compra Direta	3.452	6.593.556,46
Compra Antecipada	30.078	57.200.557,87
Compra Antecipada Especial	7.811	17.693.762,96
TOTAL	41.134	81.487.877,29

Em 2004, para a ação Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar foi consignada no Orçamento do então MESA uma dotação equivalente a R\$140.000.000,00 para a compra de 140.000 toneladas de alimentos, já plenamente comprometida com os compromissos advindos do exercício anterior, demandas desse semestre e com a aquisição do "PAA-Leite", gerido pelo próprio MDS.

Execução em 2004

MECANISMO	FAMÍLIAS ATENDIDAS	VALOR DAS AQUISIÇÕES (R\$)
Compra Direta	11.895	23.010.195,10
Compra Antecipada	15.391	34.117.145,48
Compra Antecipada Especial	5.862	11.605.183,00
TOTAL	33.148	68.732.523,83

Para a efetivação do Programa foi definido um conjunto de mecanismos básicos de apoio à produção e comercialização. São eles:

- a. A Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF consiste na aquisição da produção, diretamente de agricultores familiares, em pólos fixos ou volantes, montados na região produtora, próximo à região de produção.
- b. A Compra Antecipada da Agricultura Familiar ou CPR Alimento - CAAF que tem a finalidade de assegurar a compra antecipada de produtos agropecuários oriundos da agricultura familiar, visando à formação de estoques estratégicos, com pagamento de forma escalonada ou em parcela única, às populações em situação de risco social.
- c. A Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar ou CPR Especial - CAEAF, o produtor recebe o pagamento quando da entrega do produto, podendo ser antecipado em até 100% dos recursos para a compra de matéria-prima, pagamento de produtor/fornecedor, compra de embalagens e rótulos e despesas de beneficiamento. Pode ser feita de duas formas;
 - com formação de estoque - o produtor, no vencimento da cédula, entrega sua produção para o Governo Federal,
 - com doação simultânea - o produtor entrega sua produção diretamente nas instituições beneficiárias, cadastradas no Programa Fome Zero ou indicadas pelos conselhos de segurança alimentar ou outro conselho comunitário local, na ausência deste.
- d. O Contrato de Garantia de Compra - CGCAF que tem a função de garantir níveis de preços compatíveis à produção familiar, por meio de contratos firmados entre a Conab e o agricultor na época de plantio, de forma a possibilitar a venda do produto ao Governo Federal, nos casos em que o mercado estiver operando abaixo do preço estabelecido, ou no mercado formal, quando este estiver pagando preços superiores ao do contrato.

Os mecanismos diretamente ligados à formação de estoques estratégicos, que são a Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF, a Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar com Formação de Estoque - CAEAF e o Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar - CGCAF, possuem uma estreita afinidade com o disposto

na Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991, particularmente em seu Capítulo IX "Da produção, da comercialização, do abastecimento e armazenagem", valendo mencionar aqui o disposto no Art. 31:

"Art. 31 O Poder Público formará, localizará adequadamente e manterá estoques reguladores e estratégicos, visando garantir a compra do produtor, na forma da lei, assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno.

§ 1º Os estoques reguladores devem contemplar, prioritariamente, os produtos básicos.(...)

§ Os estoques reguladores devem ser adquiridos preferencialmente de organizações associativas de pequenos e médios produtores."

4. CONCLUSÃO

Considerando que entre as funções do PAA está a formação de estoques estratégicos, entende-se que parte destes recursos poderá ser destinada à aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, ao preço fixado pelo Grupo Gestor, composto por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Desenvolvimento Agrário, instituído pelo Decreto Regulamentador (Decreto nº 4.772/03). Essas aquisições serão feitas por meio dos mecanismos de Compra Direta e do Contrato de Garantia de Compra, para formação de estoques.

A proposta, portanto, é que, mantidas as premissas legais e regulamentares que disciplinam o PAA, sejam utilizados recursos da Ação Formação de Estoques Públicos - (Fonte 160), sob supervisão do Ministério da Fazenda (STN).

Essa proposta se fundamenta na necessidade de obter outras fontes de recursos, conforme previsto na Lei nº 10.696, para apoiar a comercialização dos excedentes da produção desse grupo de agricultores, que, como já foi dito anteriormente, é uma das prioridades do Governo do Presidente Lula e nos moldes legais expressos nos seguintes normativos:

- CF/88: arts. 5º, inciso XXVI e 163 ao 169 da Constituição Federal
- DECRETO-LEI Nº 79, DE 19/12/67

- DECRETO-LEI Nº 200, DE 25/02/67
- LEI Nº 8.171, DE 17/01/91, em sua atual redação
- LEI Nº 10.696, DE 02/07/03
- DECRETO Nº 4.772, DE 02/07/03

No ano de 2003 e 1º semestre de 2004 a execução do PAA foi responsável pelo atendimento a 74.282 famílias de agricultores, através da aplicação de um montante de recursos de R\$ 150.220.401,12, sendo uma parcela significativa dos agricultores atendidos pelo programa durante este período composta por assentados da reforma agrária.

Considerando as orientações do Governo Federal, estabelecidas no Plano Plurianual 2004-2007, em especial quanto às políticas de fortalecimento da agricultura familiar e à garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira, que prevê a formação de estoques estratégicos com produtos originários da agricultura familiar, vislumbra-se a utilização de recursos orçamentários disponíveis para a Política de Garantia de Preços Mínimos-PGPM para a continuidade das ações pertinentes ao PAA.

Cabe destacar que, por ocasião do envio do Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2005 pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, e, em atendimento ao inciso XXXVIII, do anexo III da Lei nº 10.934, de 11.08.2004, a ação Formação de Estoques Públicos e Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar figuraram na lista das ações que integram o Programa Fome Zero.

Por intermédio de um Decreto Presidencial que estabelecesse critérios de utilização desses recursos, disponibilizáveis à Conab, teríamos aperfeiçoados, sobretudo no que se refere a parâmetros de preços e de produtos diferenciados para esse segmento agrícola, a eficiência do acesso a esse meio de incentivo e apoio, com geração de emprego e renda no campo e melhoria das condições de vida da população rural.

5. CENÁRIOS DO ABASTECIMENTO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS PARA A SAFRA 2004/05 E EXPECTATIVAS DA NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL

5.1. ARROZ

- Estoque Inicial - 1,2 milhão de toneladas

- Produção - previsão entre 11,98 milhões e 12,17 milhões de toneladas
- Consumo - 12,69 milhões de toneladas
- Importação do Mercosul - 800 mil toneladas
- Estoques Finais - 1,3 milhão de toneladas
- Estimativa de Intervenção Governamental - 300 mil toneladas, correspondendo a cerca de R\$165 milhões
- Justificativa - o volume do suprimento interno para 2005, ligeiramente superior ao de 2004, associado ao crescimento da oferta no Mercosul, deverá provocar queda nos preços internos, gerando a necessidade de intervenções governamentais, sobretudo no segmento da agricultura familiar. A demanda deverá se concentrar especialmente nas Regiões Norte e Nordeste.

5.2. FEIJÃO

- Estoque Inicial - 370 mil toneladas
- Produção - previsão entre 2,96 milhões e 2,99 milhões de toneladas
- Consumo - 2,94 milhões de toneladas
- Importação do Mercosul - 100 mil toneladas
- Estoques Finais - 460 mil toneladas
- Estimativa de Intervenção Governamental - 20 mil toneladas, correspondendo a cerca de R\$20 milhões
- Justificativa - é uma lavoura tipicamente de produção familiar, com características peculiares de produção, que se estende, praticamente, ao longo de todo o ano. A estimativa da Conab é de que o suprimento interno seja muito próximo ao da safra atual. Serão necessárias intervenções pontuais, a exemplo do que ocorreu este ano em Rondônia, quando os preços chegaram a patamares próximos a 50% do mínimo oficial e foram adquiridos 11,87 mil toneladas. A resposta nos níveis dos preços ao produtor foi extremamente positiva, porém, o maior ganho foi a inclusão desses produtores no mercado formal, por se tratar de ações em regiões distantes dos grandes centros consumidores. A demanda deverá se concentrar especialmente nas Regiões Norte e Nordeste.

5.3. MILHO

- Estoque Inicial - 4,12 milhões de toneladas
- Produção - previsão entre 42,71 milhões e 43,09 milhões de toneladas
- Consumo - 41,2 milhões de toneladas
- Importação - 400 mil toneladas

- Estoques Finais - 3,72 milhões de toneladas
- Estimativa de Intervenção Governamental - 200 mil toneladas, correspondendo a cerca de R\$70 milhões
- Justificativa - a produção mundial de milho, em 2005, deverá ser a maior já obtida. Com isso, os preços internacionais estão apresentando recuo e deverão permanecer em patamares baixos por todo o ano. Apesar da estimativa da safra 2004/05 apontar ligeiro aumento, os preços internos não deverão apresentar reação de alta muito expressiva em relação à safra atual, uma vez que eles deverão se balizar pelas paridades de exportação do produto nacional, que já estão apresentando queda em função das cotações no mercado internacional. A demanda por intervenção governamental deverá se concentrar nas Regiões Norte e Nordeste por apresentarem déficit em seu abastecimento.

5.4. FARINHA DE MANDIOCA

- Produção - previsão entre 24 milhões e 26 milhões de toneladas de raiz de mandioca, sendo cerca de 6,3 milhões destinadas à produção de farinha
- Consumo - a estimativa é de que o consumo de farinha gire em torno de 1,7 milhão de toneladas
- Estimativa de Intervenção Governamental - 65 mil toneladas, correspondendo a cerca de R\$50 milhões
- Justificativa - a exemplo do feijão, é uma lavoura tipicamente de produção familiar. O preços deverão apresentar queda, sobretudo nas Regiões Norte e Nordeste, devido ao crescimento previsto na safra de raiz, a expectativa de queda nas exportações de fécula, o que deverá provocar crescimento na produção de farinha que vem apresentando estabilidade nos níveis de consumo.

5.5. TRIGO

- Estoque Inicial - 628,1 mil toneladas
- Produção - previsão de 6,04 milhões de toneladas
- Consumo - 10,31 milhões de toneladas
- Importação - 5,25 milhões de toneladas
- Estoques Finais - 1,36 milhão de toneladas
- Estimativa de Intervenção Governamental - 150 mil toneladas, correspondendo a cerca de R\$60 milhões, com o PAA, e 550 mil toneladas, correspondendo a R\$220 milhões, com a PGPM
- Justificativa - o mercado interno deverá ser pressionado pelas cotações em queda no mercado internacional, e os preços ao produtor brasileiro deverão se situar abaixo dos verificados na safra atual. As intervenções governamentais serão necessárias sobretudo no segmento da agricultura familiar.

5.6. CASTANHA DE CAJÚ

- Produção - previsão de 200 mil toneladas de produto *in natura*, ou 46 mil toneladas de castanha beneficiada
- Consumo - 30 mil toneladas *in natura* ou 6,9 mil toneladas de castanha beneficiada
- Exportação - 170 mil toneladas *in natura* ou 39,1 mil toneladas de castanha beneficiada
- Estimativa de Intervenção Governamental - 1 mil toneladas, correspondendo a cerca de R\$1 milhão
- Justificativa - em que pese a estimativa de queda na safra nacional de castanha de caju, a previsão é de que seja necessária a intervenção governamental junto aos produtores familiares e as pequenas usinas localizadas nos Estados do Ceará e Piauí, dando continuidade ao programa de revitalização dessas usinas, implementado em 2004

5.7. CASTANHA DO BRASIL

- Produção - previsão de 32 mil toneladas com casca
- Consumo - previsto em 22 milhões de toneladas com casca
- Exportação - 8 mil toneladas em casca ou 3 mil toneladas descascada
- Estimativa de Intervenção Governamental - 5 milhões de toneladas, correspondendo a cerca de R\$4 milhões
- Justificativa - atender aos agroextrativistas, sobretudo nos Estados do Acre e Rondônia, uma vez que o PAA se configura no único apoio à comercialização e possibilidade de garantia de renda desse setor

Brasília, 09 de novembro de 2004.


ROCILDA SANTOS MOREIRA
Superintendência de Gestão da Oferta
Assistente

Ciente e de acordo:


SÍLVIO ISOPO PORTO
Diretoria de Logística e Gestão Empresarial
Diretor