

Brasília, 13 de maio de 2013

E.M. nº 002-2013/CONSEA

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reunido em Plenária no dia 24 de abril de 2013, discutiu e fez proposições relativas ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, com o objetivo de contribuir para a consolidação e aprimoramento do acesso dos produtos da agricultura familiar, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, aos mercados institucionais, no ano em que teremos dois importantes eventos, o Seminário Nacional de 10 anos do PAA e o Encontro Nacional do PNAE.

Assim, e em continuidade as Exposições de Motivos nº 004, de 29 de abril de 2009, nº004, de 21 de dezembro de 2010 e nº005, de 28 de maio de 2012, este Conselho encaminha a presente Exposição de Motivos.

1. Considerações Gerais

Inicialmente, cumpre manifestar nossa satisfação com os importantes avanços obtidos nos últimos anos em ambos os programas, tanto no que diz respeito à garantia da segurança alimentar e nutricional quanto ao fortalecimento da agricultura familiar.

O PNAE, instrumento fundamental para a segurança alimentar e nutricional e para a afirmação do direito humano a alimentação adequada, vem

passando por relevantes transformações e progressos nos últimos anos, dentre elas pode-se citar a sua descentralização, a ampliação do atendimento aos sujeitos de direito a cerca de ¼ da população brasileira, sendo crescente o atendimento a quilombolas e indígenas, os reajustes dos valores *per capita* a partir de 2004, depois de longo período de estagnação, além da obrigatoriedade da compra de no mínimo 30% da agricultura familiar, bem como o estímulo aos hábitos alimentares regionais e à educação alimentar nas escolas.

O PAA por seu lado, nestes quase 10 anos de existência, tem se consolidado como um importante instrumento de integração entre o fomento produtivo e econômico da agricultura familiar e a proteção social das populações em situação de risco alimentar.

Muitas melhorias ocorreram desde a sua criação, a começar pelo aumento considerável de recursos orçamentários disponíveis para a sua execução no período 2011-2014, a criação de novas modalidades de compra de alimentos de famílias de agricultores/as, estendendo o acesso a outros mercados institucionais, como quartéis, restaurantes universitários, hospitais, entre outros, além da ampliação no número de famílias fornecedoras que vendem para o Programa. Nesse período foram constatados diversos avanços também em outras dimensões políticas do Programa, como o resgate da cultura alimentar regional e a disseminação de sementes crioulas, a maior visibilidade do papel das mulheres, a diversidade dos alimentos comercializados, inclusive do extrativismo, a sua relação com a conservação da biodiversidade, além de ser um instrumento importante para o incentivo à transição agroecológica, em diálogo com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

Aspectos importantes foram induzidos pelos Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar, como a afirmação da identidade, a redução da fome e da miséria no campo, a (re)organização de comunidades, incluindo povos indígenas e povos e comunidades tradicionais o incentivo a associação/organização das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais e ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a recuperação de preços e valorização da produção familiar.

Não obstante, algumas questões já levantadas em diversos encontros e avaliações/pesquisas realizadas sobre o PAA e PNAE, apesar dos esforços do Governo Federal, Estadual e Municipal, e dos distintos atores da sociedade civil, permanecem como entraves para o acesso e melhor execução dos Programas, apresentando-se como grandes desafios a serem vencidos.

O Consea retomou, também, a discussão sobre a complementaridade entre os dois Programas, considerando que a integração entre eles possibilitará avançar nas políticas de abastecimento alimentar, de fortalecimento da agricultura familiar e de inclusão social, com enfoque no direito à alimentação adequada e saudável. Essa discussão também tornou evidentes desafios em relação aos dois programas.

Em relação ao PNAE foi apontada a dificuldade dos poderes públicos, estadual e municipal, em utilizar o instrumento “Chamada Pública”, para as compras dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, o qual dispensa a exigência de processo licitatório. Gestores de estados e municípios questionam a legalidade do instrumento, não encontram respaldo de suas assessorias jurídicas para uso da Chamada Pública e insistem nos pregões presenciais para evitar penalidades.

A compra de produtos agroecológicos e orgânicos tem sido outro desafio para o Programa. Embora esses produtos garantam o acesso à alimentação adequada e saudável e a legislação estabeleça que estes dispõem de prioridade na compra, com acréscimo de até 30% a mais no preço em relação ao produto convencional, não há maior repasse de recurso para este tipo de compra, ou seja, os gestores que quiserem comprar alimentos agroecológicos dispõem dos mesmos R\$0,30 *per capita* daqueles que compram alimentos convencionais, o que desestimula a compra de produtos agroecológicos e orgânicos.

A atualização dos valores *per capita* tem gerado, também, grande debate no Consea, considerando que o último ajuste ocorreu em 2010, ainda no Governo do ex-Presidente Lula. Na conjuntura atual, de alta dos preços dos alimentos, esse tema volta a problematizar as discussões sobre os seus efeitos na garantia da segurança alimentar e nutricional dos escolares.

A legislação da Vigilância Sanitária tem sido outro obstáculo para a comercialização de alimentos pela agricultura familiar, quando se reafirma inadequada à

realidade da produção de base familiar, comunitária, artesanal e tradicional. Em alguns municípios as Prefeituras não compram polpas de frutas da agricultura familiar sob o pretexto de que elas precisam ser pasteurizadas, enquanto outros municípios compram. Um exemplo de como a questão pode ser enfrentada com sucesso é a experiência do Estado de Minas Gerais, onde foram sancionadas normas que estabelecem prazo para que os estabelecimentos da agricultura atendam à legislação sanitária, o que conciliado à oferta de assistência técnica, permite que produtores e produtoras comercializem seus produtos até que haja adequação entre marco legal e a produção familiar.

Os impactos da Resolução do Grupo Gestor do PNAE n° 25/2012, que define o limite individual de venda por família de agricultor/a no valor de R\$20.000,00, tem sido outra questão debatida. O problema se dá em municípios pequenos, que recebem até R\$100 mil, e que poderão apresentar grande concentração de famílias fornecedoras. A preocupação deste Conselho refere-se ao risco de concentração das vendas em poucas famílias fornecedoras.

Destaca-se como preocupação e fato gerador de perdas na quantidade e qualidade dos produtos alimentícios a estrutura das escolas no que se refere às cozinhas, em sua maioria extremamente precárias, e o armazenamento inadequado dos alimentos perecíveis. O MDS repassou R\$25 milhões ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para a compra de utensílios e equipamentos, visando contemplar as cozinhas de mil creches de 100 municípios com mais de 80 mil habitantes e baixa renda *per capita*, como parte do Programa Brasil Carinhoso. Trata-se de uma iniciativa muito positiva, porém ainda pequena em razão da demanda nacional.

Quanto ao PAA, um tema de grande relevância para o segmento da agricultura familiar diz respeito à comercialização de sementes crioulas, base da cultura e da produção de alimentos. O Grupo Gestor do PAA aprovou a exigência de Inscrição no Cadastro Nacional de Cultivares Crioulas – Cadastro das Entidades e Cadastro da Cultivar, do Ministério de Desenvolvimento Agrário – das organizações que desejem comercializar variedades de sementes crioulas, o que limitará a participação dessas organizações nas Chamadas Públicas por não terem a inscrição no referido cadastro.

Outra barreira tem sido o custo da logística para a distribuição dos alimentos, em relação à modalidade compra com doação simultânea. O Decreto n°

7.775 de 04 de julho de 2012, prevê em seu art. 35 recursos financeiros para as despesas operacionais das unidades executoras que aderirem ao PAA – estados e municípios. Entretanto, o art. 13 do mesmo decreto dispõe que os custos das organizações associativas e cooperativas devem ser deduzidos do valor a ser pago aos beneficiários fornecedores. Para garantir maior apoio às organizações associativas e cooperativas é necessário repasse de recursos para ressarcimento das despesas e custos administrativos decorrentes da execução do PAA.

Alguns desafios são comuns a ambos os Programas, como a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, que permanece como um entrave para o acesso ao PAA e PNAE. É inegável o esforço do Governo Federal para que as famílias enquadradas na Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 obtenham o documento, porém ainda temos avanços a serem feitos quando se trata de mulheres, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. No caso do PAA, a Resolução nº 44, do Grupo Gestor, fomenta o acesso das mulheres a todas as modalidades do PAA, entretanto observa-se que um dos principais entraves para atingir as metas estabelecidas é que, pelo fato de ser familiar, a DAP é emitida, em geral, em nome dos homens. Esta dificuldade também ocorre com os jovens. A DAP indígena, por outro lado, tem gerado grande descontentamento por não permitir acesso às linhas de crédito do Pronaf. Importante lembrar que o Decreto nº 7775/2012, em seu art. 4º, inciso III e § 2º, admite a possibilidade de definição de outros documentos, além da DAP, para acesso aos Programas.

Em relação ao controle social do PAA, o trabalho do Consea tem sido exercido e reconhecido em âmbito federal, porém nos planos estadual e municipal existem muitas fragilidades, pois não existem condições concretas – de natureza técnica, política e operacional - para que os conselhos acompanhem de maneira efetiva este programa. No caso da alimentação escolar, o Conselho de Alimentação Escolar – CAE, que é a instância de controle social, concentra o seu trabalho nas prestações de contas do gestor e, na maioria dos casos, está distante da pauta da segurança alimentar e nutricional, enquanto o Consea tem pouca participação no acompanhamento nos estados e municípios.

Outro desafio se refere à unificação da metodologia para pesquisa e definição dos preços do PAA e do PNAE. No caso do PAA a pesquisa de preço

considera o atacado, enquanto para o PNAE os preços são definidos a partir do varejo, exceto nos casos de chamadas públicas com valores iguais ou superiores a R\$100 mil. Considerando tratar-se de dois Programas do Governo Federal de compra de alimentos da agricultura familiar, o estabelecimento de metodologias para a pesquisa e definição de preços diferenciadas para condições semelhantes, favorece o antagonismo, a fragilização e a ineficácia dos programas públicos, podendo, inclusive, tornar-se alvo de questionamentos por parte dos órgãos de controle externo, tais como Controladoria-Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Ministério Público - MP e outros.

Além disso, há também a preocupação com o fato da nova resolução do FNDE repassar às prefeituras a responsabilidade pela determinação dos preços dos alimentos, podendo haver riscos de distorções no momento da pesquisa por conta das variações sazonais.

Por fim, o Instituto Socioambiental – ISA apresentou proposta ao Consea para que o PAA seja um indutor da restauração florestal, um instrumento de incentivo à regularização ambiental e um sistema de apoio à transição agroambiental da agricultura familiar.

A proposta se fundamenta na Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, que inovou ao trazer a possibilidade de incentivos econômicos àqueles que conservam os recursos naturais de suas terras. Com base nessa norma o ISA propõe a criação de incentivos econômicos concretos voltados àqueles que sempre conservaram os recursos naturais em suas propriedades, visando, principalmente, amenizar a assimetria criada pelo novo Código Florestal, o qual flexibiliza os padrões de proteção à vegetação nativa existente em imóveis particulares, sobretudo aos pequenos (imóveis de até 4 módulos fiscais). Essa flexibilização seletiva, além de severos problemas de ordem ambiental, criou duas categorias de proprietários ou possuidores de imóveis rurais: aqueles que respeitaram a legislação anterior (Código Florestal de 1965) e terão que proteger muito mais áreas de vegetação nativa (na forma de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal) e aqueles que não respeitaram, mas que poderão se regularizar mesmo tendo pouca ou nenhuma vegetação. Assim, premiar os prestadores de serviços ambientais pode significar, também, uma forma de diminuir os prejuízos ambientais

decorrentes das flexibilizações aprovadas, ao incentivar muitos agricultores a restaurarem a vegetação nativa para além do mínimo necessário.

Portanto, embora reconhecendo os imensos avanços dos dois Programas nos últimos anos, o Consea entende que alguns obstáculos ainda existentes são significativos e devem ser enfrentados e superados, de modo que sejam asseguradas as suas potencialidades no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Propostas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Nesse sentido, Senhora Presidenta, o Consea volta se manifestar quanto aos aspectos que ainda são considerados grandes desafios para a consolidação do PAA e aprimoramento do PNAE, e propõe medidas, algumas já amplamente debatidas pela sociedade civil e governo, quais sejam:

1. A criação de processo continuado de formação dos gestores públicos, incluindo órgãos de assessoria jurídica e de controle, sobre o instrumento “Chamada Pública”, recente na administração pública e utilizado nas compras da alimentação escolar.
2. A avaliação de uma forma de subsídio a ser concedida aos municípios/estados que comprarem alimento agroecológicos/orgânicos com recursos do PNAE, visando contribuir com a transição agroecológica (em diálogo com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica) e com a oferta crescente de alimentos saudáveis nas escolas.
3. O Aumento do valor per capita, considerando que o ajuste realizado no início de 2010 não é suficiente para fazer frente às necessidades do Programa, de R\$0,30 para R\$0,50, no caso do ensino médio, e de R\$0,90 para R\$1,50, no do ensino integral, conforme proposta do FNDE.
4. A instituição de grupo de trabalho interministerial pelo FNDE, em parceria com os governos estaduais e em diálogo com Conseas e com a participação da sociedade civil, para a construção de nova normativa/legislação específica para a produção de base familiar e artesanal, conforme acordo estabelecido durante a oficina sobre normas sanitárias, organizada pelo Instituto Sociedade, População e

Natureza ISPN em 2012, com a participação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.

5. A redução dos impactos da Resolução nº 25 do Grupo Gestor do PNAE, de 4 de julho de 2012, para evitar possível concentração de venda nos pequenos municípios, através, por exemplo, da possibilidade de escalonamento. A proposta é que nos casos dos municípios que recebem até R\$100.000,00, o limite naquele município permaneça em R\$9.000,00 (limite anterior à publicação da Resolução), podendo o agricultor ou agricultora vender os restantes R\$11.000 em outros municípios.
6. A sensibilização dos gestores e órgãos federais no sentido de melhorar as estruturas das escolas no que se refere às cozinhas e aos locais de armazenamento dos alimentos, sobretudo dos perecíveis, garantindo-se, também, o acesso à água potável. É preciso, também, ampliar a abrangência do convênio entre MDS e FNDE (aquisição de *kits* –utensílios e equipamentos de cozinhas) para as escolas.
7. O aprimoramento dos mecanismos de credenciamento contínuo para a compra e distribuição de sementes crioulas e variedades pelo PAA, de forma a assegurar que o valor de aquisição dessas sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares, atinja, até 2015, 5% dos recursos aplicados anualmente no Programa, em consonância com o que prevê o Plano da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
8. A garantia de percentual mínimo para ressarcimento das despesas e custos administrativos das organizações associativas e cooperativas, a exemplo do que prevê o art. 35 do Decreto nº 7775/2012, para as unidades executoras que aderirem ao PAA – estados e municípios.
9. A constituição de grupo de trabalho formado por governo e sociedade civil, com a participação deste Conselho, no sentido de encontrar uma solução definitiva para os diferentes desafios em relação à DAP, especialmente:
 - Resolução do impasse gerado pelas condições de acesso à DAP, considerando as especificidades dos agricultores e agricultoras familiares,

mulheres, jovens, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e pescadores/as artesanais. Ressalta-se que a reformulação da DAP é uma proposta aprovada pela IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

- Definição de outros documentos, além da DAP, conforme prevê o Decreto nº 7.775/2012, para acesso ao PAA e PNAE, a exemplo da proposta do pesquisador Guilherme Delgado, que sugeriu considerar o agricultor inscrito no regime de economia familiar (Lei nº 8.212 da Previdência Social) de pleno direito de acesso a ambos os Programas.
- Definição do teto do Programa/modalidades por CPF e não por DAP, que é familiar. Esta é uma proposta feita pelos movimentos de mulheres por ocasião do III Seminário Nacional de Avaliação do PAA e reforçada por este Conselho

10. A implementação e o monitoramento da Resolução do Grupo Gestor do PAA, nº 44, que fomenta o acesso das mulheres a todas as modalidades dos PAA.

Resolução N°44, de 16 de agosto de 2011 (Grupo Gestor do PAA)

(...)

Art. 1º Fomentar o acesso de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, em todas as suas modalidades.

Art. 2º A participação de mulheres deverá ser considerada como critério de priorização na seleção e execução de propostas, em todas as modalidades e por todos os operadores do Programa, desde que cumpram as demais exigências da referida modalidade do Programa.

Art. 3º Serão destinados, no mínimo, cinco por cento da dotação orçamentária anual do PAA, no MDA e no MDS, para as organizações compostas por cem por cento de mulheres ou organizações mistas com participação mínima de setenta por cento de mulheres na composição societária.

§ 1º Para o efeito de comprovação dos percentuais fixados no caput, deverá ser apresentada relação de associados e declaração do representante legal da entidade atestando o percentual de participação de mulheres.

§ 2º A reserva de recursos será mantida até 30 de setembro de cada exercício financeiro, podendo ser direcionada para outras demandas a partir dessa data.

Art. 4º Nas operações realizadas nas modalidades de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e de Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, será exigida a participação de, pelo menos, quarenta e trinta por cento de mulheres, respectivamente, do total de produtores fornecedores, respeitados os demais critérios para a participação no Programa.

Art. 5º Para as modalidades de Compra Direta Local com Doação Simultânea e de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, será exigida a participação de, pelo menos, quarenta e trinta por cento de mulheres, respectivamente do total de produtores fornecedores, respeitados os demais critérios para a participação no Programa.

Art. 6º Até dezembro de 2012, será admitida a participação de mulheres, nos projetos ou propostas, em níveis inferiores aos percentuais definidos nos arts. 4º e 5º, desde que seja acompanhada de justificativa e comprovação da impossibilidade de cumprimento do percentual.

Art. 7º A participação de mulheres no PAA será monitorada pelos órgãos executores de cada modalidade do Programa, podendo ser ampliada a dotação orçamentária mínima definida no art. 3º, a critério dos ministérios responsáveis pelas respectivas ações orçamentárias e mediante anuência do Grupo Gestor.

Art. 8º Os instrumentos de seleção e contratação de propostas e de acompanhamento do PAA deverão ser reformulados para constar regras que permitam o tratamento adequado às mulheres participantes do programa.

12. A unificação das metodologias de pesquisa e definição de preços para o PAA e PNAE, considerando, inclusive, as diferenças na logística de entrega. Propõe-se que os preços sejam estabelecidos em um mesmo território ou região, determinando parâmetros comuns para todas as aquisições da Agricultura Familiar, que deve considerar preços no atacado considerando a média de preços de períodos anteriores, para evitar o risco de distorções devido à sazonalidade na produção dos alimentos. Os Conselheiros também expressam sua preocupação com o fato da nova resolução do FNDE repassar às prefeituras a responsabilidade pela determinação dos preços dos alimentos. Nesse sentido, propõe-se que seja revista essa questão.

13. O fortalecimento político e operacional dos Conseas estaduais e municipais para o bom acompanhamento dos Programas, considerando suas fragilidades políticas e operacionais no plano estadual e municipal.
14. A criação de comitês gestores estaduais que possam minimizar a desarticulação, e em alguns casos a concorrência, na execução dos Programas (PAA e PNAE) por seus diferentes formatos institucionais.
15. A consolidação do PAA como política de estado, sobretudo considerando os resultados positivos obtidos até aqui. A articulação do Programa com os equipamentos públicos é importante, porém é imprescindível manter a perspectiva do fomento produtivo e da proteção social, sob o risco de perda de legitimidade do Programa.
16. A priorização das compras de alimentos da agricultura familiar de organizações (cooperativas e associações), de modo a fortalecer o tecido associativo construído ao longo da vida do Programa, sem, contudo, que sejam desconsiderados os produtores e produtoras em situação de vulnerabilidade ainda não organizados/as.
17. Por último, o Consea concorda e recomenda que seja analisada pelo Grupo Gestor do PAA a premiação às famílias de agricultores/as que estiverem com suas propriedades ambientalmente regularizadas. A proposta serve não apenas como um incentivo, mas se constitui também no reconhecimento e em uma espécie de pagamento pelos serviços ambientais prestados por essas famílias de agricultores/as.

Creemos, Excelência, que ao abordar essa temática e apresentar as propostas supracitadas, o CONSEA cumpre sua missão institucional e espera contribuir para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e para a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada da população brasileira.

Respeitosamente,



Maria Emília Lisboa Pacheco
Presidenta do CONSEA