

PAA: ARRANJO INSTITUCIONAL E ATORES ENVOLVIDOS

Este texto aborda o arranjo institucional por trás da implantação de um sistema de compras públicas da agricultura familiar e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). São apresentados os principais aspectos relacionados ao modelo de gestão e os atores responsáveis pelo programa.

As compras da agricultura familiar representam para o Estado um aprendizado de desenho/implementação de políticas públicas voltadas aos segmentos menos favorecidos e uma oportunidade para inovar na capacidade de gestão.

É fundamental que os diferentes atores envolvidos na execução do programa discutam juntos questões concretas para a execução do PAA, tais como: que públicos serão priorizados, que alimentos serão adquiridos, com que periodicidade devem ser entregues, qual a infraestrutura requerida, qual será a metodologia de formação de preços adotada, como será feito o controle sanitário e fiscal dos produtos, como será realizado o controle social, entre outras

Há diversas possibilidades de desenho. No caso brasileiro, o PAA foi proposto pelo governo federal como uma política intersetorial a ser implementada principalmente no nível local. Para isso foi necessária tanto uma articulação entre os órgãos do governo federal (ministérios, secretarias, empresas públicas etc.), como interações entre diferentes níveis de governo (estaduais, municipais), além da sociedade civil.

As compras públicas contribuem para criar, recriar e estabelecer elos entre as políticas públicas, principalmente aquelas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional, o fortalecimento da agricultura familiar e a inclusão social da população. O Estado precisa estar preparado para isso, atendendo essas demandas de forma coordenada.

O arranjo institucional deve prever que as responsabilidades de operação, incluindo a decisão de quem e do que comprar, se concretizem no nível local, nas instâncias mais próximas da produção e consumo dos alimentos. Ou seja, as decisões de normatização podem ser dadas em outras esferas, porém as definições para a operacionalização devem estar na ponta.

O modelo de gestão adotado busca equilibrar dois aspectos fundamentais do PAA:

- » **Formulação e elaboração de diretrizes - centralizada no governo federal;**
- » **Execução - descentralizada no âmbito local.**

Por um lado, essa equação visou definir diretrizes/procedimentos para fornecer orientação uniforme na execução das modalidades e elementos para monitoramento. Por outro, o arranjo buscou dotar o PAA da capilaridade necessária para operar a aquisição da agricultura familiar dispersa pelo imenso território brasileiro e garantir a segurança alimentar e nutricional das populações pobres, inclusive em lugares mais remotos.

Os **processos centralizados** do PAA referem-se principalmente às estratégias, à normatização e à gestão dos recursos¹, visando estabelecer prioridades, assegurar padronização de procedimentos e trazer agilidade ao acompanhamento e controle.

1 À exceção da modalidade Compras Institucionais, em que os operadores do programa gerenciam recursos próprios.

Para tanto, o Grupo Gestor (GGPAA) é a instância deliberativa responsável pela formulação de diretrizes e o acompanhamento da sua execução, um dos pontos fortes do processo de gestão.

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o Grupo Gestor do PAA é formado por membros dos ministérios responsáveis pelas políticas sociais, agrárias, agrícolas, educacionais, econômicas e de planejamento. O Grupo Gestor do PAA conta com um grupo consultivo, que além de agentes governamentais é formado por representantes de agricultores familiares e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), garantindo o diálogo com a sociedade, que pode ser amplificado pela relação direta com os conselhos locais na execução de algumas modalidades.

SAIBA MAIS

A representação de diferentes órgãos no Grupo Gestor do PAA é importante para a resolução de diversas questões que se apresentam na execução das compras, fortalecendo a visão intersetorial, a participação e a legitimidade do processo de tomada de decisões.

A **execução descentralizada** parte do pressuposto de que o município é o espaço ideal para promover a articulação entre oferta e demanda de alimentos, facilitando as relações diretas entre os produtores e os segmentos beneficiários das doações. Nesse ponto, o processo de implantação do PAA abre-se para a criação de arranjos institucionais² diversos, a fim de desenvolver capacidades para comprar da agricultura familiar em todas as regiões do país, até mesmo em locais onde a organização econômica é precária. Os atores participantes se combinam de diferentes modos com o contexto social, institucional e a modalidade em execução.

A operação descentralizada é realizada em parceria com governos estaduais, municipais, superintendências regionais (Suregs) da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e envolve, entre outros, organizações da agricultura familiar, da rede socioassistencial e equipamentos públicos de alimentação e nutrição, de modo a combinar a disponibilidade dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, principalmente para que as compras sejam executadas atendendo aos objetivos pré-estabelecidos.

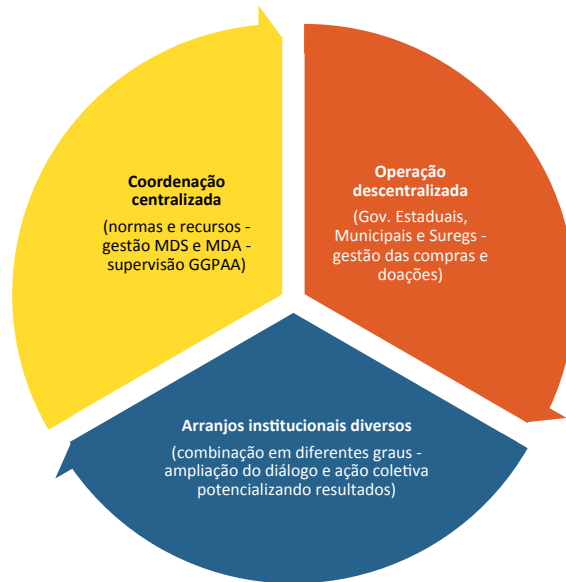
Os processos locais também devem fomentar o envolvimento dos sindicatos de trabalhadores rurais, movimentos sociais, organizações não governamentais, instituições de assistência técnica e prefeituras municipais, além de conselhos ou instâncias de controle social, compostos por representantes do governo e da sociedade.

SAIBA MAIS

Quanto maior o diálogo e a ação coletiva entre os atores e as políticas públicas, maiores são as potencialidades desencadeadas em termos produtivos, econômicos e sociais para o desenvolvimento local. Atrair a participação de outras esferas de governo é importante não só na agregação de capacidade operacional, como também pelo estímulo à abertura de mercados institucionais para a agricultura familiar.

Esse modelo de gestão busca formas eficientes de equacionar as questões operacionais de acordo com a modalidade do PAA implementada e as condições objetivas existentes. O grande número de atores envolvidos no planejamento, implementação e monitoramento do PAA requer organização e comprometimento para que a operação seja bem-sucedida (Figura 1).

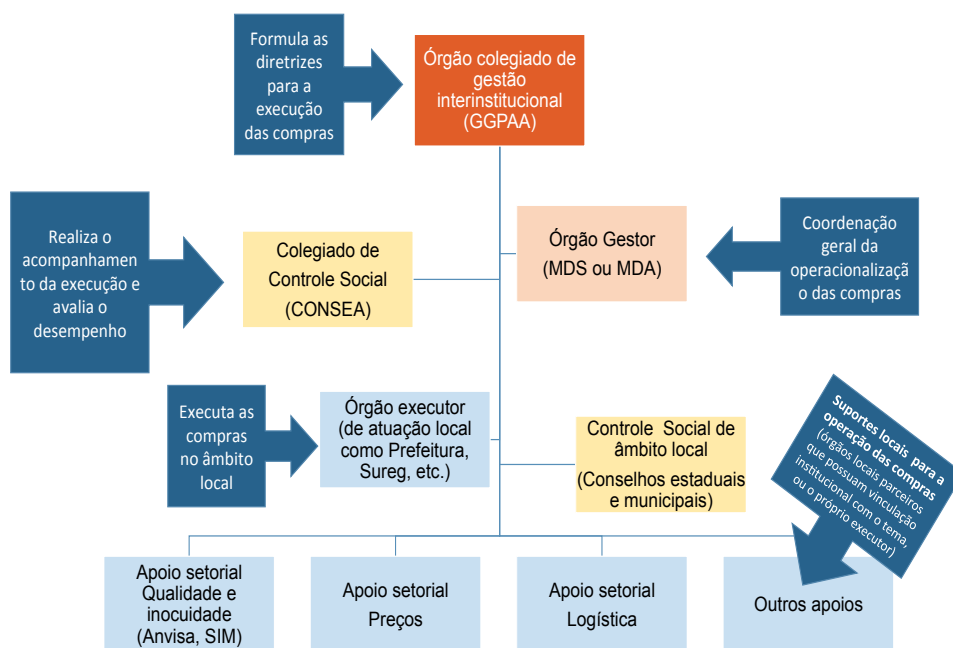
Figura 1: Combinação de elementos de coordenação, operação e arranjos institucionais para a execução do PAA



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)

Como ilustra a Figura 2, a execução do PAA é integrada, articulada e inclusiva, com a participação de todos os órgãos que possam ampliar o diálogo e a integração com políticas públicas. A construção de instâncias colegiadas como o GGPA para estabelecer diretrizes e acompanhar a execução do programa é uma forma efetiva de implementar a intersectorialidade e a transversalidade no PAA. A operação descentralizada possibilita a adequada interação entre produção e consumo no âmbito local.

Figura 2: Funcionamento e atribuições dos órgãos na execução do PAA



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)

A decisão quanto ao modelo de gestão a ser adotado está vinculada às opções de cada país, sua realidade e as condições objetivas para realizar as compras da agricultura familiar. Portanto, não é apenas uma escolha entre os formatos centralizados ou descentralizados, mas sim a montagem do melhor arranjo para combinar a disponibilidade dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, a fim de que as compras da agricultura familiar possam ser implantadas de forma satisfatória.

Ao implantar programas de aquisição de alimentos, é importante que os países designem uma entidade como coordenadora do processo e constituam um comitê intersetorial para se responsabilizar pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da sua execução.

No último texto dessa série, será apresentado um breve histórico do PAA brasileiro, mostrando a evolução do programa desde 2003.