
NOTA TÉCNICA 1/2022

FIAN BRASIL

O DHANA E O PROGRAMA ALIMENTA BRASIL:
RISCOS E RETROCESSOS NAS COMPRAS PÚBLICAS DE
ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR



Brot
für die Welt



FIAN
BRASIL

MISEREOR
IHR HILFSWERK



FIAN
BRASIL

O DHANA E O PROGRAMA ALIMENTA BRASIL: RISCOS E RETROCESSOS NAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

As informações contidas nesta nota técnica foram atualizadas até o dia 30 de novembro de 2021.

TEXTO FINAL

Sílvia Isoppo Porto

- Professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e ex-diretor da Conab (2003-2011).

Julian Perez-Cassarino

- Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS - Campus Laranjeiras do Sul), integrante da Rede PESAN e FBSSAN

Priscila Diniz

- Engenheira de alimentos, assessora de advocacy da ACT Promoção da Saúde e membro da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável.





FIAN
BRASIL

EXPEDIENTE

A FIAN Brasil é uma seção da FIAN Internacional, organização de direitos humanos que trabalha há 30 anos pela realização do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas. No Brasil, a FIAN acompanha e monitora, desde 2000, casos de violações deste direito, incidindo sobre o poder público e realizando ações de formação e informação.

Gestão FIAN Brasil 2021-2024

Conselho Diretor

Diretor Presidente: Enéias da Rosa
Diretora Vice-presidente: Norma Alberto
Diretora Financeira: Sonia Costa
Diretora de Articulação: Miriam Balestro
Diretora de Formação: Lucas Prates

Conselho Fiscal

Titulares: Delzi Castro e Suemelberne Alves de Lucena
Suplente: Célia Varela Bezerra

Secretária Geral: Valéria Torres Amaral Burity

Secretaria Executiva

Assessora de Direitos Humanos: Nayara Côrtes Rocha
Assessora de Direitos Humanos: Paulo Asafe Campos Spínola
Assessora de políticas públicas: Vanessa Manfre Garcia de Souza
Assessor de Gestão: Arlãn Monção
Assessora Técnica Administrativa: Paula Bernardes
Assessor de Comunicação: Pedro Biondi

Nota Técnica

Esta Publicação divulga resultados de estudos, análises e pesquisas desenvolvidas pela FIAN Brasil com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas e incidência política.

As publicações da FIAN Brasil estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas).

Acesse: <http://www.fianbrasil.org.br>

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Fonte de todas imagens e ilustrações site www.canva.com

Endereço: CLN 413, Bloco A, Salas 219-220 Asa Norte - Brasília/DF. CEP: 70.876-510

Telefone: (61) 3224-0454

E-mail: fian@fianbrasil.org.br

www.fianbrasil.org.br

SUMÁRIO

- 05 Introdução
- 06 Os Auxílios de Inclusão Produtiva Rural e Urbana
- 06 1. Auxílio Inclusão Produtiva Rural
- 07 2. Auxílio Inclusão Produtiva Urbana
- 09 Compras Públicas da Agricultura Familiar: uma história recente e transformadora
- 09 O Programa de Aquisição de Alimentos e a realização do Dhana
- 14 A MP1061/21 e o Programa Alimenta Brasil
- 17 O PAA precisa de avanços, mas estes não virão do Alimenta Brasil
- 20 Alguns caminhos possíveis

INTRODUÇÃO

A presente nota técnica tem por finalidade analisar as propostas contidas na Medida Provisória 1061/2021, publicada no dia 9 de agosto de 2021. Trataremos especialmente do programa Alimenta Brasil, proposto na MP como um “substituto” do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003. Aproveitamos o ensejo para fazer uma breve análise também dos programas de auxílio Inclusão Produtiva Rural e Inclusão Produtiva Urbana, pois em especial o de inclusão rural dialoga fortemente com as aquisições de alimentos da agricultura familiar.



A medida provisória (MP) citada estabeleceu mudanças no Bolsa Família que vêm sendo criticadas por especialistas em políticas sociais e também pela mídia. Uma dessas críticas diz respeito ao desenho institucional do programa Auxílio Brasil, que substitui o Bolsa Família, entre outros fatores devido ao seu caráter eminentemente eleitoreiro, uma vez que pensado às vésperas do ano eleitoral e num momento em que o governo Bolsonaro encontra-se politicamente desgastado e mal avaliado nas pesquisas de opinião pública. Porém, aqui, buscaremos fazer uma análise de cunho técnico e político sobre os possíveis efeitos da MP na realização do Dhana, em particular junto ao público da agricultura familiar e camponesa.

A MP cria ainda o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao reconhecido Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). À primeira vista, considerando o que foi proposto, essa desconstrução e (re)construção da institucionalidade aparenta estar focada muito mais no apagamento da memória institucional do que na qualificação ou inovação dos programas existentes. No caso dos Auxílios de Inclusão Produtiva (Rural e Urbana), os critérios de participação são descabidos e o desenho institucional é, no mínimo, questionável, além de instituir tratamento diferenciado para o público rural e urbano quanto à devolução do benefício recebido e ao limite de tempo para recebimento do auxílio.

- OS AUXÍLIOS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL E URBANA

1. Auxílio Inclusão Produtiva Rural

O Auxílio Inclusão Produtiva Rural (Seção V, Art. 14) visa incentivar “a produção, doação e consumo de alimentos saudáveis pelos agricultores familiares” que sejam, ao mesmo tempo, beneficiários do Programa Auxílio Brasil e, portanto, devem estar no CadÚnico. Pela proposta, essa modalidade de auxílio se parece em alguns aspectos com o “inclusão produtiva” do Brasil Sem Miséria (BSM), embora numa versão piorada, como veremos a seguir.

Do ponto de vista operacional, o Auxílio Inclusão Produtiva Rural será concedido mensalmente, mas a continuidade do seu pagamento está condicionada – a partir do terceiro mês (período de carência) – à doação de alimentos como pagamento parcial do valor recebido no ano. Esses alimentos dados em pagamento serão doados a “famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas pela rede educacional e socioassistencial” (§ 1º, Art. 14). A MP prevê que o valor a ser pago será definido por meio de regulamentação do grupo gestor do Programa Alimenta Brasil, que substitui o PAA, evidenciando que faria todo sentido esse auxílio estar relacionado com o público do PAA, agora Alimenta Brasil, como foi no caso do Brasil Sem Miséria. Essa exigência é totalmente descabida, sobretudo devido ao perfil socioeconômico das pessoas que podem acessar esse auxílio e à indisponibilidade de excedentes produtivos alimentares por parte desse público, que mal tem o que comer. Outro aspecto que chama atenção é a diferenciação de tratamento do público beneficiário entre os dois auxílios, Inclusão Produtiva Rural e Inclusão Produtiva Urbana. Neste último caso, os recursos não são de natureza reembolsável.



Essa exigência poderá acentuar ainda mais a situação de insegurança alimentar e nutricional das famílias que foram contempladas pelo auxílio, sobretudo aquelas que dispõem de baixo volume de excedentes alimentares. Mesmo assim, terão que entregar parte da sua produção como pagamento da parcela devida, em detrimento da melhoria do autoabastecimento alimentar. Claramente, esse desenho institucional desconsidera a complexidade e a diversidade social do público beneficiário, além das diferenças regionais.

Além do Inclusão Produtiva Rural prever o pagamento parcial dos benefícios, não há qualquer previsão de cobertura de seguro rural caso a família destine os recursos ao preparo do plantio de uma cultura alimentar. Desse modo, ocorrendo perdas em decorrência de problemas climáticos, as famílias que acessarem esses recursos estarão ainda totalmente vulneráveis. Além da perda da safra, passariam a ter uma dívida.

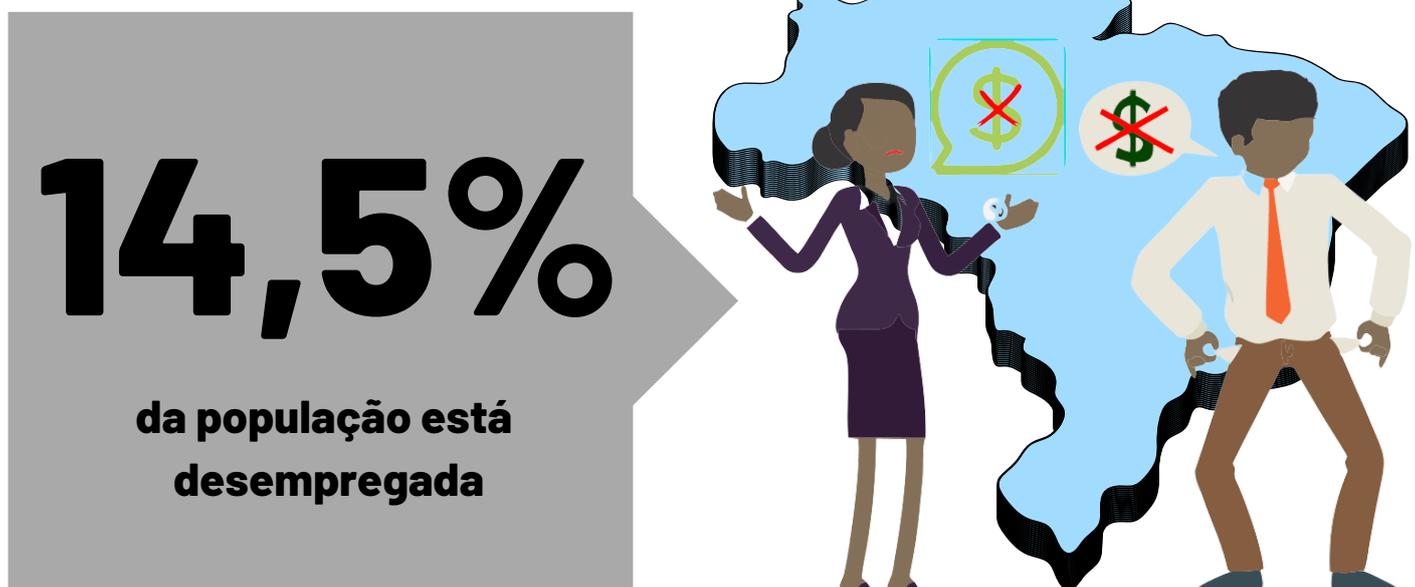
Tabela 1 - Comparativo entre Inclusão Produtiva do BSM e do Auxílio Brasil

Ações	Inclusão Produtiva do Brasil Sem Miséria	Auxílio Inclusão Produtiva Rural do Auxílio Brasil
Prazo para recebimento do auxílio	24 meses, sem previsão de novo acesso	36 meses, carência de mesmo período, abre a possibilidade de novo acesso
Pagamento do benefício	Recursos não reembolsáveis	Pagamento parcial em doação de alimentos
Vínculo com	Bolsa Família e PAA	Auxílio Brasil
Pagamento do benefício	04 parcelas de R\$ 600, condicionado ao acompanhamento técnico	Mensal, condicionado ao pagamento parcial do valor recebido a partir do 3º mês, sem previsão de assistência técnica

Fonte: Brasil, 2011; 2021 – Elaboração: Sílvio Isoppo Porto

2. Auxílio Inclusão Produtiva Urbana

Das propostas inseridas nessa MP, a Inclusão Produtiva Urbana poderia ser considerada uma iniciativa relevante, mas infelizmente tende a ser muito limitada, além de a elegibilidade do público ser equivocada. Para acessar esse auxílio, a pessoa deve simultaneamente ser beneficiária do Auxílio Brasil e comprovar vínculo formal de emprego. Essa última exigência é tão descabida quanto o pagamento parcial do benefício (em alimentos) no caso da Inclusão Produtiva Rural.



O país tem atualmente 14,5% da população desempregada (IBGE, 2021)¹, mais de 19 milhões de pessoas passando fome², a economia afetada pela pandemia e inflação nos preços dos alimentos. Mesmo assim, o governo lança uma medida de “inclusão produtiva” que não considera a realidade do país. Desse modo, o que as organizações e movimentos sociais do campo e da cidade reivindicam é que o governo federal promova ações efetivas, destinadas ao fomento à produção de alimentos e à geração de emprego e renda. É fundamental que o Estado brasileiro assegure investimentos que possibilitem a inclusão de milhões de pessoas que vivem nas favelas das grandes cidades brasileiras, sobretudo de mulheres negras (chefes de família), que também são as mais afetadas pela fome, e da juventude negra, que sofre com a falta de oportunidade e com o racismo estrutural. Outra área que merece atenção é a agricultura urbana – ações dessa natureza têm potencial para ampliar a produção e a disponibilidade de alimentos saudáveis para o público que vive na periferia das cidades.



¹ Disponível em: <http://olheparaafome.com.br>. Acesso em: 17 ago. 2021.

² Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/08/31/brasil-tem-mais-de-14-milhoes-de-desempregados-apon-ta-ibge.ghtml>. Acesso em: 1º set. 2021.

COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA HISTÓRIA RECENTE E TRANSFORMADORA

- O Programa de Aquisição de Alimentos e a Realização da Dhana

A ascensão do governo Lula trouxe a questão do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição para o centro do debate nacional. Entre as políticas construídas visando a promoção da SAN no Brasil, uma das ações que ganhou mais destaque foi a abertura do mercado institucional para as aquisições da agricultura familiar. Para sua viabilização, os mecanismos legais foram adequados à realidade deste público, por exemplo, dispensando licitação dentro de determinados limites de aquisição por família, visando inicialmente a oferta de alimentos em instituições de assistência social. O que se procurava era articular a necessidade de alimentos gerada pelas políticas de assistência social e abastecimento com a necessidade de comercialização da agricultura familiar, criando um círculo virtuoso econômico, social e ambiental nos âmbitos local e regional (MICHELATO et al, 2016).



Essa primeira iniciativa se instituiu por meio do chamado Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que, com o decorrer do tempo, foi aprimorando seus procedimentos de aquisição, bem como as modalidades de acesso ao programa criado no segundo semestre de 2003. O PAA nasceu por meio do artigo 19º da Lei 10.696, de 2 de julho de 2003.

O programa veio acompanhado de várias inovações no contexto de uma política pública: i) recorte de público (agricultura familiar e assentados da reforma agrária, passando a incorporar também povos indígenas e povos e comunidades tradicionais); ii) compra sem processo de concorrência pública; ação direta de aquisição por parte do Estado; iii) preços pagos na aquisição, respeitando e levando em consideração as especificidades regionais e; iv) gestão compartilhada entre cinco ministérios (MICHELATO et al, 2016).

O PAA foi fundamental para a revitalização da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no contexto das ações do Fome Zero, a partir de 2003. O programa legitimou a Conab junto a centenas de organizações vinculadas à agricultura familiar camponesa, comunidades tradicionais, povos indígenas e lideranças dos movimentos sociais. Entre 2003 e 2020, a Conab destinou ao PAA cerca de R\$ 4,3 bilhões, tendo adquirido mais de 500 tipos de alimentos diferentes e beneficiado, só em 2012, ano de maior execução do programa, mais de 18 mil entidades que atuavam no atendimento a pessoas em situação de insegurança alimentar. O PAA é reconhecido internacionalmente e serve de referência para a Agência das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e para o Programa Mundial de Alimentos (PMA), na implementação de compras de alimentos diretamente de famílias camponesas em diversos países da África e América Central.

“

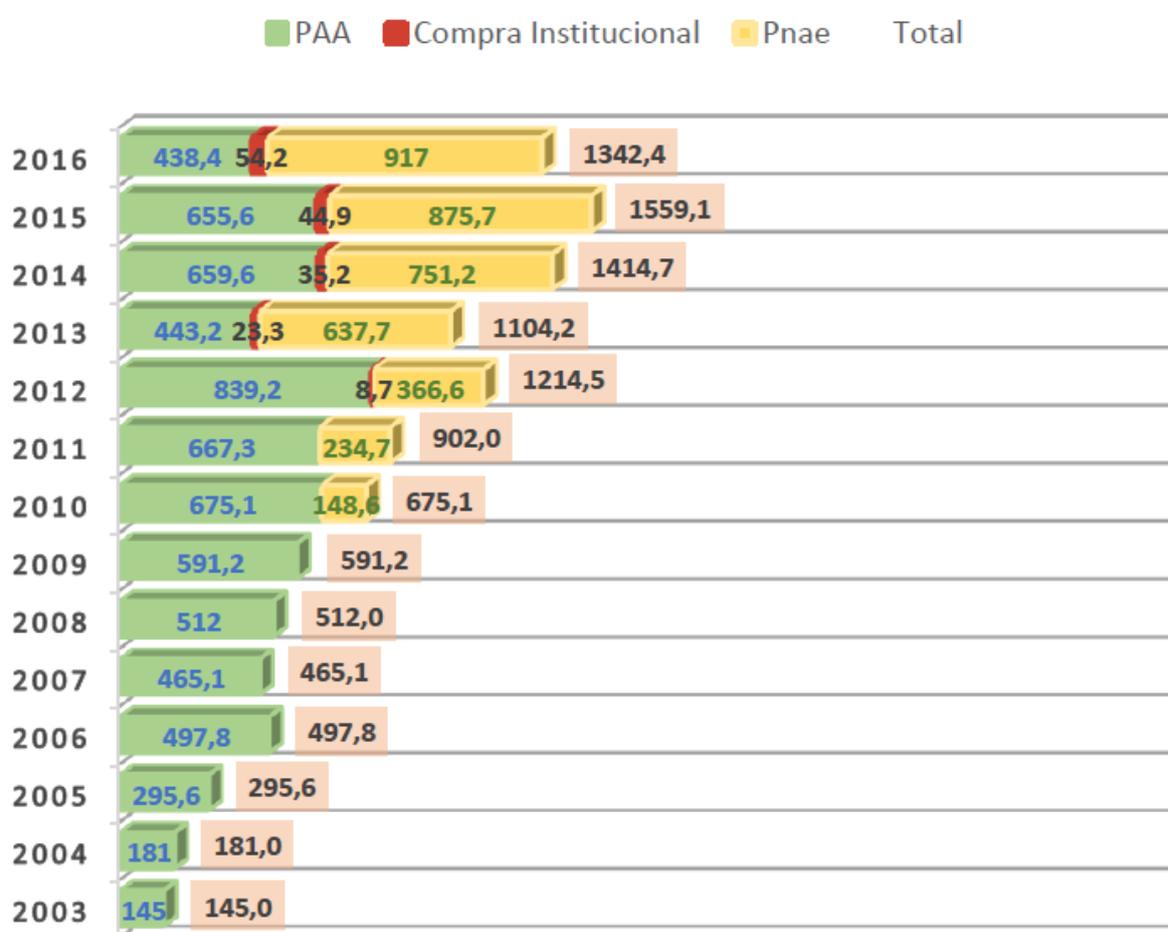
Entre 2003 e 2020, a Conab destinou ao PAA cerca de R\$ 4,3 bilhões, tendo adquirido mais de 500 tipos de alimentos diferentes...

”



No cômputo geral, o PAA, somando todas suas modalidades, teve um orçamento crescente entre 2003 e 2012, e, por consequência, um aumento nos números de sua execução nesse período, passando por uma redução de verbas entre 2013 e 2016, mas ainda assim mantendo bons volumes de disponibilização orçamentária. O gráfico 1 traz os dados globais do orçamento do PAA (em verde claro), dados da modalidade Compra Institucional (em vermelho), que conta com orçamento das próprias instituições federais, e o avanço das aquisições no Pnae a partir de 2010 (em amarelo).

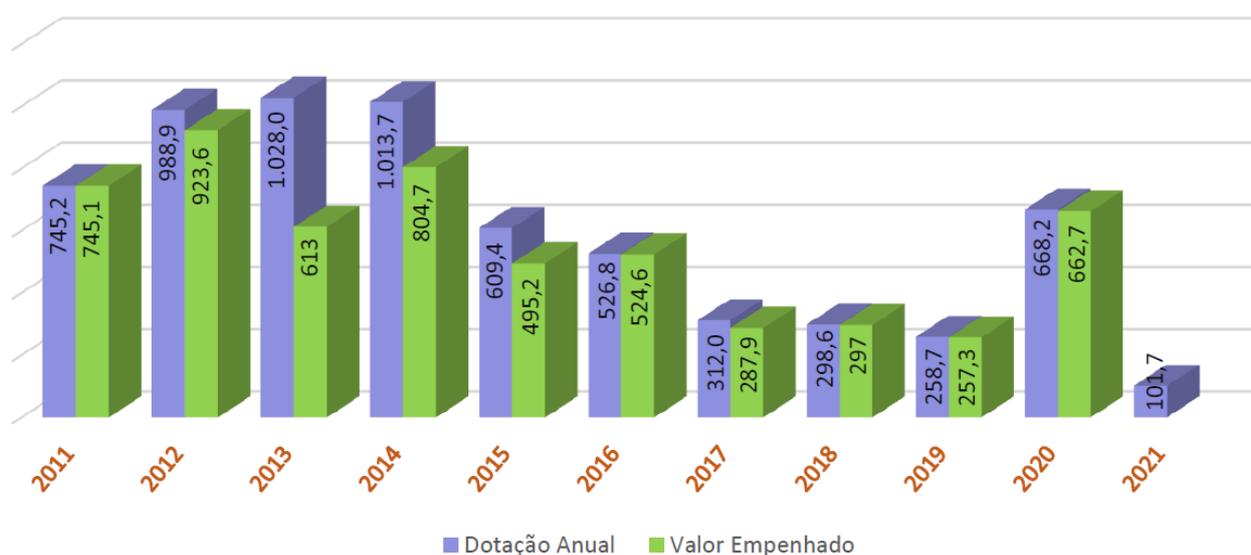
Gráfico 1 - Evolução das Compras Públicas da Agricultura Familiar no Brasil 2003 a 2016 (em milhões de Reais)



A partir de 2016, o programa entra numa fase de redução drástica de orçamento, oriunda, fundamentalmente, da mudança de orientação política no Executivo federal fruto do golpe parlamentar que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff. A agenda neoliberal passa então a ser a orientação política hegemônica, comprometendo o orçamento e a execução da grande maioria das ações no campo da SAN e do Dhana.

A eleição de Jair Bolsonaro acentuou este quadro. A articulação entre o desmonte da agenda de SAN – simbolizada pela extinção do Consea no primeiro decreto presidencial – e a incompetência política e gerencial levou à extinção ou à fragilização do complexo conjunto de políticas que compunham a ação Fome Zero, entre elas o PAA, que passou a contar com cada vez menos recursos para sua execução. Os dados do gráfico 2 mostram a evolução do volume de recursos aplicados nos últimos 10 anos, já considerando a correção pela inflação.

**Gráfico 2 - Orçamento PAA (R\$ milhões)
Ministério da Cidadania**



Fonte: SIOP/Ministério da Economia.

Obs.: considera apenas Ministério da Cidadania e modalidades Compra com Doação Simultânea e PAA Leite.
2020: valores incluem recursos extraordinários Covid; 2021: PLOA ainda não aprovada.

Em 2020, houve uma suplementação de R\$ 500 milhões para o PAA, fruto da mobilização popular, no Congresso Nacional, de mais de 800 entidades, organizações e redes da sociedade civil, do campo agroecológico e da segurança alimentar e nutricional em conjunto com os movimentos sociais do campo. Como se pode observar, há um decréscimo de investimentos desde 2013, sobretudo em função da Operação Agrofantasma, que discutiremos mais à frente. Porém, excetuando a destinação do montante

extraordinário do período de pandemia, a aplicação de recursos no programa foi decrescente nos últimos sete anos, com especial redução de investimentos a partir de 2017, primeiro ano com orçamento definido pela gestão Temer.

As reduções de orçamento se acentuam no governo Bolsonaro, chegando, em 2021, a uma previsão de cerca de R\$ 100 milhões de orçamento para o PAA, 10% do que chegou a ser aplicado no programa em 2012.

Além do orçamento diminuto destinado ao PAA em 2021, o governo federal não tomou nenhuma iniciativa para assegurar sua execução, preferindo apostar na edição do Alimenta Brasil. Porém, a questão que permanece no ar é sobre o que significa a reedição do programa com nova nomenclatura, uma vez que, concretamente, não houve uma decisão política nos últimos três anos de investir no PAA, pelo contrário, os dados mostram uma fragilização do mesmo e os menores níveis de execução desde que foi criado em 2003. A esta redução de orçamento, evidentemente, corresponde uma drástica redução no número de agricultores/as sujeitos do programa. Em 2012, cerca de 184 mil agricultores/as doaram alimentos e/ou sementes, já em 2019, este número caiu para cerca de 39 mil agricultores/as, evidenciando o recuo violento que a política sofreu nos últimos anos.

“

As reduções de orçamento se acentuam no governo Bolsonaro, chegando, em 2021, a uma previsão de cerca de R\$ 100 milhões de orçamento para o PAA, 10% do que chegou a ser aplicado no programa em 2012.

”



- MP 1016/21 E O PROGRAMA ALIMENTA BRASIL

A edição da MP 1061, com a “criação” do Programa Alimenta Brasil configura-se o mais novo golpe sobre o já cambaleante PAA. Neste caso, trata-se sobretudo do apagamento de memória institucional do programa, haja vista as semelhanças do “novo” Alimenta Brasil com o PAA. A maior parte do texto da MP relativa ao Alimenta Brasil replica as formas de execução e funcionamento do PAA, porém cabe destacar que suprime a modalidade de aquisição de sementes – segundo fontes do governo, por oposição do Ministério da Cidadania à manutenção da mesma.

Cabe ressaltar que a experiência bem sucedida com o PAA – seja do ponto de vista do planejamento, gestão ou execução do mesmo – foi a base que possibilitou avançar na abertura das aquisições da agricultura familiar no Pnae. Estas, por sua vez, também avançaram rapidamente sua execução devido ao prévio conhecimento – por parte das organizações da agricultura familiar e camponesa, das escolas e das gestões estaduais e municipais – dos procedimentos burocráticos e das especificidades sociais, econômicas, culturais e ambientais da agricultura familiar. Da mesma forma, o PAA possibilitou a criação de um tecido social em torno das aquisições e entregas de alimentos da agricultura familiar, o que propiciou tanto o avanço político na legislação do Pnae quanto a sua boa execução desde os primeiros anos do programa.



Ou seja, é preciso compreender as políticas públicas para além da sua operacionalidade concreta e dos resultados objetivos que geram, inquestionáveis no caso do PAA. É necessário ver também o conjunto de referências de cunho legal, administrativo e gerencial que essas políticas proporcionam, fazendo com que um círculo virtuoso possa se estabelecer (quando há vontade política e espaço para participação social, é claro) no sentido de gerar, nas três esferas de governo, novas políticas que aprofundem o alcance de metas e objetivos para realizar o Dhana e promover a soberania e segurança alimentar e nutricional.

Ao supostamente criar um “novo” programa, mas de fato extinguindo o PAA, perdem-se também as referências em torno deste, em nível nacional e internacional, prejudicando sua replicação em outras realidades, bem como o surgimento de novas políticas inspiradas nos avanços do PAA.

Embora o conteúdo dessa MP apresente semelhanças entre o Alimenta Brasil e o PAA no que diz respeito aos objetivos e aos instrumentos de aquisição de alimentos, há uma série de indefinições em relação ao funcionamento do novo programa, sendo prevista apenas a sua regulamentação futura pelo poder Executivo.

O governo Bolsonaro já deu mostras do quanto despreza os temas relacionados à segurança alimentar e nutricional e à agricultura familiar camponesa. É nítida sua inação no combate à fome, à extrema pobreza, ao desemprego e à inflação nos preços dos alimentos, do gás de cozinha e da energia elétrica. O veto – pelo segundo ano consecutivo – ao projeto de lei que visava promover a produção de alimentos e o apoio à agricultura camponesa, comunidades quilombolas e povos indígenas, destinado a contornar as perdas geradas pela pandemia da Covid-19, é uma demonstração clara de que não se pode esperar que futuras regulamentações venham a fortalecer o caráter promotor do Dhana e da SSAN do Alimenta Brasil.³



³ Em 17/12/2021 o Congresso Nacional aprovou a derrubada do veto presidencial ao projeto de lei 823/2021, aprovando assim as medidas emergenciais de apoio a agricultoras e agricultores familiares impactados pela pandemia. A despeito dessa vitória proporcionada pelo legislativo, a indisposição do governo federal em regulamentar medidas que favoreçam o Dhana e a SSAN segue incólume.



Pelo contrário, o que se vê, pelo nulo diálogo do governo com as organizações da sociedade civil e pela já demonstrada inoperância nos mais diversos campos da gestão pública, é o estabelecimento de normas que não condizem com a realidade e que devem dificultar a implementação do programa.

Claramente, essa iniciativa do governo não passa de ação política para tentar fortalecer sua imagem junto à opinião pública, como se estivesse promovendo uma inovação institucional em prol da inclusão produtiva e da produção e distribuição de alimentos às famílias em situação de insegurança alimentar. Se a intenção do governo de fato fosse essa, em vez de desconstruir o PAA, bastaria ampliar os recursos financeiros destinados ao programa e garantir regularidade no aporte de dotação orçamentária, assegurando pelo menos R\$ 1 bilhão ao PAA anualmente.

“

A edição da MP 1061, com a “criação” do Programa Alimenta Brasil configura-se o mais novo golpe sobre o já cambaleante PAA. Neste caso, trata-se sobretudo do apagamento de memória institucional do programa...

”

O PAA PRECISA DE AVANÇOS, MAS ESTES NÃO VIRÃO DO ALIMENTA BRASIL

O governo federal possivelmente receberia apoio caso tomasse iniciativa para qualificar o PAA, visando ampliar as aquisições e distribuições de alimentos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, onde há maior incidência de pessoas em situação de insegurança alimentar (REDE PENSSAN, 2021)⁴, forte presença da agricultura familiar e grande contingente de comunidades tradicionais e povos indígenas.

Questões de gênero podem ainda ser incorporadas aos mecanismos de execução do programa a fim de garantir maior participação das mulheres. Há desafios importantes na emissão das Declarações de Aptidão ao Pronaf, notadamente junto a povos indígenas e comunidades tradicionais, por exemplo. Questões relativas ao limite anual por família, à retomada da modalidade de formação de estoques com pagamento em produto e, fundamentalmente, à garantia legal e institucional de orçamento para o programa são alguns dos aspectos que devem ser debatidos e aprimorados no programa.

O governo Bolsonaro, no entanto, propôs a desconstrução do PAA e apresentou como substituto o Alimenta Brasil, o que gerou uma enorme apreensão nas organizações da agricultura familiar camponesa uma vez que o formato operacional do “novo” programa ainda será regulamentado.

Além disso, a MP diz que o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) será a instância de controle social, muito embora o próprio governo Bolsonaro tenha sido responsável pela extinção do Consea Nacional, assim como de outros espaços de concertação política, no primeiro ato de seu mandato (BRASIL, 2019)⁵. Ou seja, falta clareza – ou há uma clara intenção – sobre o papel do programa na construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



⁴ Disponível em: <http://olheparaafome.com.br>. Acesso em: 17 ago. 2021.

⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 2 set. 2021.

(SISAN), confusão esta que se replica nos níveis estaduais e municipais, levando à desmobilização social e institucional em torno do sistema.

Esta situação em particular dá claros indícios da total falta de preparo da equipe em torno do programa e, principalmente, da falta de planejamento do governo Bolsonaro na concepção de políticas públicas, uma vez que prevê, dentro do programa proposto, a atuação de uma instância extinta pelo próprio governo logo após a posse. Evidencia-se ainda mais o caráter oportunista da suposta reformulação do programa, mudando somente sua alcunha, sem sequer rever de forma consistente seu funcionamento ou ainda propor algo que viesse a qualificá-lo.

O posicionamento do Ministério da Cidadania frente a essa medida provisória, considerando a primeira minuta, deixou clara sua intenção de implementar o programa Alimenta Brasil exclusivamente por meio dos municípios. O texto dessa minuta elaborada pelo Ministério



havia suprimido os estados e a Conab como executores do Alimenta Brasil, diferentemente do que ocorre no PAA. O texto que foi posteriormente publicado reverteu essa exclusão, aproximando-se do desenho institucional do PAA. Segundo informações internas do governo, essa reversão se deu a partir da incidência política do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que pretende de alguma maneira se manter vinculado, por meio da Conab, à implementação das compras públicas da agricultura familiar.

Embora tenham sido mantidos os estados e a Conab, essa participação depende sobretudo de decisão política do Ministério do Cidadania, uma vez que a quase totalidade dos recursos alocados para o programa está vinculada ao seu orçamento. Dessa forma, caso o Cidadania queira seguir com a pretensão inicial de atuar apenas com os governos municipais, bastaria estabelecer termos de adesão exclusivamente com as prefeituras. Outra fonte do governo sinalizou que a intenção do Mapa é seguir executando a formação de estoque e utilizar a modalidade da compra institucional para promover a aquisição de sementes nativas/adaptadas, ação para a qual terá de prever dotação orçamentária específica. O uso dessa modalidade para compra de sementes deverá restringir ainda mais essas operações, uma vez que a modalidade se destina exclusivamente a organizações que possuem DAP jurídica.

Cabe salientar que essa opção pelos entes federados não é algo novo. Desde 2012, com o estabelecimento do termo de adesão, e sobretudo a partir de 2013, com o processo de criminalização de agricultores/as familiares ges-

tores/as da Conab – por meio da operação Agrofantasma, coordenada pelo ex-juiz Sérgio Moro⁶–, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) buscou intensificar o repasse de recursos para estados e municípios.

Essa iniciativa ocorreu em detrimento das operações de aquisição de alimentos realizadas por meio de organizações produtivas vinculadas à agricultura familiar camponesa contratadas pela Conab. Cabe salientar que essas operações do PAA, além de empoderar as organizações sociais, representam uma importante inovação institucional. Essas organizações foram determinantes para capilarizar a presença do PAA em todos os estados brasileiros, em cerca de 40% dos municípios do país, promovendo a incorporação de organizações bastante heterogêneas e adquirindo uma grande diversidade de alimentos. A desconstrução institucional do PAA gera efeitos sobre a própria institucionalidade do SISAN e, fundamentalmente, sobre o tecido social que se agregou em torno do programa em seus primeiros 15 anos de execução. A implementa-

ção do programa diretamente via organizações sociais propiciou a criação de redes locais e regionais que articulavam organizações da agricultura familiar e camponesa, instituições assistenciais e beneficentes, rede pública de ensino, ONGs, associações de bairro, pastorais, igrejas de diversas matrizes, entre várias outras que se encontraram frente a frente na execução cotidiana do programa. Esta trama vem sendo debilitada pela fragilização e fragmentação das políticas, bem como pelo seu aparelhamento político, centrando sua execução única e exclusivamente por meio dos poderes públicos locais, como parece ser a orientação do Alimenta Brasil.

Nesse contexto de mudança institucional, é fundamental que as organizações vinculadas ao PAA, movimentos sociais e redes do campo agroecológico e de SAN se mobilizem para evitar que a MP seja convertida em lei pelo Congresso Nacional, mobilizando-se pela qualificação do PAA por meio de ajustes normativos e maior aporte de recursos orçamentários e financeiros.



⁶ A operação Agrofantasma apurou denúncias de supostos desvios no PAA no Paraná, após prender preventivamente e manter em cárcere por até 60 dias mais de dez agricultores/as, funcionários da Conab e profissionais de extensão rural, causando o desmantelamento de organizações e famílias agricultoras. Apesar de a operação ter provocado um terremoto institucional em torno do programa, todo/as o/as acusado/as foram inocentados, sem receber nenhum tipo de reparação por parte do Estado pelos danos causados.

ALGUNS CAMINHOS POSSÍVEIS

Está claro que, ante a publicação da MP 1061/21, a agenda em torno do PAA é a manutenção do programa e de seu marco legal tal qual se encontra estabelecido hoje em dia. Evitar o apagamento da memória política e institucional do programa é fator chave para o fortalecimento de sua institucionalidade e, por conseguinte, da institucionalidade da própria SAN como objetivo orientador de políticas públicas.

Quanto à execução do Alimenta Brasil, esta pouco difere do que historicamente vem sendo feito no PAA, como já foi dito. Cabem, porém, algumas ressalvas: a extinção da modalidade sementes, o apagamento das instâncias e espaços institucionais de diálogo com a sociedade civil e, fundamentalmente, o processo de regulamentação pelo Executivo, onde não há qualquer transparência e diálogo com a sociedade civil e onde podem, efetivamente, implantar-se medidas que fragilizem ainda mais a execução do programa ou o tornem meio para o aparelhamento de estruturas políticas a partir de uma ideologia única.

Quanto à modalidade sementes, sua extinção não deve gerar impactos profundos, uma vez que é possível viabilizar a doação de sementes pela modalidade de doação simultânea. Ou seja, um ajuste de ordem burocrática pode resolver a questão.



Cabe um importante debate junto ao Legislativo em relação ao Alimenta Brasil quando da apreciação da MP. Parece evidente a contradição em aprovar um conteúdo legal que já foi debatido, apreciado e aprovado nas duas casas legislativas. Ou seja, considerando que quase a totalidade do corpo legal do Alimenta Brasil se resume a uma cópia do PAA, qual seria o sentido de legislar sobre um tema já legislado? Perde assim consistência e relevância o debate em torno da nova nomenclatura do programa, evidenciando seu caráter oportunista do ponto de vista político.

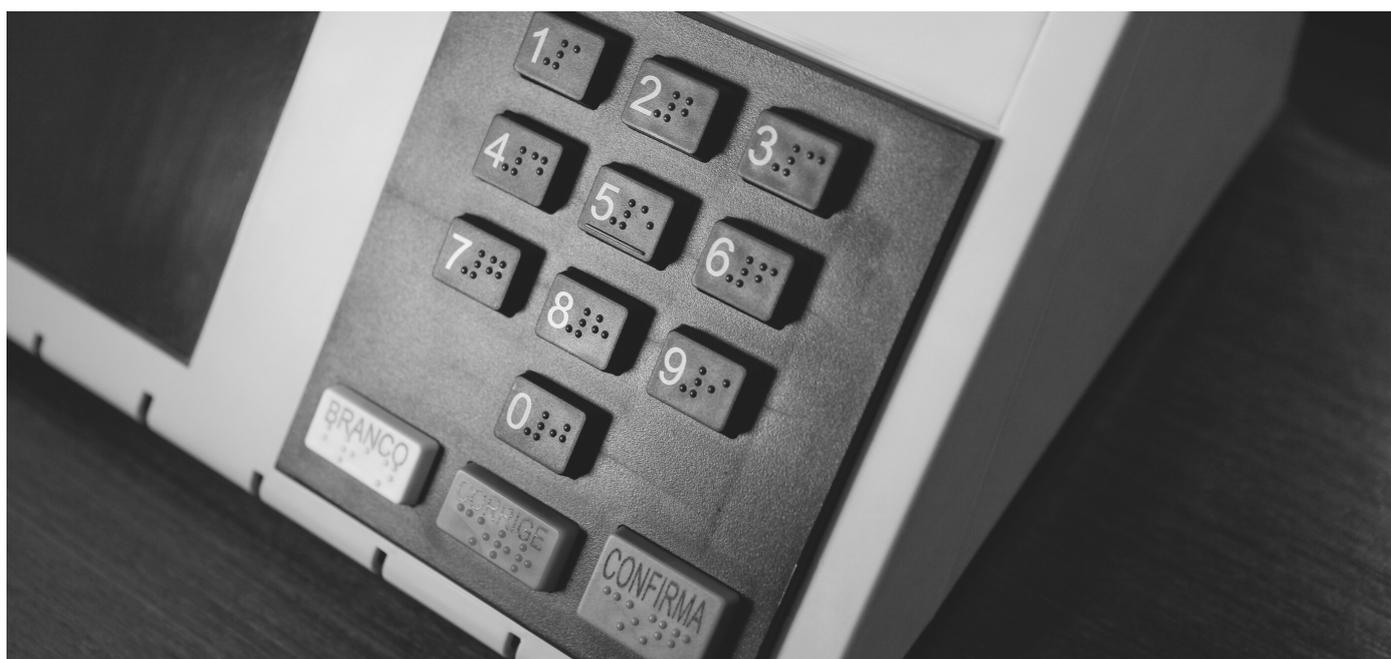
Porém, o que se considera como elemento chave da discussão é efetivamente a destinação de orçamento adequado às demandas do programa e às urgentes necessidades de superação da drástica situação de fome da qual padece quase um quinto da população brasileira e, portanto, da garantia do Dhana como direito constitucional.

Este mesmo debate em torno do orçamento da política poderia ser instaurado no âmbito jurídico. É evidente o descaso com a política no atual governo, evidenciado pela drástica redução de orçamento na execução do programa e, portanto, do número de famílias de agricultores/as fornecedores/as e de pessoas que recebem as doações de alimentos. Assim, caracteriza-se um retrocesso social tanto na geração de renda para as famílias agricultoras, quanto no acesso aos alimentos para as famílias que os recebem. Cabe ao Judiciário aprofundar esta leitura e analisar o cabimento de ações jurídicas em função do evidente retrocesso na política.

O dramático avanço da ISAN sobre os lares das famílias brasileiras exige políticas e orçamentos adequados ao seu enfrentamento. O Brasil levou 11 anos para construir e implementar as ações necessárias para a superação da fome e da miséria no país. Longe de acreditarmos que todas as soluções já estão dadas, o fato é que existem caminhos e alternativas legais e institucionais já criadas e prontas para serem implementadas, basta vontade política e execução orçamentária adequadas para tanto.

A suposta criação de um “novo” programa (Alimenta Brasil) em nada responde às urgentes demandas de realização do Dhana no país, assim como não evidencia nenhum tipo de prioridade neste campo, uma vez que a simples destinação de orçamento já ajudaria a solucionar a questão. Em 2020, o governo se viu forçado a tanto, e destinou R\$ 500 milhões de orçamento extraordinário ao PAA, totalizando mais de R\$ 600 milhões em execução.

Em 2021, menos de R\$ 100 milhões foram destinados à política. Considerando que o quadro de ISAN só se agravou de 2020 para cá, mudar o nome do programa sem lhe destinar o orçamento que a situação de emergência atual demanda soa mais como descaso do que preocupação em combater os sérios problemas sociais que o país enfrenta, ficando cada vez mais claro o caráter eleitoreiro da ação, tomada há menos de um ano das próximas eleições presidenciais.





FIAN
BRASIL

Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK



FIAN BRASIL - ORGANIZAÇÃO PELO
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E
À NUTRIÇÃO ADEQUADAS

WWW.FIANBRASIL.ORG.BR