



SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDO COMPARATIVO DAS DIFERENTES MODALIDADES DO PAA-REGIÃO NORDESTE

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Brasília, março de 2006

Sumário Executivo

1. Apresentação

A pesquisa ora apresentada, intitulada “Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA - Região Nordeste”, foi executada no período de maio de 2005 a março de 2006 pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/ Universidade de São Paulo (ESALQ/USP), com cooperação internacional da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO (Projeto UTF/BRA/064 – Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz - FEALQ).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem a finalidade de contribuir com a segurança alimentar e nutricional de grupos populacionais vulneráveis atendidos pela Rede de Proteção Social por meio da distribuição de alimentos.

O Programa adquire os produtos agropecuários produzidos por pequenos agricultores familiares, dispensando-se a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. À época da pesquisa o valor máximo estabelecido para acesso ao programa era de R\$2.500,00 ao ano por agricultor, sendo quatro as modalidades do PAA¹, a saber:

- a) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)
- b) Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF);
- c) Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF);
- d) Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF).

Os atores envolvidos neste processo eram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Grupo Gestor que conta com representantes do MDS e dos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); além dos estados municípios. A Conab era responsável pela execução das modalidades de compra “a”, “b” e “c”, enquanto que a modalidade “d” ficava a cargo dos estados e municípios.

O objetivo geral deste estudo foi avaliar a efetividade do Programa em suas quatro modalidades. Os objetivos específicos consistiram em: 1) comparar a cadeia de

1 Mais informações sobre o PAA e suas modalidades podem ser acessadas no sítio eletrônico do MDS: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa> e em Paganini, S. In: MDS. Fome Zero Uma História Brasileira. Brasília, 2010.

implementação das diferentes modalidades do programa, mapeando os fluxos de todas as etapas de sua implementação (divulgação, inscrição dos agricultores, seleção dos beneficiários, aquisição dos alimentos, entrega dos produtos, etc.); e 2) avaliar as percepções dos agricultores que constituíam o público alvo do Programa, fossem os beneficiados ou não beneficiados.

2. Metodologia

O estudo utilizou técnicas de investigação qualitativas e quantitativas. Foram entrevistados agricultores familiares beneficiários, agricultores familiares não beneficiários (público controle), gestores municipais, gestores estaduais, gestores da Conab, entidades beneficiárias e associações de agricultores.

A amostra abrangeu seis Unidades da Federação da Região Nordeste – Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Bahia –, nas quais existe uma maior atuação do PAA. Nestes estados foram selecionados os municípios de maior intensidade operacional do Programa, ou seja, aqueles em que havia a maior probabilidade de encontrar agricultores envolvidos nas modalidades CDAF e CAAF e aqueles onde eram realizadas as maiores transações.

Nesse sentido, ressalta-se que o plano amostral foi não-probabilístico estratificado e incluiu agricultores e associações beneficiárias de cada uma das quatro modalidades, entidades receptoras dos alimentos do CAEAF-DS² e CDLAF, assim como um conjunto de não beneficiários. Destaca-se, neste sentido, a limitação da amostra, enfatizando que esta não permite a realização de inferências estatísticas para o universo de beneficiários do Programa e outros atores envolvidos.

No total, foram elaborados sete tipos distintos de questionários, totalizando 398 questionários aplicados entre os seguintes atores: 250 beneficiários (57 do CDAF, 31 do CDLAF, 115 do CAAF, 21 do CAEAF-DS, 20 do CAEAF-FE² e 6 que participaram de mais de uma modalidade), 25 associações beneficiadas, 62 agricultores familiares não beneficiários e 38 entidades beneficiadas, 14 gestores locais ligados ao CDLAF, 7 gestores da Conab e 2 gestores estaduais do MDS.

Além das entrevistas, os pesquisadores de campo fizeram registros qualitativos sobre as diferentes realidades com as quais conviveram. Estes registros ilustraram aspectos que estavam fora do escopo de análise dos questionários, como por exemplo, desvio de recursos do Programa e cobrança de taxas indevidas para a participação dos agricultores.

Neste estudo foi realizada uma análise de cluster³, que tem como objetivo

2 CAEAF-FE: Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – Formação de Estoque

3 Análise estatística que permite agrupar conjuntos de casos semelhantes entre si no mesmo cluster em função de um conjunto de variáveis.

concentrar a análise em um reduzido grupo de Agricultores Familiares que tivessem características semelhantes entre si e diferenciadas entre os grupos.

Foram utilizadas as seguintes variáveis de bem-estar para criar os diferentes grupos de agricultores familiares: condições de moradia e a infraestrutura para a moradia. A partir, daí foram criados quatro perfis de agricultores familiares beneficiários, em ordem decrescente de bem-estar: A, B, C e D. Os critérios utilizados foram os seguintes: A: 5 cômodos ou mais, com banheiro e água encanada; B: 5 cômodos ou mais, com banheiro ou água encanada; C: 4 cômodos ou menos, com banheiro ou água encanada e D: 4 cômodos ou menos, sem banheiro e sem água encanada. Definidos os perfis, eles foram validados por outros indicadores como área de propriedade, taxa de analfabetismo, propriedade da terra e posse de meio de transporte e receitas, entre outros.

3. Resultados

3.1 Agricultores familiares

Com relação a educação dos agricultores familiar observou-se que 25% dos beneficiários entrevistados eram analfabetos, 32% eram alfabetizados e apenas 10% completaram o Ensino Médio.

A maioria dos beneficiários (73%) pertencia à faixa etária de 30 a 60 anos, o que é consistente com estudos que apontam o envelhecimento da população rural, em todo o Brasil. Apenas 0,8% dos beneficiários tinha até 20 anos, o que pode ser justificado pela falta de terra para produzir e da busca de alternativas de trabalho no meio urbano.

O programa tem atingido, significativamente, os agricultores familiares não-proprietários de terra. Em torno de 62% eram assentados da Reforma Agrária. Entre os não-assentados, 55% eram proprietários de suas terras, o que representa 20% do total de entrevistados.

Observou-se um incremento real da renda média dos agricultores familiares tanto para os beneficiários quanto para os não beneficiários do PAA em relação à média do Censo Agropecuário 1995/1996. Esse fato pode ser explicado, em parte, pelos programas de transferência de renda do Governo Federal, dado que 75% dos agricultores familiares beneficiários do PAA recebiam recursos de algum outro programa além do PAA.

Quanto às receitas de comercialização da produção agrícola, os agricultores familiares beneficiários possuíam receitas quase três vezes superiores às dos não beneficiários, diferença associada às vendas para o PAA. Apenas 42% dos não beneficiários entrevistados comercializavam alguma parte da sua produção agrícola.

Os indicadores de alimentação em termos de quantidade foram semelhantes entre beneficiários e não beneficiários. As crianças realizavam, em média, mais de três refeições ao dia. Para pouco mais de um terço de ambos os grupos, muitas vezes a quantidade de alimentos não era suficiente para todos se alimentarem bem.

No que se refere às percepções sobre o PAA, 85% dos não beneficiários sabiam da existência do programa e cerca de 80% o avaliaram positivamente (coincidindo com a avaliação dos beneficiários). Dois terços dos agricultores familiares não beneficiários gostariam de participar do Programa, interpretando as modalidades de compra antecipada como crédito para produção e não como apoio à comercialização.

Dentre os principais motivos para a participação dos agricultores familiares beneficiários no Programa estiveram o preço pago pelo PAA e a facilidade para comercialização dos produtos.

Quanto ao recebimento de verbas oriundas do PRONAF, 57% dos agricultores familiares beneficiários já tinham recebido ou estavam recebendo algum recurso monetário do Programa, apresentando melhores condições de produção do que os não beneficiários. Nesse sentido, o PRONAF e o PAA se complementam ao permitir ao agricultor familiar a obtenção de financiamento para a produção e uma alternativa de comercialização com garantia de preços.

No que diz respeito às opiniões sobre o PAA, apenas 35% dos beneficiários declararam compreender bem o funcionamento do programa. O maior índice de insatisfação com o PAA foi encontrado entre os beneficiários do CAAF (13,4% disseram que era ruim), o que pode ser associado ao elevado nível de inadimplência ocorrido nesta modalidade, devido à perda da produção por questões climáticas, à falta de assistência técnica e resultados insatisfatórios do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), o que implicou para o agricultor familiar beneficiário uma situação de restrição da possibilidade de acesso a créditos futuros.

No que tange a operacionalização da comercialização da produção, os locais de entrega dos produtos concentraram-se na Conab (27%) e associações de agricultores (17%) e o apoio do governo foi restrito no que se refere ao transporte para a entrega dos produtos, sendo que 64% dos beneficiários do PAA utilizavam transporte contratado ou próprio.

Com relação a operacionalização do PAA, 47 % dos beneficiários das modalidades CDAF e CDLAF afirmaram ter recebido o pagamento com atraso.

No que se refere às ações estruturantes do PAA, a partir dos relatos dos entrevistados, observou-se que houve mudanças na relação com os comerciantes, em função da abertura, pelo PAA, de uma alternativa aos atravessadores e aumento do preço pago por estes em função da concorrência com o PAA. Os preços pagos pelo PAA foram, em diversos produtos, superiores àqueles oferecidos em outras formas de comercialização. As mudanças menos significativas neste sentido ocorreram no CAAF, particularmente pela baixa fração de agricultores familiares que efetivamente colheram produção.

Em relação às percepções sobre os impactos da eventual descontinuidade do PAA sobre a produção, os beneficiários das modalidades CAAF e CAEAF-DS acreditaram que seriam os mais afetados. Essas modalidades antecipam recursos para viabilizar a produção ou a formação de estoques e muitas vezes é a única alternativa de acesso a recursos para os agricultores familiares que não tem condições de acessar o PRONAF.

Por outro lado, os agricultores familiares beneficiários do CDLAF sofreriam o menor impacto em sua produção na eventualidade de descontinuidade do PAA, confirmando um perfil de menor dependência dos beneficiários de compra direta – particularmente CDAF – já que estes contavam com outras alternativas de comercialização mesmo que com menores preços pagos. Os participantes das modalidades de compra direta eram também mais bem estruturados para produção e comercialização.

Quanto à percepção sobre os impactos da eventual descontinuidade do PAA sobre a comercialização, os beneficiários do CDAF e CAEAF seriam os mais afetados, enquanto que os do CDLAF declararam que perderiam menos. Uma vez mais, um perfil de maior independência dos beneficiários do CDLAF é confirmado, dado que estes teriam alternativas de comercialização, embora com menores preços que os oferecidos no PAA. Já em relação às modalidades que abrangem objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) - CDLAF e CAEAF-, a comercialização com entidades por parte dos agricultores familiares beneficiários seria drasticamente reduzida com o eventual término do PAA.

3.2 Entidades beneficiadas

Foi observado que na modalidade de CDLAF e, em alguns casos na CAEAF-DS, os produtos eram doados diretamente para entidades assistenciais ou escolas locais. O rol de produtos era variado e flexível de acordo com as necessidades da entidade.

Quanto aos recursos economizados com as doações, os mesmos eram investidos em atendimento ao público alvo das entidades ou na ampliação da oferta de serviços.

A intenção de comprar os produtos diretamente dos agricultores familiares foi referida em caso de descontinuidade do PAA.

3.3 Gestores

Vários aspectos apontam para a eficácia do programa segundo os gestores. Dentre eles podem ser citadas a procura pelo programa superior à capacidade de atendimento por parte dos agricultores familiares e a grande satisfação dos mesmos com o preço pago pelos produtos, ainda que não sendo balizados acima de valores de referência de mercado.

No que diz respeito aos aspectos estruturantes, pode-se observar a eficácia do Programa no fato de os intermediários passaram a praticar uma relação mais solidária e justa com os agricultores, mesmo aqueles não inseridos no PAA, mostrando que seus benefícios se estendem além de seus beneficiários. Outro fator positivo foi a adaptação dos agricultores a sistemas mais complexos e burocráticos de comercialização.

As modalidades de CDLAF e CAEAF com doação simultânea promoveram a inserção dos agricultores familiares como agentes sociais em suas comunidades.

Neste sentido, o PAA, como mecanismo de promoção de comercialização justa para os agricultores familiares, mostrou-se eficiente e com efeitos estruturantes na segurança alimentar das famílias carentes, de promoção social e valorização do agricultor. No entanto, cabe ressaltar que no momento da pesquisa o Programa não contava com sistemas formais de planejamento e monitoramento estruturados, o que acabava por afetar a sua gestão.

No que se refere às percepções sobre os aspectos institucionais do PAA, destaca-se o fortalecimento institucional da Conab, assumindo novas missões, com motivação revigorada e focalização em políticas sociais.

O MDS fez ajustes nas modalidades mais problemáticas, resgatando o caráter finalístico do PAA como um programa de interferência no mercado e de segurança alimentar (com sucesso nestes aspectos), limitando sua ação como mecanismo de crédito produtivo (no qual seu desenho era incompleto e em que apareceram os principais problemas).

Na CDLAF houve maior presença do MDS na articulação com as prefeituras municipais e gestores estaduais. Esta modalidade apresentou maior flexibilidade e facilidade de execução e promoveu maior envolvimento dos atores locais. As contrapartidas dos governos estaduais e municipais foram maiores e os benefícios foram mais prontamente sentidos pela doação simultânea dos produtos.

Em relação ao transporte dos produtos do produtor aos polos de comercialização ou para as entidades beneficiadas, geralmente contou-se com o apoio das prefeituras municipais ou o mesmo foi custeado pelos agricultores.

Os produtos adquiridos pelas modalidades operadas pela Conab (CDLAF, CAAF, CAEAF) eram compostos pelos principais produtos da agricultura familiar nas

regiões de atuação do PAA. Na CDLAF houve maior diversidade de produtos, com priorização dos produtos tradicionais da agricultura familiar regional.

Os agentes locais se mobilizaram para atingir o público alvo do Programa e outras instituições governamentais e movimentos sociais foram envolvidos no direcionamento de ações locais.

Houve predomínio no atendimento de assentados. No entanto, o PAA também atendia de maneira significativa a outros grupos de agricultores.

Na modalidade de CDLAF houve grande interesse, engajamento e participação das prefeituras municipais. As entidades beneficiadas pela CDLAF conseguiram melhorar o cardápio e investir as economias em recursos humanos e infraestrutura.

As compras feitas pelo PAA criaram mercados em lugares onde não existiam e alteraram a relação entre produtores e intermediários nas regiões em que os mercados já estavam estabelecidos. Com isto, observou-se uma melhor remuneração dos agricultores, a sua organização produtiva e o estímulo à produção. Os agricultores melhoraram o padrão de qualidade de seus produtos e aumentaram sua inclusão social.

Observaram-se experiências de integração do PAA em outras ações do Banco do Brasil, como o PRONAF. O Proagro serviu para compensar, em parte, as perdas ocorridas pelas adversidades climáticas da safra de 2003/2004.

3.4 Análise comparada das quatro modalidades

Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF

Esta modalidade do PAA apresentou falhas operacionais e estratégicas que determinaram o insucesso, representado pela inadimplência dos beneficiários (apenas 9% das Cédulas de Produtor Rural – CPRs foram pagas).

Os casos de perda de produção, muitas vezes, estavam relacionados à falta de assistência técnica. A introdução de novas culturas sem a devida assistência técnica também foi um facilitador para as perdas de produção.

Foram observados problemas em relação ao Proagro, tais como o desconhecimento do agricultor sobre a existência desse seguro, o desconhecimento sobre como acioná-lo ou, quando acionado, a cobertura não integral das perdas.

O Banco do Brasil mostrou desconhecimento do programa, ocorrendo casos em que não souberam receber a tentativa de pagamento da CPR por parte dos agricultores.

No que se refere ao PAA como mecanismo de crédito, o desenho do programa pôde ser considerado ineficiente.

Destaca-se que a integração entre o PRONAF e o PAA promovido na Bahia foi um bom exemplo de articulação para evitar a inadimplência. Os agricultores beneficiados pelo PRONAF, e por isso com o crédito de custeio e ATER garantidos, foram articulados para participar do programa. Os resultados foram benéficos para ambos os programas, reduzindo os riscos de inadimplência ou insucesso nos dois casos.

Compra Antecipada Especial de Agricultores Familiares - CAEAF

A CAEAF-DS beneficiou as populações em risco alimentar, principalmente as ligadas a instituições como escolas e hospitais.

Esta modalidade esteve presente principalmente onde já existiam agricultores organizados, excluindo assim um considerável número de não beneficiários não organizados.

Tanto gestores como agricultores destacaram a visibilidade e a credibilidade conquistadas pelos agricultores familiares através do PAA. Outro aspecto positivo observado foi o de que as entidades que receberam produtos mais variados, hortifrutigranjeiros, se mostraram mais satisfeitas e consideraram a gama de produtos adequada, enquanto que entidades que receberam produtos apenas industrializados (principalmente doces e compotas) sugeriram a inclusão de outros produtos.

No entanto, alguns problemas puderam ser observados, tais como o desconhecimento por parte dos beneficiários sobre a prestação de contas, preços e valores, e frequentes problemas de inadimplência, uma vez que muitos agricultores desconheciam a origem do crédito e a data em que o pagamento deveria ser realizado. As informações ficaram concentradas em líderes locais com maior articulação social.

A prestação de contas e trâmites de notas foi demorada, atrasando o pagamento para o agricultor de um até seis meses.

Em ambos os modelos de gestão foi comum o descontentamento com os preços pagos pelo PAA. No caso de produção orgânica, o descontentamento foi ainda maior, pois os preços não refletiram o mercado e tampouco o valor agregado dos mesmos.

Outro problema referido pelos agricultores familiares foi a demora na entrega dos recursos, inviabilizando a produção.

Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF

Esta modalidade conseguiu intervir nos mercados de maneira positiva, beneficiando os agricultores familiares. No entanto, as exigências relativas à sanidade e classificação dos produtos causaram, em alguns casos, a exclusão

de agricultores familiares do processo. Porém, em algumas comunidades os produtores mostraram preocupação em melhorar as condições da produção.

Houve uma série de desencontros operacionais e estratégicos que reduziram a efetivação em toda a potencialidade. A falta de planejamento orçamentário para cada região segundo a oferta local dos produtos a serem comprados fez com que o montante destinado não fosse capaz de atender à maioria dos agricultores familiares.

Em muitos casos os recursos para a compra e sua efetivação estiveram desencontrados da produção local, ocorrendo alguns meses depois do pico de produção.

Em alguns municípios a operação local de recebimento do produto, verificação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e recolhimento de dados para execução da nota fiscal foram intermediadas por cooperativas e associações, abrindo precedentes para imperfeições.

Alguns desajustes puderam ser observados, tais como o uso político dessa modalidade, a exclusão de agricultores familiares não associados ou cooperados e a demora no recebimento do pagamento até que o produto fosse entregue na Conab. Também houve a facilitação de fraudes relativas à qualidade dos produtos vendidos e compra por atravessadores ou agricultores patronais das DAPs dos agricultores familiares para poderem vender ao PAA.

Nos municípios em que a Conab efetuou a compra diretamente de cada agricultor familiar, houve transtornos causados pela falta de recursos humanos para acelerar o recebimento e emissão de notas.

No âmbito institucional, alguns arranjos facilitaram a implementação do Programa. Algumas prefeituras disponibilizaram espaços que serviram de ponto focal entre a propriedade dos agricultores familiares e os armazéns da Conab. Outras colaboraram emprestando funcionários para auxílio na gestão do PAA.

Compra Direta Local da Agricultura Familiar - CDLAF

A modalidade de CDLAF operacionalizada localmente pelo município foi transformadora e estruturante das relações comerciais dos agricultores, e atendeu boa parte da população em risco alimentar, priorizando aquelas organizadas em núcleos ou entidades. Esta modalidade teve a capacidade de estreitar e incentivar relações entre agricultores e sociedade. No entanto, na relação público em condições de insegurança alimentar e agricultores, existiam lacunas a serem preenchidas, já que alguns dos recebedores dos alimentos desconheciam os locais de produção ou produtores. Estas lacunas foram devidas principalmente à centralização do gestor municipal.

Observou-se que a CDLAF incentivou uma produção de melhor qualidade. Em geral, os agricultores familiares fornecedores deixaram de usar agrotóxicos e

defensivos, adotando a agricultura orgânica. Segundo eles, procuravam produzir produtos de boa qualidade para entregar à prefeitura.

Outro aspecto importante é o de que os produtos fornecidos pelos agricultores familiares desta modalidade eram bastante regionalizados e, portanto, tinham grande aceitação das entidades beneficiadas.

O modelo adotado na CDLAF através da gestão estadual observado no Piauí proporcionou pouco suporte aos atores regionais sobre a situação do PAA, visto que estes não tinham conhecimento de onde eram distribuídos os produtos adquiridos. Esta desarticulação regional impossibilitou o pleno potencial do programa, já que não ocorreu articulação e relações entre entidades e produtores no município. Desta forma, o CDLAF não identificou com eficiência qual a oferta local dos agricultores e a demanda por parte de instituições em risco alimentar (escolas, etc). Nesta gestão priorizaram-se cooperativas ou associações de agricultores.

Notou-se por parte dos cooperados e associados um alto grau de alienação sobre os resultados produtivos e informações sobre o Programa.

No âmbito da gestão municipal da CDLAF também foram observados alguns problemas. Observou-se um município em que algumas pessoas forneceram para o PAA sem que fossem agricultores familiares, mesmo sendo de baixa renda.

O PAA não conseguiu atingir de uma forma igual todos os agricultores familiares nas cidades em que a CDLAF estava sendo operada. Em geral, os gestores municipais priorizaram, num primeiro momento, os agricultores familiares que apresentaram a produção adequada às necessidades do programa naquela determinada região.

3.5 Aspectos passíveis de revisão ou melhoria

Observou-se uma desarticulação em relação à assistência técnica e falta de apoio à produção, provavelmente devidas à integração deficiente com outras instituições e à necessidade de atuação fora de sua esfera de competência.

A inexistência de macro planejamento ou uma instância central de gestão multilateral dificultou o acompanhamento das atividades nos estados e municípios, distanciando o MDS da efetiva execução do Programa. Houve geração de expectativas que não puderam ser atendidas por falta de recursos, levando à sua descontinuidade.

Houve muita dificuldade com a documentação, o que excluiu muitos agricultores e associações.

A inexistência de macro planejamento de utilização de recursos que considerasse as especificidades das safras se refletiu no fato de que quando o agricultor estava pronto para vender, nem sempre o PAA estava pronto para comprar. Também havia falta de critérios claros para definição dos territórios de atuação. Indicações

e excesso de oferta definiam as regiões em que o PAA iria atuar, nem sempre priorizando as áreas com maior retorno social.

A divulgação do Programa no âmbito nacional foi muito tímida ou não ocorreu, limitando a amplitude e sustentação de ações no âmbito local. As ações para alcançar o público alvo ficaram limitadas à forma de atuação do agente local, que na maioria dos casos trabalhou por indicações do Incra ou de movimentos sociais para iniciar o trabalho que posteriormente foi ampliado.

A falta de uma lista de inscrição no PAA limitou a possibilidade de estabelecer critérios (geográficos e de perfil econômico e social) para selecionar os agricultores familiares a serem atendidos pelo programa, potencializando os resultados e a ajuda aos agricultores familiares mais necessitados.

Nas modalidades de Compra Antecipada (CAAF e CAEAF) a inadimplência foi muito grande, bem como a ingerência dos movimentos sociais na execução e normatização das operações. Muitos agricultores não participaram do programa por dificuldade de atendimento das exigências burocráticas, falta de qualidade ou problemas com sanidade dos produtos.

Nas modalidades de Compra Antecipada (CAAF e CAEAF) muitos agricultores familiares acumularam dívidas por não conseguirem pagar as Cédulas de Produto Rural (CPRs). Parte dos problemas de inadimplência foi decorrente de deficiências do Proagro ou da dificuldade de atingir os padrões de qualidade exigidos pela classificação dos produtos. Em parte, os problemas também podem ser explicados por estas modalidades se confundirem com créditos produtivos (Ex.: PRONAF), sem conter os mecanismos de garantia, apoio e monitoramento (Ex.: ATER) necessários ao seu suporte. Como resultado, em todo caso, houve situações em que a participação no PAA gerou dívidas para os agricultores, levando-os a uma situação de maior fragilidade e exclusão.

Os controles sociais das ações do PAA tiveram características predominantemente rituais (cumprimento das exigências burocráticas), não podendo ser considerados um mecanismo de aprimoramento, gestão e supervisão do Programa.

O Banco do Brasil, em alguns casos, teve dificuldade de realizar o pagamento no tempo previsto, e em muitas ocasiões, de receber as CPRs da CAAF e CAEAF.

O Proagro apresentou problemas operacionais e de ajustamento ao programa. Houve atrasos e dificuldades no encaminhamento das vistorias pelo Banco do Brasil, o que fez com que as CPRs vencessem antes da tramitação final do seguro. A tabela de indenização do seguro tinha como base os custos de produção e a CPR, o preço de mercado dos produtos. O valor da indenização ficava abaixo do valor da CPR. Mesmo recebendo o seguro, o beneficiário ficava com parte da dívida a ser paga, geralmente com atraso e incidência de juros e correção.

4. Recomendações

- Incorporar os não beneficiários, na medida em que estes, em média, apresentam piores condições socioeconômicas que os beneficiários e menores áreas de terra;
- Melhorar a articulação do PAA com os programas de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER;
- Analisar o CAAF de maneira a aprimorar seu funcionamento, particularmente quanto à articulação com assistência técnica e seguro;
- Integrar o programa com alternativas de meios de transportes, inclusive como forma de permitir o acesso a não beneficiários menos favorecidos em termos econômicos;
- As principais sugestões oferecidas pelos beneficiários relacionaram-se ao aumento do valor de limite de compra e do preço pago pelo PAA, à melhoria da assistência técnica e do Proagro, à necessidade de articulação do PAA com outros programas e esferas de Governo e um *timing* mais adequado da disponibilização dos recursos;
- Reestruturar as modalidades de compra antecipada uma vez que apresentaram problemas com a inadimplência e capacitação dos agricultores em produzir o que pode ser comercializado na qualidade necessária. O redesenho dessas modalidades requer medidas estruturantes (capacitação, treinamento, ATER);
- Criar condições para que os beneficiários com o perfil daqueles inseridos na modalidade CAAF caminhem em direção a se tornarem beneficiários do CDAF ou CDLAF, oferecendo-lhes, pela combinação com outros programas, condições de custeio da produção, assistência técnica e seguro que permitam produzir em quantidades e qualidades adequadas para usufruir dos benefícios do CDAF e CDLAF;
- Planejar metas como: absorção de excedentes, estímulo a regiões produtoras afastadas dos mercados mais estruturados, identificação de nichos de produção não explorados, de modo a aumentar o alcance e a eficiência do Programa;
- Formalizar mecanismos de planejamento, uma instância multilateral superior e instituir mecanismos de monitoramento transparentes e abertos, com o objetivo de aprimorar a gestão do Programa.

Execução da Pesquisa

Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/ Universidade de São Paulo

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Rômulo Paes de Sousa

Diretora de Avaliação e Monitoramento

Jeni Vaitsman

Coordenadora-Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

Cláudia Regina Baddini Currello

Equipe de acompanhamento da pesquisa

César Nunes de Castro

Juan Ernesto Sepúlveda

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Onaur Ruano

Diretor do Departamento de Apoio à Produção Familiar e ao Acesso à Alimentação

Crispim Moreira

Edição e Diagramação deste Sumário Executivo

Revisão

Silvia Maria Voci

Alexandro Rodrigues Pinto

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Diagramação

Tarcísio da Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi