

GOVERNANÇA AMBIENTAL E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO DO PRONAF

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND THE FOOD ACQUISITION PROGRAM (PAA) AS AN INSTRUMENT TO PROMOTE PRONAF

Rômulo Siqueira Lima¹

Rosalina Alves Nantes²

RESUMO

Este artigo explora a intersecção entre a Governança Ambiental e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O objetivo é analisar como a governança ambiental pode potencializar as operações e resultados do PAA. Pretende-se especificamente verificar como os mecanismos da governança ambiental podem ser articulados no PAA para a promoção da segurança alimentar, no fortalecimento da agricultura familiar e na sustentabilidade ambiental. A metodologia é plural: une a pesquisa exploratória acerca da execução dos programas em estudo e a pesquisa bibliográfica sobre governança ambiental com aplicação do método dedutivo. Conclui-se que acerca dessas três vertentes, é preciso fomentar as políticas públicas que projetam e promovem a sinergia entre suporte financeiro e técnico do PRONAF e os mecanismos de comercialização do PAA, ilustrando como essa colaboração contribui para um desenvolvimento rural mais sustentável e inclusivo nas regiões que os instrumentalizam.

Palavras Chave: Governança ambiental. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Fomento. Comercialização.

¹ Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública- PROFIAP/UNIR. Graduado em Agronomia-Centro Universitário Aparício Carvalho-FIMCA. Graduado em Administração com ênfase em Agronegócio - Faculdades Integradas Aparício Carvalho-FIMCA. Perito Judicial na área de agronomia. E-mail: romulim@hotmail.com

² Doutora em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PGDRA) na Universidade Federal de Rondônia. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia (2016/2018). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2000). Coordenadora Geral do Núcleo de Prática Jurídica do Departamento de Ciências Jurídicas da UNIR/PVH. Pós Graduação (UNIR-RIOMAR) em Administração Pública (2006). Pesquisadora do Centro de Estudos Jurídicos e Pesquisa da Amazônia - CEJAM, com o projeto de pesquisa nos impactos sócio-ambientais trabalhistas decorrentes das Grandes Obras na Amazônia. Pesquisadora do Centro de Estudos Interdisciplinar em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (CEDSA), com projeto de pesquisa e de extensões vinculadas. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Energia Renovável Sustentável (GEPERS). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para a Amazônia Ocidental (DPPAO), coordenando a linha de pesquisa de Conflitos Sociais e Violência no Campo. Conhecimento teórico-empírico na área de Administração Pública, com ênfase em Controladoria. Foi assistente Jurídico na Câmara Municipal de Guajará-mirim/RO e exerceu o cargo de Procuradora Geral da Câmara Municipal de Guajará-mirim/RO (2013). Professora do magistério superior no curso de Direito na Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Campus Porto Velho. E-mail: nantes@unir.br

ABSTRACT

This article explores the intersection between Environmental Governance and the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF) within the context of the Food Acquisition Program (PAA). The objective is to analyze how environmental governance can enhance the operations and outcomes of the PAA. Specifically, it seeks to examine how environmental governance mechanisms can be integrated into the PAA to promote food security, strengthen family farming, and support environmental sustainability. The methodology is pluralistic, combining exploratory research on the execution of the programs under study and bibliographic research on environmental governance, utilizing the deductive method. It concludes that for these three areas, it is necessary to foster public policies that project and promote the synergy between the financial and technical support of PRONAF and the marketing mechanisms of the PAA, illustrating how this collaboration contributes to more sustainable and inclusive rural development in the regions where they are implemented.

Keywords: Environmental governance. National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF). Food Acquisition Program (PAA). Fomentation. Commercialization.

INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, criado em 2003, por meio de Medida Provisória, no âmbito das articulações do “Fome Zero”, do governo federal foi transformado na Lei nº 10.696 de 2003, que o previa em seu art. 19 e se voltava à alimentação adequada das pessoas (Brasil, 2003).

Ao longo de seu desenvolvimento, chegou a ser substituído pelo Programa Alimenta Brasil, por meio da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021). Em março de 2023 nova Medida Provisória 1166 foi editada, prevendo novamente a nomenclatura PAA, retomado juntamente com o programa Cozinha Solidária, regido pela Lei 14.628 de 20 de julho de 2023 (Brasil, 2023a) e regulamentado pelo Decreto nº 11.802 de 28 de novembro de 2023. Forma investidos mais de R\$ 8,8 bilhões e adquiridos cerca de 5,5 milhões de toneladas de alimentos e em 2023, cerca de R\$ 500 milhões destinados à compra de alimentos da agricultura familiar (Brasil, 2023b).

A sinergia da Governança Ambiental e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no aprimoramento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) vem demonstrando benefícios em sua aplicação, principalmente com um foco em políticas públicas que simultaneamente fortalecem a agricultura familiar e promovem a sustentabilidade ambiental, este estudo destaca como a integração estratégica de práticas de governança ambiental pode otimizar os resultados do PAA, contribuindo significativamente para a segurança alimentar e o desenvolvimento rural sustentável nas regiões onde é implementado.

Para além do objetivo geral de explorar a interação entre a governança ambiental e o PRONAF/PAA, o artigo pretende: avaliar o impacto da governança ambiental nas práticas agrícolas sustentáveis promovidas pelo PRONAF e pelo PAA, bem como verificar o papel e a importância que esses programas desempenham na promoção da segurança alimentar, no fortalecimento da agricultura familiar e na sustentabilidade ambiental na região.

A metodologia empregada neste estudo combina técnicas da pesquisa exploratória e qualitativas, com uso do método dedutivo aplicado aos dados e

teoria correlata para uma análise dos impactos da governança ambiental no PRONAF e PAA.

Inicialmente, foi realizada uma revisão sistemática da literatura a fim de coletar dados secundários sobre as práticas de governança ambiental e suas implicações para a agricultura familiar e a segurança alimentar para, em seguida realizarem-se as inferências.

O primeiro tópico introduz o contexto e a importância da governança na administração pública, discutindo em geral, como a coordenação eficaz entre diferentes atores e instituições pode facilitar a implementação de políticas públicas.

A segunda seção do artigo se aprofunda nos princípios da governança que são cruciais para a administração pública por meio dos mecanismos específicos de transparência, participação cidadã e prestação de contas.

A terceira seção do artigo discute especificamente a governança ambiental, enfatizando como essa pode ser aplicada para melhorar a gestão dos recursos naturais e a proteção ambiental no contexto do PAA e PRONAF.

Por fim, o quarto item sintetiza os mecanismos de governança ambiental propostos no Decreto nº 9.203/2017 e sua aplicabilidade para fortalecer o PAA.

1 GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A governança na administração pública se refere aos processos, estruturas e mecanismos através dos quais as políticas públicas são gerenciadas e implementadas para alcançar objetivos de maneira eficaz, eficiente e ética.

Segundo Peters (2015), a governança envolve a coordenação de múltiplos atores e instituições, incluindo entidades governamentais, organizações não governamentais e o setor privado, para formular e executar políticas públicas. De acordo com Osborne (2010), a administração pública orientada para resultados é essencial para uma governança eficaz com foco na entrega de serviços públicos de alta qualidade, medição de desempenho e a implementação de mecanismos de *feedback* para continuamente melhorar os serviços oferecidos.

Contudo, a governança deve ser adaptável e responsiva às mudanças sociais e econômicas, permitindo ajustes nas políticas e práticas, em resposta a novas informações e circunstâncias.

Paulo Cezar Neves Junior (2020) descreve o envolvimento normas formais e informais, podem proporcionar melhores resultados na governança:

[...] tanto as normas formais (constituição, leis e regulamentos – hard law) quanto às informais (códigos de boas práticas, códigos de ética e costumes – soft law) são relevantes para seu desenvolvimento; admissão de que as redes de cooperação, bem como as estruturas hierárquicas, podem ser facilitadoras, nas circunstâncias apropriadas, da boa governança; e compreensão de que não somente os resultados, mas também os procedimentos de interação social, podem ter valor para a governança por si sós (transparência, inclusão e integridade).

Entre os maiores desafios enfrentados pela governança estão a integração entre diferentes níveis de governo e a coordenação de múltiplas partes interessadas. A crescente complexidade dos problemas públicos, como as mudanças climáticas, escassez de recursos e a desigualdade social, exige abordagens colaborativas e inovadoras para a formulação e implementação de políticas.

A utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) tem se mostrado uma ferramenta poderosa para melhorar a transparência, facilitar a participação cidadã e aumentar a eficiência administrativa (Margetts & Dunleavy, 2013).

1.1 Princípios da Governança e sua interseção com o meio-ambiente

A governança eficaz na administração pública evolve alguns pilares básicos e requer a incorporação de transparência, participação cidadã, prestação de contas, eficiência e equidade, todos eles encadeados.

A transparência é essencial para construir confiança pública, permitindo que os cidadãos acessem informações sobre decisões e ações governamentais, o que fortalece a legitimidade das políticas públicas (Bevir, 2011), ou seja, a transparência nos processos governamentais fortalece a confiança pública nas instituições e permite uma maior responsabilização dos gestores públicos.

A participação cidadã é conceituada como o engajamento dos cidadãos nos processos decisórios, garantindo que as políticas públicas reflitam as necessidades e prioridades da população (Osborne, 2012). Trata-se de componente crucial, pois inclui os interessados no processo de tomada de decisão dos gestores, a fim de que tais desdobramentos decisórios reflitam as necessidades e expectativas dos participantes envolvidos nessas escolhas.

A prestação de contas, ou *accountability*, assegura que os gestores públicos sejam responsabilizados por suas ações e decisões, promovendo uma cultura de integridade e ética na administração pública (Peters, 2016). A prestação de contas públicas é um dever de cada gestor a fim de que possa viabilizar o escrutínio público dos gastos públicos.

A eficiência refere-se à utilização otimizada dos recursos públicos para alcançar os melhores resultados possíveis, enquanto a equidade assegura que os benefícios das políticas públicas sejam distribuídos de maneira justa entre todos os segmentos da sociedade (Margetts & Dunleavy, 2013).

A equidade, por sua vez, garante que os benefícios das políticas públicas sejam distribuídos de maneira justa e inclusiva, assegurando que todos os segmentos da sociedade, especialmente os mais vulneráveis, tenham acesso aos recursos e oportunidades proporcionados pelas políticas públicas (Margetts & Dunleavy, 2013).

Os princípios inter-relacionados formam a base de uma governança pública eficaz e sustentável, promovendo a confiança, a responsabilidade e a justiça nas práticas governamentais.

A Governança ambiental por sua vez, refere-se aos processos e instituições através dos quais as decisões sobre a gestão dos recursos naturais e a proteção ambiental são tomadas e implementadas como lecionam Grieg-Gran *et al.* (2005).

Nesse sentido, Mamed e Martinez (2013) descreve que a governança ambiental “consiste no empoderamento (empowerment) do maior número de atores sociais possíveis, não pertencendo somente ao Estado a prerrogativa de exercer o poder de decisão”, sobre essas questões. “A integração da sociedade nos contextos de tomada de decisão política, grosso modo, corresponde à ideia de governança”.

O conceito de governança ambiental abrange múltiplas definições que podem ser controversas, pois adapta-se aos instrumentos e políticas públicas, além de ser influenciado pelo contexto regional onde é aplicado. Este conceito também envolve a inclusão de diferentes atores interessados em participar das discussões específicas relacionadas ao tema, sejam governos, comunidades locais, organizações não governamentais (ONGs) e/ou o setor privado.

Jacobi e Sinisgalli (2012a) argumentam que o conceito de governança ambiental é uma construção complexa, de condições para a definição de novos espaços institucionais; relações entre especialistas e leigos, técnicos e usuários, bem como entre os setores público e privado. Eles apontam que instâncias participativas, sejam consultivas ou deliberativas, nas políticas ambientais, como conselhos de meio ambiente, comitês de gestão de bacias hidrográficas e audiências públicas, desempenham um papel crucial na promoção da democracia e na proteção ambiental.

Os elementos de uma boa governança ambiental são diversos e interdependentes, cada um contribuindo para a eficácia e sustentabilidade das políticas ambientais, com governança democrática. Primeiramente, a criação de instituições robustas é essencial. Estas instituições devem ser capazes de formular, implementar e monitorar políticas ambientais com clareza de propósito, capacidade técnica e recursos adequados. Silva e Azevedo (2019, p. 82) destacam que a solidez institucional é a base para uma governança ambiental eficaz, pois garante que as ações sejam bem coordenadas e os objetivos sejam alcançados de maneira eficiente.

Vieira (2019, p. 14) enfatiza que a boa governança pública orienta as decisões dos agentes públicos por um *ethos* constituído por três pilares: o estratégico, com “compromisso do agente com a resolução dos problemas públicos, com a geração de valor para as partes interessadas (stakeholders), alcançada por meio da excelência técnica e política”; o ético (dever do agente com a tomada de decisão correta que observa os princípios éticos); e o legal (o agente deve dar fiel cumprimento “à lei, às decisões políticas fundamentais da comunidade, formalmente dispostas na constituição e nas demais normas da legislação”).

Um quadro legal e regulatório claro e coerente é outro elemento crucial na proteção de recursos naturais e punição de infrações, criando um ambiente

de responsabilidade e cumprimento das normas. Um sistema legal forte assegura que todos os atores saibam suas responsabilidades e as consequências de não as cumprir, promovendo a segurança jurídica e a previsibilidade. Este quadro deve orientar as ações e garantir a conformidade com as leis ambientais.

A gestão de riscos é fundamental para evitar danos e garantir a sustentabilidade a longo prazo. Identificar, avaliar e mitigar os riscos ambientais permite uma abordagem proativa e preventiva, que é crucial para a conservação dos recursos naturais. Lima (2020) argumenta que a gestão de riscos é uma prática essencial que deve ser integrada em todas as etapas da governança ambiental, desde o planejamento até a implementação e monitoramento das políticas.

A cooperação e parcerias são necessárias para enfrentar os desafios ambientais de forma integrada e eficaz. A colaboração entre diferentes níveis de governo, setores e atores, incluindo parcerias público-privadas e a cooperação internacional, pode amplificar os esforços de governança ambiental. Grieg-Gran *et al.* (2005) apontam que tais parcerias são fundamentais para compartilhar conhecimentos, recursos e responsabilidades, tornando a gestão ambiental mais robusta e abrangente.

A implementação de uma governança ambiental enfrenta diversos desafios devido à falta de capacidade institucional, coordenação entre os níveis governamentais e de recursos financeiros que limitam a eficácia das políticas ambientais, especialmente nos países em desenvolvimento. Por fim, a resistência política e econômica à regulamentação ambiental dificulta a implementação de políticas rigorosas.

1.1.1 Mecanismos de Governança Ambiental previstos no Decreto 9.203/2017

Os mecanismos de governança previstos no Decreto nº 9.203/2017 são instrumentos de promoção da integridade, eficiência e a transparência na administração pública federal brasileira na medida em que estabelece diretrizes para práticas de governança que incluem a gestão de riscos, o fortalecimento do

controle interno e a promoção de um ambiente organizacional íntegro e transparente.

A gestão de riscos prevista no decreto, identifica, avalia e busca mitigar possíveis eventos que possam comprometer o alcance dos objetivos organizacionais. Segundo Costa (2019), esta prática garante uma administração pública mais proativa e resiliente, capaz de antecipar e responder eficazmente a desafios e ameaças.

O fortalecimento do controle interno visa assegurar a conformidade com as leis e regulamentos, a ainda, eficiência e eficácia das operações governamentais. Araujo e Silva (2018) destacam que o controle interno robusto é crucial para prevenir fraudes e irregularidades o que ajuda a promover uma cultura de responsabilidade e transparência na Administração.

A promoção de um ambiente organizacional íntegro e transparente, com prestação de contas são fundamentais para reforçar a confiança pública nas instituições governamentais. As práticas de transparência ativa acessíveis e compreensíveis ao público são importantes nesse processo de acomodação das atividades ao que determina o Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017).

A implementação desses mecanismos de governança são cruciais para aprimorar a gestão pública, promover a *accountability* e assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e ética. Por tais razões, o Decreto mencionado representa um marco na estruturação de uma governança pública mais transparente no país.

2 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma política pública fundamental no Brasil, voltada para o desenvolvimento e apoio à agricultura familiar. Criado em 1995, o Pronaf tem como objetivo principal proporcionar acesso ao crédito rural e a outros instrumentos financeiros para pequenos agricultores, visando a modernização de suas atividades agrícolas e a melhoria da qualidade de vida no campo (Schneider, 2016).

A agricultura familiar é responsável por uma parcela significativa da produção de alimentos no país e desempenha um papel vital na manutenção da

biodiversidade agrícola e na preservação dos recursos naturais. Segundo Guanziroli *et al.* (2018), o Pronaf contribui para a inclusão social e produtiva dos agricultores familiares, promovendo a geração de renda, a segurança alimentar e o desenvolvimento socioeconômico das comunidades rurais.

Com o objetivo de apoiar a agricultura familiar e combater a insegurança alimentar entre pessoas em situação de vulnerabilidade, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem se destacado como um canal essencial de comercialização para pequenos produtores rurais e uma importante política pública para promover o acesso a alimentos saudáveis. Ao longo dos anos, o programa passou por várias modificações normativas e institucionais para melhorar sua implementação e eficácia.

Para acessar os benefícios do Pronaf, os agricultores familiares precisam atender a determinados critérios. Eles devem ser classificados como agricultores familiares, conforme definido pela Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006), que inclui possuir uma área de até quatro módulos fiscais, utilizar predominantemente mão-de-obra familiar, ter uma renda predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento, e residir na propriedade ou em local próximo (Silva, 2019).

Os agricultores devem estar inscritos no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e ter um projeto técnico ou plano de negócio aprovado por uma instituição financeira credenciada.

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) desempenha um papel crucial nesse processo, auxiliando os agricultores na elaboração de seus projetos e na implementação de práticas agrícolas sustentáveis (Nascimento, 2020).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) oferece diversas linhas de crédito adaptadas às necessidades específicas dos agricultores familiares, promovendo assim o desenvolvimento rural sustentável no Brasil.

Entre as principais linhas de crédito estão o Pronaf Custeio, Pronaf Investimento, Pronaf Agroindústria e Pronaf Mulher. Essas linhas financiam desde a aquisição de insumos e equipamentos até projetos de infraestrutura rural e agroindustrial, proporcionando aos agricultores os recursos necessários para modernizar suas operações e aumentar a produtividade (Silva, 2019).

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é um componente essencial do Pronaf, fornecendo suporte técnico aos agricultores familiares para melhorar suas práticas agrícolas. A ATER ajuda na elaboração de projetos, na implementação de técnicas sustentáveis e na gestão eficiente dos recursos, o que é fundamental para aumentar a produtividade e garantir a viabilidade econômica das propriedades rurais (Nascimento, 2020). Este suporte técnico contínuo é vital para que os agricultores possam maximizar os benefícios dos financiamentos recebidos através das linhas de crédito do Pronaf.

A sustentabilidade ambiental é outro pilar fundamental do Pronaf, que incentiva práticas agrícolas sustentáveis. As linhas de crédito do Pronaf incluem financiamentos específicos para projetos de recuperação ambiental, manejo sustentável e agroecologia, promovendo a conservação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente (Fava & Picinin, 2017a).

O Pronaf visa promover a inclusão social e produtiva dos agricultores familiares, garantindo que eles tenham acesso a recursos financeiros, tecnológicos e de mercado. Isso inclui a capacitação dos agricultores para a gestão de seus empreendimentos e a promoção de acesso a mercados através de políticas de comercialização, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Guanziroli *et al.*, 2018).

O BNDES, traz como sendo os beneficiários do PRONAF, as pessoas que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da DAP e o que pode ser financiado como descritos no Quadro 1.

Quadro 1: Relação subprogramas PRONAF X produto.

SUBPROGRAMAS	PRODUTO
Pronaf Custeio	Financiamento a itens de custeio relacionados à atividade agrícola ou pecuária desenvolvidas.
Pronaf agroindústria	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas e jurídicas, e a cooperativas para investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais; e para apoio à exploração de turismo rural.
Pronaf Mulher	financiamento à mulher agricultora integrante de unidade familiar de produção enquadrada no Pronaf, independentemente do estado civil.
Pronaf Agroecologia	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em

	sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.
Pronaf Bioeconomia	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento na utilização de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva
Pronaf Mais Alimentos	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em sua estrutura de produção e serviços, visando ao aumento de produtividade e à elevação da renda da família.
Pronaf Jovem	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento nas atividades de produção, desde que beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos entre outros requisitos.
Pronaf Microcrédito	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, que tenham obtido renda bruta familiar de até R\$ 50 mil, nos 12 meses de produção normal que antecederam a solicitação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).
Pronaf Cotas-Partes	financiamento para integralização de cotas-partes por beneficiários do Pronaf associados a cooperativas de produção rural; e aplicação pela cooperativa em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro.

Fonte: BNDES, 2024.

A agricultura familiar, apoiada pelo Pronaf, é fundamental para a segurança alimentar no Brasil, pois ela é responsável por uma grande parte da produção de alimentos básicos consumidos no país (Schneider, 2016).

Essas políticas não só aumentam a renda dos agricultores, mas também asseguram que produtos frescos e nutritivos cheguem a populações vulneráveis, contribuindo para a segurança alimentar

2.1 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Pronaf também tem um programa de incentivo a agricultura familiar que é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), desempenha um papel crucial na promoção da segurança alimentar e no fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

A lei que criou o PAA (Lei nº 10.696/2003) definiu como finalidade do programa o incentivo à agricultura familiar, por meio de adquirir alimentos diretamente dos pequenos agricultores, assegurando um mercado estável e previsível para seus produtos. Esta política pública não apenas proporciona uma fonte de renda consistente para os agricultores familiares, mas também contribui significativamente para a inclusão social e produtiva desses trabalhadores, dinamizando as economias locais e fortalecendo os laços comunitários (Guanziroli *et al.*, 2018).

Figura 1: Modelo Lógico Simplificado do PAA (original)



Fonte: Sambuichi, *et al.*, 2023.

Além de garantir a comercialização dos produtos agrícolas, o PAA desempenha um papel vital na promoção da segurança alimentar e nutricional. Os alimentos adquiridos pelo programa são destinados a programas sociais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e a instituições assistenciais que atendem pessoas em situação de vulnerabilidade.

O PAA promove a diversidade alimentar e valoriza a produção local, contribuindo para a sustentabilidade das comunidades atendidas (Schneider, 2016). Incentiva práticas agrícolas sustentáveis, uma vez que as linhas de crédito do Pronaf incluem financiamentos específicos para projetos de recuperação ambiental, manejo rural sustentável e agroecologia.

Para Sambuichi, et al., (2014), as seis diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cada uma com características específicas são voltadas para atender aos objetivos de políticas públicas e fortalecer a agricultura familiar. Trataremos simplificadamente delas.

A modalidade “compra direta” envolve a aquisição de produtos diretamente de agricultores, atuando como uma política de fomento agrícola e executada pela Conab. É financiada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ou pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com acesso facilitado por meio de cooperativas e associações.

Já a formação de “estoque” oferece crédito a organizações de produtores para formar estoques, também sob a gestão da Conab e financiada pelo MDA, visando apoiar a política de fomento agrícola e acessível por cooperativas e associações.

A “compra com doação simultânea” é uma estratégia onde os alimentos são adquiridos e imediatamente disponibilizados para doação a entidades da rede socioassistencial e equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Esta modalidade é executada pela Conab, estados e municípios, financiada pelo MDS, e acessível a indivíduos, cooperativas, associações e grupos informais. Segundo dados do IPEA, de 2009 a 2017, houve contribuição dessa modalidade “para o aumento médio da renda em 13,2%, beneficiando em maior magnitude os agricultores mais pobres, sendo observado um crescimento de 56,8%” em suas rendas (Ipea, 2022).

O “PAA leite”, por sua vez, compra leite para doação a famílias carentes nos estados da região semiárida. É uma política de fomento agrícola e subvenção ao consumo, executada pelos governos estaduais e financiada pelo MDS, acessível individualmente ou por meio de cooperativas, associações e grupos informais.

O “PAA sementes” foca na aquisição de sementes de culturas alimentares para doação a agricultores familiares carentes, gerido pela Conab e financiado pelo MDS, com acessibilidade restrita a cooperativas e associações.

A “compra institucional” permite a aquisição de alimentos para o abastecimento regular das instalações da administração pública, configurando-se como uma política de fomento agrícola. É uma modalidade executada e

financiada pelo ente interessado, também acessível por cooperativas e associações.

Essas modalidades do PAA demonstram uma variedade de abordagens que buscam não só fortalecer a agricultura familiar, mas também garantir a segurança alimentar e nutricional, promovendo a sustentabilidade e o desenvolvimento rural.

Os beneficiários, incluindo agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas, quilombolas, e outros povos e comunidades tradicionais. Contudo o programa visa atender pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, assim como as entidades que prestam assistência ou serviços a esses grupos por meio da doação de alimentos.

Na pandemia da COVID-19 conforme o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome informa que o programa de aquisição de alimentos (PAA) recebeu um aporte extraordinário de R\$ 500 milhões, distribuídos em três modalidades, cada uma com seu próprio fluxo operacional. (Brasil, s.d.)

A primeira modalidade, com um orçamento de R\$ 150 milhões, é a doação simultânea com agricultores individuais. Os fundos são liberados diretamente na conta dos agricultores familiares, sem passar pelos governos estaduais ou municipais. Esta etapa inclui a adesão de estados e municípios já familiarizados com o programa, facilitando uma execução contínua. Para novos participantes, o processo envolve a inscrição de propostas, aprovação pelo Ministério da Cidadania e emissão de cartões bancários, com um prazo estimado de 30 dias para a execução.

A segunda modalidade, dotada de R\$ 220 milhões, envolve doações simultâneas com cooperativas e associações. Este processo requer a formalização de um Termo de Execução Descentralizada (TED) com a Conab, seguido pela definição de critérios, chamada pública, análise e aprovação das propostas, e a abertura de contas correntes para as cooperativas. Este método também se destina a garantir a entrega contínua de alimentos (Brasil, s.d.).

O “PAA-Leite” recebeu R\$ 130 milhões para expandir a distribuição de leite, especialmente através de convênios já existentes, com recursos adicionais disponibilizados em até 30 dias. Nos estados de Sergipe e Piauí, onde não há

convênios vigentes, a implementação levou até 90 dias, incluindo a licitação necessária para os laticínios (Brasil, s.d.).

A governança do programa é feita tanto pelos estados e municípios, que utilizam recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) com fundos do MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Todas essas modalidades têm como alvo entidades da rede socioassistencial e das redes públicas de saúde e educação. As entidades beneficiadas são detalhadas em relatórios mensais à Casa Civil, com a possibilidade de expansão de beneficiários com o orçamento suplementar.

Para aumentar a eficácia e o alcance do PAA, várias melhorias institucionais e normativas foram implementadas ao longo dos anos. Entre essas mudanças é possível observar a simplificação dos processos de cadastramento e participação dos agricultores, o aumento da transparência nas operações e a ampliação das modalidades de aquisição de alimentos, permitindo a inclusão de um maior número de produtos e beneficiários (Silva, 2019).

A colaboração entre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) são fundamentais para o desenvolvimento rural sustentável no Brasil na medida em que dão suporte financeiro e técnico aos agricultores familiares com aumento da produção, economia circular e melhoria na qualidade dos produtos.

Juntos, esses programas não apenas fortalecem a segurança alimentar e a agricultura familiar, mas também contribuem para a sustentabilidade ambiental, sendo vital a sua contínua melhoria e expansão para assegurar que os agricultores familiares aproveitem ao máximo as oportunidades disponíveis, promovendo um desenvolvimento rural que seja inclusivo e sustentável.

3 GOVERNANÇA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO POTENCIALIZADOR DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

A integração da governança ambiental no PAA pode potencializar significativamente seus impactos positivos, referentes aos processos e instituições através dos quais as decisões sobre a gestão dos recursos naturais e a proteção ambiental são tomadas e implementadas (Grieg-Gran *et al.*, 2005).

Ela envolve a participação de diversos atores, incluindo governos, ONGs, comunidades locais e o setor privado, promovendo uma abordagem holística e inclusiva para a gestão dos recursos naturais.

Os pilares governança ambiental requer a incorporação de princípios de transparência, participação cidadã, prestação de contas contribuem para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), principalmente o ODS 2, que tem como tema Fome Zero e Agricultura Sustentável, cujo plano de ações prevê a promoção do acesso à alimentação segura, nutritiva e suficiente às pessoas em todo o mundo (FAO *et al.*, 2023).

Um dos principais benefícios da governança ambiental no contexto do PAA é a promoção de práticas agrícolas sustentáveis que, segundo Mattei, 2014, p. 84, é um pilar fundamental para a agricultura familiar, pois garante a conservação dos recursos naturais a longo prazo e dá acesso “acesso aos benefícios da política agrícola, bem como designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência”. A implementação de práticas de manejo sustentável, como a agroecologia e a recuperação ambiental, praticada por essas pessoas pode ser incentivada através de linhas de crédito específicas do Pronaf.

A governança ambiental contribui para a eficiência e transparência do PAA. A transparência e a prestação de contas, princípios fundamentais da governança ambiental, também são cruciais para o sucesso do PAA, por isso, a divulgação proativa de informações sobre a aquisição e distribuição de alimentos, bem como a implementação de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam ajustar e melhorar continuamente o programa.

A participação ativa das comunidades locais e dos agricultores familiares é outro aspecto fundamental para o PAA. Jacobi e Sinisgalli (2012b) destacam que a inclusão de diferentes atores no processo decisório aumenta a legitimidade e a eficácia das políticas públicas.

Os agricultores familiares não são apenas beneficiários, mas também parceiros ativos na implementação do programa. Essa participação pode ser facilitada através de conselhos de meio ambiente, comitês de gestão de bacias hidrográficas e outras instâncias participativas, que promovem a educação ambiental e o engajamento cívico (Jacobi & Sinisgalli, 2012b).

A governança ambiental também promove maior equidade no acesso aos recursos e nas oportunidades econômicas. Integrando princípios de justiça ambiental, o PAA pode garantir que os benefícios de suas políticas sejam distribuídos de maneira mais equitativa entre diferentes grupos sociais e regiões. Como ressalta Guanziroli (2018), “a justiça ambiental é fundamental para garantir que todos tenham igual acesso aos benefícios proporcionados pelas políticas públicas, incluindo aquelas relacionadas à agricultura e à alimentação”. Conforme argumenta Silva (2019), a clareza e a coerência no quadro legal e regulatório são essenciais para orientar as ações e garantir a conformidade com as leis ambientais.

A implementação do PAA se beneficia especialmente de uma governança ambiental que enfatiza a transparência e a responsabilidade. Como destacado por Ramos (2010, p. 12-14), a transparência nas políticas públicas fortalece a confiança na gestão, assegurando que os processos sejam conduzidos de maneira justa e aberta, seja por meio do “Orçamento participativo, plebiscito, iniciativa popular e portal da transparência” e outras iniciativas como publicação dos resultados, utilização de editais para acesso aos recursos públicos que “autenticam a prática desse espírito constitucional” da transparência e da moralidade.

Integrar a governança ambiental ao PAA eleva os padrões de eficiência e transparência, essenciais para a gestão eficaz do programa. Melhorar a transparência significa que todas as partes interessadas, incluindo agricultores, consumidores e agências reguladoras, têm uma visão clara das operações e do manejo dos recursos, reduzindo o potencial para fraudes e corrupção e aumentando a *accountability*. Como Silva e Azevedo (2019, p. 89-100) apontam, a governança ambiental efetiva requer o engajamento de diversos atores do setor governamental, da sociedade civil e do setor privado, para a tomada de “decisões coletivas e informadas”.

O pilar da participação colaborativa é essencial no contexto do PAA, onde o envolvimento de múltiplos atores visa que as práticas agrícolas sejam sustentáveis e que os produtos adquiridos pelo programa contribuam para a saúde ambiental e alimentar das comunidades. Isso é particularmente importante para um programa como o PAA, que depende da confiança e da participação ativa dos agricultores familiares e dos consumidores finais. É

preciso desenvolver “uma cultura de transparência e de controle social sobre as ações públicas” com “disponibilidade ao cidadão e à sociedade organizada, de informações precisas e de forma simples e acessível” (Ramos, 2010, p. 12).

Conforme Fava e Picinin (2017b) salientam, “a adoção de técnicas agrícolas sustentáveis não apenas melhora a qualidade dos produtos alimentares, mas também garante a preservação de recursos essenciais como solo e água”. Lima (2020) destaca que “políticas que incentivam a resiliência climática nas práticas agrícolas são cruciais para manter a continuidade da produção de alimentos, mesmo sob condições climáticas adversas”.

A Governança no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) transforma a eficácia com que este programa atinge seus objetivos por promover práticas sustentáveis e responsáveis com potencial de aprimorar o PAA, não apenas em termos de eficiência operacional, mas também em seu impacto socioeconômico e ambiental.

Ampliar o escopo do PAA o torna não apenas um programa de aquisição de alimentos, mas um instrumento de desenvolvimento rural sustentável, justiça social e resiliência climática. Por meio de sua integração, o PAA se posiciona como um modelo para políticas públicas que buscam alcançar a sustentabilidade ambiental ao mesmo tempo em que atendem às necessidades nutricionais, sociais e econômicas da população.

CONCLUSÃO

A integração da governança ambiental ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em conjunto com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), tem o potencial de criar uma base sólida para o desenvolvimento rural sustentável e a segurança alimentar. As práticas de governança ambiental do PAA promovem uma administração mais transparente e inclusiva, que envolve uma ampla gama de atores sociais e econômicos.

Entre os mecanismos verificados, pode se observar que as práticas agrícolas sustentáveis, apoiadas por uma governança ambiental eficaz, não apenas protegem os recursos naturais, mas também melhoram a qualidade de vida dos agricultores familiares, possibilitando um mercado mais estável e previsível para seus produtos. Destacam-se as vantagens da participação ativa

das comunidades locais, agricultores familiares e a implementação de políticas públicas transparentes e responsáveis.

Os pilares da transparência, participação cidadã e prestação de contas ativa da governança ambiental no PAA e no PRONAF é um passo essencial para promover uma agricultura mais sustentável e resiliente pois promovem elevação nos padrões de eficiência do programa, e reforçam o compromisso com a justiça social e econômica, garantindo que as futuras gerações herdem um sistema alimentar autossustentado e um ambiente natural preservado.

Enfrentar os desafios de implementação dessas práticas governamentais requer uma abordagem colaborativa que envolva governo, setor privado, e a sociedade civil para assegurar que as políticas adotadas sejam eficazes, auditadas e inclusivas. O sucesso contínuo desses programas depende de adaptações estratégicas, inovações contínuas e um compromisso robusto com a avaliação e ajuste das políticas à medida que novos dados e situações emergirem.

A implementação efetiva de práticas de governança não apenas eleva o padrão de sustentabilidade ambiental e práticas agrícolas, mas também acentua o impacto socioeconômico positivo na vida dos agricultores familiares. Destaca-se que a sinergia entre o PRONAF e o PAA, orientada pela governança ambiental, é uma estratégia integrada que beneficia não apenas os agricultores familiares, mas também as comunidades locais ao garantir a segurança alimentar e a conservação ambiental.

O fortalecimento do PAA e do PRONAF através da governança ambiental é apresentado como um modelo para outras iniciativas e programas similares, sugerindo um caminho promissor para aliar desenvolvimento rural sustentável com benefícios ambientais e sociais ampliados. Isso reafirma a necessidade de investimentos contínuos em pesquisa e desenvolvimento para garantir que as práticas de governança ambiental evoluam e se adaptem às necessidades de uma população crescente e de um planeta em mudança.

REFERÊNCIAS

BNDES. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf Investimento. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf.html>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BEVIR, M. **Governança**: Uma Introdução. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 28 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em 17 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.696**, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a Política Nacional de Alimentação e Nutrição e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em: 17 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2006-2008/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em 17 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.628**, 20 de julho de 2023[a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm. Acesso em 17 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. S.d. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/paa>. Acesso em 15 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programas de Aquisição de Alimentos, Cisternas e Bolsa Família completam 20 anos com a missão de tirar o país novamente do mapa da fome**. 16/10/2023[b]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/programas-de-aquisicao-de-alimentos-cisternas-e-bolsa-familia-completam-20-anos-com-a-missao-de-tirar-o-pais-novamente-do-mapa-da-fome#:~:text=O%20PAA%20foi%20institu%C3%ADdo%20pelo,Lei%20n%C2%BA%2014.628%2C%20de%20julho>. Acesso em 15 jun. 2024.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS *et al.* **The state of food security and nutrition in the world: urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural – urban continuum**. Rome: FAO, 2023.

FAVA, M. C.; PICININ, C. T. Agricultura Familiar e Sustentabilidade: O Papel do Pronaf. **Revista de Estudos Rurais**, v. 13, n. 2, p. 56-74, 2017a.

FAVA, M. C.; PICININ, C. T. Sustentabilidade na agricultura familiar: um estudo sobre o impacto das práticas agrícolas sustentáveis. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 12, n. 2, p. 234-250, 2017b.

GRIEG-GRAN, M.; PORRAS, I.; WUNDER, S. How can market mechanisms for forest environmental services help the poor? Preliminary lessons from Latin America. **World Development**, v. 33, n. 9, p. 1511-1527, 2005.

GUANZIROLI, C. E.; *et al.* Agricultura Familiar e Políticas Públicas no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p. 163-184, 2018.

GUANZIROLI, C. E.; *et al.* Complexidade das normas ambientais: um obstáculo para pequenos agricultores. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 1, p. 147-162, 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Programa de Aquisição de Alimentos gera aumento médio de 13,2% no Valor Bruto da Produção**. 21 dez. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13491-programa-de-aquisicao-de-alimentos-gera-aumento-medio-de-13-2-no-valor-bruto-da-producao>. Acesso em: 17 ago. 2023.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, 2012[a], p. 1469-1478

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, **Governança Ambiental e Participação Social**. São Paulo: Editora Senac, 2012[b].

JUNIOR, Paulo Cezar Neves. **Judiciário 5.0**: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica. Editora Blucher, 2020. [Ebook].

LIMA, R. T. **Controle Interno na Gestão Ambiental**: Princípios e Aplicações. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

LIMA, R. T. Resiliência climática nas práticas agrícolas: desafios para a política pública. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 37, n. 3, p. 581-599, 2020.

MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. A Segunda Onda da Governança Digital: Um Quase-Paradigma para o Governo na Web. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 23-44, 2013.

MARTINEZ, Sergio Rodrigo; MAMED, Danielle de O. Perspectivas jurídicas sobre governança ambiental internacional. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 32, 2013, p. 181-200.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 2, p. 83-91, 2014.

NASCIMENTO, L. F. Assistência Técnica e Extensão Rural: Elementos Fundamentais para o Sucesso do Pronaf. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, n. 1, p. 89-108, 2020.

NASCIMENTO, L. F. Capacitação e sustentabilidade no contexto da agricultura familiar. **Revista de Extensão Rural**, v. 27, n. 1, p. 75-88, 2020.

OSBORNE, S. P. (Ed.). **A Nova Governança Pública?** Perspectivas Emergentes sobre a Teoria e Prática da Governança Pública. Brasília: Enap, 2012.

PETERS, B. G. **Introdução Avançada à Política Pública**. Brasília: Ed. UnB, 2016.

RAMOS, Eugênia Maria Costa Siqueira. **A transparência pública e o controle social**. 2010. Monografia de Especialização. CEUT, Teresina. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42566/8/A%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20P%C3%9ABLICA%20E%20O%20CONTROLE%20SOCIAL.pdf>. Acesso em 17 ago. 2023.

SCHNEIDER, S. O Pronaf e a Política Nacional de Apoio à Agricultura Familiar: Balanço e Perspectivas. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 24, n. 1, p. 88-112, 2016.

SCHNEIDER, S. O papel da segurança alimentar na governança dos recursos naturais. **Revista de Estudos Sociais**, v. 18, n. 36, p. 42-60, 2016.

SILVA, J. L. Pronaf: Linhas de Crédito e Impactos na Agricultura Familiar. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 2, p. 205-225, 2019.

SILVA, M. A.; AZEVEDO, J. P. Governança ambiental e sustentabilidade no setor agrícola. **Revista de Política Agrícola**, v. 28, n. 1, p. 85-102, 2019.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira (Orgs.). **Vinte anos de compras da agricultura familiar: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 75-104.

VIEIRA, James Batista. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.