



Medida Provisória nº 1.061/2021:

Riscos e retrocessos das compras públicas de alimentos

Sílvio Isoppo Porto¹

Essa Medida Provisória (MP) estabeleceu mudanças no Bolsa Família, sendo criticadas por especialistas em políticas sociais, mas também pela mídia, sobretudo em relação ao desenho institucional do Programa Auxílio Brasil, que substitui o Bolsa Família. Dentre as principais críticas estão a pulverização de benefícios, o que dificulta a sua gestão, o Auxílio Brasil prevê três tipos de benefícios: i) Primeira Infância; ii) Composição Familiar; iii) e Superação da Extrema Pobreza. Além destes benefícios, também faz parte deste Programa, o Auxílio Esporte Escolar, a Bolsa de Iniciação Científica Júnior, o Auxílio Criança Cidadã, o Auxílio Inclusão Produtiva Rural, o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana e o Benefício Compensatório de Transição (BRASIL, 2021)².

Este artigo estabelece uma análise crítica sobre os Auxílios Inclusão Produtiva Rural e Urbana e o Programa Alimenta Brasil, que também consta dessa MP, 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 de memória institucional, do que na qualificação ou inovação, em relação aos programas existentes. No caso dos Auxílios de Inclusão Produtiva (Rural e Urbano), os critérios de participação são descabidos e o desenho institucional são, no mínimo, questionáveis, além de instituir tratamento diferenciado para o público rural e urbano, quanto a devolução do benefício recebido e limite de tempo para recebimento do auxílio.

1. 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” e que, sejam ao mesmo tempo, beneficiários do Programa Auxílio Brasil, portanto, estar no CadÚnico. Pela proposta essa modalidade de auxílio, de alguma forma, se parece com o “inclusão produtiva” do Brasil Sem Miséria (BSM), embora em uma versão piorada, como veremos a seguir.

¹ Professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e ex-diretor da Conab (2003-2011).

² Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>.



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) —a doação de alimentos, como pagamento parcial do valor recebido no ano. Esses alimentos, oriundos desse pagamento, serão doados para atendimento às “famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas pela rede educacional e sócio assistencial” (§ 1º, Art. 14). Essa MP prevê que o valor a ser pago será definido por meio de regulamentação do Grupo Gestor do Programa Alimentar 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 pelo perfil socioeconômico das pessoas que podem acessar esse Auxílio e a indisponibilidade de excedentes produtivos alimentares por parte desse público, pois mal tem o que comer. Outro aspecto que chama a atenção é a diferenciação de tratamento do público beneficiário, entre os dois Auxílios, Inclusão Produtiva Rural e Urbana. Neste caso, os recursos são de natureza não reembolsáveis.

Essa exigência poderá acentuar ainda mais a situação de insegurança alimentar e nutricional das famílias que foram contempladas por esse Auxílio, sobretudo aquelas que dispõe 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 à 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	o Bolsa Família e PAA	o Auxílio Brasil
Pagamento do benefício	Em 4 parcelas de R\$ 600, condicionado ao	Mensal, condicionado ao pagamento parcial do valor



	acompanhamento técnico	recebido a partir do 3º mês, sem previsão de assistência técnica
Insumos	Distribuição de sementes e fertilizantes	Sem previsão
Produção de alimentos	Compra pelo PAA	Parte da produção será destinada ao pagamento parcial do benefício

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

2. Auxílio Inclusão Produtiva Urbana

Das propostas inseridas nessa MP, o Inclusão Produtiva Urbana poderia ser considerada uma iniciativa relevante, mas infelizmente tende a ser muito limitado, além da 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 exigência de vínculo formal de emprego é tão descabida quanto o pagamento parcial do benefício (em alimentos), no caso do Inclusão Produtiva Rural.

O país tem atualmente tem 14,5% da população desempregada (IBGE, 2021)³, mais de 19 milhões de pessoas passando fome⁴, a economia afetada pela pandemia e inflação de 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 a geração de emprego e renda. Fundamental que o Estado brasileiro assegure investimentos que possibilitem incluir milhões de pessoas que vivem nas favelas das grandes cidades brasileiras, sobretudo as mulheres negras (chefes de família), que também são as mais afetadas pela fome, além da juventude negra, que sofre com a falta de oportunidade e o racismo estrutural. Outra área que merece atenção é a agricultura urbana, ações dessa natureza tem potencial para ampliar a produção e a disponibilidade de alimentos saudáveis para o público que vive na periferia das cidades.

3. Programa Alimenta Brasil

³Disponível em: <http://olheparaafome.com.br>. Acesso em: 17 ago. 2021.

⁴Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/08/31/brasil-tem-mais-de-14-milhoes-de-desempregados-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 01 de setembro.



Neste caso, trata-se sobretudo do apagamento de memória institucional, especificamente do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), passando a chamá-lo de “Alimenta Brasil”, haja vista assemelhantes com o PAA. Mas cabe destaque a supressão da modalidade de aquisição de sementes, segundo fontes do governo, por razões contrárias do Ministério da Cidadania à manutenção dessa modalidade.

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

Em 2020, houve uma suplementação de 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. Mas em 2021, novamente o governo previu algo em torno de 100 milhões de reais de orçamento para o PAA, 20% do valor da suplementação aprovada pelo Congresso no ano passado. Mesmo assim, em que pese esse orçamento diminuto para o PAA, em 2021, o governo federal não tomou nenhuma iniciativa para assegurar a sua execução, preferindo apostar na edição do Alimenta Brasil.

Em que pese o conteúdo dessa MP apresentar semelhanças entre o Alimenta Brasil e o PAA, no que tange aos objetivos e aos instrumentos de aquisição de alimentos, há uma série de indefinições em relação ao funcionamento deste Programa, sendo prevista apenas a sua regulamentação futura pelo Poder Executivo. Esse governo já deu mostras do quanto despreza os temas relacionados com segurança alimentar e nutricional e a agricultura familiar camponesa. Haja vista a sua inação no combate à fome, a redução da extrema pobreza, ao desemprego, da inflação de alimentos, do preço do gás de cozinha e do custo de energia elétrica. Difícil esperar que venha algo positivo desse governo, pois Bolsonaro acaba de vetar –



pelo segundo ano consecutivo – projeto de lei que visava promover a produção de alimentos e o apoio à agricultura camponesa, comunidades quilombolas e povos indígenas destinados a contornar as perdas geradas pela pandemia da Covid-19.

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

4. Comentários finais

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)⁵, forte presença da agricultura familiar e grande contingente de comunidades tradicionais e povos indígenas.

Ao contrário, propôs a desconstrução do PAA, apresentando como substituto o Alimenta Brasil, gerando uma enorme apreensão nas organizações da agricultura familiar camponesa, uma vez que o formato operacional desse Programa ainda será regulamentado. Além disso, a MP diz que o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) será a instância de controle social, em que pese o governo Bolsonaro foi responsável pela extinção do Consea Nacional, assim como outros espaços de concertação política, no primeiro ato de seu governo (BRASIL, 2019)⁶.

O posicionamento do Ministério da Cidadania, frente a essa Medida Provisória, considerando a primeira minuta, deixou clara a sua intenção de que passaria a implementar o Programa Alimenta Brasil exclusivamente pelos municípios. O texto dessa minuta, elaborada por esse Ministério, havia suprimido os estados e a Conab como executores do Alimenta Brasil, diferentemente do que ocorre no PAA. O texto publicado reverteu essa exclusão, ficando mais próximo do desenho institucional do PAA. Segundo informações internas ao governo, essa

⁵ Disponível em: <http://olheparaafome.com.br>. Acesso em: 17 ago. 2021.

⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 02 set. 2021.



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, a 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 quase a totalidade dos recursos alocados para esse Programa estão vinculados ao seu orçamento. Dessa forma, caso o Cidadania queira seguir a pretensão inicial de atuar com os governos locais, bastaria estabelecer Termos de Adesão exclusivamente com os municípios. Outra fonte do governo, sinalizou que a intenção do Ministério da Agricultura é seguir executando a Formação de Estoque e utilizar a modalidade da compra institucional para promover a aquisição de sementes nativas/adaptadas, para isso terá que prever dotação orçamentária específica para essa ação. O uso dessa modalidade para compra de sementes deverá restringir ainda mais essas operações, uma vez que essa modalidade se destina exclusivamente para organizações que possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (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 e gestores(as) da Conab – por meio da operação Agrofantasma – 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, representa uma importante inovação institucional. Essas organizações foram determinantes para capilarizar a presença do PAA, em todos os estados brasileiros e cerca de 40% dos municípios do país, promovendo a incorporação de organizações bastante heterogêneas e adquirindo uma grande diversidade de alimentos.

Nesse contexto de mudança institucional, fundamental que as organizações vinculadas ao PAA, movimentos sociais e Redes do campo agroecológico e de SAN se mobilizem para evitar que essa 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.