

## HISTORIAL DEL PAA BRASILEÑO

Este documento presenta un historial del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) brasileño y destaca los pasos que se dieron para lograr su implementación y consolidación.

El PAA fue creado por medio de una ley federal en **2003** con el fin de incentivar la agricultura familiar, considerando la distribución de alimentos para personas en situación de inseguridad alimentaria y la constitución de existencias estratégicas a través de la compra de la producción de los agricultores familiares, los asentados de la reforma agraria y las comunidades tradicionales. Las adquisiciones se realizaron sin mediar una licitación pública, a precios del mercado y a partir de una metodología definida por el Grupo Gestor del PAA (GGPAA)<sup>1</sup>, el órgano responsable de establecer las directrices para la ejecución del programa.

El PAA fue creado en el contexto de las estrategias del Programa Hambre Cero, a partir de la articulación intersectorial del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea) con el Gobierno federal. La articulación y vinculación con otras iniciativas prioritarias del Gobierno que formaban parte de la agenda de la lucha contra el hambre proporcionaron el soporte político para garantizar tanto los recursos para su ejecución como la institucionalidad y legitimidad necesarias.

### MÁS INFORMACIÓN

El PAA fue lanzado junto al 1.º *Plan de cosecha de la agricultura familiar*, que permitió perfeccionar la política de crédito para la agricultura familiar y creó otras acciones como el Programa Garantía de la Cosecha, un microseguro destinado a los agricultores familiares pobres, con una renta familiar por debajo de un salario mínimo.

El programa Hambre Cero fue una estrategia del Gobierno federal para fomentar el acceso a la alimentación, la expansión de la producción y el consumo de alimentos saludables. A través de programas como Bolsa Familia y el PAA, las políticas para garantizar ingresos, erradicar el hambre y proporcionar seguridad alimentaria y nutricional, han sido las principales exponentes del programa Hambre Cero.

Las primeras adquisiciones de alimentos del PAA se realizaron en la Hacienda Itamaraty, en el estado de Mato Grosso del Sur, perteneciente a los asentados de la reforma agraria. Se dio inicio a las operaciones en las modalidades de compra directa, compra anticipada<sup>2</sup> y el PAA-Leche. La compra directa con donación simultánea pasó a ser ejecutada por la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab) y se firmaron los primeros convenios para la puesta en marcha de la entonces denominada *compra directa local*<sup>3</sup> (similar a la compra con donación simultánea pero ejecutada por estados y municipios).

1 El GGPAA se compuso en su origen por los Ministerios de Desarrollo Social (MDS), de Hacienda (MF), de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG), de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) y de Desarrollo Agrario (MDA) y, posteriormente, se incluyó el Ministerio de Educación (MEC).

2 En el cuadro 1 se proporcionan más detalles sobre la compra anticipada.

3 En la implementación del PAA hubo una diferenciación de la nomenclatura entre las modalidades que se hacían cargo de la adquisición y la distribución inmediata de los alimentos al público beneficiario, de acuerdo con el órgano ejecutor. Cuando el ejecutor era el Gobierno estadual o municipal, se denominaba compra directa local; cuando era la Conab, se llamaba *compra con donación simultánea*. Más tarde, esos términos fueron unificados bajo la denominación de *compra con donación simultánea*, independiente del ente ejecutor.

En **2004** se cerró el Gabinete del Ministro del Estado Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MESA), responsable de la creación y ejecución del PAA, y este se reemplazó por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que pasó a hacerse cargo del programa. En este mismo año, se realizó la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se suspendieron las actividades en la modalidad de compra anticipada (cuadro 1).

#### **CUADRO 1. MODALIDAD DE COMPRA ANTICIPADA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR**

La compra anticipada se usó en los primeros años de ejecución del PAA, destinando recursos anticipados para la plantación. La modalidad estaba orientada a los agricultores familiares que no habían sido beneficiados con el crédito para la producción.

La propuesta buscaba que los agricultores pudiesen producir alimentos con la entrega de recursos anticipados y el monto recibido se retribuía con los productos en la época de cosecha. La modalidad se orientaba a los agricultores familiares más pobres, que en muchos casos no tenían títulos sobre la tierra que ocupaban.

La modalidad se suspendió en 2004, pues se observó un alto grado de incumplimiento en los contratos firmados. Es probable que el incumplimiento esté relacionado con algunos problemas en el diseño de la operación, que consideraba la posibilidad de establecer contratos con grupos informales y esperaba que cada uno de los agricultores participantes fuera solidario y compartiera su producción con dos más. En otras palabras, si un agricultor no saldaba sus deudas todos los demás quedaban inhabilitados.

También se encuentran varios testimonios sobre los problemas en la ejecución, como la entrega de recursos a los agricultores cuando ya había pasado el período ideal para plantar. Muchos de los agricultores que plantaron perdieron, además, su producción. Se cree que algunos agricultores ni siquiera realizaron las plantaciones y utilizaron los recursos recibidos para la alimentación y otras necesidades de sus familias. Se pactó una renegociación de las deudas de estos agricultores y el Grupo Gestor del PAA suspendió la realización de nuevos contratos.

El año **2006** fue muy importante para la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil por la publicación de dos leyes que detallamos a continuación:

- » “Ley de Agricultura Familiar” (Ley nº 11.326/06), que define al público beneficiario del PAA;
- » “Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN)” (Ley nº 11.346/06), que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), la estructura en que se inserta el PAA.

En este año se creó la dotación de presupuesto en el Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA) para las operaciones en las modalidades de constitución de existencias y compra directa ejecutadas por la Conab.

En **2008** se creó una modalidad volcada a la adquisición de alimentos para la alimentación escolar. Sin embargo, esta modalidad no se implementó, debido a los cambios en la legislación del Programa Nacional de Alimentación Escolar en el año siguiente (Ley 11.947/2009), que determinó un mínimo de 30 % en la adquisición de las especies de la agricultura familiar.

En **2010** se incluyó el derecho a la alimentación como un derecho fundamental en la Constitución Federal. Ese mismo año un decreto reglamentó la Ley Orgánica de 2006 que instituía

la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y establecía los parámetros para elaborar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En este marco se celebró una reunión con países africanos para discutir sobre el PAA-África, cuyo programa se inició en 2012.

El año siguiente, **2011**, estuvo marcado por cambios significativos en el PAA: se perfeccionó el modo de ejecución a partir de un sistema de adhesión y pago directo a los proveedores. Además, el programa se convirtió en un componente importante de la estrategia de la inclusión productiva rural en el Plan Brasil sin Miseria.

En **2012** se ampliaron los objetivos del programa, se alteraron algunas modalidades, se abrió la posibilidad de adquirir semillas y se introdujeron modificaciones en el proceso de gestión del PAA (por medio de un decreto). Ese mismo año se adhirieron los primeros estados y municipios a partir de las primeras operaciones bajo la modalidad de compra con donación simultánea, pactadas en la celebración de los Términos de Adhesión. También se creó la modalidad de compra institucional.

Dada la prolongación de la sequía en **2013**, se promulgó una ley que preveía la posibilidad de adquirir productos para la alimentación animal y ventas con descuento (precios más bajos) para los agricultores familiares en el ámbito del PAA. También se iniciaron los pagos directos a los agricultores por parte del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la tarjeta bancaria personal.

En 2013 se desplegó una operación de la Policía Federal Brasileña, llamada Agrofantasma, que investigó supuestas irregularidades y desvíos en las operaciones de la Conab en determinados lugares. La operación afectó la ejecución del programa ese año e implicó la revisión de algunos procedimientos y de los mecanismos de control.

En **2014** se realizó un encuentro conmemorativo por los diez años del PAA y se lanzó la modalidad de adquisición de semillas. Al mismo tiempo, se adoptaron algunas definiciones adicionales para la compra institucional que pretendían ampliar su alcance. Al haberse identificado situaciones irregulares, en 2014 se definieron nuevas exigencias para la destinación de alimentos adquiridos por el PAA. Para ello, la Conab reformuló su Manual de Operaciones y puso en orden varios aspectos relativos a la ejecución de la modalidad de compra con donación simultánea. También se modificaron las reglas de las modalidades de constitución de existencias y de adquisición de semillas, ampliando los requisitos para la ejecución de ambas.

En **2015**, una nueva reglamentación fue más allá de la alimentación escolar: un decreto presidencial volvió obligatorio que los órganos de la administración pública federal compren directamente a la agricultura familiar como mínimo un 30

## Consideraciones finales

El PAA evolucionó de forma considerable en los últimos años e inspiró otros programas de compras públicas en Brasil y en el exterior. Tal como intentó mostrar esta serie de documentos, el PAA tiene varias modalidades que se ejecutan de formas diferentes en miles de municipios. Es posible encontrar muchos testimonios sobre los resultados positivos del PAA en el fortalecimiento de la agricultura familiar y su contribución a la seguridad alimentaria. No obstante, esos resultados deben redimensionarse de manera más precisa a partir de nuevas evaluaciones, para entender mejor los efectos del programa en la realidad brasileña.