

HISTÓRICO DO PAA BRASILEIRO

Este texto apresenta o histórico do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) brasileiro, destacando os passos que foram dados para sua implantação e consolidação.

O PAA foi criado por meio de lei federal em **2003** para incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos, mediante a compra da produção de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais. Essas aquisições passaram a ser operadas sem licitação pública, a preços de mercado, com metodologia definida pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA)¹, órgão responsável pelas diretrizes de operacionalização do programa.

O PAA foi criado a partir de uma articulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) com o Governo Federal, como uma ação estruturante e intersetorial no contexto das estratégias do Programa Fome Zero. A vinculação e articulação com outras iniciativas inseridas na agenda de combate à fome, definidas como prioritárias pelo governo, proporcionaram o suporte político para garantir os recursos para sua execução, além da institucionalidade e legitimidade necessárias para obter a adesão de operadores, ganhar abrangência e importância.

SAIBA MAIS

O PAA foi lançado junto do *1º Plano Safra da Agricultura Familiar*, que previu vários aperfeiçoamentos na política de crédito para a agricultura familiar e criou outras ações como o Programa Garantia Safra, um microsseguro destinado a agricultores familiares pobres, com renda familiar abaixo de um salário mínimo.

O *Fome Zero* foi uma estratégia do governo federal que fomentava o acesso à alimentação, com a expansão da produção e consumo de alimentos saudáveis. Por meio de programas como o Bolsa Família e o PAA, as políticas de garantia de renda, alívio imediato da fome e segurança alimentar e nutricional têm sido os principais expoentes do Fome Zero.

As primeiras aquisições de alimentos do PAA foram realizadas na Fazenda Itamaraty, de assentados da reforma agrária, no estado do Mato Grosso do Sul. Foram iniciadas as operações nas modalidades Compra Direta, Compra Antecipada² e PAA-Leite. A Compra Direta com Doação Simultânea passou a ser operada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e foram firmados os primeiros convênios para operacionalização da então denominada Compra Direta Local³ (nos mesmos moldes da Compra com Doação Simultânea, só que operada por estados e municípios).

1 O GGPAA foi composto originalmente pelos Ministérios do Desenvolvimento Social (MDS), da Fazenda (MF), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, posteriormente, contou com a inclusão do Ministério da Educação (MEC).

2 Para mais detalhes sobre a Compra Antecipada, veja Box 1.

3 Na implantação do PAA havia uma diferenciação de nomenclatura entre as modalidades que realizavam a aquisição e a distribuição imediata dos alimentos ao público beneficiário, de acordo com o operador: quando este era o governo estadual ou municipal, era denominada Compra Direta Local; no caso de o operador ser a Conab, era denominada Compra com Doação Simultânea. Posteriormente esses termos foram unificados em Compra com Doação Simultânea, independente do operador.

Em **2004**, foi extinto o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), responsável pela criação e operacionalização do PAA, cabendo ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) assumir essas atribuições. No mesmo ano foi realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. As operações na modalidade Compra Antecipada foram suspensas (Box 1).

BOX 1: MODALIDADE COMPRA ANTECIPADA DA AGRICULTURA FAMILIAR

A Compra Antecipada foi operacionalizada nos primeiros anos de execução do PAA e previa a antecipação de recursos para o plantio. A modalidade era direcionada para os agricultores familiares que não tivessem sido beneficiados por crédito para produção.

Sua proposta era de que os agricultores pudessem produzir alimentos com os recursos antecipados e quitar o montante recebido em produtos na época da colheita. A modalidade era orientada justamente para os agricultores familiares mais pobres, em muitos casos, sem a titularidade da terra ocupada.

A modalidade foi suspensa em 2004, pois se verificou um alto grau de inadimplência nos contratos firmados. Intui-se que essa inadimplência possa estar relacionada com alguns problemas no desenho da operação, que previu a possibilidade de estabelecimento de contratos em grupos informais onde cada um dos agricultores participantes seria solidário à dívida dos demais. Em outras palavras, se um agricultor não quitasse suas dívidas, todos os demais ficavam inadimplentes.

Há também relatos de problemas operacionais, com a disponibilização dos recursos aos agricultores após o período ideal para o plantio. Muitos dos agricultores que plantaram perderam a produção. Acredita-se que alguns nem chegaram a realizar os plantios, e acabaram utilizando os recursos recebidos para viabilizar a alimentação e outras despesas de suas famílias. Houve a renegociação de dívidas destes agricultores, mas o Grupo Gestor do PAA decidiu suspender a realização de novos contratos.

O ano de **2006** foi especialmente importante para a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional no Brasil, com a publicação de duas leis:

- » “Lei da Agricultura Familiar” (Lei nº 11.326/06), que define o público beneficiário do PAA;
- » “Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)” (Lei nº 11.346/06), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estrutura em que o PAA está inserido.

Nesse ano foi criada dotação orçamentária no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para operações nas modalidades Formação de Estoques e Compra Direta operacionalizada pela Conab.

Em **2008**, foi criada uma modalidade voltada à aquisição de alimentos para alimentação escolar. No entanto, essa modalidade não chegou a ser operacionalizada, em face da mudança da legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no ano seguinte (Lei 11.947/2009), que determinou a aquisição mínima de 30% dos gêneros da agricultura familiar.

Em **2010** foi incluído o direito à alimentação como direito fundamental na Constituição Federal. No mesmo ano um decreto regulamentou a Lei Orgânica de 2006 que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo os parâmetros para a elabo-

ração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Houve ainda o encontro com países africanos para discutir sobre o PAA-África, cuja execução foi iniciada em 2012.

O ano seguinte, **2011**, foi marcado por mudanças importantes no PAA, com aprimoramentos no seu modo de operação, estabelecendo a sistemática de adesão e pagamento direto aos fornecedores. O programa passou a ser um importante componente da estratégia de inclusão produtiva rural prevista no Plano Brasil sem Miséria.

Em **2012** houve a ampliação das finalidades do programa e a alteração da concepção de algumas modalidades, abertura da possibilidade de aquisição de sementes, além da introdução de alterações no processo de gestão do PAA (por meio de decreto). Nesse mesmo ano ocorreram as primeiras adesões de estados e municípios, com as primeiras operações da modalidade Compra com Doação Simultânea, pactuadas a partir da celebração dos Termos de Adesão. Também foi criada a modalidade Compra Institucional.

Em decorrência do prolongamento da estiagem em **2013**, foi promulgada lei que previa a possibilidade de aquisição de produtos para alimentação animal e a venda com deságio (preços mais baixos) para agricultores familiares no âmbito do PAA. Também foram iniciados os pagamentos diretos aos agricultores pelo Ministério do Desenvolvimento Social, por meio de cartão bancário próprio.

Em 2013 foi deflagrada uma operação da Polícia Federal Brasileira, denominada Agrofantasma, que investigou supostas irregularidades e desvios nas operações da Conab em determinadas localidades. A operação impactou a execução do programa naquele ano e implicou a revisão de alguns procedimentos operacionais e de mecanismos de controle.

Em **2014**, foi realizado o encontro comemorativo de 10 anos do PAA e foi lançada a modalidade Aquisição de Sementes, ao mesmo tempo em que algumas definições adicionais foram adotadas para a Compra Institucional, visando ampliar o seu alcance. Devido às situações de irregularidades identificadas, ainda nesse ano foram definidas novas exigências na destinação de alimentos adquiridos pelo PAA, a Conab reformulou seu Manual de Operações, disciplinando vários aspectos da execução da modalidade Compra com Doação Simultânea e foram modificadas as regras das modalidades Formação de Estoques e Aquisição de Sementes, ampliando requisitos para a execução de ambas.

Em **2015**, um decreto presidencial tornou obrigatório que órgãos da administração pública federal comprem no mínimo 30% dos gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, ampliando ainda mais as potencialidades desse público.

Considerações finais

O PAA evoluiu bastante nos últimos anos, inspirando outros programas de compras públicas no Brasil e no exterior. Como essa série procurou ilustrar, o PAA possui modalidades variadas, com diferentes execuções, em milhares de municípios. Há muitas percepções e relatos dos resultados positivos do PAA no fortalecimento da agricultura familiar e sua contribuição para a segurança alimentar. No entanto, esses resultados precisam ser dimensionados de forma mais precisa com novas avaliações para melhor entendimento dos efeitos concretos do programa na realidade brasileira.