2691 Brasília, setembro de 2021

SUMÁRIO EXECUTIVO

A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): UMA ANÁLISE DA SUA TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO, BENEFÍCIOS E DESAFIOS

Gabriela Perin
Pesquisadora no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <gabriela.perin@ipea.gov.br>.

Ana Flávia Cordeiro S. de Almeida
Pesquisadora no PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail*: <ana.cordeiro@ipea.gov.br>.

Paulo Asafe Campos Spínola
Pesquisador no PNPD na Dirur/Ipea.

Antônio Fernando Costa Pella
Pesquisador no PNPD na Dirur/Ipea.

Regina Helena Rosa Sambuichi
Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: <regina.sambuichi@ipea.gov.br>.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2691

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2 de julho de 2003, por meio do art. 19 da Lei nº 10.696, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar e promover a segurança alimentar e nutricional (SAN). A fim de garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar e promover o acesso à alimentação adequada às pessoas em situação de vulnerabilidade social e alimentar, o PAA compra produtos diretamente de agricultores familiares, com dispensa de licitação, e os distribui para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional – Insan.

Este trabalho tem como objetivo analisar a evolução da implementação do PAA ao longo de sua trajetória, enfocando as mudanças ocorridas nos seus principais normativos e no seu histórico de execução, buscando entender como as mudanças ocorridas nos normativos e no histórico de execução no período 2003-2019 podem ter influenciado os resultados do programa em relação aos seus principais benefícios e desafios.

Dessa forma, visa-se identificar e examinar as principais alterações que impactaram sua implementação ao longo do tempo e, também, a evolução dos recursos aplicados no programa, para então definir os principais períodos que caracterizaram sua trajetória. Na sequência, realizou-se revisão sistemática da literatura, na qual se buscaram e selecionaram os trabalhos publicados sobre o PAA que apresentaram estudos baseados em dados primários coletados em campo. A partir dessa revisão, fez-se uma análise de conteúdo dos trabalhos para identificar os benefícios e os desafios observados em cada estudo, e, por fim, realizou-se uma metassumarização, visando quantificar os percentuais de observação de benefícios ou desafios em cada período.

A partir das análises, demarcaram-se três períodos de implementação do PAA: o inicial (2003-2008); o intermediário (2009-2013); e o recente (2014-2019). O primeiro período corresponde à implementação do programa e caracteriza-se pela organização dos processos, tanto no nível gerencial quanto no âmbito local. Aos poucos, o PAA foi se mostrando como im-

portante canal de comercialização para os produtos da agricultura familiar, garantindo renda para os fornecedores e alimentos saudáveis e de qualidade às pessoas em situação de Insan.

O período intermediário teve como principais destaques: i) o fortalecimento do programa – com a aplicação de recursos acima de R$ 1 bilhão em 2011 e 2012 e o protagonismo da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); ii) a criação, em 2012, do termo de adesão operacionalizado pelo então Ministério de Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania) e firmado diretamente com os estados e os municípios; e iii) a ocorrência da Operação Agrofantasma, que investigou supostos desvios relacionados à execução do PAA pela Conab e refletiu em mudanças nas normas e nos procedimentos de operacionalização, abalando fortemente a execução do programa por esta operadora. No período 2014-2019, após uma leve recuperação inicial, o programa teve uma redução contínua nos seus montantes de recursos aplicados em compras, chegando ao fim do período nos menores patamares de sua história. Houve um redesenho em sua forma de gestão, objetivando diminuir a burocracia e facilitar o acesso, mas uma mudança na agenda governamental de caráter político e institucional teve forte impacto nas políticas voltadas à agricultura familiar, incluindo o PAA.

Comparando-se os diferentes períodos, destaca-se primeiramente que os estudos sinalizam que muitos dos benefícios e desafios evidenciados nos trabalhos empíricos podem ter influenciado os ajustes feitos nos normativos do programa ao longo dos anos. Sobre os benefícios, observou-se que, em um primeiro momento, eles estão muito relacionados aos primeiros objetivos gerais do PAA voltados para o incentivo da agricultura familiar e a promoção do acesso à alimentação às pessoas em situação de Insan, ao mesmo tempo que foram identificados outros que não estavam claramente expressos nos normativos. Ao longo do tempo, verificou-se uma diminuição do percentual de identificação de vários benefícios, principalmente no âmbito econômico, como a redução no percentual de observação do estímulo ao cooperativismo e/ou associativismo e a dinamização de redes e/ou agregação social para os beneficiários fornecedores, o que provavelmente é um reflexo da perda do protagonismo da Conab na operacionalização do programa. Por sua vez, também se percebeu o aumento do percentual de benefícios ligados ao social, como o estímulo ao autoconsumo e melhorias na qualidade da alimentação e na autoestima e autonomia dos agricultores.

Em relação aos desafios, em geral, percebeu-se uma tendência de queda do percentual de observação destes ao longo dos períodos, o que pode indicar um amadurecimento não apenas dos processos de operação, mas também da organização dos próprios beneficiários para conseguir acessar o programa. Porém, em casos específicos, identificou-se que os percentuais voltaram a crescer no terceiro período e se aproximar de valores dos anos iniciais, para fornecedores e consumidores, indicando possíveis retrocessos. Uma possível explicação para isso é que houve uma tendência geral de redução do investimento nas políticas públicas de desenvolvimento rural e de caráter social devido à restrição fiscal e mudança de agenda governamental.

Destaca-se, porém, que esses resultados quantitativos mostram apenas as tendências exibidas na literatura, não refletindo necessariamente a realidade experienciada por todos os beneficiários do programa, visto que os estudos encontrados não exprimem toda a diversidade regional e de modalidades abrangida

por este. Mesmo assim, estes resultados podem ser considerados um indicativo de como as mudanças ocorridas no PAA ao longo do tempo podem ter influenciado a observação de seus benefícios e desafios.

Dessa forma, verificou-se uma vasta identificação de benefícios gerados pelo PAA, tanto para seus beneficiários fornecedores quanto para os consumidores, evidenciando a importância dessa política pública para o fortalecimento da agricultura familiar e o acesso à alimentação adequada. No entanto, a significativa redução dos valores aplicados no programa nos anos mais recentes, especialmente nas modalidades operadas pela Conab, e a desativação do Consea nacional refletiram no aumento dos desafios para o programa, indicando também a possível diminuição de alguns benefícios.

Mais recentemente, em 2020, em função dos impactos negativos provocados pela covid-19 e do reconhecimento da importância do PAA para a mitigação desses efeitos, o governo Federal editou a Medida Provisória (MP) nº 957/2020, que liberou um crédito extraordinário de R$ 500 milhões para ser aplicado nas compras de alimentos da agricultura familiar, o que permitiu reativar parcialmente as ações do programa, antes quase paralisadas pelos cortes orçamentários. Em 2021, porém, ainda durante a execução dos recursos extraordinários disponibilizados no ano anterior, a MP nº 1.06/2021 criou o Programa Alimenta Brasil, o qual substituiu o PAA, revogando as legislações anteriores relacionadas ao programa, mas mantendo o mesmo modelo de atuação e a maior parte das suas modalidades e finalidades, embora não tenha algumas finalidades importantes.

Observa-se, entretanto, que os recursos liberados em 2020 ainda são muito inferiores aos patamares observados nos anos de maior atuação do PAA, e a nova legislação que criou o Programa Alimenta Brasil não trouxe indicação de garantia de recursos futuros para suas ações. Assim, recomenda-se uma ampliação das ações do programa, por meio da destinação de mais recursos, de forma a maximizar seu potencial em gerar benefícios, além do resgate de modalidades e finalidades do PAA que não foram incluídas na nova legislação. Outras recomendações importantes são: promover o fortalecimento das operações da Conab nas compras da agricultura familiar, pois esta tem um papel fundamental para o estímulo às organizações de agricultores; e reativar os instrumentos de participação social, medida estratégica para reestruturar a política de SAN no país.