

A LEI FEDERAL Nº 14.628/2023 E A SUSTENTABILIDADE

Data de submissão: 06/11/2024

Data de aceite: 02/01/2025

Paloma Meirelles Barretto Cunha

RESUMO: O texto tem como objetivo analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) implantado no Brasil como parte da Política pública de alimentos, objetivando o fim da fome no país. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 surgiu como programa intersetoriais que, dentre outros objetivos, busca efetivar e operacionalizar a produção familiar local e o consumo de alimentos em quantidade e qualidade compatíveis com o conceito de segurança alimentar, conforme definido pela Lei 11.346 de 2006. O artigo trata também da questão da política pública envolvida, especialmente nos contornos da problema da fome, e apresenta as finalidades do programa com base na novel lei federal nº 14.628/2023, elencando os seus beneficiários e trazendo à tona as inovações legais implantadas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Programa de Aquisição de Alimentos. Segurança Alimentar e Nutricional. Lei Federal 14.628/2023.

ABSTRACT: The text aims to analyze

the Food Acquisition Program (PAA) implemented in Brazil as part of the public food policy, aiming to end hunger in the country. The Food Acquisition Program (PAA), created in 2003, emerged as an intersectoral program that, among other objectives, seeks to implement and operationalize local family production and consumption of food in quantity and quality compatible with the concept of food security, as defined by Law 11,346 of 2006. The article also deals with the issue of public policy involved, especially in the context of the problem of hunger, and presents the purposes of the program based on the new federal law nº 14,628/2023, listing its beneficiaries and bringing to light the legal innovations implemented

KEYWORDS: Public policies. Food Acquisition Program. Food and nutrition security. Federal Law 14,628/2023.

INTRODUÇÃO

O tema em apreço envolve, preliminarmente, o referente à políticas públicas. Com efeito, nos dias atuais, inúmeras ciências, a exemplo da Ciência Política, tem analisado questões referetes

às políticas públicas e vinculado qualquer atuação estatal à questões daquela ordem.

O interesse pelo estudo das políticas públicas tem aumentado nas últimas décadas por diversas razões, tendo Rodrigues (2011) afirmado que dentre as razões tem-se: a) por afetar, em diversos aspectos, a nossa vida cotidiana; b) pelos tributos pagos pelos cidadãos e o retorno nos serviços à população; c) porque o governo age de determinada forma com respeito a certo problema.

Martin (2001) acrescenta que a análise política séria e comprometida exige profundo conhecimento teórico e empírico, como também dos problemas socioeconômicos que são o foco das políticas que estão sendo investigadas. Ademais, salienta que a pesquisa geográfica nas políticas públicas tem que se apoiar numa investigação empírica persuasiva e com argumentação clara e lógica, enfocando as principais questões que devem ser julgadas (equidade e inclusão social, cidadania, democracia).

Marques (2013), por sua vez, aduz a presença de uma crescente politização no processo de produção de políticas públicas, envolvendo diversas dinâmicas de poder, embora exista efetiva interação com os ambientes institucionais.

Deste modo, percebe-se que as Políticas públicas de cada país devem reger a sua legislação.

No caso Brasileiro, Castro informa aponta que os grandes obstáculos ao planejamento e soluções adequadas ao problema da alimentação relacionam-se ao pequeno conhecimento que se tem do tema da fome no país, seja no aspecto biológico, econômico e/ou social (CASTRO, 2010).

Outros doutrinadores que também trataram do tema foram Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), ao concluírem que a Constituição Federal de 1988 trouxe as bases para uma modificação da forma de intervenção estatal existente no Brasil, pois aumentou os direitos sociais juntamente com a proteção social sob a responsabilidade estatal.

Importante trazer à tona a ação mundialmente conhecida do sociólogo Herbert de Souza na década de 1990, por meio da “Ação da Cidadania Contra a Fome e pela Vida”. A sua ação envolvia propostas de arrecadação de alimentos, em conjunto com o combate à fome no Brasil, elencando ao patamar de máxima importância o estudo e a elaboração de políticas de segurança alimentar e nutricional no país.

O Brasil, juntamente com o mundo, passava a entender a importância de uma política nacional que tratasse sobre a aquisição de alimentos.

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da **Lei 10.696, de 2 de julho de 2003**, foi regulamentado originalmente pelo Decreto Federal nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Após, em 02 de Dezembro de 2021, foi editado o **Decreto nº 10.880**, que revogou a normativa anterior (decreto) e promoveu mudanças no programa. Por fim,

avanzando no tema, foi editado o **Decreto Federal nº 11.476, de 6 de abril de 2023**, que dispõe sobre o funcionamento do Grupo Gestor do PAA e do Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA, regulamentando o Programa de Aquisição de Alimentos, bem como publicada a **Lei Federal nº 14.628/ 2023**¹.

Trata-se, portanto, de um programa interministerial, custeado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo duas finalidades básicas: incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação.

FINALIDADES DO PROGRAMA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), tem como objetivo combater a fome e a miséria das populações em situação de insegurança alimentar, bem como formar estoques estratégicos, através da compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares.

O Programa passou a ser um dos principais eixos estruturais do Programa Fome Zero do governo federal, trazendo como finalidades a ampliação da demanda efetiva de alimentos; o barateamento do preço dos alimentos em razão do baixo poder aquisitivo da maioria da população; e, programas emergências para atender a parcela da população excluída do mercado (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2010).

Nos contornos atuais do programa, a Lei nº14.628/2023, dispõe, *in verbis*:

Art. 2º Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com as seguintes finalidades:

I - incentivar a agricultura familiar, a pesca artesanal, a aquicultura, a carcinicultura e a piscicultura, com prioridade para seus segmentos em situação de pobreza e de pobreza extrema, e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos em geral, à industrialização e à geração de renda;

II –contribuir para o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável, em cumprimento ao disposto no art. 6º da Constituição Federal;

III - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, pela pesca artesanal, pela aquicultura, pela carcinicultura e pela piscicultura nacionais;

IV –promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação do Programa Cozinha Solidária;

V - apoiar a formação de estoque pelas cooperativas e demais organizações da agricultura familiar, da pesca artesanal, da aquicultura, da carcinicultura e

¹ Institui o Programa de Aquisição de Alimentos(PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

da piscicultura nacionais;

VI - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização da produção da agricultura familiar, da pesca artesanal, da aquicultura, da carcinicultura e da piscicultura;

VII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos;

VIII - incentivar hábitos alimentares saudáveis em âmbitos local e regional;

IX -incentivar o cooperativismo e o associativismo;

X - incentivar a produção por povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, negros, mulheres, juventude rural e agricultores familiares urbanos e periurbanos nos termos do regulamento;

XI –incentivar a produção agroecológica e orgânica, bem como a

Adoção de quaisquer práticas associadas à conservação da água, do solo e da biodiversidade nos imóveis da agricultura familiar;

XII –reduzir as desigualdades sociais e regionais brasileiras; e

XIII –fomentar a produção familiar de agricultores que possuam pessoas com deficiência entre seus dependentes.

Na sua vertente de apoio aos agricultores familiares, busca-se promover a inclusão econômica e social no campo. Isso se dá por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

A finalidade de promover o acesso à alimentação, por sua vez, é de garantir alimentos em quantidade e regularidade adequados às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (Inciso II, do mencionado artigo).

O PAA, em razão de seus objetivos de cunho social e econômico, exerce papel relevante na estratégia governamental de combate à pobreza, fazendo parte do Plano Brasil Sem Miséria e Fome Zero.

As diretrizes e ações do PAA são definidas por um Grupo Gestor (GGPAA), composto pelos seguintes Ministérios: I - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que o coordenará; II - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; III- Ministério da Fazenda; e IV - Conab. (Art. 22 do Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023).

Convém observar que a modalidade Compra Institucional foi criada somente em julho de 2012 (art. 17, inciso V, do Decreto 7.775/2012), fugindo da regra de custeio oriundo do MDS e MDA. Essa modalidade é a única que é suportada por recursos próprios dos órgãos e entidades da Administração Pública que realizarem compras com amparo do PAA. Vale dizer que esta modalidade foi reeditada no Decreto nº 11.476/2023, consoante se extrai do Inciso III, do Art. 3º, do mencionado ato regulamentador.

Importante, ainda, ressaltar o que preconiza o aludido decreto nº 11.476/2023:

Art. 3º - O PAA poderá ser executado nas seguintes modalidades, conforme condições e regras estabelecidas pelo seu Grupo Gestor:

I - Compra com Doação Simultânea - compra de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos com doação simultânea às unidades receptoras ou diretamente aos beneficiários consumidores;

II - PAA-Leite - compra de leite que, após ser beneficiado, seja doado às unidades receptoras ou diretamente aos beneficiários consumidores;

III - Compra Direta - compra de gêneros alimentícios com o objetivo de sustentar preços, formar estoques reguladores ou estratégicos ou permitir intervenção em situações de emergência ou de calamidade pública;

IV - Apoio à Formação de Estoques-apoio financeiro para constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução dos recursos financeiros ao Poder Público ou pagamento por meio da entrega de produtos para desenvolvimento de ações de segurança alimentar e nutricional; e

V - Compra Institucional-compra de produtos da agricultura familiar para o atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos, por parte de órgão comprador, para doação aos beneficiários consumidores atendidos pelo órgão comprador.

Art. 4º Do total de recursos destinados, no exercício financeiro, à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no mínimo trinta por cento serão destinados à aquisição de produtos de agricultores familiares enquadrados no disposto na Lei nº 11.362, de 19 de outubro de 2006, e de suas organizações, por meio da modalidade prevista no inciso V do caput do art. 3º, conforme o disposto no art. 6º da Medida Provisória nº 1.166, de 2023.

§ 1º O disposto no caput será aplicado nas aquisições ou no fornecimento de alimentos por empresas contratadas pela administração pública, conforme critérios previstos no edital de licitação.

§ 2º Os órgãos e as entidades compradores poderão deixar de observar o percentual previsto no caput nas seguintes hipóteses:

I - não recebimento do objeto, em razão de desconformidade do produto com as especificações demandadas;

II - insuficiência de oferta na região, por parte dos agricultores familiares e das suas organizações, dos empreendedores familiares rurais e dos demais beneficiários que se enquadrem no disposto na Lei nº 11.326, de 2006, para fornecimento dos gêneros alimentícios demandados; ou

III - necessidade de aquisições especiais, esporádicas ou emergenciais, que deverão ser justificadas.

Art. 5º - Para a execução da modalidade PAA-Leite, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome realizará o credenciamento, por ente federativo, de organizações da agricultura familiar ou de laticínios para execução da pasteurização do leite e demais atividades previstas em regulamento do Grupo Gestor do PAA.

Parágrafo único. Caberá à unidade executora realizar a seleção e a contratação das organizações ou dos laticínios credenciados, acompanhar a execução e atestar o cumprimento das metas estabelecidas, conforme o disposto em regulamento do Grupo Gestor do PAA.

Art.6º-A participação dos beneficiários fornecedores e das organizações fornecedoras observará os seguintes limites:

I - por unidade familiar, de até:

a) R\$15.000,00 (quinze mil reais) por ano, nas modalidades:

1. Compra com Doação Simultânea;

2. Compra Direta; e

3. Apoio à Formação de Estoques;

b) R\$30.000,00 (trinta mil reais) por ano, por órgão comprador, na modalidade Compra Institucional; e

c) R\$30.000,00 (trinta mil reais) por ano, na modalidade PAA-Leite; e

II - por organização fornecedora, por ano, observados os limites por unidade familiar, de até:

a) R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), nas modalidades:

1. Compra com Doação Simultânea;

2. Compra Direta; e

3. Apoio à Formação de Estoques; e

b) R\$6.000.000,00 (seis milhões de reais), por órgão comprador, na modalidade Compra Institucional.

§ 1º A primeira operação na modalidade Apoio à Formação de Estoques a que se refere o item 3 da alínea "a" do inciso II do caput estará limitada a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

§ 2º A organização fornecedora não poderá acumular mais de uma participação simultânea na modalidade Apoio à Formação de Estoques.

§ 3º O beneficiário fornecedor poderá participar de mais de uma modalidade e os respectivos limites de que trata o caput serão independentes entre si.

§ 4º Na modalidade Compra com Doação Simultânea, o beneficiário fornecedor poderá participar individualmente ou por meio de organização formalmente constituída e os limites de que trata o caput serão independentes entre si.

§ 5º No caso dos projetos de organizações de povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais estruturados nos termos do disposto no § 2º do art. 2º e no § 2º do art. 7º, será aplicado somente o limite de participação por organização fornecedora, proporcionalmente ao quantitativo de indígenas participantes, sem controle individual de participação.

Deveras, o Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite) é a modalidade que objetiva contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e também incentivar a produção de agricultores familiares.

Deve-se observar as alterações promovidas pelo Decreto nº11.476, de 6 de abril de 2023, em harmonia com as Resoluções posteriores que estabelecem fórmulas a serem utilizadas para cálculo do limite financeiro no momento da comercialização de leite no âmbito do Programa Aquisição de alimentos, na modalidade de incentivo à Produção e ao Consumo de Leite.

O PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

O aludido programa federal também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo.

Quanto à execução, o programa pode ser desenvolvido por meio de cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea, PAA-Leite, Compra Direta, Apoio à formação de Estoques e Compra Institucional.

BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA

O art. 2º do Decreto 11.476/03 define os beneficiários do programa:

I - beneficiários consumidores: a) pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; b) pessoas atendidas: 1. pela rede socioassistencial; 2. pelos equipamentos públicos e sociais de alimentação e nutrição; e 3. pelas redes públicas e filantrópicas de ensino e de saúde; c) pessoas que estejam sob custódia do Estado em estabelecimentos prisionais ou em unidades de internação do sistema socio educativo; e d) pessoas atendidas por ações de alimentação e nutrição conforme estabelecido pelo Grupo Gestor do PAA;

II - beneficiários e organizações fornecedoras - agricultores familiares, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que atendam aos requisitos estabelecidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ou que atendam aos requisitos específicos estabelecidos pelo Grupo Gestor do PAA, e cooperativas e outras organizações constituídas como pessoas jurídicas de direito privado que atendam aos requisitos estabelecidos pelo Grupo Gestor do PAA, respectivamente;

III - unidades receptoras - organizações que recebam os alimentos e os forneçam aos beneficiários consumidores, na forma estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA;

IV - unidades executoras - órgãos e entidades públicas responsáveis pela execução do PAA, no âmbito da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, que podem ser: a) os órgãos e as entidades que tenham firmado termo de adesão com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; b) a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab; e c) os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional ao realizar aquisições por meio da modalidade Compra Institucional; e

V - unidade descentralizadora - órgão ou entidade da administração pública federal que repasse orçamento para a execução do PAA, de maneira descentralizada, pela Conab.

Com isso, por meio da dispensa de licitação, o Poder Público compra os alimentos produzidos por esses agricultores e destina a famílias em situação de insegurança alimentar, rede socioassistencial, escolas públicas, unidades de saúde, unidades de internação socioeducativas e prisionais, entre outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Aquisição de Alimentos engloba uma política pública brasileira que objetiva garantir alimentação social, segurança alimentar, bem como nutricional, além de priorizar a aquisição de alimentos diretamente dos agricultores familiares.

REFERÊNCIAS

CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

CASTRO, J. Geografia da fome: o dilema brasileiro pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Ed. UNESP, 2013. p. 23-46.

RODRIGUES, M. A. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2011. (Folha Explica).

TAKAGI, M. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios. 2006. 208 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.