

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS ECONÔMICOS E SOCIAIS¹

Camila da Silva Freitas²
Felipe Pureza Cardoso³
Victor Barcelos Ferreira⁴

RESUMO

O Programa de Aquisição de Alimentos, criado em 2003, conjuga política agrícola com segurança alimentar e nutricional. O objetivo geral deste artigo é analisar os resultados do programa nas dimensões econômica e social, na modalidade compra com doação simultânea em Minas Gerais. Especificamente, propõe-se compreender quais resultados o programa proporciona a partir dos eixos de análise: produção, diversidade produtiva, acesso a mercado, renda e impactos sociais. A metodologia foi qualitativa e quantitativa. O programa possui efeitos multiplicadores: produção mais sustentável, incentivo para a entrada em outros mercados, aumento da produção agrícola, planejamento da produção, valorização da cultura local.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos, agricultura familiar, efeito multiplicador, dimensão econômica.

Área temática: Políticas Públicas: Gênero, Raça, Inclusão.

¹ Esta pesquisa teve apoio financeiro da FAPEMIG e da Fundação João Pinheiro

² Doutoranda em Ciências Sociais na Unicamp, pesquisadora na Fundação João Pinheiro

³ Doutorando em Economia no CEDEPLAR/UFMG, pesquisador na Fundação João Pinheiro

⁴ Assessor/Diretoria de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

O tema da segurança alimentar no Brasil foi pauta de debate de muitos governos. Essa temática começou a ser discutida, principalmente, a partir de estudos sobre a fome, de Josué de Castro, em 1930. Até meados da década de 1980, a percepção da importância da segurança alimentar se resumia na avaliação e controle do estado nutricional da população brasileira (MALUF, 2002).

Em 1985, foi elaborado o documento “Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome”, cuja finalidade principal era universalizar o acesso aos alimentos, garantindo a suficiência alimentar em todos os países (MALUF, 2004).

A partir da década de 1990, o tema da segurança alimentar ganhou um caráter de política nacional. Em 1993, foi constituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Inserida em uma política nacional, a segurança alimentar englobava também políticas agrárias, de produção agrícola e agroindustrial (MALUF et al, 2002).

Uma das características dessa política nacional era a comercialização, distribuição e consumo de alimentos numa perspectiva de gestão descentralizada e com caráter de desenvolvimento local e regional. Em 1993, foi lançado o Plano de Combate à Fome e à Miséria, institucionalizando o CONSEA, sendo promovida, no ano seguinte, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (GRISA, 2018).

Nesse contexto, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, pela Lei 10.696, de 2 de julho, com o objetivo de garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar através do estabelecimento de preços mínimos a serem praticados com a garantia de compra, ao mesmo tempo articulando essa produção com os mercados institucionais ou para formação de estoques, atendendo aos princípios da segurança alimentar (BRASIL, 2010).

O PAA foi criado como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, conjugando política agrícola com segurança alimentar e nutricional, ao integrar a demanda de acesso a alimentos às populações em situação de vulnerabilidade social com o acesso a mercados para a agricultura familiar, sendo nesse contexto, uma política inovadora, ao propor o desenvolvimento com equidade através de uma estratégia concertada de segurança alimentar e desenvolvimento agrário.

O PAA possui cinco modalidades⁵, sendo a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (ou CPR Doação) o foco desta pesquisa. Segundo a Resolução GGPA N°3, de 5 de setembro de 2023, essa modalidade consiste na compra de alimentos por parte de uma unidade executora do Termo de Adesão (ente federativo ou consórcio público) e a doação simultânea às unidades receptoras ou diretamente aos beneficiários consumidores, com o objetivo de atender a demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2023).

Considerando esse contexto, o artigo apresenta como objetivo geral analisar os resultados nas dimensões econômica e social, do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade compra com doação simultânea em Minas Gerais, no período de 2018 a 2023.

Especificamente, propõe-se compreender quais resultados o programa proporciona ao longo da cadeia produtiva da agricultura familiar, a partir dos seguintes

⁵ As demais modalidades são: Formação de Estoque pela Agricultura Familiar; Compra Direta da Agricultura Familiar; Incentivo à Produção e Consumo do Leite; e Compra Institucional.

eixos de análise: produção, diversidade produtiva, acesso a mercado, renda e impactos sociais.

Considerando que uma das premissas do programa é atuar como estruturador na formação de circuitos curtos locais de abastecimento, incentivando também a dinamização econômica da agricultura familiar, como ação norteadora de políticas agrícolas para esses atores, a pesquisa se justifica pela relevância em analisar os resultados do PAA nas dimensões econômica e social, a partir da perspectiva dos possíveis efeitos multiplicadores da política, considerando os eixos de análise descritos acima.

REFERENCIAL TEÓRICO

1. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

A partir de sua criação, em 2003, o programa foi marcado pela construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental (Grisa e Schneider, 2015). Contudo, desde sua criação, o programa passou por diversas alterações normativas: conforme Perin et al. (2021), é possível identificar três períodos distintos do programa: o *inicial* (2003-2008), que trata de sua origem e organização; o *intermediário* (2009-2013), marcado pelo fortalecimento do programa; e o *mais recente* (2014-2019), assinalado pela modesta retomada de recursos em um horizonte que se constatou contínua redução dos montantes aplicados no programa. Complementa a periodização proposta pelos autores supracitados, o *período atual* (2020-2023), que inclui a legislação mais recente e as mudanças ocorridas durante a maior parte da gestão do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro e parte da de Luiz Inácio Lula da Silva, reconduzido ao Executivo Federal.

No *período inicial* (2003-2008) foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela implementação das políticas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (San) no Brasil, entre as quais o PAA. O PAA, de natureza interministerial, foi criado pelo Art. 19 da Lei nº 10.696 de 02 de julho de 2003 (SAMBUICHI, 2019).

Na mesma data, mediante o Decreto nº 4.772, foi criado o Grupo Gestor do PAA (GGPAA), órgão colegiado, com função deliberativa e que define as diretrizes do programa e os critérios para aquisição de produtos agropecuários. Nesse período foram observadas a implementação de importantes ações que visavam o incentivo à produção e à criação de canais de comercialização para a agricultura familiar. Em 2003, por exemplo, foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), importante órgão de articulação entre governo e sociedade civil.

Em 2006, ainda na fase de organização do programa, a Lei nº 11.326 de 24 de julho criou as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e a Lei nº 11.346 de 11 de setembro, ou Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Assim, o PAA foi se estruturando normativa e institucionalmente (SAMBUICHI, 2019)

Em 2008, o Decreto nº 6.447/2008 de 7 de maio de 2008 estabeleceu a inclusão de um representante do Ministério da Educação no GGPAA, o que significou o fortalecimento dessa importante instância deliberativa. O mesmo decreto deliberou o apoio à formação de estoques pelos agricultores familiares – com a inclusão de pessoas em situação de insegurança alimentar e ao atendimento da alimentação escolar.

Outro estímulo do PAA, nessa fase, foi assegurar aos produtores preços de referência, livres dos valores referentes às incidências de impostos. Trata-se de uma complementação financeira repassada diretamente aos produtores e suas organizações até atingir o preço mínimo de comercialização. Assim a Lei nº 11.775 de 17 de setembro de 2008 procurou garantir proteção aos agricultores familiares, associações e cooperativas.

O *período intermediário* (2009-2013) se destacou pela atuação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que atuava na operacionalização da agricultura patronal e se tornou importante instrumento de promoção do PAA quando passou a atuar junto aos agricultores familiares. Outro destaque foi o surgimento do Termo de Adesão, operacionalizado pelo MDS, que permitiu firmar parceria entre os governos

federal, estadual e municipal e facilitar a parceria entre os entes federados, não necessitando mais da celebração de convênios.

Verificou-se no período medidas que aperfeiçoaram o programa. O Decreto nº 6.959 de 15 de setembro de 2009 criou modalidades específicas para o atendimento escolar, formação de estoque de alimentos e doação simultânea.

Verificou-se, em alguns casos, que a legislação, embora não esteja vinculada diretamente ao PAA, acabou concorrendo para o seu desenvolvimento. Como foi o caso da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 que imprimiu estímulos aos agricultores familiares, pois determinou que no mínimo 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar ou de suas organizações. Além de que, deve-se priorizar os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Por seu turno, a Emenda Constitucional nº 64 de fevereiro de 2010, ao alterar o artigo 6º da Constituição Federal, incluiu a alimentação no rol dos direitos fundamentais, o que repercutiu positivamente para os produtores rurais (BRASIL, 2022).

Outro importante avanço, nesse período, foi garantir e priorizar o acesso de mulheres ao PAA, conforme Resolução nº 44 de 16 de agosto de 2011, que se tornou critério na seleção e execução de propostas, em todas as modalidades e por todos os operadores do Programa.

Os avanços também foram de caráter ecológico. A Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011 instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, ao reconhecer a indissociabilidade entre ambiente e sociedade e regulamentar a inclusão da produção agroecológica no programa – produtos agroecológicos ou orgânicos, por exemplo, poderiam ter acréscimo de até 30% (BRASIL, 2022)

Os Termos de Adesão do programa também passaram por modificações. A Resolução nº 45 de 13 de abril de 2012 dispõe que eles poderão ser celebrados entre a União e os Estados ou Distrito Federal; União e os Municípios ou consórcios públicos; União e Estados e Municípios ou consórcios públicos. Desta feita, os Termos de Adesão podem envolver simultaneamente Estado e Município ou Estado e consórcio público.

Outra guinada do programa sucedeu com o Decreto nº 7.775 de 4 de julho de 2012, que criou a modalidade Compra Institucional, ao permitir que estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta adquiram alimentos diretamente da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com recursos financeiros próprios e sem a necessidade de licitação. Na prática, passou a garantir acesso rápido aos mercados de alimentos demandados por hospitais, quartéis, presídios, creches, escolas, universidades, etc (MDS, 2014)

Não menos importante neste período foi a Resolução nº 59 de 10 de julho de 2013, que estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), no âmbito do PAA. Ela regulamenta a aquisição de alimentos de beneficiários ou organizações fornecedoras que será realizada simultaneamente com a doação às entidades da rede socioassistencial.

O final desse período foi marcado pela Operação Agrofantasma, que investigou supostos crimes de desvios de verba pública e simulação de produção e entrega de alimentos entre servidores públicos e agricultores. Em 2013, houve queda expressiva nas operações da Conab. O desfecho foi o reconhecimento de que os agentes envolvidos não agiram de má-fé e que as irregularidades eram na verdade estratégias organizativas. Naquele ano, verificou-se que apenas 23% do total do orçamento para efetuar as ações do programa foi executado, o que comprometeu parte das conquistas do PAA.

O período recente (2014-2019) foi marcado pelo enfraquecimento do PAA. A crise fiscal após 2015 forçou o governo federal a realizar cortes orçamentários em todos os programas sociais. A extinção, em 2016, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) demonstrou a perda de prioridade do governo federal pela agenda voltada à agricultura familiar, ao restringir ainda mais o papel deste órgão no programa. Em 2019, o PAA alcançaria os níveis mais baixos dos montantes aplicados. Houve redução da quantidade de alimentos adquiridos pela Conab e do número de beneficiários, apesar do crescimento da demanda. Também, a redução da participação social, que deixou de ter atuação efetiva nos conselhos de SAN, para a deliberação de diretrizes no âmbito nacional, etc. (MDS, 2014)

Apesar das adversidades, alguns avanços foram verificados nesse período. O Decreto nº 8.293 de 12 de agosto de 2014 criou a modalidade “aquisição de sementes”, que permite a compra de sementes, mudas, etc., produzidos por organizações de agricultores familiares, para distribuição a outros agricultores que demandam esses insumos (MDS, 2014)

A Resolução nº 69 de 18 de setembro de 2014 incorporou o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (Creas) ao conjunto de unidades do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que fazem parte da rede socioassistencial de beneficiárias consumidoras do PAA e absorveu, também, as estruturas públicas das redes de educação, as quais produzem e disponibilizam refeições aos frequentadores.

Com a Resolução nº 78 de 8 de setembro de 2017, a cadeia produtiva do programa foi ampliada, ao estabelecer as condições para a aquisição de produtos processados, beneficiados ou industrializados no âmbito do programa, o que viabilizou a aquisição de insumos, matérias-primas adicionais e de embalagens pelas organizações familiares.

A partir da Resolução nº 81 de 9 de abril de 2018 foram estabelecidos os critérios para que as unidades receptoras definidas como Banco de Alimentos passassem a doar alimentos a outras unidades receptoras, ou a entidades privadas sem fins lucrativos (SAMBUICHI, 2019)

O período atual (2020-2023) compreende a maior parte da gestão de Jair Messias Bolsonaro e o primeiro ano do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, verificou-se a mudança de nomenclatura do programa com a Medida Provisória nº 1.061 de 9 de agosto de 2021 que, entre outros, extinguiu o *Programa de Aquisição de Alimentos* e criou o *Programa Alimenta Brasil*. No fim desse período, ocorreu o renascimento do *Programa de Aquisição de Alimentos*, com a aprovação da Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023 que instituiu novamente o programa.

Nesse período, verificou-se a perda de prioridade da agenda voltada para a agricultura familiar e o enfraquecimento das finalidades do PAA. O *Programa Alimenta Brasil* retiraria do programa a promoção e valorização da biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, o incentivo a hábitos alimentares saudáveis e o estímulo ao cooperativismo e associativismo, além de retirar a alimentação escolar das finalidades de compra. Excluída também foi a modalidade de compra para a formação de estoques, o que levou ao esgotamento de alimentos básicos (PERIN *et al.*, 2021). Por isso, encerra-se um período cuja delimitação, na verdade, deveria contemplar os três primeiros anos do próximo período, ainda marcado pelo desmonte das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar (BRASIL, 2023).

A experiência do enfraquecimento de instâncias estratégicas para o PAA fez com Medida Provisória nº 1.166 de 22 de março de 2023 determinasse que os conselhos de segurança alimentar e nutricional se tornassem efetivamente instâncias de controle e participação social do PAA. E na impossibilidade de acompanhamento pelos conselhos

de segurança alimentar e nutricional, poderá ser instituído comitê local do PAA. Talvez aqui resida uma forma de proteção do Consea.

Outros avanços foram verificados pós-2023: o estímulo à contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, em benefício das famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água; a concessão de subvenção econômica para a venda do produto do estoque público com deságio a beneficiários de municípios em situação de emergência ou em estado de calamidade pública; a não incidência de impostos e contribuições na aquisição de produtos agropecuários no âmbito do PAA, para assegurar aos agricultores familiares, associações e cooperativas preços de referência, etc (BRASIL, 2023)

Na gestão do programa, foi criado o Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA, com o objetivo de orientar e acompanhar a implementação do Programa, composto por representantes de diversos órgãos e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

METODOLOGIA

A avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) visa verificar o alcance dos objetivos da política e outros efeitos observados no público-alvo, focando neste artigo nos agricultores.

A análise abrange o período de 2018 a 2023 e envolve cinco portarias de destinação de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social: Portaria 12/2018, Portaria 51/2019, Portaria 96/2020, Portaria 396/2020 e Portaria 120/2021. Esta última foi interrompida por inconstitucionalidade na utilização de emendas parlamentares, sendo usada apenas para contexto nas duas primeiras perguntas avaliativas, sem inferir resultados.

A análise adota a perspectiva dos sistemas agroalimentares, que considera a alimentação relacionada a processos sociais e a complexidade das redes e infraestruturas que envolvem o acesso ao alimento saudável, desde a produção até o consumo (Machado et al., 2022; Van der Ploeg, 2021).

Foi utilizado um modelo de avaliação participativa, com a SEAPA co-construindo as dimensões de análise e os instrumentos avaliativos, participando da coleta de dados em campo. A interação com SEAPA e Emater facilitou a coleta de dados e gerou novas perguntas avaliativas.

Para compreender os efeitos socioeconômicos nos agricultores contemplados, foram analisadas as seguintes dimensões: produção, diversidade produtiva, acesso a mercado, renda e impactos sociais.

A avaliação combinou métodos quantitativos e qualitativos. A análise quantitativa utilizou dados secundários de bases públicas, dados administrativos e coleta primária via questionário. Reuniões de alinhamento com a coordenação do programa ajudaram na co-construção dos instrumentos de pesquisa e no planejamento do trabalho de campo.

A equipe técnica realizou duas viagens de campo, visitando quatro municípios contemplados pelo programa, selecionados por critérios como tempo de implementação, diferentes graus de maturidade na execução, porte e localização regional. Os municípios visitados foram Engenheiro Navarro, Bocaiuva, Datas e Diamantina, nas regiões de Montes Claros e Teófilo Otoni. Utilizou-se entrevistas semiestruturadas e grupos focais com os atores envolvidos.

Os dados qualitativos foram triangulados com dados quantitativos obtidos pela equipe do NIMA (Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação). As fontes de dados incluíram: a) dados administrativos: SEAPA, Emater e MDS; b) dados secundários: CadÚnico, Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), Censo Agropecuário de 2017 e Pesquisas Agrícolas Municipais (IBGE); c) dados primários: coleta de dados primários via questionário para coordenadores municipais do programa e técnicos da Emater nos municípios selecionados.

A análise cruzou diferentes bases de dados e comparou municípios beneficiários e não beneficiários para identificar padrões que evidenciem os resultados da implementação do PAA no período de 2018 a 2023.

RESULTADOS

Este artigo dará enfoque sobre uma modalidade específica do PAA, sendo o mecanismo de Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão Estadual do Programa de Aquisição de Alimentos, que acontece por conta da articulação do Estado de Minas Gerais com os municípios que são contemplados pela política.

Nesta modalidade, a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) de Minas Gerais é o principal ator envolvido na execução do PAA e faz a articulação direta com o Governo Federal. Tal modalidade presume a adesão do ente estadual para a pactuação do termo junto ao então Ministério do Desenvolvimento Social e, embora o termo de adesão tenha sido assinado em 2012, Minas Gerais recebeu o primeiro aporte de recursos para execução do programa em 2016, começando a ser executado em 2017.

Com isso, a SEAPA desenvolveu uma lógica sistemática de operação a se desempenhar em todas as fases do programa: planejamento, execução e prestação de contas. Entre as atividades realizadas pelo órgão, destaca-se a de assessoria aos municípios participantes e a de gerenciamento dos recursos do programa.

Outro organismo estadual que atua na execução do programa é a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater-MG), que possui o papel estratégico na execução do PAA com a vice-coordenação do programa no estado. Essa posição possibilita a interlocução direta com outras áreas do nível central e também com os gerentes regionais e extensionistas locais. Além disso, a competência técnica da equipe associada à capilaridade institucional no território mineiro permite com que os técnicos se articulem junto aos agricultores familiares, realizando atividades de planejamento de entregas e executando ações de assistência com os beneficiários.

A coordenação do programa recebe recursos com base em portarias emitidas pelo MDS e seleciona municípios a serem contemplados. A seleção de municípios foi feita pela equipe da SEAPA a partir dos seguintes critérios: presença de famílias em situação de vulnerabilidade em função de sua renda que estejam inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), possuir o Índice de Desenvolvimento Humano inferior a 0,7, ter um escritório da Emater, ter um resultado de execução orçamentária anterior favorável e, em alguns casos, é considerado o fato de o pedido formal dos municípios para poder participar. Os municípios selecionados devem delegar um servidor público para ser o coordenador do programa no território.

A SEAPA executou cinco rodadas de implementação do programa, por meio de recursos destinados pelas portarias do MDS, entre 2018 e 2023. Como resultados principais destacam-se: produção e entrega de 79 gêneros alimentícios diferentes, 5.490 agricultores contemplados em 189 municípios, realização de R\$ 31,5 milhões em

repasses para os agricultores familiares e a entrega de 12,2 mil toneladas de alimentos entregues às entidades socioassistenciais, conforme dados da tabela 1.

Tabela 1 – Execução financeira por portaria e agricultores contemplados pelo Programa

Portaria	Requisitos da Portaria		Execução		Indicadores	
	Valor recebido (R\$ mi)	Mínimo de agricultores	Valor executado (R\$ mi)	Agricultores contemplados	Execução financeira	Cobertura
Portaria 12	6,50	800	6,49	1.305	99,9%	163,1%
Portaria 51	4,00	616	3,99	1.137	99,8%	184,6%
Portaria 96	6,20	954	6,11	1.190	98,6%	124,7%
Portaria 120	6,00	924	4,50	898	74,9%	97,2%
Portaria 396	10,50	1616	10,50	2.374	100,0%	146,9%

Fonte: MDS e dados enviados pela SEAPA. Elaboração: NIMA/FJP, 2023

Nos períodos em que as portarias foram elaboradas, Minas Gerais possuía famílias com agricultores familiares inscritos no CadÚnico em todos os seus 853 municípios. Entre 2018 e 2022, ocorreu o aumento de 87,9% de inscrição desse grupo de pessoas.

Em termos de quantidade de municípios com adesão, a Portaria 396/2019 foi a que teve um maior quantitativo (136 municípios), seguida da Portaria 96 com 94 adesões municipais, ou seja, uma redução de 46% do número de municípios participantes. No entanto, analisando a relação entre o número de agricultores familiares nos municípios que fizeram a adesão por portaria e a quantidade de participantes, o PAA/CDS/TAE se mostrou com maior eficiência na Portaria 96, quando 32,61% dos agricultores dos respectivos municípios foram contemplados. As demais portarias apresentaram média de desempenho próxima, entre 10,85 e 15,08.

Tabela 2 – Comparação de indicadores sociais entre municípios participantes e não participantes do PAA/CDS/TAE – 2018 a 2021

Variáveis	Municípios	
	Participantes	Não participantes
Média de famílias de agricultores em relação aos inscritos no CadÚnico	4,1%	0,7%
Total de famílias de agricultores no CadÚnico	6.611	26.526
Média de famílias de agricultores por município	39,1%	38,7%

Fonte: IMRS. Elaboração: NIMA/FJP.

A Tabela 3 mostra que a participação dos agricultores não se mantém ao longo das diferentes portarias, com 68% dos agricultores participando apenas uma vez do

programa. Isso reforça a discussão de baixa aderência ao sugerir que a maior parte dos beneficiados pode não se sentir motivada a continuar no programa.

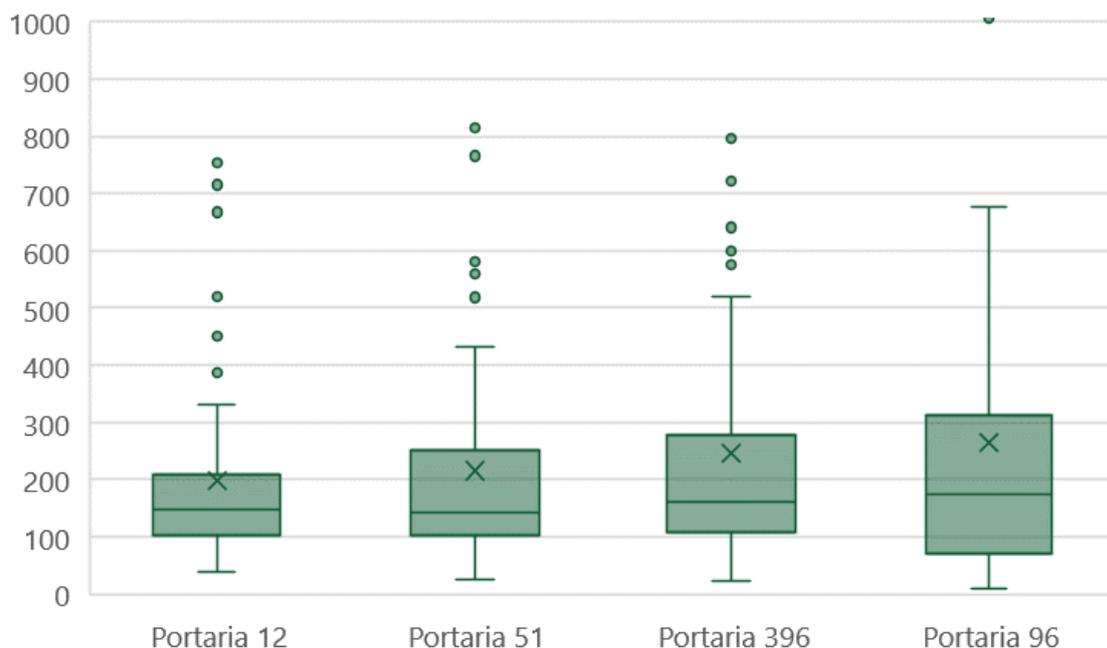
Tabela 3 - Participação dos agricultores no programa ao longo das diferentes portarias

Número de participações	Percentual dos agricultores participantes
1	68%
2	16%
3	9%
4	6%

Fonte: MDS. Elaboração: NIMA/FJP

Conforme evidenciado pela Tabela 3, houve um aumento de recursos nas três primeiras portarias, caindo na quarta Portaria, o que pode estar relacionado também com a queda de recursos. O Gráfico 1 analisa a média de alimentos entregues por agricultor beneficiado em cada portaria.

Gráfico 1 – Média da quantidade de alimentos (kg) entregues por agricultor em cada Portaria do PAA/CDS/TAE



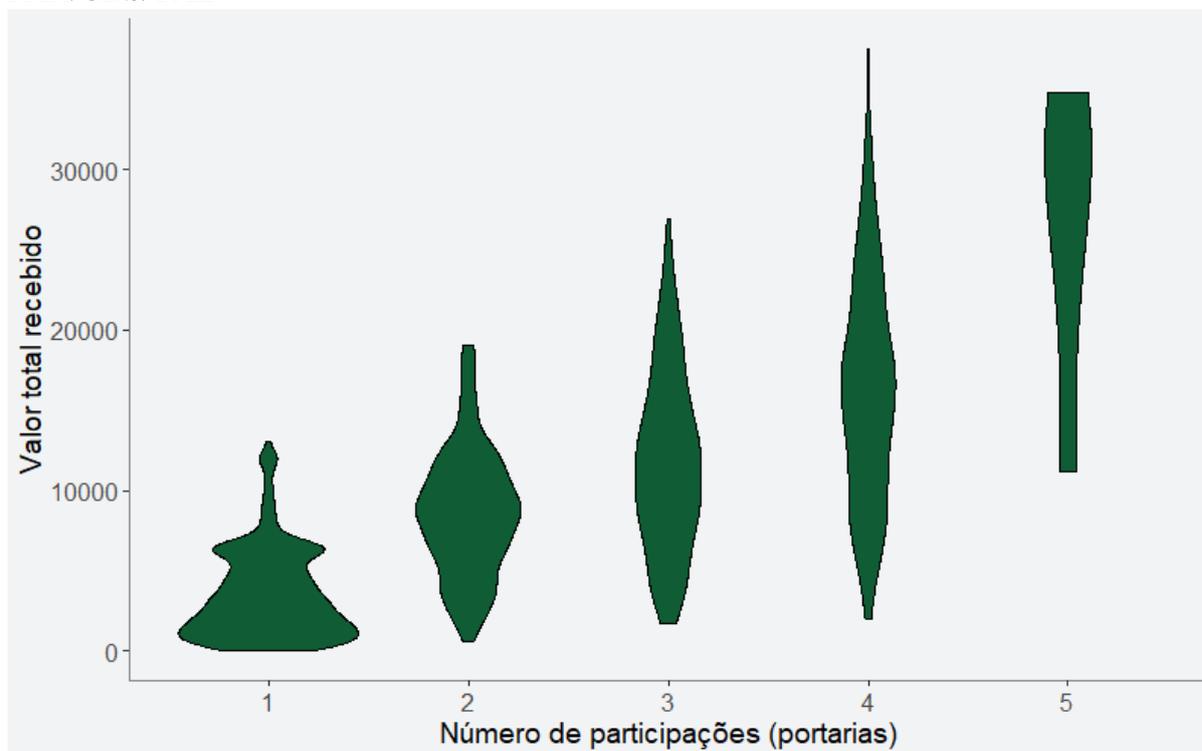
Fonte: MDS. Elaboração: DPP/FJP.

É perceptível que houve um aumento da produção dos agricultores participantes do programa nas quatro primeiras portarias, pelo aumento da média observado. Também observa que a distribuição se tornou mais heterogênea, o que, em termos práticos, implica que os municípios passaram a contemplar tanto agricultores com produção menor quanto agricultores com maior produção.

Esse fator também se reflete no valor recebido por agricultor, como é demonstrado no Gráfico 2 que mostra o valor total recebido por agricultor em relação ao número de participações nas portarias do programa. No gráfico, quanto maior a espessura da forma, maior a frequência de pessoas que receberam aquele determinado valor.

Percebe-se que, de forma geral, quanto maior o número de participações, maior o valor recebido. Ainda assim, há agricultores que participaram em mais portarias e receberam um valor menor que 5 mil reais. Por outro lado, reforça-se a capacidade de o programa contemplar diferentes públicos e, ao mostrar que mesmo contratando valores baixos por agricultor, ele ainda se mostra atrativo para a categoria.

Gráfico 2 – Valor recebido por agricultor em relação ao número de participações no PAA/CDS/TAE



Fonte: MDS. Elaboração: NIMA/FJP.

Na análise sobre diversificação produtiva, observa-se que em média a variedade de gêneros alimentícios entregues no PAA oscilou ao longo das portarias, como mostra a Tabela 4.

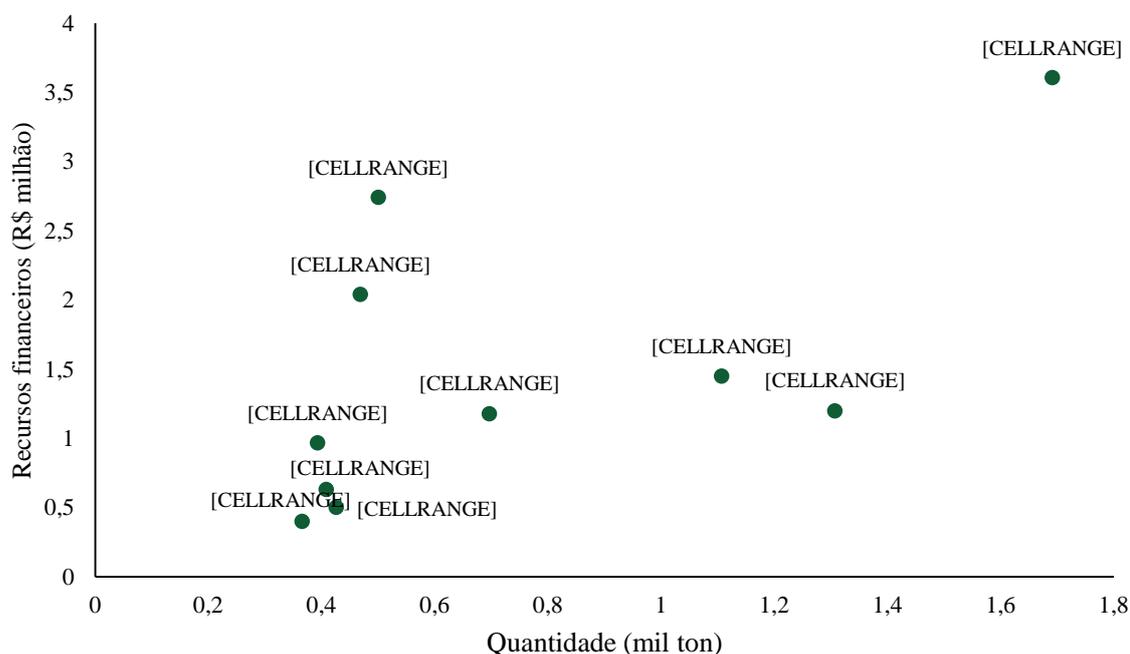
Tabela 4 - Número de gêneros alimentícios entregues pelos agricultores familiares por portaria

Portaria	Média	Máximo	Mínimo
Portaria 12	10,7	41	1
Portaria 51	11,1	32	1
Portaria 396	11,3	47	1
Portaria 96	9,8	41	1

Fonte: MDS. Elaboração: NIMA/FJP.

Esse fator pode estar relacionado com os municípios que participaram e sua vocação agrícola. No entanto, pode indicar que os atores locais (agricultores, extensionistas e coordenadores) passaram a compor uma cesta de produtos própria para o PAA, considerando período de entrega, demanda e custo-benefício.

Gráfico 3 – Distribuição de quantidade e recurso financeiro pago dos dez alimentos com maior quantidade entregue no PAA/CDS/TAE

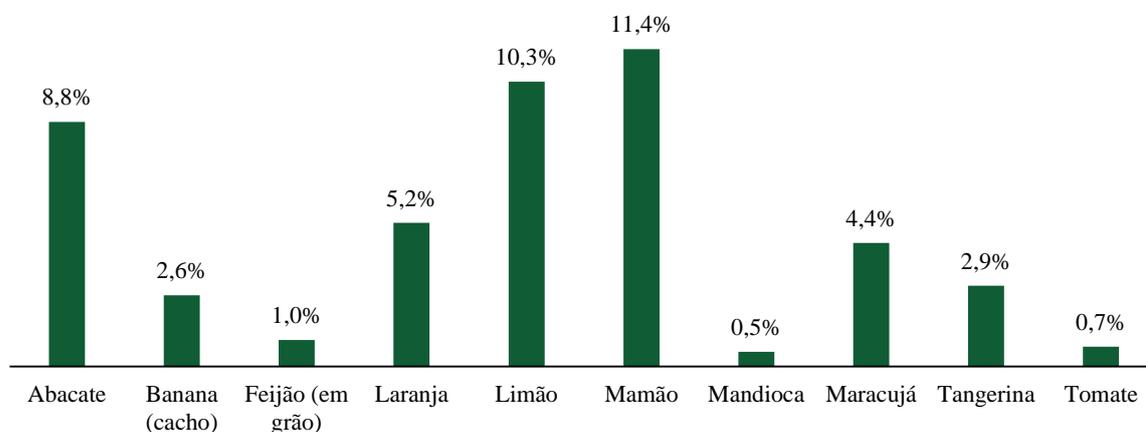


Fonte: MDS. Elaboração: NIMA/FJP.

Com base no Gráfico 3, depreende-se que os alimentos têm diferentes valores agregados. A mandioca tem a segunda maior quantidade entregue, porém tem um valor pago abaixo de outros produtos, como abóbora, feijão e alface. A banana se destaca pelos dois critérios, tanto pela quantidade quanto pelo preço, sendo um produto rentável para a entrega no programa - entregue por 90% dos municípios participantes.

Dos principais produtos entregues, o PAA foi responsável por um percentual significativo do volume de alimentos produzidos nos municípios contemplados, como evidencia o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Percentual da quantidade entregue de alimentos no PAA em relação à produção total do município – 2018 a 2022



Fonte: MDS e PAM/IBGE. Elaboração: DPP/FJP.

Tendo em vista que o programa não foi implementado de forma contínua e que alguns municípios foram contemplados em poucas portarias ao longo do período, este resultado demonstra o potencial do PAA em fomentar a economia local a partir de alguns produtores contemplados. Considerando que grande parte dos municípios contemplados são municípios de pequeno porte (80% tem menos de 20 mil habitantes).

Dentre os principais produtos produzidos e comercializados no PAA, as hortaliças têm destaque, seguidas por frutas (que são sazonais e as árvores não são perenes, de modo que o investimento no plantio é feito apenas uma vez). No entanto, as culturas variam de município para município, com exceção das hortaliças que permanecem como “carro chefe” do programa. Em Diamantina, por exemplo, as frutas predominam nas culturas, por demandarem menos regas e cuidados. Já em Bocaiuva, os produtores cultivam largamente quiabo e abóbora. Em Datas, em anos anteriores à participação do PAA, os produtores, em geral, produziam apenas para a subsistência. Também há no município uma produção consolidada de morangos, de modo que o PAA também beneficiou alguns desses produtores, que participaram do programa.

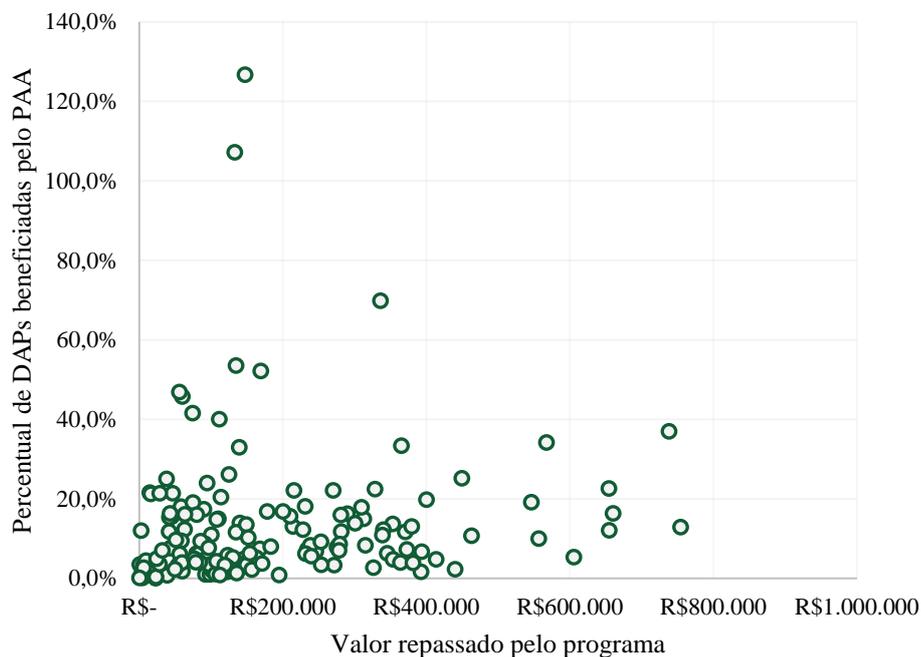
Na produção, os agricultores são orientados a não utilizarem agrotóxicos, usando apenas esterco para adubar a produção. No entanto, muitos cultivam sementes comercializadas que não são orgânicas. Além disso, verificou-se a aplicação de alguns adubos químicos como NPK que não são considerados prejudiciais. Acredita-se que o não uso de adubos químicos só ocorre porque os produtores não possuem recursos para comprá-los, usando opções mais baratas como esterco de boi, porco ou galinha.

No que diz respeito à participação em outros canais de comercialização, alguns produtores destacaram que participaram em outras versões do PAA, como o da Conab (através de cooperativa ou associação) e no PNAE. Em Diamantina, o Secretário Municipal de Agricultura (ex-coordenador municipal do PAA) informou que a prefeitura criou feiras de produtores locais nos distritos. O objetivo foi construir outros canais de comercialização para que os produtores pudessem escoar os alimentos não entregues ao PAA e assim não ter que enviá-los à sede do município ou para outros locais - há comunidades que ficam a mais de 80 km da sede. Alguns produtores de Bocaiuva também afirmaram que vendem alguns produtos para o CEASA, principalmente o quiabo.

Sobre o alcance do PAA/CDS/TAE na agricultura familiar município, buscou-se investigar qual o efeito do programa sobre o número de DAPs registradas, o que foi evidenciado no Gráfico 5. Em média, o programa beneficiou 12,8% dos agricultores registrados nos municípios, sendo que nove municípios (5% do total de beneficiados) contemplaram mais de 40% dos seus agricultores pelo programa.

É preciso ressaltar que em dois casos o percentual de beneficiados supera 100%. Este dado evidencia que pode haver um número subestimado de DAPs em cada município, uma vez que o documento possui validade de três anos. Sendo assim, é provável que alguns municípios possuam mais agricultores do que o número de declarações, seja porque alguns estão com a DAP expirada, ou mesmo porque não têm interesse em se cadastrar. No mesmo sentido, um maior número de cadastrados também reflete maior interesse dos agricultores familiares do município em pleitear políticas públicas, seja de crédito ou de mercados institucionais.

Gráfico 5 – Relação entre o valor repassado pelo PAA/CDS/TAE por município e o percentual de beneficiários produtores sobre o número de DAPs – 2018 a 2022

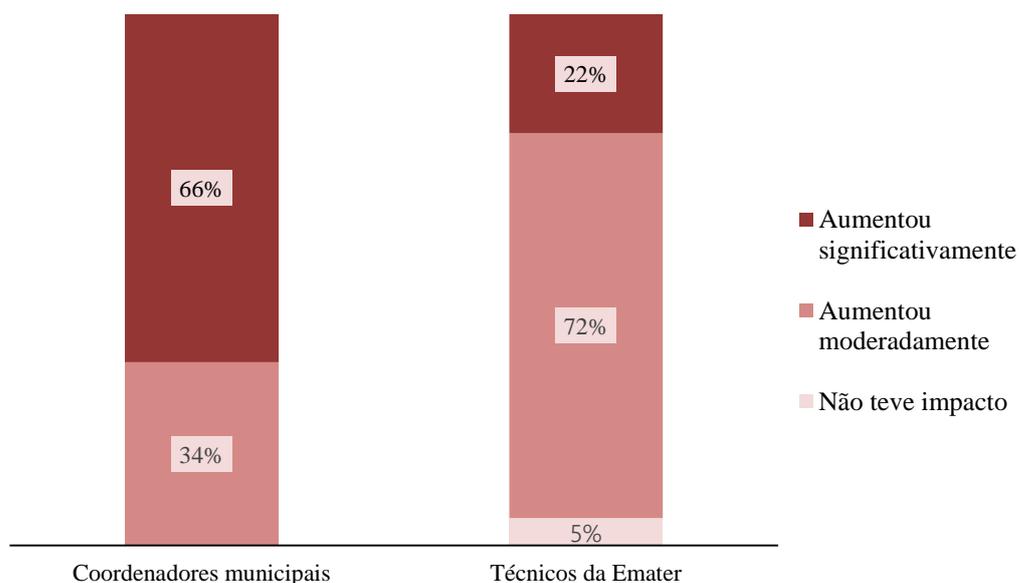


Fonte: MDS e MAPA. Elaboração: NIMA/FJP. Notas: O número de DAPs foi extraído em janeiro/2024.

Na pesquisa utilizando o *survey*, buscou-se investigar a percepção dos técnicos da Emater e coordenação local do programa quanto ao impacto do PAA/CDS/TAE, nas seguintes dimensões: a) quantidade de alimentos produzidos pelas(os) agricultoras(es); b) tipos de alimentos produzidos pelas(os) agricultoras(es); c) sustentabilidade da agricultura e aumento da produtividade. Tanto a Emater quanto a coordenação local avaliam que o programa possui resultados positivos em relação a essas dimensões, aumentando a quantidade de alimentos produzidos, proporcionando considerável diversificação da produção dos agricultores e fomentando práticas agrícolas mais sustentáveis.

Ainda com esses atores (Emater e Coordenação Local), a pesquisa analisou a influência do PAA/CDS/TAE na renda familiar dos beneficiários produtores do programa. Ambos os atores entrevistados indicaram o aumento na renda das famílias de agricultores que participam do programa, variando entre aumento moderado e significativo, como evidencia o Gráfico 6.

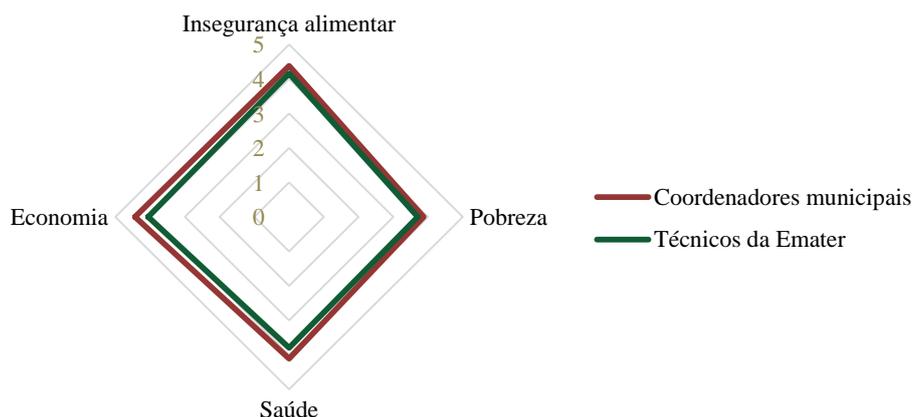
Gráfico 6 - Influência do PAA/CDS/TAE na renda familiar dos beneficiários produtores



Fonte: dados coletados via questionário. Elaboração: NIMA/FJP, 2024

Em relação ao impacto na atividade econômica e vida social dos agricultores beneficiários, levando-se em consideração as dimensões de insegurança alimentar, pobreza e saúde, tanto a Emater quanto a Coordenação Local avaliaram um impacto positivo do programa nessas dimensões. A avaliação foi feita em uma escala de 1 a 5, em que 1 representa falta de impacto e 5 um considerável impacto nas dimensões analisadas, conforme ilustra o Gráfico 7.

Gráfico 7 – Impacto na atividade econômica e social dos agricultores beneficiários do programa

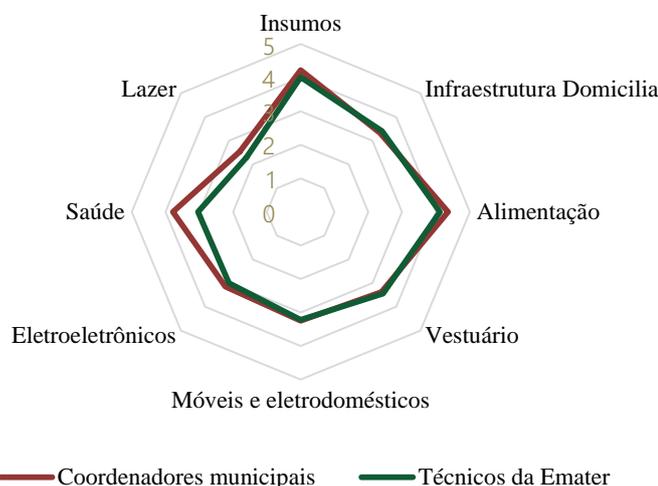


Fonte: dados coletados via questionário. Elaboração: NIMA/FJP, 2023

A análise sobre utilização de recursos obtidos através do PAA/CDS/TAE, segundo grupos específicos de gastos, indicou um gasto maior com insumos, alimentação e saúde, demonstrando assim a importância da renda obtida com o programa, tanto para questões produtivas quanto para a segurança alimentar e saúde dos agricultores beneficiários. A pesquisa foi feita com coordenação local e técnicos da

Emater, utilizando a avaliação por meio de escalas, onde 1 representa a não utilização de recursos e 5 a utilização com frequência de recurso para aquela dimensão analisada, conforme mostra o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Utilização de recursos obtidos através do PAA/CDS/TAE, segundo os seguintes grupos de gasto



Fonte: dados coletados via questionário. Elaboração: NIMA/FJP.

A pesquisa realizada com diferentes atores indica que o PAA proporciona resultados positivos nas dimensões econômica e social. Quando avaliamos os aspectos produtivos, de acesso a mercado e geração de renda, é possível perceber que o programa atua também como um incentivador de diversas ações ao longo da cadeia produtiva da agricultura familiar, a saber: motivação para uma produção mais sustentável, incentivo para a entrada em outros mercados, além do PAA, aumento da produção agrícola por meio de um melhor planejamento da produção e cumprimento do cronograma estabelecido no PAA. Como relatado por diversos atores entrevistados, os requisitos definidos para a participação no programa já tornam os agricultores aptos a participarem de outros programas, de crédito e acesso a mercados, por exemplo.

Analisar esses efeitos demonstra que a inserção da agricultura familiar em mercados institucionais vai além dos aspectos eminentemente econômicos, mas concentra um conjunto de ações que impactam positivamente o incremento de renda dos agricultores beneficiários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar os resultados econômicos do PAA, olhando para os possíveis efeitos multiplicadores da política, como investimento na produção, entrada em outros mercados, é importante porque possibilita compreender o alcance da política para além de seus efeitos econômicos. A partir dos resultados desta pesquisa, é possível considerar que o programa estimula a diversificação da produção, age como agente fortalecedor da autonomia das unidades familiares, colabora em ganhos de capacidade de investimento, incentiva o consumo de alimentos saudáveis, adaptados ao gosto e paladar locais, possuindo assim um caráter de valorização da cultura local.

Esta pesquisa demonstrou também que, para além do ponto de vista econômico, foram observados relatos acerca do aumento da renda de agricultores familiares, que lhes permitiu a aquisição de bens duráveis, bem como a melhoria nas condições de vida em geral.

Muitos fatores, segundo Wilkinson (2008), têm levado à estratégias de dinamização de mercados locais a partir da agricultura familiar e da indústria doméstica rural. Entre elas destacam-se as medidas de descentralização política que devolvem recursos e responsabilidades aos municípios, o desenho de políticas públicas federais que exigem a participação de representações da agricultura familiar. Todos estes processos recebem impulso novo através da priorização de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cartilha do Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília, 2010.

_____. **Lei Nº 10.696**, de 2 de julho de 2003. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19

_____. **Decreto Nº 4.772**, de 2 de julho de 2003. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11476.htm

_____. **Decreto Nº 5.783**, de 6 de abril de 2006. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11476.htm

_____. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm

_____. *Decreto nº 6.959 de 15 de setembro de 2009*. Recuperado de: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-6959-15-setembro-2009-591207-norma-pe.html>

_____. **Lei no 14.284**, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 61, 30. dez. 2021.

_____. **Lei no 14.284**, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 61, 30. dez. 2021.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social**. Cartilha do Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2010.

Grisa, C., & Schneider, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, 52, 125-146, 2014

GRISA, C. et al. A disseminação das políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina em uma perspectiva comparada. In: SABOURIN, E.; GRISA, C. (Org.). **A difusão de políticas brasileira para agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018. p. 256-281

MALUF, R.S. O enfoque da multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa. In: Albuquerque, D. e Wilkinson, J. **Inovações nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: Paralelo 16/CNPq, 2002.

MALUF, R.S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

Perin, G.; Almeida, A. F. C. S.; Spínola, P. A. C.; Pella, A. F. C.; Sambuichi, R. H. R. (2021) **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** uma análise de sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. IPEA: Brasília, Rio de Janeiro, 2021. (Texto para discussão). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. **Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar:** modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília: Ipea, jun. 2019. (Texto para Discussão, n. 2482).

Silva, J. F. G., Del Grossi, M. E., & de França, C. G. (2010). **Fome Zero:** a experiência brasileira (Vol. 12). Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Sustentarea (2023). **Sistemas alimentares e ODS.** Recuperado em: <https://www.fsp.usp.br/sustentarea/2020/05/29/sistemas-alimentares-e-ods-5/>. Acesso em: 06/09/2023.

Valadares, A. A.; Souza, M. G. P. (2015). **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA):** uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 21).

Van Der Ploeg, J.D. (2021) O Sistema Alimentar em Tempos de Covid-19: Ensinamentos para o futuro. **Revista Agriculturas.** Cadernos para debate. n.3. 2021. Disponível em <https://outraspalavras.net/wp-content/uploads/2021/10/211001VanderPloegCriseAgricola.pdf>

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores:** o novo mundo da agricultura familiar. Editora da UFRGS: Porto Alegre, 2008. (Série Estudos Rurais).