

DIVERSIDADE DE PRODUTOS ADQUIRIDOS PELO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL E REGIÕES

Regina Helena Rosa Sambuichi¹
Gabriela Perin²
Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida³
Paulo Sérgio Candido Alves⁴
Diogo Gomes de Araújo⁵
Rita Dicacia Felipe Câmara⁶
Elisângela Sanches Januário⁷

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, com os objetivos principais de incentivar a agricultura familiar e combater a Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN). É um programa do governo federal que atua por meio de diferentes instrumentos e operadores, apresentando atualmente seis modalidades de execução.⁸ Em sua principal modalidade, a Compra com Doação Simultânea (CDS), o governo adquire alimentos produzidos por agricultores familiares, os quais são doados a entidades, que os distribuem a pessoas em situação de vulnerabilidade. Essa modalidade de compra é executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), e também por estados, pelo Distrito Federal e por municípios, com recursos do Ministério da Cidadania.

Entre as finalidades do PAA, conforme estabelecido no Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, está também fomentar a produção da agricultura familiar com sustentabilidade; fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional (Brasil, 2012). Para atingir esses objetivos,

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

3. Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea.

4. Coordenador-geral de sistemas locais de abastecimento alimentar do Ministério da Cidadania.

5. Engenheiro agrônomo do Ministério da Cidadania.

6. Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Cidadania.

7. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Cidadania.

8. Compra Direta; CDS; Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite); Compra Institucional; e Aquisição de Sementes (Brasil, 2012).

o programa dá preferência à aquisição de produtos locais ou regionais, diversificados e da sociobiodiversidade; e incentiva a aquisição de produtos agroecológicos ou orgânicos, permitindo preços diferenciados para produtores inscritos no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos.

Estudos vêm mostrando que, ao longo dos anos, a modalidade CDS do PAA tem se destacado por impulsionar a diversificação da produção, já que relaciona a oferta de produtos a uma demanda diversificada. Pesquisas realizadas em diferentes localidades do Brasil apontam que o programa, ao propor uma carteira múltipla de opções de produtos a ser comprados da agricultura familiar, fomenta tanto a diversificação como a valorização de produtos locais (Antunes e Hespanhol, 2011; Becker, Anjos e Bezerra, 2010; Macedo *et al.*, 2017). Sambuichi *et al.* (2014a) fizeram uma revisão de 29 estudos de caso publicados sobre o PAA e encontraram a diversificação da produção como o resultado mais citado nessas pesquisas. Um exemplo desse efeito pode ser visto no estudo de caso realizado por Agapto *et al.* (2012), em São Paulo, no qual foi constatado que o programa incentivou agricultores, tradicionalmente produtores de grãos, a diversificar e plantar hortaliças, uma vez que contavam com mercado e preço garantidos para esses produtos.

Os benefícios da diversificação produtiva para a agricultura familiar vão desde o aumento da renda, devido a uma maior variedade de produtos que podem ser comercializados, até a redução de riscos referentes a sazonalidades e perdas de produtos devido a questões climáticas ou ambientais (Ellis, 1999). No aspecto da sustentabilidade ambiental, a diversificação da produção assume um papel relevante ao promover a agrobiodiversidade e contribuir para o equilíbrio dos agroecossistemas, reduzindo a necessidade do uso de insumos externos como agrotóxicos (Sambuichi *et al.*, 2014b). Ao diversificarem sua produção de alimentos, os agricultores também acabam destinando parte de sua produção para o autoconsumo, fato que contribui para a redução da INSAN em nível local (Sambuichi *et al.*, 2019). No estudo de Chmielewska, Souza e Lourete (2010), por exemplo, realizado sobre o PAA em Sergipe, o aumento da diversidade de produtos cultivados para comercialização trouxe também melhorias na alimentação dos próprios agricultores, devido ao consumo de uma maior variedade de alimentos.

Como parte de um estudo maior, que busca analisar os processos de implementação do programa, visando compreender e aprimorar seus mecanismos de atuação, este trabalho teve como objetivo quantificar a diversidade de produtos adquiridos pelo PAA-CDS no período de 2011 a 2018, enfocando a sua distribuição nas grandes regiões e a sua evolução no período estudado. Para isso, utilizou-se metodologia quantitativa de análise de dados secundários, com base nos registros administrativos de compras de alimentos realizadas pelo PAA-CDS em todo Brasil no período de análise, disponibilizados para esta pesquisa pelo Ministério da Cidadania e pela Conab.

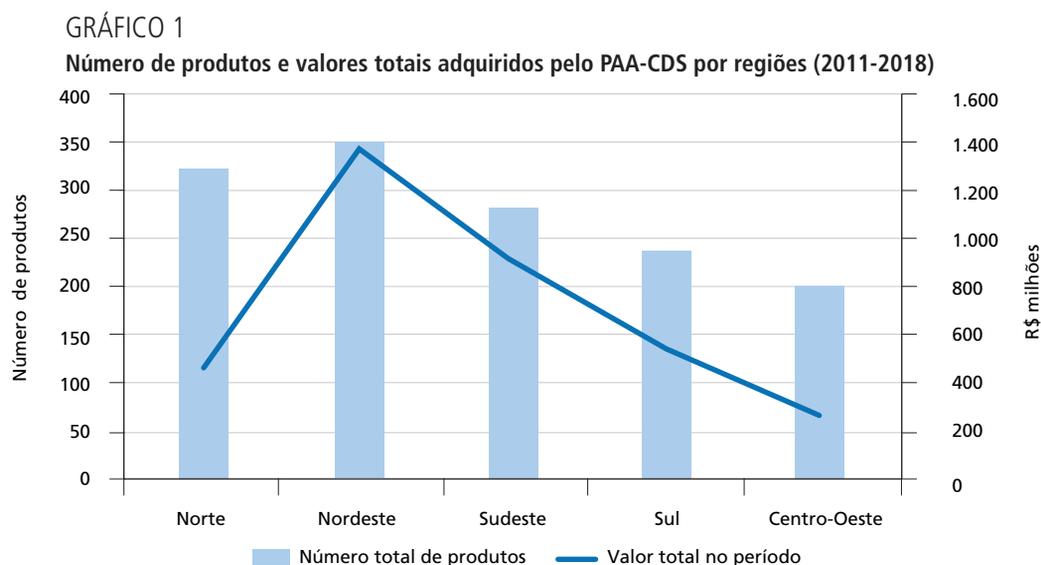
Sendo este ainda um estudo inicial, não foi feita uma classificação dos produtos, assim como não foram consideradas as variedades ou raças de plantas ou animais no cômputo do número de produtos, sendo consideradas apenas as diferenças de espécies de culturas. Em relação aos produtos da agroindústria familiar, como bolos, pães e biscoitos, por exemplo, não foram contabilizadas as diferenças relacionadas a tipos de ingredientes. Para calcular a diversidade de produtos, foi utilizado o índice de diversidade de Simpson, conforme descrito em Sambuichi *et al.* (2014b). Esse índice, que varia de zero a um, mostra o grau de equidade existente na distribuição dos valores de compras entre os produtos adquiridos. Quanto maior o valor do índice, menor a concentração das compras em poucos produtos.

2 ANÁLISE DA DIVERSIDADE DAS COMPRAS

Foram identificados 536 diferentes produtos adquiridos pelo PAA-CDS no Brasil no período de 2011 a 2018. O número de produtos adquiridos por ano variou de 297 a 420, com média de 345. O índice total de diversidade de produtos calculado para o período foi de 0,98. Entre os produtos adquiridos incluem-se diversas categorias de alimentos *in natura*, como frutas, hortaliças, legumes, raízes, ovos, carnes, cereais e mel; uma variedade de produtos da agroindústria familiar, como queijos, polpas, doces, farinhas, pães, bolos e conservas; e observando-se também produtos da sociobiodiversidade, como açaí, castanha-do-brasil e azeite de babaçu, entre outros.

Esses resultados mostram que o programa adquiriu uma elevada diversidade de produtos da agricultura familiar no período analisado, pois, além do elevado número de artigos, o alto valor do índice de diversidade evidencia que os montantes aplicados em compras estão bem distribuídos, indicando haver baixa concentração em itens específicos. Esses dados corroboram os resultados encontrados na literatura, que indicam a importância do programa para incentivar a diversidade da produção da agricultura familiar (Sambuichi *et al.*, 2014a).

Comparando a diversidade de compras entre as regiões, observa-se que a região Nordeste foi a que apresentou o maior número de produtos adquiridos no período (351), sendo uma média de 224 por ano. Essa foi também a região onde foram aplicados os maiores montantes em compras, chegando, no período, a aproximadamente R\$ 1,4 bilhão no total, em valores corrigidos pela inflação (gráfico 1).

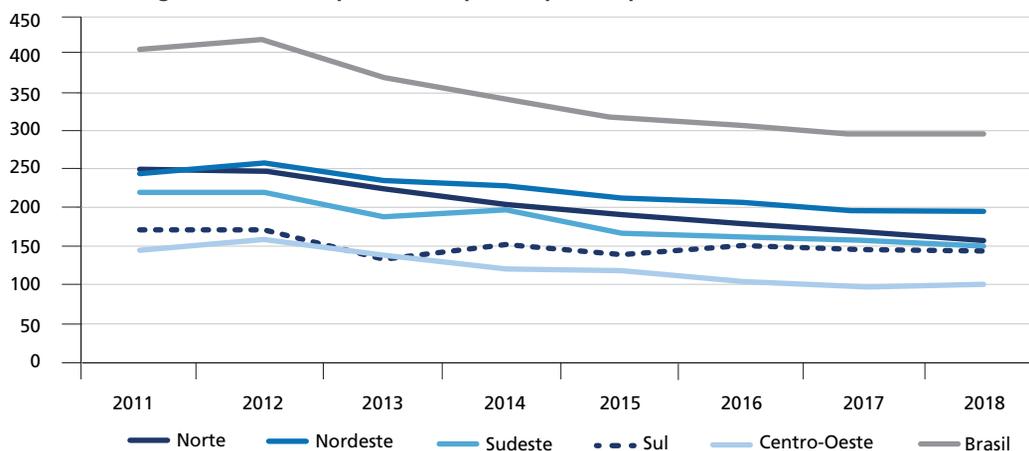


Observa-se, porém, que a região Norte, embora tenha recebido um valor abaixo do aplicado nas regiões Sudeste e Sul, foi a que apresentou o segundo maior número de produtos, com um total de 320 produtos e uma média de 205 produtos por ano. A explicação para isso é que, devido à sua grande extensão territorial e riqueza de biodiversidade nativa do bioma amazônico, foi adquirida nessa região uma elevada variedade de produtos regionais e da sociobiodiversidade. Entretanto, apesar da grande variedade de produtos, os valores das compras nessa região apresentaram menor equidade, com índice médio de diversidade de 0,96, valor um pouco mais baixo do que nas demais regiões, devido a uma maior proporção de produtos adquiridos em pequenas quantidades. O maior índice médio de diversidade ocorreu na região Sul (0,98).

Analisando a evolução da diversidade de compras ao longo do período, observa-se que o maior número de produtos adquiridos ocorreu em 2012 (gráfico 2). A partir desse ano, porém, verificou-se uma tendência de redução no número de produtos, observando-se, ao final do período, uma redução de 29% em relação ao número obtido em 2012. Essa redução, porém, não ocorreu da mesma maneira em todas as regiões. Na região Sul, por exemplo, a maior redução ocorreu em 2013, sendo que, nos anos posteriores, o número de produtos voltou a subir, com algumas oscilações, chegando em 2018 com uma redução de 15% em relação a 2012. Já na região Norte, a queda foi mais acentuada e ocorreu de forma constante, mostrando uma redução de 38% no período.

GRÁFICO 2

Brasil e regiões: número de produtos adquiridos por ano pelo PAA-CDS (2011-2018)

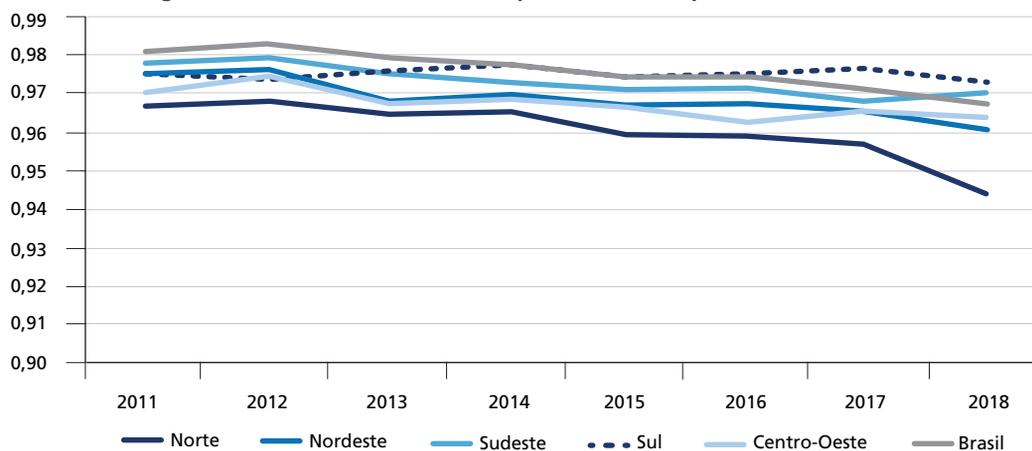


Elaboração dos autores.

Em relação ao índice de diversidade (gráfico 3), observa-se que, no período, houve uma tendência de redução mais expressiva na região Norte, especialmente em 2018, mostrando que as compras passaram a ficar mais concentradas em um menor número de produtos.

GRÁFICO 3

Brasil e regiões: índice de diversidade de compras do PAA-CDS por ano (2011-2018)



Elaboração dos autores.

Essa redução observada na diversidade reflete, em parte, a diminuição dos valores aplicados em compras. Conforme apontam Sambuichi *et al.* (2019), os valores de compras do programa, que chegaram a cerca de R\$ 1,2 bilhão em 2012 (em valores corrigidos pela

inflação), diminuíram para apenas R\$ 253 milhões em 2018 (79% de redução). O percentual de redução do número de produtos, porém, foi bem mais baixo do que o observado para os recursos aplicados. Isso mostra que, apesar da grande redução observada na quantidade de compras, o programa ainda conseguiu manter uma parte considerável da sua diversidade.

A forma como a redução dos valores impactou a diversidade das compras, porém, foi diferente entre as regiões. Na região Sul, por exemplo, embora a redução dos valores de compras tenha sido bem mais expressiva (94% de redução), aparentemente atingiu os produtos de maneira mais equitativa, mostrando pouca diminuição no número de itens e mantendo um índice elevado de diversidade. Já na região Norte, embora a redução dos valores aplicados em compras tenha sido bem menor do que nas demais regiões (29,1%), a quantidade de produtos e os valores de diversidade sofreram diminuição mais acentuada. Isso indica que, principalmente na região Norte, os produtos comprados em pequenas quantidades sofreram mais com a redução dos recursos do que os produtos mais comuns, como banana e feijão. Esses resultados são preocupantes, tendo em vista que essa é a região de maior expressão de produtos regionais, incluindo produtos da sociobiodiversidade, que muitas vezes são comprados em menores quantidades.

Outro fator que pode ter contribuído para a redução no número de produtos adquiridos, especialmente a maior inflexão observada entre 2012 e 2013, foram as mudanças ocorridas nos marcos regulatórios do programa. Com a publicação do Decreto nº 7.775/2012 e subsequentes resoluções do Grupo Gestor do PAA, em resposta inclusive a questionamentos dos órgãos de controle, o programa passou a exigir o cumprimento de toda a legislação sanitária para os produtos adquiridos pelo PAA, o que atingiu sobremaneira a comercialização de produtos agroindustrializados e principalmente produtos de origem animal, tendo em vista a dificuldade de aplicação da legislação aos pequenos empreendimentos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, onde se verifica a maior queda nesse período. Essa mudança da legislação demandou um tempo de resposta dos agricultores familiares, podendo se observar uma elevação do número de produtos comprados a partir de 2013 nas regiões Sul e Sudeste, que demonstram maior capacidade de atendimento à legislação, enquanto a queda nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tendeu a permanecer e se somar, principalmente a partir de 2015, com a queda acentuada do orçamento.

Visando minimizar esses problemas, foram realizadas diversas ações em âmbito federal para simplificar a regularização sanitária de pequenos empreendimentos, como a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 49, de 31 de outubro de 2013, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Decreto nº 8.471, de 22 de junho de 2015, e a Instrução Normativa (IN) nº 16, de 23 de junho de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que estabelecem procedimentos simplificados para as agroindústrias familiares. Apesar dos avanços na legislação federal sobre o tema, ainda permanecem gargalos relacionados à necessidade de fortalecimento dos sistemas municipais de inspeção sanitária e de sensibilização dos técnicos e fiscais para a realidade da agricultura familiar.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresentou uma análise da diversidade de compras do PAA-CDS no Brasil e em suas regiões, a qual mostrou que o programa adquiriu no período de 2011 a 2018 uma elevada multiplicidade de produtos. Mesmo sem ter sido consideradas nesta análise as diferenças de variedades, raças e ingredientes, a pesquisa mostrou que o programa adquiriu mais de quinhentos produtos diferentes no período, com um índice de diversidade muito

próximo do máximo. Esses resultados corroboram os estudos encontrados na literatura, que mostram a importância do programa para incentivar a diversificação da produção da agricultura familiar nas localidades onde ele foi acessado.

Observou-se, porém, uma tendência de redução da diversidade ao longo do período, a qual pode ser atribuída, em parte, à acentuada diminuição, verificada em anos recentes, dos montantes aplicados em compras pelo programa, mas também a mudanças nos marcos regulatórios que estabeleceram condições mais restritivas à venda dos produtos processados e de origem animal. A redução observada na diversidade, em geral, foi menor do que a verificada nos valores de compras, o que mostra que o PAA está conseguindo manter a maior parte de sua diversidade, apesar da redução dos recursos. É preciso considerar, ainda, que essa redução pode estar atingindo especialmente os produtos regionais, da agroindústria familiar e da sociobiodiversidade, o que pode afetar a capacidade do programa de alcançar seus objetivos, especialmente os de promover a agregação de valor e dar importância à biodiversidade, com destaque para a região Norte, onde a redução de recursos teve maior impacto sobre a diversidade das compras.

Portanto, dada a relevância do PAA para incentivar a agricultura familiar, promover a segurança alimentar e nutricional da população e fomentar a produção com diversidade e sustentabilidade, recomenda-se que sejam ampliados os recursos para o programa de forma a garantir o alcance e a extensão territorial dos seus resultados. Recomenda-se ainda que seja dada uma maior priorização para a aquisição de produtos regionais e da sociobiodiversidade, especialmente na região Norte, visando garantir que as restrições orçamentárias não afetem tanto a diversidade das compras. É importante também promover articulações e mobilizar as diferentes instâncias federativas com o objetivo de resolver os gargalos que ainda persistem para a compra dos produtos da agroindústria familiar. Ressalta-se, por fim, a importância de dar continuidade a este estudo, com o aprofundamento das análises, por meio da classificação dos produtos e da quantificação e caracterização mais detalhada da diversidade de compras do programa, visando auxiliar no seu aprimoramento e na compreensão mais ampla de seus efeitos sobre a diversificação da produção da agricultura familiar e a promoção da alimentação saudável e variada.

REFERÊNCIAS

- AGAPTO, J. P. *et al.* Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. **Informações Econômicas**, v. 42, n. 2, p. 13-21, 2012.
- ANTUNES, M. V. M.; HESPANHOL, R. A. de M. Programa de aquisição de alimentos no município de Dracena-SP. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 2, n. 33, p. 101-122, 2011.
- BECKER, C.; ANJOS, F. S. dos; BEZERRA, A. J. A. **O impacto do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar na Segurança Alimentar e no Desenvolvimento Rural**. Mato Grosso do Sul: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2010.
- BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jul. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>.
- CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D.; LOURETE, A. A. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado**: Estudo de caso no estado de Sergipe. Brasília: Ipea, 2010.

ELLIS, F. Rural livelihood diversity in developing countries: evidence and policy implications. **Natural Resource Perspectives**, n. 40, 1999.

MACEDO, A. de C. *et al.* Avaliação da contribuição do PAA para criação e consolidação de sistemas agroalimentares localizados em municípios do sudoeste paulista. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 55., 2017, Santa Maria, RS. **Anais...** Santa Maria, RS: SOBER, 2017.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014a. p. 75-104.

_____. A diversificação produtiva como forma de viabilizar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar no Brasil. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014b. v. 2, p. 61-84.

_____. **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, 2019. (Texto para Discussão, n. 2482).

