

IMPACTOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS SOBRE A PRODUÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES**Regina Helena Rosa Sambuichi**

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).
E-mail: <regina.sambuichi@ipea.gov.br>.

Silvio da Rosa Paula

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.
E-mail: <silvio.paula@ipea.gov.br>.

Gabriela Perin

Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gabriela.perin@ipea.gov.br>.

Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida

Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* <ana.cordeiro@ipea.gov.br>.

Carla Gualdani

Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* <carla.gualdani@ipea.gov.br>.

Felipe Jabali Marques

Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* <felipe.marques@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2820>

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹ é um programa federal de compras públicas criado em 2003 com o objetivo de incentivar a agricultura familiar e combater a insegurança alimentar e nutricional (Insan) de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Na sua principal modalidade de atuação, a compra com doação simultânea (CDS), o PAA realiza a aquisição de alimentos diretamente de agricultores familiares ou de suas organizações e os doa para entidades da rede socioassistencial, equipamentos de alimentação e nutrição vinculados à administração pública, às escolas, aos hospitais e outras instituições, as quais fazem a distribuição para os seus beneficiários consumidores.

O objetivo deste estudo foi avaliar o impacto do PAA sobre o valor bruto e a diversidade da produção dos agricultores familiares participantes da modalidade CDS do PAA. Para tanto, utilizou-se a estratégia empírica de diferença-em-diferenças (DID) combinada com a técnica de balanceamento por entropia, utilizando

microdados de registros administrativos de compras do PAA e microdados das unidades de produção agrária provenientes do cadastro da Declaração de Aptidão (DAP) do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para o período de 2009 a 2017. As seguintes variáveis foram utilizadas para avaliar o programa: i) valor bruto da produção (VBP); ii) número de produtos; iii) índice de diversidade; e iv) índice de especialização da produção. Como covariadas e pesos, utilizaram-se características dos agricultores familiares (renda familiar, composição da unidade familiar, idade, local de moradia, estado civil, níveis de educação) e características da unidade de produção (tamanho da área, imóveis explorados e força de trabalho empregada na produção) obtidas da base da DAP. Essas informações foram complementadas com diversas covariadas de nível municipal provenientes de outras fontes, como dados sobre programas de crédito rural, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), desastres

1. Atualmente, denominado Programa Alimenta Brasil, nome dado pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Neste texto, optou-se por se referir ao programa usando o seu nome original por se tratar de um estudo baseado em dados obtidos quando o nome PAA ainda estava vigente.

SUMEX

naturais e dados meteorológicos, entre outros. Utilizou-se também o estimador de regressão quantílica incondicional (UQR) para estimar o efeito do programa sobre os diferentes quantis de renda, aplicando a ferramenta estatística recentered influence functions (RIFs).

Os resultados das regressões indicaram haver efeito estatisticamente significativo do acesso ao programa sobre as quatro variáveis dependentes testadas. Observaram-se efeitos positivos sobre o VBP, o número de produtos e o índice de diversidade; e negativo sobre o índice de especialização da produção. As estimativas obtidas a partir do modelo que considera as covariadas e os pesos indicaram que a modalidade CDS do PAA contribuiu para um aumento em média de 13,2% no VBP das unidades familiares agrárias beneficiadas pelo programa, o que representa em termos monetários aproximadamente R\$ 1.985,00 anuais. É importante ressaltar que o VBP medido nesta pesquisa corresponde aos itens alimentícios produzidos, incluindo os comercializados e os utilizados para o autoconsumo. A partir desses resultados, pode-se inferir que o PAA representou para os seus fornecedores mais do que um simples canal alternativo de comercialização, mas, atuou também como meio de fomento à atividade produtiva capaz de elevar a produção de alimentos. Isso se explica, porque, ao proporcionar aos seus beneficiários fornecedores a garantia de ter um canal seguro para vender os seus produtos a preços de mercado, o programa estimula que estes façam investimentos e melhorem a sua unidade produtiva para atender a essa demanda.

Quanto à diversidade da produção, o acesso ao PAA-CDS apresentou efeito positivo estatisticamente significativo sobre os dois aspectos que compõem a diversidade, que são: i) a riqueza, que no nosso estudo é representada pelo número de diferentes itens produzidos; e ii) a equitatividade, que corresponde ao inverso da especialização e, neste caso, representa o quanto a renda está bem distribuída entre os produtos. Desta forma, observa-se que o PAA atua promovendo a diversificação nas unidades familiares de produção agrária (UFPA) tanto elevando o número de itens produzidos quanto diminuindo a concentração do valor da produção em poucos produtos. Esses resultados corroboram os efeitos observados em vários estudos de caso realizados em diferentes regiões do Brasil que mostraram a eficácia do PAA para incentivar a diversificação na agricultura familiar.

Algumas características do modo de operação do PAA-CDS explicam esse efeito positivo do programa sobre a diversidade da produção. No caso das operações realizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), como as propostas de compra são elaboradas pelas próprias organizações de agricultores, isto garante ao agricultor mais autonomia de decisão de como planejar a sua produção, podendo assim optar pelas vantagens da policultura. No caso das propostas elaboradas pelos órgãos públicos estaduais, distritais ou municipais, operação via termo de adesão, existe vantagem também em fazer uma proposta diversificada, pois esta incentiva a produção de alimentos variados para suprir o abastecimento local. Sendo que as entidades da rede socioassistencial demandam e aceitam receber doações de ampla gama de produtos, isto também incentiva a elaboração de propostas de compra diversificadas.

Em relação ao efeito do programa nos diferentes quantis de VBP, observou-se efeito positivo do acesso ao PAA-CDS sobre o VBP das unidades familiares agrárias nos quantis 10, 25 e 75, sendo que para os quantis 50 e 90 não foram encontrados resultados estatisticamente significativos. Quanto aos impactos, o PAA contribuiu para um aumento de 56,8% no VBP no 10º quantil (o que representou R\$ 1.436,00); 22,1% no 25º quantil (R\$ 1.383,00); e 7,1% no 75º quantil (R\$ 2.774,00). Isto indica que o programa conseguiu impactar principalmente os agricultores pertencentes às faixas mais baixas de renda, possibilitando a estes um acréscimo de valor que, embora não seja muito elevado, representa um percentual relativamente alto dos seus ganhos, além de ser garantido por trazer segurança de comercialização ao produtor.

No que tange à diversificação, somente nos quantis Q.90, Q.75 e Q.50 foi observado aumento estatisticamente significativo nas medidas de diversidade da produção dos fornecedores. Estes resultados são interessantes, pois mostram que o efeito de promover a diversificação ocorre principalmente para os agricultores familiares com perfil socioeconômico mais elevado. Ressalta-se que tanto o impacto sobre o aumento do número de produtos, quanto sobre a redução do índice de especialização foi maior nos agricultores familiares pertencentes aos quantis de VBP mais elevado. Uma explicação para estes resultados é a de que os agricultores de mais baixa renda apresentam naturalmente uma tendência a ter a

produção mais diversificada, visto que produzem mais para subsistência e dependem da sua própria produção para o autoconsumo, além de que, para esses produtores, depender de apenas uma fonte de renda gera um risco muito elevado.

Em relação ao método utilizado, convém ressaltar que, em geral, foi possível garantir a construção de um cenário contrafactual válido, verificado pelo teste de tendências paralelas prévias.

Entre as características principais do desenho do PAA que contribuíram para os resultados obtidos, destacam-se as descritas adiante.

- 1) Reserva de mercado de compras públicas de alimentos para a agricultura familiar.
- 2) Dispensa de licitação e simplificação dos requisitos burocráticos para a efetivação das aquisições.
- 3) Aquisição e distribuição local de alimentos.
- 4) Descentralização na elaboração e execução das propostas.

Ressalta-se a importância dessas características quando se pensa na replicação do modelo para outras iniciativas de compras públicas que tenham o mesmo objetivo, adaptando-as às necessidades de cada realidade local.

Diante das evidências obtidas, o PAA mostrou ter efetividade no seu objetivo de apoiar a agricultura familiar e combater a Insan no país. Para a continuidade de suas ações, recomenda-se que sejam mantidas as características principais do seu desenho, as quais foram fundamentais para a obtenção dos seus resultados e, principalmente, que sejam ampliados e garantidos recursos para as suas ações.