

ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) COMO UM INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA (PNAPO)¹

Regina Helena Rosa Sambuichi²
Mariana Aquilante Policarpo³
Gabriela Perin⁴
Ana Flávia Cordeiro de Almeida⁵

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2003 pelo art. nº 19 da Lei nº 10.696 e possui como principais objetivos incentivar a agricultura familiar, por meio da aquisição de seus produtos, e combater a insegurança alimentar e nutricional (Insan) de pessoas em situação de vulnerabilidade. O programa apresenta também outras finalidades com o intuito de incentivar a sustentabilidade da produção agrícola familiar, entre elas, fortalecer os circuitos locais e regionais e as redes de comercialização; promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; e estimular o cooperativismo e associativismo dos agricultores (Sambuichi *et al.*, 2019).

Podem fornecer ao PAA os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. As aquisições dos produtos poderão ser efetuadas diretamente dos beneficiários ou, indiretamente, por meio de suas cooperativas e demais organizações formais (Sambuichi *et al.*, 2019).

A agricultura familiar representa a maior parte dos produtores rurais no Brasil, abrangendo 77% dos estabelecimentos e 23% do valor da produção agropecuária total (IBGE, 2019), sendo responsável pela produção de muitos itens alimentares consumidos pelas famílias brasileiras. Promover a produção orgânica e agroecológica nesse segmento da agricultura é importante para diminuir o impacto ambiental da produção agropecuária, incentivar hábitos alimentares mais saudáveis e, também, permitir que os consumidores desses produtos possam ter acesso a alimentos mais saudáveis, isentos de contaminantes químicos e agrotóxicos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua25art11>

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

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

4. Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea.

5. Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea.

A agroecologia surgiu como uma ciência que estuda os sistemas agrícolas sob o ponto de vista ecológico e se disseminou principalmente a partir da década de 1980, evoluindo posteriormente para uma visão mais multidisciplinar e passando a abranger conceitos sociológicos e culturais. A produção agroecológica é fundamentada na observação de interações e processos que regem o funcionamento dos agroecossistemas e tem como preceitos a valorização da diversidade biológica e cultural, incluindo o resgate das variedades crioulas e do conhecimento tradicional das populações locais; a transição para o uso de práticas produtivas ambientalmente adequadas; e a promoção da soberania alimentar e do comércio justo (Caporal e Costabeber, 2000).

A agricultura orgânica se desenvolveu a partir da década de 1940, com base em estudos sobre fertilização orgânica realizados na Índia e na Europa, e se destacou ao longo do século como uma alternativa ao uso excessivo de agroquímicos observado na agricultura moderna. Atualmente, a produção orgânica é caracterizada principalmente pelas restrições ao uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos e pela padronização dos processos, visando garantir a qualidade dos produtos (Galindo, Sambuichi e Oliveira, 2013).

A necessidade de garantir a qualidade e de estabelecer um mercado diferenciado para os produtos orgânicos fez surgir padrões internacionais para certificação desse tipo de produção, criando o Sistema de Garantia Orgânica (Organic Guarantee System – OGS).⁶ Esse sistema estabelece a certificação por auditoria, realizada por empresas certificadoras, ou por sistemas participativos de garantia, em que os próprios agricultores podem se organizar e constituir a sua certificadora para fazer a avaliação de conformidade da produção. Visando ao acesso a esse promissor mercado, diversos países passaram a estabelecer normas para regulamentar a produção orgânica, buscando seguir os padrões internacionais estabelecidos. Porém, esse sistema de garantia apresenta custos elevados de transação, o que representa um entrave para o acesso dos pequenos produtores, principalmente os mais pobres e com baixa capacidade de organização (César, Batalha e Pimenta, 2008).

No Brasil, a comercialização de produtos orgânicos é regulamentada pela Lei nº 10.831/2003, pelo Decreto nº 6.323/2007 e demais dispositivos infralegais. Embora busque, no geral, seguir os padrões internacionais de garantia da produção, a legislação brasileira inovou ao permitir aos agricultores familiares a venda direta sem certificação. Essa flexibilização foi estabelecida para não dificultar o acesso desses agricultores ao mercado de orgânicos em nível local, representado principalmente por feiras e outros canais de venda direta ao consumidor, que são importantes canais de escoamento da produção agrícola familiar. Mesmo com essa flexibilização, os agricultores familiares que fazem a venda direta sem certificação precisam estar inscritos no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO)⁷ e vinculados a uma organização de controle social.

Outro aspecto importante dessa flexibilização é que os mercados institucionais, como o PAA, puderam ser enquadrados como um canal de venda direta, permitindo a venda sem certificação desde que o agricultor atenda aos requisitos para este tipo de comercialização. Para incentivar esse tipo de produção, o PAA passou também a permitir um acréscimo de

6. Disponível em: <<http://www.ifoam.org/>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

7. Cadastro em que são registrados os produtores orgânicos do Brasil, além dos organismos que controlam a qualidade orgânica (empresas certificadoras e sistemas participativos de garantia) e as organizações de controle social que comercializam seus produtos diretamente ao consumidor.

até 30% nos preços de referência dos produtos orgânicos adquiridos (Galindo, Sambuichi e Oliveira, 2013).

Visando integrar e articular os diversos programas e ações voltados à promoção da produção agroecológica e orgânica existentes no âmbito da administração pública federal, foi instituída, em 2012, por meio do Decreto nº 7.794, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Essa política foi criada com uma perspectiva intersetorial, articulando diferentes ministérios e mobilizando um conjunto diferenciado de organizações sociais e instituições, tendo como seu principal instrumento o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), que integra as principais ações do governo federal em agroecologia e produção orgânica a serem executadas no período de abrangência de cada Plano Plurianual (PPA) (Brasil, 2012a). Devido ao seu reconhecido potencial para incentivar a produção agroecológica e orgânica, as aquisições do PAA foram incluídas entre as metas previstas nas duas edições do Planapo, as quais foram executadas nos períodos 2013-2015 e 2016-2019.

Importante destacar que o Brasil foi o primeiro país a criar uma política de Estado voltada para a agroecologia e a produção orgânica, sendo, inclusive, premiada em 2018 como uma das melhores políticas em agroecologia e sistemas alimentares sustentáveis do mundo no prêmio Future Policy Awards 2018, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), pelo World Future Council (WFC) e pela International Federation of Organic Agriculture Movements (Ifoam) – Organics International.

Este artigo procurou analisar a participação do PAA como um instrumento de atuação da PNAPO. Como objetivo específico, buscou-se investigar os aspectos relacionados ao cumprimento das metas do plano relativas às compras desse programa. Para isso, foram analisados os quantitativos de alimentos orgânicos adquiridos no período de execução das duas primeiras edições do Planapo. Foram utilizados na análise microdados de compras de alimentos executadas pelo PAA no período de 2012 a 2019, disponibilizados para esta pesquisa pelo Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

O texto está organizado em seis seções, iniciando por esta introdução. A segunda seção apresenta uma revisão de literatura sobre o PAA e aspectos relacionados a compras de produtos orgânicos e de base agroecológica pelo programa. Na terceira seção estão uma breve descrição da PNAPO e do Planapo, bem como as metas e iniciativas do plano relacionadas às compras institucionais e ao PAA. Na quarta seção, apresentam-se os dados de execução do programa relativos à aquisição de produtos agroecológicos e orgânicos no período de 2012 a 2019, que compreende a primeira e a segunda etapa do Planapo. A quinta seção mostra uma análise do desempenho do PAA em relação às metas do plano e, por fim, em seguida, são apresentadas as considerações finais do artigo.

2 O PAA E O INCENTIVO À PRODUÇÃO ORGÂNICA E DE BASE AGROECOLÓGICA

Criado como uma ação estruturante do programa Fome Zero, o PAA foi o resultado de uma sucessão de reivindicações da sociedade civil organizada, de acadêmicos e movimentos sociais que demandavam do poder público desde a década de 1990 políticas específicas para a agricultura camponesa. Unindo as pautas do fortalecimento da agricultura familiar, do combate à fome e da redução da pobreza, o programa elaborou instrumentos com o objetivo de facilitar e apoiar a comercialização de produtos dos agricultores ou de suas organizações e, também, a disponibilização de alimentos para abastecer as entidades que atendem a pessoas

em situação de Insan. Para isso, o programa compra produtos diretamente de agricultores familiares, com dispensa de licitação, e os distribui para pessoas em situação de insegurança alimentar, bem como para os atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição (restaurantes populares e cozinhas comunitárias), para pessoas assistidas pela rede pública de ensino e saúde e em estabelecimentos prisionais (Perin *et al.*, 2021).

Atualmente, o programa conta com seis modalidades de operação: compra com doação simultânea (CDS), compra direta da agricultura familiar (CDAF), formação de estoque (FE), incentivo à produção e ao consumo de leite (PAA-Leite), compra institucional e aquisição de sementes. Cada uma possui um funcionamento próprio, um executor e uma fonte de recursos, além de uma forma específica de acesso para os interessados (Sambuichi *et al.*, 2019).

De forma geral, o programa é operacionalizado pela Conab e por estados, Distrito Federal e municípios. Os recursos são oriundos majoritariamente do Ministério da Cidadania, mas, nos casos específicos das modalidades FE e compra institucional, as fontes de recurso são respectivamente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e os órgãos da administração direta ou indireta interessados na compra (Perin *et al.*, 2021).

Ao longo da história de implementação do PAA, foi possível observar alterações nos normativos da política que visavam, entre outros aspectos, ao fomento à produção de alimentos orgânicos, agroecológicos e práticas mais sustentáveis de cultivo. Desde 2010 já era previsto em resolução que orienta o funcionamento do programa que, “no caso de produtos agroecológicos ou orgânicos, conforme definido na Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, admitem-se preços de referência com um acréscimo de até 30% (trinta por cento)” (Brasil, 2010). Observa-se, porém, que, embora a agroecologia e a produção orgânica não sejam sinônimas, sendo que não existem critérios específicos para regulamentar a produção agroecológica, as compras de agroecológicos ou orgânicos pelo PAA com possibilidade de acréscimo de preço resumem-se a produtos que atendam aos requisitos estabelecidos em lei para a produção orgânica.

Em 2011, ano que antecedeu a criação da PNAPO, o PAA teve uma alteração importante por meio da Lei nº 12.512, a qual estabeleceu e detalhou novos objetivos para o programa, inserindo em lei, de maneira explícita, a temática do fomento à produção com sustentabilidade. No ano subsequente, essa questão foi detalhada e reforçada por meio do Decreto nº 7.775/2012, que acrescentou às finalidades do programa “promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional” (Brasil, 2012b).

A partir disso, o Grupo Gestor do PAA (GGPAA) seguiu criando instrumentos de valorização de produtos de base mais sustentável e definiu em resolução que a produção orgânica e agroecológica seja um dos critérios de priorização na compra de alimentos pela administração pública direta (Brasil, 2012c). Em 2017, passou a ser exigido um percentual mínimo para a compra desse tipo de produto, previsto em portarias e resoluções do programa (Brasil, 2017).

O valor pago a mais pela produção orgânica e agroecológica é visto por muitos agricultores como um atrativo para iniciar um processo de conversão agroecológica e também para aqueles que já possuíam alguma experiência prévia e enxergaram no PAA a possibilidade de consolidar esse sistema produtivo (Becker e Sacco dos Anjos, 2010). Além do mecanismo de preços, o crescente interesse dos agricultores em vender seus produtos orgânicos em um mercado de compras institucionais como o PAA está ligado também à garantia de

comercialização assegurada pelo programa. Com isso, os agricultores podem investir na propriedade e nos sistemas de cultivo, seja com novas áreas para plantio, com o aumento da escala de produção, seja por meio da aquisição de novos equipamentos, tecnologias ou estruturas de armazenagem e beneficiamento (Maciel e Flech, 2013).

A garantia de venda acaba se tornando importante para que os agricultores iniciem novos ciclos de cultivo ou diversifiquem mais a produção. Com isso, essa diversificação produtiva fomentada pelo PAA proporciona resultados difusos, com efeitos desde a minimização de riscos e o aumento da produção e da renda até a preservação do solo e do meio ambiente e a redução das chances de incidência de pragas e doenças nos cultivares (Becker e Sacco dos Anjos, 2010).

Galindo, Sambuichi e Oliveira (2013), em estudo sobre as compras de agroecológicos e orgânicos no PAA no período 2007-2012, analisaram o acréscimo de preço praticado para os produtos orgânicos nas compras realizadas pelo programa em 2012 e comparou 99 pares de produtos adquiridos como orgânicos e como não orgânicos em um mesmo município. A pesquisa incluiu 32 municípios e quarenta variedades de produtos e identificou um aumento médio de 29% no preço dos orgânicos, com uma forte tendência de aplicação dos 30%, que foi observada em 73% dos casos analisados. Esses resultados corroboram as constatações observadas em estudos de caso realizados sobre o programa que mostram que o diferencial de preço é um atrativo importante para os agricultores (Becker e Sacco dos Anjos, 2010).

Estudos demonstram que o PAA contribuiu também para impulsionar decisivamente a produção ecológica em algumas regiões do Brasil. No Pará, por exemplo, cerca de metade das mulheres agricultoras que fazem parte da Cooperativa Mista Agroextrativista do Tapajós (Coomaplas) aderiu à produção de orgânicos principalmente para atender às exigências do PAA. Além disso, o ingresso no mercado institucional deu às agricultoras a possibilidade de conquista da autonomia econômica em relação aos seus cônjuges e proporcionou o aumento médio em 17% da renda *per capita* (Santos *et al.*, 2019).

Além desses benefícios, estudos constataram um aumento da autoestima dos agricultores participantes do PAA. Cunha, Freitas e Salgado (2017) relataram que os produtores participantes do PAA no município de Espera Feliz, em Minas Gerais, ficaram orgulhosos de manter uma produção livre de agrotóxicos em suas propriedades, pois se preocupavam com a saúde e o bem-estar das pessoas que iriam consumir seus alimentos, especialmente crianças e idosos, moradores da comunidade local. Assim, o programa não atua somente com o enfoque no sistema produtivo; tem também características referentes à qualidade de vida dos consumidores, uma vez que alimentos provenientes de uma produção local, muitas vezes de base orgânica ou agroecológica, tendem a ser bem-aceitos pelos que se preocupam com uma alimentação mais saudável (Becker e Sacco dos Anjos, 2010). Isso vai ao encontro das finalidades do programa de promover o acesso à alimentação com a quantidade, qualidade e regularidade necessárias expressas no Decreto nº 7.775 de 2012.

Os produtores, no entanto, enfrentam alguns desafios na comercialização de produtos orgânicos no âmbito do PAA. Muitas vezes, apesar de produzidos sem agrotóxicos ou adubos químicos/sintéticos, os alimentos que vendem para o PAA acabam sendo classificados como sendo de origem convencional, porque falta cumprir os critérios previstos na legislação do programa, que autorizam o acréscimo nos preços praticados (Miranda e Gomes, 2017). Isso ocorre porque há, por parte dos agricultores familiares, uma dificuldade de obtenção da certificação orgânica de seus produtos, por se tratar de um processo de custo elevado, que

demanda, além de um poder aquisitivo maior, um conhecimento técnico e de organização inviável para muitos pequenos produtores (Cunha, Freitas e Salgado, 2017; Macedo *et al.*, 2019). Mesmo com as flexibilizações permitidas para a venda direta, muitos agricultores têm dificuldades para se ligar a uma organização de controle social e fazer o cadastro no CNPO. Em outros casos, apesar de os agricultores possuírem a certificação em seus produtos orgânicos, o acréscimo no preço pago pelo PAA continua pouco atrativo, o que faz com que eles prefiram vender em outros circuitos de comercialização (Silva e Mattos, 2017).

3 O PAA NO ÂMBITO DAS AÇÕES PREVISTAS NA PNAPO

A PNAPO foi instituída principalmente com o objetivo de

integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis (Brasil, 2012a).

Como consequência, a agroecologia e a produção orgânica começaram a integrar oficialmente o “projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro, passando a conviver em paralelo com as políticas de fomento à agricultura convencional” (Sambuichi *et al.*, 2017a, p. 7).

Além do seu principal instrumento, o Planapo, o decreto que instituiu a PNAPO definiu mais dez instrumentos para a política, sendo eles: i) crédito rural e demais mecanismos de financiamento; ii) seguro agrícola e de renda; iii) preços agrícolas e extrativistas, incluídos mecanismos de regulação e compensação de preços nas aquisições ou subvenções; iv) compras governamentais; v) medidas fiscais e tributárias; vi) pesquisa e inovação científica e tecnológica; vii) assistência técnica e extensão rural; viii) formação profissional e educação; ix) mecanismos de controle da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica; e x) sistemas de monitoramento e avaliação da produção orgânica e de base agroecológica. Com exceção do Planapo, que na realidade integra todos eles, os outros instrumentos já existiam em diversas políticas ou programas governamentais e não foram pensados, originalmente, como ferramentas de promoção da agroecologia e da produção orgânica (Sambuichi *et al.*, 2020).

A primeira etapa do Planapo foi executada no período 2013-2015. Conhecido como Planapo I, o plano continha 6 objetivos, 14 metas, 79 estratégias e 125 iniciativas, estruturados nestes eixos: i) produção; ii) uso e conservação de recursos naturais; iii) conhecimento; e iv) comercialização e consumo, com recursos de R\$ 1,8 bilhão, acrescidos de R\$ 7 bilhões em crédito rural. Os recursos para implementação desse plano foram provenientes das dotações consignadas nos orçamentos dos órgãos e das entidades que dele participaram com programas e ações (Ciapo, 2013).

O Planapo II foi elaborado e lançado em 2016, previsto para ser executado no período 2016-2019. Em função de mudanças ocorridas no governo federal, porém, o plano foi retificado e atualizado em 2017 e republicado em 2018, a partir de um processo de revisão técnica coordenado pela antiga Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), atual Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF/Mapa). Ao final da atualização, a segunda etapa do plano estruturou-se em 185 iniciativas, distribuídas nestes eixos: i) produção; ii) uso e conservação de recursos naturais; iii) conhecimento; iv) comercialização e consumo; v) terra e território; e vi) sociobiodiversidade. Esses eixos

foram divididos em 7 objetivos e 29 metas, não constando especificação orçamentária no documento (Brasil, 2018).

No Planapo I, o instrumento compras governamentais estava incluído no eixo de comercialização e consumo, no qual se destaca a meta 14, que abrange treze iniciativas, entre as quais: disponibilização e aplicação de recursos para aquisição de alimentos; apoio e realização de feiras e de campanhas, pesquisas, formações, capacitações e produção de material informativo (Ciapo, 2013). Entre essas iniciativas estão ações direcionadas à dinamização dos mercados institucionais, incluindo aqui o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Ciapo, 2016).

Na segunda edição do Planapo, o tema da comercialização continuava presente no eixo 4, comercialização, além de permear iniciativas também de outros eixos, como é o caso do eixo conhecimento, que previa ações de formação/capacitação acerca do acesso aos mercados institucionais. No eixo comercialização destaca-se a meta 20, com dezessete iniciativas, entre elas as que previam apoio ao PAA e à PNAE, dando continuidade ao suporte estabelecido no Planapo I, com foco na comercialização de alimentos orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade.

Especificamente em relação ao PAA, no Planapo I e no II, as iniciativas tinham como meta quantitativa a disponibilização de ao menos 5% dos recursos do programa para a aquisição de alimentos orgânicos e de base agroecológica.

4 AQUISIÇÕES DE ORGÂNICOS PELO PAA NO PERÍODO 2012-2019

No período 2012-2019 foi adquirido um total de R\$ 66,7 milhões em alimentos identificados como orgânicos pelo PAA, com recursos federais, o que correspondeu a 19,6 mil toneladas de alimentos (tabela 1). A grande maioria das aquisições de orgânicos (83,5% do valor de compras) foi adquirida por meio da modalidade CDS. Além dessa modalidade, outras que também adquiriram esse tipo de produto foram a FE (16,0% do valor total de orgânicos) e a CDAF, que adquiriu orgânicos somente em 2012, em um valor que representou apenas 0,5% total. As modalidades PAA-Leite e aquisição de sementes não adquiriram esse tipo de produto; e a modalidade compra institucional não entrou nesta análise por não dispormos de microdados de execução relativos a esta modalidade.

TABELA 1

PAA: compras de alimentos orgânicos por modalidades (2012-2019)¹

	CDS		FE		CDAF		Total de compras de orgânicos	
	R\$ milhões	1 mil toneladas	R\$ milhões	1 mil toneladas	R\$ milhões	1 mil toneladas	R\$ milhões	1 mil toneladas
2012	10,6	3,3	4,72	0,75	0,33	0,04	15,6	4,1
2013	6,4	1,9	1,28	0,20	ND	ND	7,6	2,1
2014	10,1	2,9	1,23	0,22	ND	ND	11,3	3,1
2015	8,5	2,3	0,05	0,03	ND	ND	8,5	2,4
2016	5,5	1,5	1,38	1,04	ND	ND	6,9	2,6
2017	7,2	2,0	1,54	0,89	ND	ND	8,8	2,9
2018	3,9	1,1	0,22	0,31	ND	ND	4,1	1,4
2019	3,5	1,0	0,28	0,03	ND	ND	3,8	1,0
Total	55,7	16,1	10,70	3,50	0,33	0,04	66,7	19,6

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Obs.: ND – dado não disponível.

Cabe ressaltar que as duas modalidades que mais compraram orgânicos no PAA possuem finalidades distintas. A modalidade FE é operacionalizada pela Conab e funciona como um apoio financeiro dado às organizações de agricultores para que formem um estoque de alimentos próprio até o momento oportuno para serem comercializados no mercado convencional no período de doze meses, quando os recursos repassados devem ser devolvidos ao poder público, acrescidos de encargos. Esses recursos são provenientes do Mapa e têm um limite de R\$ 8 mil por unidade familiar/ano, sendo o valor total da proposta de participação de até R\$ 1,5 milhão por cada organização/ano (Perin *et al.*, 2021).

Já na modalidade CDS, os alimentos são comprados e doados a entidades socioassistenciais, equipamentos públicos de segurança alimentar e da rede pública e filantrópica de ensino que atendem pessoas em situação de Insan. Essa modalidade recebe recursos do Ministério da Cidadania e é operacionalizada tanto pela Conab quanto por entes federados. No primeiro caso, são permitidos apenas o acesso de organizações de agricultores (cooperativas e associações), com um limite de R\$ 8 mil por unidade familiar/ano, enquanto no segundo, a execução ocorre por meio de um termo de adesão formalizado pela unidade executora (estado, Distrito Federal ou município) diretamente com o agricultor familiar, sendo que o limite de participação por unidade familiar/ano é de R\$ 6.500 (Perin *et al.*, 2021).

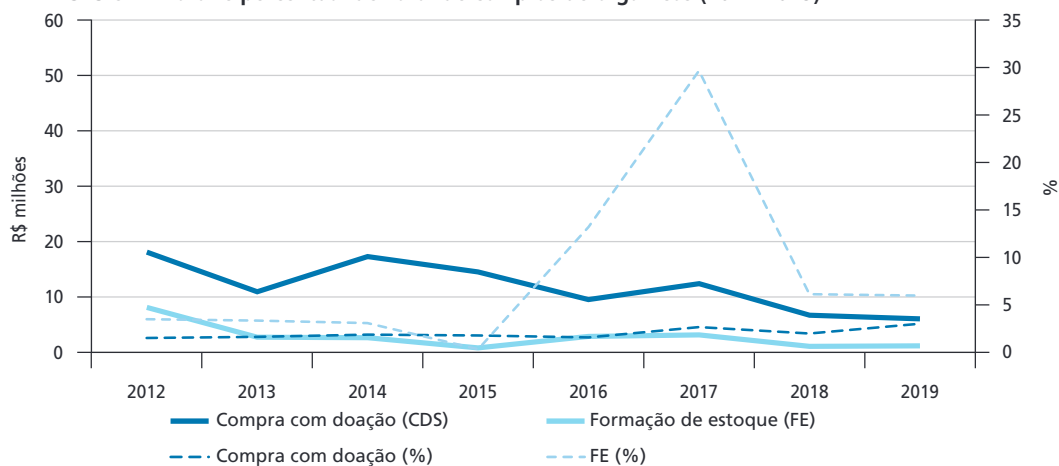
Observa-se na tabela 1 que os quantitativos de compras de orgânicos reduziram substancialmente (75,6%) no período avaliado, passando de R\$ 15,6 milhões em 2012 para R\$ 3,8 milhões em 2019. Essa diminuição acompanhou a tendência geral de queda nos montantes de alimentos adquiridos pelo PAA ocorrida no período 2012-2019. Segundo mostraram Sambuichi *et al.* (2019), as compras gerais desse programa cresceram nos seus primeiros anos de execução e atingiram o seu auge em 2012, quando então passaram a sofrer uma queda expressiva, tendo sido executado em 2018 valor ainda menor do que no ano da sua criação, em 2003, quando se considera a correção monetária.

Em termos percentuais, porém, a aquisição de orgânicos pelo PAA não mostrou a mesma tendência decrescente observada para o valor de compras, aumentando de 1,6%, em 2012, para 3,1% das compras dessas modalidades em 2019. No geral, esse percentual foi mais alto na modalidade FE, a qual apresentou percentuais bem mais elevados de aquisição de orgânicos principalmente em 2016 e 2017, quando esses produtos representaram 13,1% e 29,7% das compras da modalidade, respectivamente. O percentual de compras de orgânicos da modalidade CDS atingiu o seu maior valor em 2019, quando representou 3,0% das aquisições (gráfico 1).

A maior redução no valor total de compras de orgânicos foi observada na modalidade CDS operada pela Conab (gráfico 2). Essa foi também uma tendência observada para as compras do PAA em geral, conforme mostraram Sambuichi *et al.* (2019).

A Conab, que foi historicamente a principal operadora do programa, sofreu uma queda muito acentuada nas operações do PAA em 2013, em decorrência da deflagração de uma operação da Polícia Federal que visou investigar supostas irregularidades na execução do programa por essa operadora. Embora todos os acusados tenham sido inocentados, a investigação teve um impacto forte nos processos operativos do programa, especialmente naquele ano, o que dificultou a execução dos recursos. Após uma leve recuperação em 2014, as aquisições gerais de alimentos do PAA pela Conab continuaram a diminuir por influência de cortes orçamentários resultantes de restrições fiscais e mudanças de prioridades políticas, sendo que a operadora passou a executar um valor menor que os demais operadores a partir de 2017 (Sambuichi *et al.*, 2019).

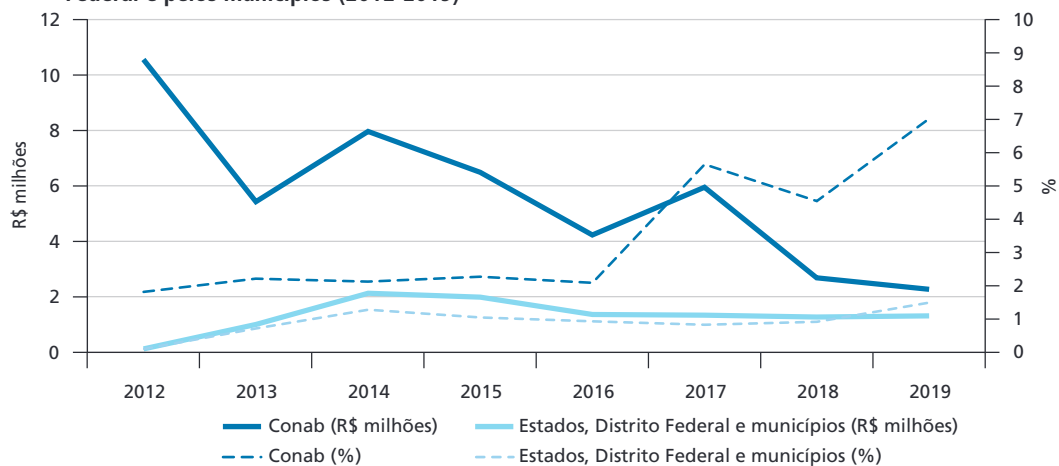
GRÁFICO 1

CDS e FE: valor e percentual de valor de compras de orgânicos (2012-2019)¹

Elaboração das autoras.

Nota:¹ Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

GRÁFICO 2

CDS: valor de compras e percentual de valor de compras pela Conab e pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (2012-2019)¹

Elaboração das autoras.

Nota:¹ Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

No caso dos orgânicos, observa-se que, apesar da forte redução dos montantes aplicados, essa operadora ainda continuou sendo a maior executora das compras até 2019. Isso porque, diferentemente da tendência decrescente observada para os recursos totais aplicados, o percentual de compra de orgânicos pela Conab apresentou uma tendência geral crescente, principalmente a partir de 2017, atingindo o maior valor em 2019 (7,1%). Para as aquisições efetuadas por estados, Distrito Federal e municípios, os percentuais de orgânicos foram sempre mais baixos que os da Conab, alcançando o maior valor em 2019 (1,5%) (gráfico 2).

O percentual de compras de orgânicos mais elevado observado nas operações da Conab explica-se também pelo fato de essa operadora comprar apenas por meio das organizações de agricultores, o que fortalece a capacidade organizativa e incentiva a formação de cooperativas e associações entre os seus beneficiários. Os agricultores organizados, geralmente, têm mais condições de obter apoio para viabilizar a transição do seu sistema produtivo e conseguir cumprir as regras para poder vender os seus produtos como orgânicos para o PAA. Além disso,

no caso das compras operadas pelos entes federados, as aquisições de agroecológicos e orgânicos podem estar subnotificadas, visto a dificuldade dos agricultores individuais para cumprir as exigências burocráticas para conseguir o adicional de preço.

Galindo, Sambuichi e Oliveira (2013) analisaram a evolução das compras de agroecológicos e orgânicos no PAA operado pela Conab no período 2007-2012 e mostraram ter havido um aumento real da compra de produtos orgânicos acompanhando a tendência geral de crescimento dos montantes totais aplicados em aquisições do programa. O percentual de compra de orgânicos, porém, oscilou em torno de 1% a 3% e não indicou tendência de crescimento, sendo os percentuais mais altos observados nos dois primeiros anos do período analisado naquela pesquisa.

Comparando os resultados encontrados por aqueles autores com os observados neste estudo, conclui-se que houve uma inversão de tendências nos dois períodos estudados. Enquanto no período anterior a 2012 observava-se um crescimento real dos montantes de recursos aplicados em orgânicos, embora com relativa estagnação do percentual de compras, no período pós-2012 verificou-se uma drástica redução dos valores de compras, apesar de ter sido observado um crescimento do percentual de recursos aplicados nesses produtos, especialmente na modalidade CDS operada pela Conab.

5 O DESEMPENHO DO PAA EM RELAÇÃO ÀS METAS DO PLANAPO

Os resultados apresentados neste artigo mostram que o objetivo estabelecido no Planapo, de aumentar o acesso dos agricultores agroecológicos e orgânicos às aquisições do PAA, não foi de fato atingido.

Quando se considera apenas o indicador da iniciativa, baseado no percentual de compras, pode-se concluir que a meta foi parcialmente atingida, tendo sido alcançada para algumas modalidades, como FE e CDS, e, principalmente, no período do Planapo II, quando houve uma maior tendência de crescimento do percentual de compras de orgânicos, especialmente pela Conab.

Contudo, conforme demonstrado neste estudo, o indicador baseado em percentual não se mostrou adequado para analisar a execução da meta, pois não demonstra o acesso real dos beneficiários às compras do programa e não indica de fato o cumprimento do objetivo maior, de promover o acesso a esse canal de comercialização dos produtos, visto que, apesar do crescimento do percentual de compras de orgânicos ocorrido no período, os valores reais aplicados caíram fortemente.

Vários fatores influenciaram esses resultados. De um lado, observa-se que houve um esforço por parte dos gestores do PAA para aumentar o percentual de compras de orgânicos, refletido nas resoluções e mudanças normativas que visaram priorizar esse tipo de aquisição. Adicionalmente, estavam previstas no Planapo várias ações direcionadas a diminuir os entraves e promover e facilitar o acesso dos agricultores aos canais de compras institucionais, como a oferta de assistência técnica, cursos de formação e ações de divulgação. De outro lado, porém, as conjunturas políticas e econômicas impactaram fortemente a execução dessas políticas no período estudado, promovendo a desarticulação e causando cortes substanciais de recursos, o que influenciou negativamente e de forma determinante os resultados alcançados.

O período do Planapo I pode ser considerado um tempo de aprendizados, no qual se iniciaram as articulações na busca de integrar e fortalecer as diversas ações voltadas à agroecologia e produção orgânica que existiam de forma desarticulada no âmbito do governo

federal. O acesso às compras institucionais era um tema importante para os atores que conceberam o desenho do plano, e havia muito interesse por parte das suas instâncias de gestão para conseguir implementar de fato as ações (Sambuichi *et al.*, 2017a). Entretanto, conforme mostrado por Sambuichi *et al.* (2017b), em avaliação da execução desse primeiro plano, observa-se que nem os montantes previstos, nem os percentuais de compras estipulados para o PAA nesse período foram alcançados. Nas fichas de monitoramento consultadas nesse estudo de avaliação, os gestores justificaram que um dos obstáculos apontados pelos próprios agricultores era que os preços pagos não se mostravam atrativos em relação aos praticados em outros mercados (Sambuichi *et al.*, 2017b). Porém, as análises aqui apresentadas indicam que o fator decisivo para a observação desses resultados foi a queda drástica nas operações da Conab no período, causada pelos fatos antes mencionados.

Em relação ao Planapo II, o contexto político-institucional do Brasil pós-2016 teve influência fundamental na baixa execução das ações planejadas. A mudança de governo federal causou uma descontinuidade na execução de políticas e programas relacionados ao plano, levando a uma repactuação, o que dificultou, ou até mesmo paralisou, a execução de várias iniciativas. Entre os principais acontecimentos que impactaram negativamente todo o Planapo II estão a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ocorrida em 2016, e o fim das duas instâncias de gestão da PNAPO, a Comissão Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo) e a Comissão Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica (CNAPO), por meio do Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019.

As duas comissões eram fundamentais tanto para o acompanhamento, o monitoramento e a articulação das ações presentes na PNAPO e seus instrumentos quanto para a definição dos ciclos posteriores de planejamento. Em consequência, o Planapo III, que devia ter iniciado em 2020, até a data da redação deste texto ainda não havia sido sequer elaborado. Além disso, como a CNAPO era também o espaço de diálogo entre as instâncias governamentais e não governamentais relacionadas à agroecologia e composta por representantes da produção orgânica em âmbito nacional, estadual e municipal, o seu fim gerou desmobilização nas articulações para apoiar a elaboração e execução de planos estaduais e municipais voltados ao tema que estavam em curso (Sambuichi *et al.*, 2020).

Portanto, tanto o PAA quanto a PNAPO foram fortemente impactadas no período por conta de cortes orçamentários. Para a PNAPO acrescentam-se ainda mudanças políticas ocorridas durante a execução do Planapo, desarticulação de ações e o fim das suas duas instâncias de gestão (Sambuichi *et al.*, 2020), o que refletiu de maneira negativa e decisiva nos resultados alcançados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho avaliou, por meio da análise dos quantitativos de alimentos orgânicos e agroecológicos adquiridos no período de execução das duas primeiras edições do Planapo, a participação do PAA como um instrumento de atuação da PNAPO.

Um dos problemas que a PNAPO se propôs a enfrentar foi a dificuldade de produtores orgânicos e de base agroecológica acessarem canais de comercialização. Diante disso, as compras institucionais foram incluídas entre os principais instrumentos de atuação dessa política, o que demonstra a importância dessa estratégia para o cumprimento dos seus objetivos. Em consequência, os planos nacionais elaborados para articular as ações envolvendo PNAPO, Planapo I e Planapo II incluíram entre as suas iniciativas várias ações visando promover o acesso a esse canal de compras. Especificamente em relação ao PAA, que se destaca como

um dos principais programas de compras públicas voltados ao fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, as iniciativas previam destinar ao menos 5% dos recursos para a aquisição de produtos agroecológicos e orgânicos.

Entretanto, analisando os dados de compras realizadas no período 2012-2019, que compreende as duas etapas do Planapo, constatou-se que, apesar de o percentual de 5% ter sido em parte atingido, e até ultrapassado nos anos mais recentes para algumas modalidades operadas pela Conab, na realidade, o acesso dos agricultores agroecológicos e orgânicos a esse canal de compras diminuiu substancialmente no período, tendo sido observada uma redução de mais de 75% no valor aplicado em compras.

Entre os problemas que dificultaram a promoção das aquisições de alimentos orgânicos pelo PAA estão a desarticulação e a descontinuidade de diversas ações e instrumentos previstos na PNAPO. Porém, o principal fator que impactou esses resultados foi o “corte drástico” observado no orçamento do programa no período. Como verificado em estudos anteriores, grande parte de quem acessava o PAA até 2016 deixou de acessá-lo depois dessa data. Além disso, muitos grupos de agricultores foram desarticulados, mostrando retrocesso no que se havia alcançado até então.

Com vistas a enfrentar esses problemas, primeiramente, é fundamental que se reestabeleça a pauta política voltada à promoção do desenvolvimento rural sustentável no país. É preciso retomar e fortalecer as diversas ações que já vinham sendo implementadas nesse sentido ao longo das décadas passadas e ir além, ampliando os recursos e passando a incluir esses temas em uma agenda estatal conjunta para articular a continuidade das ações nos diferentes setores do governo ao longo do tempo. Assim, as ações passariam a fazer parte de um planejamento estratégico estatal, aumentando a chance de continuidade e encadeamento das políticas públicas e dos programas governamentais voltados para o fortalecimento da agricultura familiar, segurança alimentar e produção orgânica e de base agroecológica. Com isso, será possível fazer com que as demandas desse tipo de produção sejam mais bem atendidas, havendo uma melhor redistribuição financeira dos recursos disponíveis, além de diminuição de conflitos político-burocráticos.

Nesse sentido, é importante promover e incentivar os espaços de diálogo e de trabalho em conjunto para os diferentes setores governamentais, de forma a minimizar a duplicação ou sobreposição de políticas e programas como também diminuir as inconsistências existentes e aumentar a eficiência das ações desenvolvidas. É necessário também reestabelecer os canais de diálogo com a sociedade civil, desestruturados com a extinção dos diversos conselhos e comissões ligados à gestão das políticas públicas, os quais exerciam um papel fundamental no acompanhamento e aprimoramento da execução dessas políticas.

REFERÊNCIAS

BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F. S. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n. 1, p. 61-72, 2010.

BRASIL. Resolução nº 39, de 26 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os preços de referência para a aquisição dos produtos da agricultura familiar sob as modalidades Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jan. 2010.

_____. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 21 ago. 2012a.

_____. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012b. 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, p. 3, 5 jul. 2012b. Seção 1.

_____. Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 set. 2012c.

_____. Resolução nº 79, de 1ª de novembro de 2017. Dispõe sobre o preço de referência para aquisições de ovinos e caprinos da agricultura familiar no Estado de Pernambuco, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1ª nov. 2017.

_____. Resolução nº 3, de 16 de novembro de 2018. Torna pública a versão atualizada do Planapo 2016-2019. **Diário oficial da União**, Brasília, p. 6, ed. 222, 20 nov. 2018. Seção 1.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma Nova Extensão Rural. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 16-37, 2000.

CÉSAR, A. S.; BATALHA M. O.; PIMENTA M. L. A certificação orgânica como fator estratégico na governança das transações no mercado de alimentos. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 10, n. 3, p. 376-386, 2008.

CIAPO – CÂMARA INTERMINISTERIAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA. **Brasil Agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Brasília: MDS; Ciapo, 2013.

_____. **Relatório de balanço Planapo 2013-2015**. Brasília: MDA, 2016.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F.; SALGADO, R. J. S. F. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427-444, 2017.

GALINDO, E. P.; SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: MDS, 2013. p. 184-207.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3DfApun>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

MACEDO, A. C. *et al.* Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em promover sistemas agroalimentares territorializados. In: JORNADA DE ESTUDOS EM ASSENTAMENTOS RURAIS, 9., Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: Feagri, 2019.

MACIEL, C. A. R.; FLECH, E. M. O Programa de Aquisição de Alimentos e o estímulo à produção orgânica. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 8, n. 0, p. 138-149, 2013.

MIRANDA, D. L. R.; GOMES, B. M. A. O Programa Nacional de Aquisição de Alimentos e agricultura familiar no Vale do Ribeira, Paraná, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 67-79, 2017.

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2691).

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Análise da concepção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In: _____. (Org.). **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil:** uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017a. p. 11-24.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Avaliação da execução do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013-2015. In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Org.). **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil:** uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017b. p. 87-116.

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

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).** Avaliação do Planapo II. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

SANTOS, A. O. *et al.* O Programa aquisição de alimentos (PAA) na região metropolitana de Santarém (Pará): o caso das mulheres agricultoras da COOMAPLAS. **Brazilian Journal of Development**, v. 5, n. 7, p. 11090-11106, 2019.

SILVA, V. M.; MATTOS, J. L. S. Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos na transição agroecológica da comunidade. **Revista de Extensão da UNIVASF**, v. 5, n. 2, p. 138-154, 2017.

VIEIRA, D. F. A.; GROSSI, M. E. Influência do Programa de Aquisição de Alimentos na comercialização dos produtos da agricultura familiar: o caso do município de Paracatu em Minas Gerais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 4, n. 2, p. 21-48, 2010.