

avaliAÇÃO

# Avaliação de resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (SEAPA)

Núcleo Integrado de  
Monitoramento e  
Avaliação - NIMA

**PAA** Programa de  
Aquisição  
de Alimentos 

Abril de 2024  
Belo Horizonte/MG



EDUCAÇÃO



**MINAS  
GERAIS**

GOVERNO  
DIFERENTE.  
ESTADO  
EFICIENTE.

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
NÚCLEO INTEGRADO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Relatório Final

30 de abril de 2024

## FICHA TÉCNICA

### Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas - SAPP-MG

Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap)

Marcel Dornas Beghini – Secretaria-Geral

Luísa Cardoso Barreto – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda – Controladoria Geral do Estado

Luciana Lopes Nominato Braga – Fundação João Pinheiro

Marcelo Gomes Speziali – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - (Comex)

Controladoria Geral do Estado

Eduardo Souza Batista | titular

Armando Noé Carvalho de Moura Júnior | suplente

Fundação João Pinheiro

Carla Bronzo Ladeira | titular

Carolina Proietti Imura | titular

Marcos Arcanjo de Assis | titular

Isabela Tolentino | suplente

Juliana de Lucena Ruas Riani | suplente

Luis Felipe Zilli | suplente

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Felipe Magno Parreiras de Souza | titular

Camila Barbosa Neves | titular

Solimar Assis de Araújo | suplente

Túlio de Souza Gonzaga | suplente

### Fundação João Pinheiro

Equipe de avaliação

Coordenação: Victor Barcelos Ferreira

Camila da Silva Freitas

Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Felipe Pureza Cardoso

Helena Teixeira Magalhães Soares

Ines Helena Oliveira

Karyne Mourthe Miranda

Marcos Antonio Nunes

Paulo Cesar Campos Morais

Tomás de Faria Balbino

Revisão técnica:

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Assessoria de Comunicação Social

Tiago Alves Silva | Assessor chefe

Aline Pereira | projeto gráfico

## Sumário

|   |    |
|---|----|
| Apresentação.....   | 2  |
| 1. Sobre o programa .....   | 4  |
| 2. O que se sabe sobre o PAA.....   | 13 |
| 3. Sobre a avaliação .....  | 20 |
| 4. Discussão dos resultados .....   | 26 |
| O PAA em Minas Gerais.....  | 26 |
| Resultados gerais sobre o PAA modalidade Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão Estadual.....         | 28 |
| O programa faz a focalização adequada do público-alvo na escolha dos municípios contemplados?.....              | 29 |
| Como a implementação do programa pelos principais gestores impacta nos resultados? .....                        | 37 |
| O programa produz resultados substantivos nas dimensões econômica e social dos agricultores beneficiados?.....  | 47 |
| O programa está contribuindo para reduzir a segurança alimentar e nutricional dos municípios beneficiados?..... | 57 |
| 5. Considerações finais sobre a avaliação.....  | 64 |
| 6. Para ampliar o impacto: recomendações a partir da avaliação.....   | 66 |
| Referências bibliográficas.....   | 69 |

## Apresentação

Este relatório apresenta os resultados da avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O estudo avaliativo é uma das ações do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação - Ciclo 2023, instrumento de planejamento dos programas avaliados e que estabelece os compromissos do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (SAPP-MG) estabelecido pelo Decreto 48.298/2021.

O PAA é um programa de compra institucional de alimentos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que está em implementação desde 2003. Nessas duas décadas passou por diversas adaptações, moldando-se às necessidades do seu público-alvo, dos servidores que implementam o programa na ponta, e também mediante a mudanças no cenário externo que aconteceram nesse período.

Em 2012 o programa se remodela para tornar-se mais descentralizado, fortalecendo o pacto federativo e visando garantir mais celeridade nos processos administrativos, permitindo a implementação do programa por governos estaduais e municipais (PERIN et al, 2021). Nesse contexto, ocorreu a vinculação da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA) em 2012, apoiando os municípios que realizavam a execução direta, tornando-se unidade executora a partir de 2016.

A avaliação do PAA - modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) via Termo de Adesão Estadual (TAE) busca gerar insumos para a tomada de decisão dos gestores responsáveis pela implementação do programa no governo, na Diretoria de Comercialização e Mercados. A avaliação é um dos produtos do Plano Anual de 2023 do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (SAPP-MG) e está sendo executada pelo Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (NIMA) da Fundação João Pinheiro (FJP). A pesquisa se pauta em um caráter sistêmico do programa, calcando-se no conceito de sistemas agroalimentares que contemplam todo o circuito do alimento, desde a fase pré-plantio até o consumo final.

O relatório está dividido em cinco seções além desta introdução, sendo estas:

- Sobre o programa: caracterização do PAA principais componentes do programa e do problema que busca enfrentar
- Meta-análise: principais referências bibliográficas que trazem resultados e impactos constatados em decorrência da implementação do PAA;
- Sobre a avaliação: estratégia metodológica da avaliação, com seus marcos teóricos, perguntas avaliativas, dados e métodos utilizados;
- Apresentação dos resultados: traz resultados gerais sobre a implementação geral do PAA em Minas Gerais e na sequência responde às perguntas avaliativas para a modalidade do programa em questão;
- Para ampliar o impacto: recomendações avaliativas a partir das evidências encontradas.

Além deste relatório, a avaliação do PAA - modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) via Termo de Adesão Estadual (TAE) possui um sumário executivo e mais três cadernos complementares:

- [Sumário executivo](#);
- [Caderno Complementar 1](#) – Relatório de meta-análise;
- [Caderno Complementar 2](#) – Evolução da legislação relacionada ao Programa de Aquisição de Alimentos;
- [Caderno Complementar 3](#) – Estratégias metodológicas.

# 1. Sobre o programa

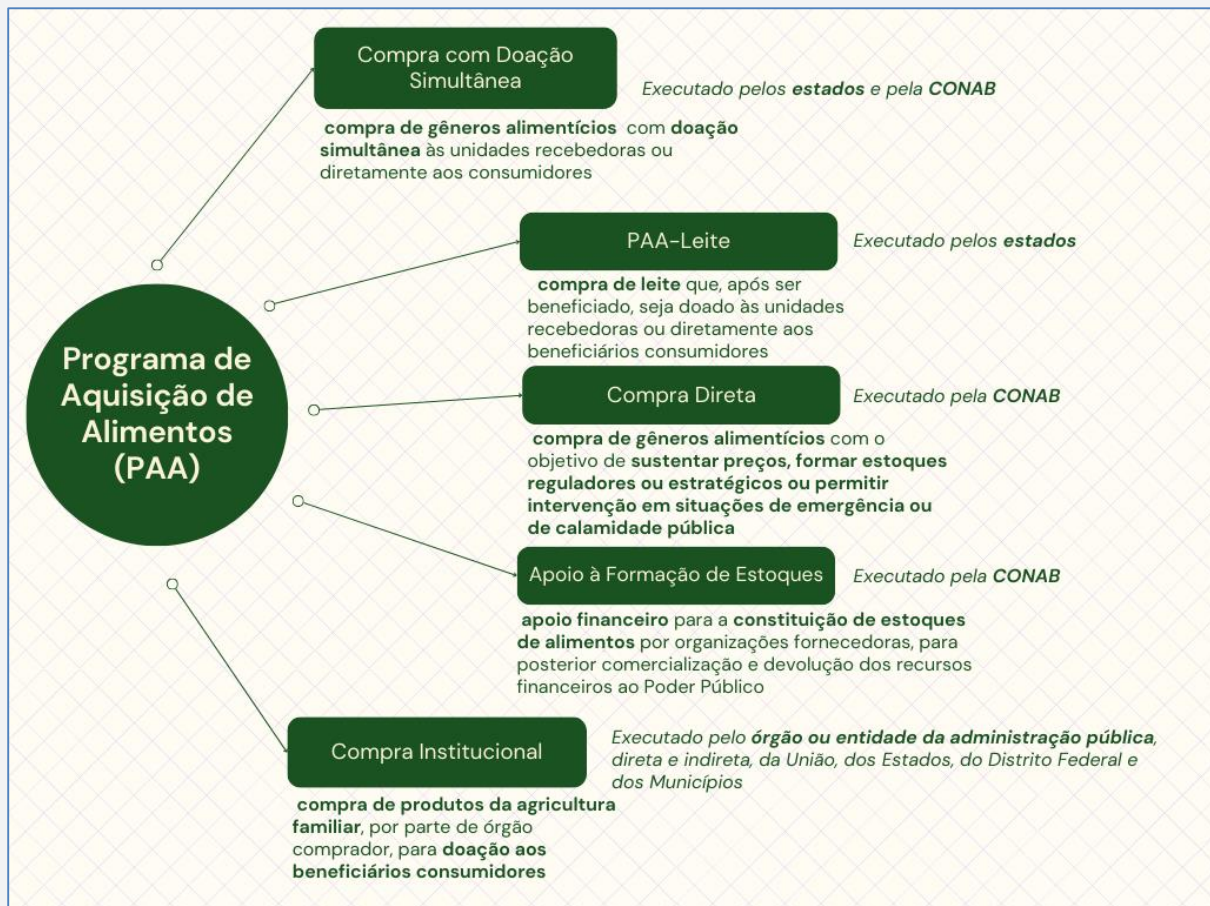
## Estruturação do Programa

O PAA consiste em uma política responsável por criar mercados institucionais de alimentos, gerando benefícios para fornecedores e consumidores focalizados. É uma política de apoio e incentivo à produção de alimentos da agricultura familiar e forte instrumento no combate à fome e possui caráter redistributivo muito importante para o abastecimento alimentar no Brasil.

“Para romper esse ciclo perverso da fome é necessária a intervenção do Estado, de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias.” (SILVA et al, 2010)

O programa já foi implementado em diversas modalidades ao longo de sua implementação. Atualmente o programa funciona com as seguintes modalidades:

Figura 1 – Modalidades do PAA no país



Fonte: Adaptado de Perin et al, 2021. Elaboração: NIMA/FJP.

O pressuposto central que determina o êxito do programa na modalidade de compra com doação simultânea é que a compra institucional é um meio de assegurar que os alimentos cheguem às famílias que deles necessitam. Pressupõe também que os agricultores conseguirão participar do programa com o suporte das instituições de apoio, como o poder municipal e estadual.

Sendo assim, para as plenas condições do programa, é necessário que haja uma estrutura em operação das prefeituras e o envolvimento da Emater. Também é necessário que os agricultores tenham condições para a produção, o que pode ser afetado por uma gama de fatores, desde problemas econômicos a condições climáticas. A existência de outras políticas voltadas para a agricultura familiar é um fator que viabiliza e ao mesmo tempo potencializa o programa.

### Problema que o programa busca enfrentar

O PAA foi instituído em 2003 como parte estruturante do Programa Fome Zero, que tinha como objetivo instituir uma série de ações programáticas para erradicar a fome no país. O diagnóstico que norteou a concepção do programa partia da existência de 44 milhões de pessoas que viviam com menos de um dólar por dia, à época totalizando 28% da população do país. Desse contingente, 15 milhões de pessoas estavam residindo nas zonas rurais, o que representava 46% do total (SILVA et al, 2010). Desse modo, pode-se dizer que o programa busca enfrentar problemas de cunho social (facilitar o acesso de pessoas vulneráveis ao alimento), econômico (garantir renda para pequenos produtores) e ambiental (incentivar a promoção da biodiversidade, a produção orgânica e agroecológica e o fortalecimento de culturas alimentares).

### Objetivos do Programa

Segundo a *Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023*, o Programa de Aquisição de Alimentos apresenta as seguintes finalidades:

- I - incentivar a agricultura familiar (e outras atividades de produção de alimentos)<sup>1</sup> e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos, à industrialização e à geração de renda;
- II - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
- III - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos;

---

<sup>1</sup> A pesca artesanal, a aquicultura, a carcinicultura e a piscicultura



- V - apoiar a formação de estoque pelas cooperativas e demais organizações da agricultura familiar (e outras atividades de produção de alimentos); e
- VI - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização da agricultura familiar;
- VII - promover a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos;
- VIII - incentivar hábitos alimentares saudáveis em âmbito local e regional;
- IX - incentivar o cooperativismo e o associativismo; e
- X - fomentar a produção familiar de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assentados da reforma agrária, negros, mulheres e juventude rural.
- XI - incentivar a produção agroecológica e orgânica e a adoção de qualquer prática associada à conservação da água, do solo e da biodiversidade nos imóveis da agricultura familiar;
- XII - reduzir as desigualdades sociais e regionais brasileiras; e
- XIII - fomentar a produção familiar de agricultores que possuam deficientes entre seus dependentes.

#### Público-alvo

Pelo *Art. 4º do Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023*, destaca-se que o público alvo prioritário da política é composto por beneficiários produtores e beneficiários consumidores. O *decreto* define os seguintes beneficiários produtores:

I - os agricultores familiares incluídos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; e

II - os agricultores familiares pertencentes aos seguintes grupos:

a) povos indígenas, b) comunidades quilombolas e tradicionais, c) assentados da reforma agrária, d) negros, e) mulheres, f) juventude rural.

Pela *Resolução nº 2, de 15 de junho de 2023*, que dispõe sobre a destinação dos alimentos adquiridos, consideram-se os seguintes beneficiários consumidores:

a) pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

b) pessoas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos e sociais de alimentação e nutrição e pelas redes públicas e filantrópicas de ensino e saúde, tal como indica o quadro 1:

Quadro 1: Definição do público-alvo de beneficiários consumidores do PAA:

| Rede Socioassistencial   | Equipamentos públicos e sociais de alimentação e nutrição   |
|--|---|
| Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)  | Restaurantes populares  |
| Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)   | Cozinhas Comunitárias geridas diretamente pelo poder público  |
| Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP)  | Cozinhas Populares e Solidárias geridas pela sociedade civil, credenciadas junto ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;   |
| Equipamento que ofereça serviço de acolhimento a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados ou abrigo temporário em situações de emergência ou calamidade pública | Bancos de Alimentos: estruturas físicas que oferecem o serviço de captação e/ou recepção e distribuição gratuita de gêneros alimentícios oriundos de doações  |
| Entidades e organizações de assistência social inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)  | Estruturas públicas ou conveniadas que produzem e disponibilizam refeições a beneficiários consumidores   |
|  | Serviços públicos de saúde que oferecem serviços de saúde básicos, e estabelecimentos de saúde de direito privado sem fins lucrativos que possuam Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS |

Fonte: Resolução Nº 2, de 15 de junho de 2023. Elaboração: NIMA/FJP.

## Concessão do PAA

Os recursos para o PAA/CDS/TAE são definidos a partir de Portaria emitida pelo Governo Federal, com critérios estipulados para definir a redistribuição entre os estados participantes (ver mais no tópico Normas que regulamentam o PAA). Desse modo, não há periodicidade estabelecida para a disponibilidade dos recursos.

A partir da definição do volume de recursos, a Seapa tem por princípio priorizar os municípios em maior situação de vulnerabilidade segundo o IDH e as informações da Emater. São selecionados especialmente os municípios do colar norte de Minas Gerais (mesorregiões Noroeste, Norte, Vale do Jequitinhonha e Vale do Mucuri). Além disso, utilizam como critério a experiência do município com a execução da política: municípios que já participam e executam são priorizados, e há, assim, um banco de demandas por parte de novos municípios que querem participar da política.

## Estrutura de execução do PAA/CDS/TAE

A coordenação estadual do PAA/CDS/TAE é delegada à Diretoria de Comercialização e Mercados da Seapa. A equipe do programa possui uma coordenadora exclusiva e uma técnica que exerce funções de assessoramento em outras coordenações da mesma diretoria. A vice-coordenação do programa é exercida por um servidor da Emater, do departamento técnico.

O programa funciona a partir de portarias emitidas pelo MDS com a destinação de um valor para o estado e um número mínimo de agricultores a serem contemplados. A coordenação do programa realiza então uma seleção de municípios, e é assinado um termo de cooperação entre governo municipal e governo estadual. Como contrapartida, as prefeituras municipais precisam nomear um coordenador local para o PAA, e é necessário elaborar um planejamento estratégico com número de produtores e a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)<sup>2</sup>, entre outras informações cadastradas via sistema digital que devem ser enviadas à Seapa.

Por fim, cabe à Seapa avaliar a execução, verificar as dificuldades dos municípios, fiscalizar as notas fiscais enviadas pelos municípios, realocar recursos entre municípios para que não haja capacidade ociosa da política e prestar contas aos ministérios sobre o cumprimento da portaria. Em suma, a Seapa é responsável pela seleção dos municípios, gestão dos cadastros e fiscalização das compras, avaliação da execução e prestação de contas ao ministério sobre o cumprimento da portaria.

---

<sup>2</sup> A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) está em processo de substituição para o Cadastro do Agricultor Familiar (CAF) a partir da publicação da Portaria SAF/MAPA nº 293, de 19 de dezembro de 2022.

## Normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea

Segundo a Resolução GGPAА nº3, de 5 de setembro de 2023, a modalidade de compra com doação simultânea (CDS) consiste na compra de alimentos por 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.

A aquisição deve ser feita de forma a conciliar a demanda das unidades receptoras e a do público consumidor com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores. Na modalidade, as unidades executoras devem priorizar os beneficiários fornecedores, dando preferência a inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais; negros e mulheres; assentados da reforma agrária; pescadores; jovens entre 18 e 29 anos. Para tanto, é necessário a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) válida, o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAR) ativo ou o Número de Identificação Social (NIS) do CadÚnico (para povos e comunidades tradicionais). Organizações fornecedoras, por sua vez, podem encaminhar projetos mediante Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), desde que todos os fornecedores cadastrados possuam DAP válida ou CAR ativo.

A aquisição de alimentos pela modalidade CDS dispensa procedimento licitatório. Além disso, desde que a matéria prima que qualifica o produto seja de produção própria dos beneficiários produtores, é permitida a utilização de insumos industriais, matéria prima adicional e embalagens necessárias. No caso de produtos beneficiados, processados ou industrializados, é permitida a contratação de serviços de terceiros não beneficiados pelo PAA para desempenhar alguma fase do processo.

Quanto aos valores, pela resolução de 2023, os limites anuais para a venda de produtos na esfera da CDS são: i) até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por unidade familiar; ii) até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos reais) por organização fornecedora, respeitados os limites por unidade familiar.

Os preços são calculados com base no preço médio obtido a partir da seguinte pesquisa de preços:

i) pesquisa de preços realizada, no mínimo, duas vezes ao ano, com três cotações no mercado de varejo local ou regional, preferencialmente realizada em feiras de agricultores;

ii) em caso de produtos com safras e entressafras bem delimitadas, pelo menos uma pesquisa em cada período deverá ser realizada.

Quando a unidade executora é o Estado, via termo de adesão, os preços podem ser calculados regionalmente, e a divisão regional é definida a critério do Estado. Este também pode ter uma metodologia própria para o cálculo dos preços, que deverá ser encaminhada para o grupo gestor do PAA para validação. Em caso de produtos orgânicos e agroecológicos, na

impossibilidade de cotar os preços regionais, pode ser acrescido até 30% em relação ao preço calculado para os produtos convencionais. A produção em territórios indígenas e quilombolas destinada para o próprio território tem como referência os preços do PNAE ou preços validados por entidades que assessoram os territórios. Por fim, os preços definidos no momento da contratação serão válidos durante toda a vigência do contrato.

Os critérios para a distribuição dos recursos entre as unidades federativas deverão seguir uma média ponderada dos seguintes pontos calculados a partir de um cálculo e de bases de dados definidos anualmente pelo grupo gestor:

*i)* pobreza (calculada a partir da proporção entre inscritos no CadUnico e o tamanho da população da UF);

*ii)* insegurança alimentar e nutricional: índice calculado a partir dos dados do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) do Ministério da Saúde ou a partir do Mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional (Mapa Insan), produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência, Família e Combate à Fome (MDS);

*iii)* número de famílias identificadas como povos indígenas e comunidades quilombolas na UF: calculado a partir da identificação no CadUnico;

*iv)* quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar na UF: calculado a partir do número absoluto de estabelecimentos da agricultura familiar presentes na mesma UF, a partir dos dados do censo agropecuário mais atualizado.

Ressalta-se que o desempenho da unidade executora pode acarretar a revisão pelo MDS dos limites previstos para cada estado, com possibilidade de ampliação ou redução, mas buscando manter a distribuição regional dos recursos.

Por fim, considerando a execução por termo de adesão, é responsabilidade dos entes executores:

*i)* realizar chamadas públicas abertas e com critérios definidos para a seleção dos beneficiários fornecedores e unidades receptoras, de acordo com os requisitos e critérios de priorização previstos nesta resolução ou demais normativos do programa;

*ii)* garantir o adequado funcionamento da logística de recebimento, armazenamento e distribuição dos alimentos;

*iii)* o controle da qualidade dos produtos adquiridos e distribuídos;

*iv)* a adequada emissão e guarda de documentação fiscal referente às operações de compra de produtos;

*v)* o acompanhamento do limite de participação anual individual do beneficiário fornecedor nas operações sob sua supervisão;

*vi)* a fiscalização das atividades do programa na sua esfera de execução.

## Estrutura do Mapa de Processos e Resultados (MaPR)

Com base nas leituras de materiais institucionais, documentos acadêmicos e dos registros das reuniões junto à Diretoria de Comercialização e Mercados/Seapa, elaboramos o Mapa de Processos e Resultados do PAA/CDS/TAE, que será explorado nas seções seguintes desse documento.

Figura 2 - Mapa de Processos de Resultados do PAA/CDS/TAE

### Contexto

- Consolidação nacional do PAA
- Elevada insegurança alimentar em Minas Gerais
- Capacidade técnica da SEAPA e capilaridade de atuação da EMATER
- Restrição de mercados para os produtos da agricultura familiar, dificuldade de escoamento de produção e baixa renda da população rural
- Dificuldade de fixação da população no campo

### Recursos

- Verba assegurada para a compra institucional dos alimentos por meio das Portarias do MDS
- Recursos sociais, naturais e econômicas para a produção de alimentos
- Infraestrutura logística para a distribuição dos alimentos
- Recursos humanos nos municípios para a execução da política
- Escritório da EMATER nos municípios e técnicos à disposição

### Atividades

- SEAPA: Assinatura do termo de adesão com MDS - por portaria
- SEAPA seleciona municípios e realiza o cadastro ( dos municípios que ainda não possuem cadastro
- Coordenador municipal: divulgação e reunião de orientação, com apoio da Emater
- Coordenador municipal: planejamento da distribuição dos recursos em função da capacidade produtiva, com apoio da Emater
- Coordenador municipal insere a programação de compra dos alimentos no Sistema
- Técnicos da Emater atuam com assistência técnica aos agricultores
- Agricultores entregam os alimentos no Banco de Alimentos
- Coordenador municipal verifica a qualidade e quantidade dos alimentos entregues e insere as informações no Sistema
- Coordenador municipal distribui às entidades socioassistenciais e/ou famílias cadastradas
- MDS repassa recursos aos agricultores
- Seapa realiza monitoramento das execuções nos município, e remaneja para outros municípios se necessário para evitar ociosidade e realiza visitas em municípios para apoiar na implementação.

### Produtos

- **Para o agricultor familiar:** Recurso financeiro relativo a compra institucional de alimentos com garantia de preços
- **Para entidades socioassistenciais e famílias:** Recebimentos dos alimentos da agricultura familiar
- **Para coordenadores municipais e escritórios locais da Emater:** assessoramento à implementação do programa no município.

### Resultados

- Aumento da capacidade de consumo a bens duráveis e não-duráveis
- Maior capacidade de investimento na produção e comercialização de alimentos da agricultura familiar
- Maior acesso aos alimentos por parte de famílias reduzindo a insegurança alimentar
- Diversificação dos gêneros produzidos e dos alimentos consumidos pela população local
- Inclusão produtiva de mulheres no campo

### Impactos

- Contribuição para redução da insegurança alimentar nas regiões do IDENE
- Melhoria da saúde coletiva de populações urbanas e rurais
- Fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização nos municípios contemplados e maior acesso a outros mercados
- Empoderamento feminino de mulheres no campo
- Impacto econômico no comércio local motivado pelo aumento do consumo dos agricultores
- Melhoria da infraestrutura domiciliar dos agricultores

### Pressupostos

- Atuação da Emater no apoio aos agricultores, tanto na produção como na gestão da política
- Estrutura de governança da política a nível municipal
- Condições de produção para os agricultores
- Existência de outras políticas que atuem em conjunto para a manutenção das pessoas no campo

Elaboração: NIMA/FJP.

## 2. O que se sabe sobre o PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos é um programa longo, com mais de duas décadas de criação e que permanece em execução, ultrapassando a fronteira dos mandatos presidenciais.

Nesta seção, serão apresentados dois pontos principais sobre o PAA:

- O seu histórico institucional, demonstrando as alterações ocorridas no desenvolvimento do programa ao longo do seu período de implementação;
- A meta-análise do programa, sistematizando os principais resultados já encontrados na literatura acadêmica sobre seus beneficiários.

### Histórico institucional do PAA

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 no qual 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 2 de julho de 2003. Na mesma data, por meio do 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 ações importantes que visavam ao 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), órgão importante 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.



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 instância deliberativa importante. 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.

Nessa fase, outro estímulo do PAA 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, às 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 instrumento importante 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, sem necessidade da celebração de convênios. No final do período, lamentavelmente, ocorreria um triste episódio que afetou o programa – a Operação Agrofantasma.

Ainda assim, no período, verificaram-se 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 contribuindo para o seu desenvolvimento. 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. A lei também estabelece que se deve 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.

Outro avanço importante, 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%.

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 o Distrito Federal; União e os municípios ou consórcios públicos; União e estados e municípios

ou consórcios públicos. Dessa feita, os termos de adesão podem envolver simultaneamente estado e município ou estado e consórcio público.

Outra guinada do programa se 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.

Não menos importante nesse período foi a Resolução nº 59, de 10 de julho de 2013. Ela estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) na esfera 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 foram executados, 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 à 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 na esfera nacional etc.

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.

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 refeições e disponibilizam-nas 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 na esfera do programa, o que viabilizou a aquisição de insumos, matéria-prima adicional e de embalagens pelas organizações familiares.

Grças à 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.

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. Entre outros, ela 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.

A experiência do enfraquecimento de instâncias estratégicas para o PAA fez com que a 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 ausência de incidência de impostos e contribuições na aquisição de produtos agropecuários na esfera do PAA para assegurar aos agricultores familiares, associações e cooperativas preços de referência etc.

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.

## Meta-análise: o que as evidências apontam sobre os efeitos do programa

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um dos programas mais longevos do governo federal. Pela sua importância estratégica e sua continuidade, vários pesquisadores já se debruçaram para analisar sua implementação e seus resultados. A meta-análise é um mecanismo de levantar evidências que possam subsidiar a avaliação tanto para levantar novas perguntas, quanto para respaldar as análises que serão feitas com os dados disponíveis. A pesquisa bibliográfica apontou os principais avanços, desafios e perspectivas do PAA. Nesse esforço metodológico, chegou-se à matriz de evidências que permitiu agrupar as principais referências por subtemas que norteiam o programa.

Por estar inserido numa perspectiva de desenvolvimento rural, cujas ações não são conflituosas com o setor agroexportador, o PAA congrega preferencialmente os pequenos agricultores familiares de maneira que atenda tanto produtores quanto consumidores no combate à fome no Brasil. O programa visa a combater a pobreza rural, garantir a segurança e soberania alimentar, a sustentabilidade dos sistemas de produção e a geração de renda e agregação de valor. Com sua continuidade por duas décadas, as evidências mostram que ele contribui para o desenvolvimento econômico e social dos agricultores familiares, suas associações e cooperativas.

Foram constatados obstáculos que, todavia, dificultam o acesso dos agricultores familiares aos benefícios do programa e geram desinteresse e desistência dos agricultores em participar do programa. Dado o nível de complexidade da documentação exigida pelo PAA, torna-se comum recorrer aos agentes de assistência técnica e extensão rural (Ater) para a elaboração e o envio das propostas, via associação ou cooperativas. Muitas vezes, a população municipal toma conhecimento do PAA por intermédio desses agentes, que são os principais articuladores locais e responsáveis por incentivar os produtores a participarem. Nas análises levantadas pela literatura, é comum constatar tanto demora no processo de análise dos projetos submetidos e no pagamento quanto entraves com a documentação, preços pagos aos agricultores etc.

Outro entrave é a comunicação deficitária entre governo e beneficiários, o que resulta no desconhecimento do programa pelos agricultores. Naturalmente, a pouca divulgação impede que mais agricultores familiares acessem o PAA. Não existe um canal direto com o meio local no qual o programa é operacionalizado. Para isso, é fundamental o apoio eficaz da administração pública municipal e dos agentes e das entidades que detêm amplo conhecimento sobre a operacionalização do programa para receber orientação e ou treinamento sobre o seu funcionamento.

A logística tem sido outro obstáculo, e os temas relacionados à infraestrutura viária são determinantes. As áreas rurais possuem, naturalmente, menos vias pavimentadas; por isso, requerem patrulagem constante para garantir a trafegabilidade e o escoamento da produção agrícola, sobretudo no período de chuvas. Assim, o transporte a grandes distâncias dos produtos do local de produção até o de consumo e o custo alto do transporte constituem um desses gargalos. Somam-se, ainda, a carência de veículos, devido às condições materiais dos

agricultores. Há casos de produtores utilizarem até ônibus escolares para o transporte de alimentos. Por isso, é fundamental que os órgãos públicos municipais assegurem a acessibilidade para a comercialização da produção dos agricultores familiares, das associações e cooperativas rurais de modo a contribuir também para a redução do desperdício.

A pandemia de Covid-19 também comprometeu a operacionalização do PAA no que se refere ao acesso a mercados. Foi necessário ao governo e a suas instâncias e esferas desenvolver estratégias que envolvessem principalmente a distribuição de alimentos e a garantia de renda mínima para o consumo das famílias. No início da pandemia, uma das medidas cautelares que visaram à ausência de propagação do vírus foi fechar grandes estabelecimentos comerciais demandantes de produtos agrícolas, principalmente restaurantes populares, escolas públicas e feiras. Isso trouxe dificuldades para a comercialização de alimentos pelos agricultores familiares e cooperativas rurais devido à redução da demanda.

As compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) também foram paralisadas em muitos estados e municípios brasileiros, o que repercutiu diretamente na queda da renda dos agricultores familiares e no acesso à alimentação adequada por parte da população socialmente mais vulnerável. As estratégias governamentais, inclusive dos estados, para garantir a produção e o abastecimento alimentar, além do enfrentamento da pandemia da Covid-19, foram muito diversificadas e conseguiram, em certa medida, fortalecer as iniciativas voltadas à proteção social mediante o acesso à alimentação pela população mais vulnerável e a permanência do homem no campo.

Este excerto, junto com a figura 3, sintetiza os principais resultados encontrados na literatura acadêmica e científica sobre o PAA. Para uma análise mais ampliada, consultar o Caderno Complementar – Meta Análise do PAA.

Figura 3 - Mapa de evidências de resultados do PAA encontradas na revisão bibliográfica



Fonte: dados da pesquisa. Elaboração: NIMA/FJP.

### 3. Sobre a avaliação

A avaliação de resultados do Programa de Aquisição de Alimentos tem o objetivo de verificar o alcance dos objetivos combinados pela política e outros efeitos observados no público-alvo da política que possam ter relação com sua implementação. O primeiro passo para avaliar uma política pública é entender quais dimensões fazem sentido de serem avaliadas. Nesse processo, as perguntas avaliativas definidas para a avaliação foram:

1. O programa faz a focalização adequada do público-alvo na escolha dos municípios contemplados?
2. O programa produz resultados substantivos nas dimensões econômica e social dos agricultores beneficiados?
3. O programa está contribuindo para reduzir a insegurança alimentar e nutricional dos municípios beneficiados?
4. A atuação da Seapa potencializa os resultados locais do programa?

O período de análise da avaliação é entre 2018 e 2023 e envolve cinco portarias de destinação de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social: 12/2018, 51/2019, 96/2020, 396/2020 e 120/2021. A última teve a execução interrompida uma vez que utilizou recursos de emendas parlamentares, o que foi julgado inconstitucional durante a implementação. Os dados dessa portaria foram utilizados apenas para entender o contexto das duas primeiras perguntas avaliativas; foi impossível inferir sobre os seus resultados.

#### Marcos teóricos e metodológicos para a avaliação do PAA

A partir da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), alguns conceitos e categorias analíticas se tornaram centrais na análise da questão alimentar e das políticas alimentares.

Uma categoria basilar é o direito humano à alimentação adequada (DHAA), previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU em 1999. É um direito que se realiza quando cada pessoa tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção (Fian Brasil, 2020).

Já o conceito de segurança e soberania alimentar e nutricional (SSAN), elaborado pela sociedade civil durante a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, é definido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos em quantidade e qualidade suficientes (Consea, 2004).

Quanto à categoria teórica e metodológica para a análise do PAA, destaca-se a perspectiva dos sistemas agroalimentares. Interpretando o tópico alimentar como relacionado a diferentes processos que perpassam o modo de viver e de se organizar da sociedade, a perspectiva dos sistemas agroalimentares tem ganhado relevância, atentando-se para a complexidade das redes e infraestruturas técnicas e institucionais que envolvem o acesso ao



alimento saudável, passando pela produção, pelo processamento, pela distribuição, comercialização e pelo consumo dos alimentos (Machado *et al.*, 2022; Van der Ploeg, 2021).

Figura 4 – Subsistema dos sistemas alimentares



Fonte e elaboração: Sustentarea, 2023

Segundo a FAO, três subsistemas ajudam a caracterizar os sistemas alimentares como indica a figura 4: as cadeias de abastecimento, que definem as possibilidades da disponibilidade e do acesso aos alimentos, da produção, distribuição e processamento de alimentos; o ambiente alimentar, que relaciona o sistema alimentar ao contexto físico, econômico, político e cultural; e a escolha e o comportamento alimentar individual, que diz respeito à perspectiva do consumidor (Machado *et al.* 2022).

No Brasil, a dificuldade de acesso aos alimentos está fortemente ligada à organização dos sistemas alimentares, os quais se relacionam com a desigualdade social do país. As famílias ricas gastam 627% a mais que as pobres, sendo que as redes urbanas de abastecimento não focam em priorizar a garantia da segurança alimentar e nutricional da população (Belik, 2020). Portanto, a incapacidade de os sistemas agroalimentares garantirem a segurança alimentar e nutricional e promover o combate à fome explicita um paradoxo dos sistemas hegemônicos na fase atual: o recorde da produção de alimentos combinado com o recorde de pessoas com fome. Portanto, a mobilização desses conceitos é importante para compreender o tema alimentar como um problema multidimensional e sistêmico, que não se resume a variáveis de crescimento econômico.

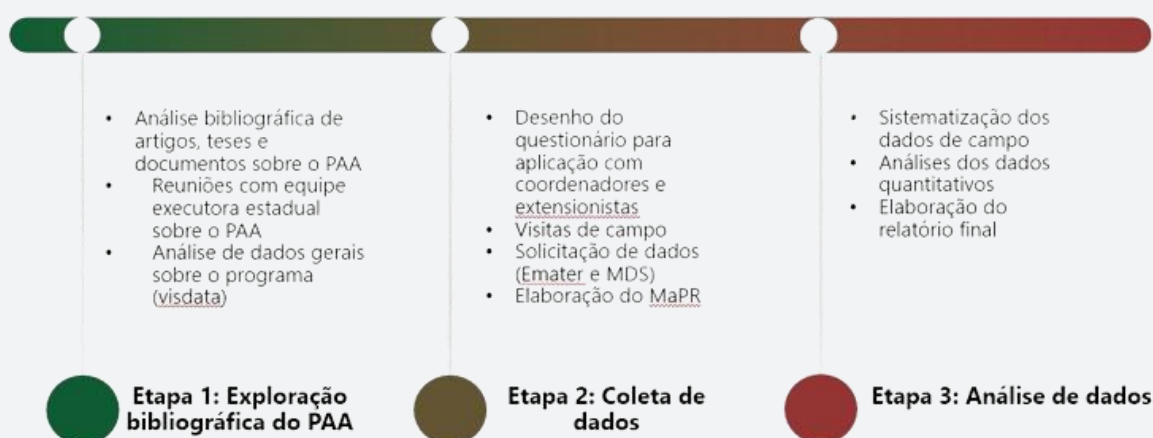
É nesse contexto que o PAA se insere como instrumento técnico-institucional fundamental para mitigar as distorções dos sistemas alimentares hegemônicos e promover a produção de alimentos saudáveis e o combate à fome, indo ao encontro dos principais objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU e do cumprimento da Agenda 2030, como a erradicação da pobreza; o combate à fome e promoção da agricultura sustentável; a redução das desigualdades; o consumo e produção responsáveis; ações contra a mudança climática, entre outros. Desse modo, a avaliação dessa política deve ter como pano de fundo a função do PAA como mecanismo promotor de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e resilientes, atribuindo ao Estado o papel de agente estratégico na promoção do direito humano à alimentação adequada e da segurança e soberania alimentar e nutricional.



Para a execução da avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos, buscou-se reunir três condições:

1. Equipe de profissionais com formação em áreas diferenciadas, mas que se aproximavam da temática por trajetória profissional;
2. Uso de técnicas quantitativas e qualitativas na análise do PAA, compreendendo a completude que ambas proporcionam quando utilizadas conjuntamente;
3. Triangulação de participantes no processo de avaliação que consistiu na participação dos agentes da Seapa e da Emater, profissionais da Fundação João Pinheiro e os participantes do nível municipal do PAA nas atividades de pesquisa de campo. No nível municipal estão incluídos os gestores municipais, técnicos locais da Emater, agricultores, conselheiros dos conselhos de políticas sociais dos municípios visitados, técnicos e gestores da política de assistência social em nível local e população assistida.

Figura 5 – Etapas da Avaliação do PAA. Período: março/2023 a março/2024.



Elaboração: NIMA/FJP.

Foi adotado um modelo de avaliação participativa em que o órgão avaliado, nesse caso, a Seapa co-construiu as dimensões de análise, os instrumentos avaliativos (como o MaPR e os roteiros de entrevista e de questionário) e participou da coleta de dados em campo. Essa forma de interação alavancou os resultados da avaliação, uma vez o desenho metodológico foi sendo alinhado à necessidade de evidências da gestão do programa. Durante a fase de coleta, a participação da Seapa e da Emater foi essencial para viabilizar a interação com os participantes locais, e, a partir das entrevistas, surgiram novas perguntas avaliativas para retroalimentar o processo avaliativo.

## Dimensões de análise

Para o estudo avaliativo do PAA, a equipe da FJP juntamente com a equipe da Seapa e da Emater, foram desdobradas algumas dimensões de análise a partir das perguntas avaliativas, demonstradas no quadro 2.

Quadro 2: Dimensões de análise a partir das perguntas avaliativas do PAA.

| Pergunta avaliativa  | Dimensões de análise  |
|--|---|
| O programa faz a focalização adequada do público-alvo na escolha dos municípios contemplados?                | Processo de escolha dos municípios pela SEAPA                       |
|  | Processo de escolha dos beneficiários produtores pelos municípios   |
|  | Processo de escolha dos beneficiários consumidores pelos municípios |
| Como a implementação do programa pelos principais atores impacta nos resultados?                             | Atuação da SEAPA  |
|  | Atuação da Emater   |
|  | Atuação das Prefeituras   |
| O programa produz resultados substantivos nas dimensões econômica e social dos agricultores beneficiados?    | Aumento da produção   |
|  | Diversificação da produção  |
|  | Acesso a outros mercados  |
|  | Impacto na renda  |
|  | Impactos sociais  |
| O programa está contribuindo para reduzir a insegurança alimentar e nutricional dos municípios beneficiados? | Atendimento às famílias e entidades beneficiadas                    |
|  | Percepção dos atores locais sobre o impacto do programa             |

Fonte: dados da pesquisa Elaboração: NIMA/FJP.

## Técnicas utilizadas

Para responder as perguntas definidas, esta avaliação utilizou uma combinação de métodos, com análise quantitativa aliada à pesquisa qualitativa. Na análise quantitativa, pautamo-nos por buscar dados secundários em bases públicas para situar o contexto do programa, aliando com dados administrativos da implementação e coleta primária de dados via

questionário aplicado para coordenadores municipais do programa e técnicos extensionistas da Emater dos escritórios que já receberam recursos do PAA/CDS/TAE.

Além disso, foram realizadas reuniões de alinhamento com a equipe de coordenação do programa para compartilhamento de informações, co-construção dos instrumentos de pesquisa e planejamento do trabalho de campo.

### Trabalho de campo

A equipe técnica que conduziu esta avaliação realizou duas viagens de campo, visitando quatro municípios já contemplados pelo programa. Os municípios foram definidos pelos seguintes critérios:

- Tempo de implementação do programa, tendo participado em mais de uma portaria
- Contemplar diferentes graus de maturidade em relação à implementação, observando municípios bem sucedidos e municípios que têm muitos desafios na execução;
- Diferentes portes de município;
- Localização regional.

Na tabela 1 estão alguns dados que resumem a diversidade dos municípios contemplados, em termos dos critérios adotados.

Tabela 1 – Características gerais dos municípios visitados no trabalho de campo

| Município          | Dados gerais              |  |   | PAA/CDS/TAE                         |                      |                                    |
|--------------------|---------------------------|--|---|-------------------------------------|----------------------|------------------------------------|
|                    | População estimada (2021) | Percentual da população no CadÚnico (2021) | Percentual de agricultores no CadÚnico (2021) | Número de agricultores contemplados | Valor total recebido | Participação (número de portarias) |
| Bocaiúva           | 50.521                    | 54,8                                       | 2,1%  | 201                                 | R\$ 842.512,00       | 4                                  |
| Datas              | 5.431                     | 85,77                                      | 0,0%*   | 31                                  | R\$ 139.804,58       | 3                                  |
| Diamantina         | 47.924                    | 53,89                                      | 0,9%  | 509                                 | R\$ 1.503.826,96     | 4                                  |
| Engenheiro Navarro | 7.240                     | 70,66                                      | 6,1%  | 52                                  | R\$ 400.449,66       | 4                                  |

Fonte: IMRS/FJP e MDS. Elaboração: NIMA/DPP.

Notas: \*O percentual nulo pode representar sub-notificação decorrente do preenchimento errôneo dos servidores responsáveis pelo CadÚnico no município.

Dessa forma, foram selecionados os municípios de Engenheiro Navarro e Bocaiúva na primeira viagem e Datas e Diamantina na segunda, contemplando as duas principais regiões imediatas beneficiadas pelo programa, Montes Claros e Teófilo Otoni respectivamente. Como técnica de pesquisa e coleta de dados, utilizou-se a realização de entrevistas semiestruturadas e

grupos focais<sup>3</sup> com participantes envolvidos na implementação e beneficiados pelo programa como demonstra a tabela 2:

Tabela 2 – Número de entrevistas e grupos focais realizados no trabalho de campo

| Ator                         | Entrevista | Grupo Focal |
|------------------------------|------------|-------------|
| Beneficiários consumidores   | 1          | 2           |
| CMDRS                        | 1          | 3           |
| Coordenação                  | 2          | 2           |
| Entidades beneficiadas       |            | 4           |
| Equipe técnica do programa   | 1          |             |
| Equipe do banco de alimentos |            | 1           |
| Prefeito                     | 2          |             |
| Produtor                     | 1          | 5           |
| Secretariado                 | 5          |             |
| Unidade regional da Emater   | 2          |             |
| <b>Total</b>                 | <b>15</b>  | <b>17</b>   |

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração: NIMA/FJP.

#### Análise quantitativa

Para produzir as análises dos resultados encontrados nesta avaliação, os dados qualitativos foram triangulados com dados quantitativos obtidos pela equipe do Nima.

Em relação às fontes de dados, foram acessados:

1. Documentos disponibilizados pela equipe estadual da Seapa e da Emater;
2. Dados quantitativos disponibilizados pelo MDS;
3. Cadastro Único do Governo Federal;
4. Dados do Censo Agropecuário de 2017 e das pesquisas agrícolas municipais;
5. Dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)
6. Plataforma do Cadastro do Agricultor Familiar;
7. Coleta de dados primários via questionário.

A partir do conjunto de dados sistematizado, buscou-se cruzar diferentes bases de dados, comparar os municípios beneficiários do programa entre si e com municípios não beneficiados a fim de encontrar padrões que evidenciem os resultados da implementação do PAA nos cinco anos de implementação delimitados como período de análise.

<sup>3</sup> Os roteiros estão disponibilizados no Caderno complementar – Apêndice metodológico

## 4. Discussão dos resultados

### O PAA em Minas Gerais

Minas Gerais é o terceiro estado em termos da produção econômica e o segundo maior estado em termos populacionais. As atividades de agropecuária e extrativismo representam 22,2% do PIB estadual (FJP, 2024). É também o terceiro maior estado em termos de Valor Bruto da Produção agropecuária (MAPA, 2022) e o segundo em termos de estabelecimentos de agricultura familiar (IBGE, 2022). A vocação econômica para as atividades primárias faz com que o estado também seja prioritário na implementação de políticas agrícolas em contexto interfederativo.

Na execução do PAA, o estado tem números que denotam a sua importância no contexto nacional, como mostra a tabela 3:

Tabela 3 – Modalidade do PAA e recursos recebidos por agricultor contemplado – 2011 a 2023

| Modalidade                 | Localidade           | Agricultores contemplados | Recursos recebidos    | Recurso por agricultor |
|----------------------------|----------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------|
| PAA (todas as modalidades) | Minas Gerais         | 102.706                   | R\$ 478.815.907,70    | R\$ 4.662,01           |
|                            | Em relação ao Brasil | 9,7%                      | 9,1%                  | 186,9%*                |
| PAA-CDS                    | Minas Gerais         | 55.690                    | Dados não disponíveis |                        |
|                            | Em relação ao Brasil | 6,5%                      |                       |                        |

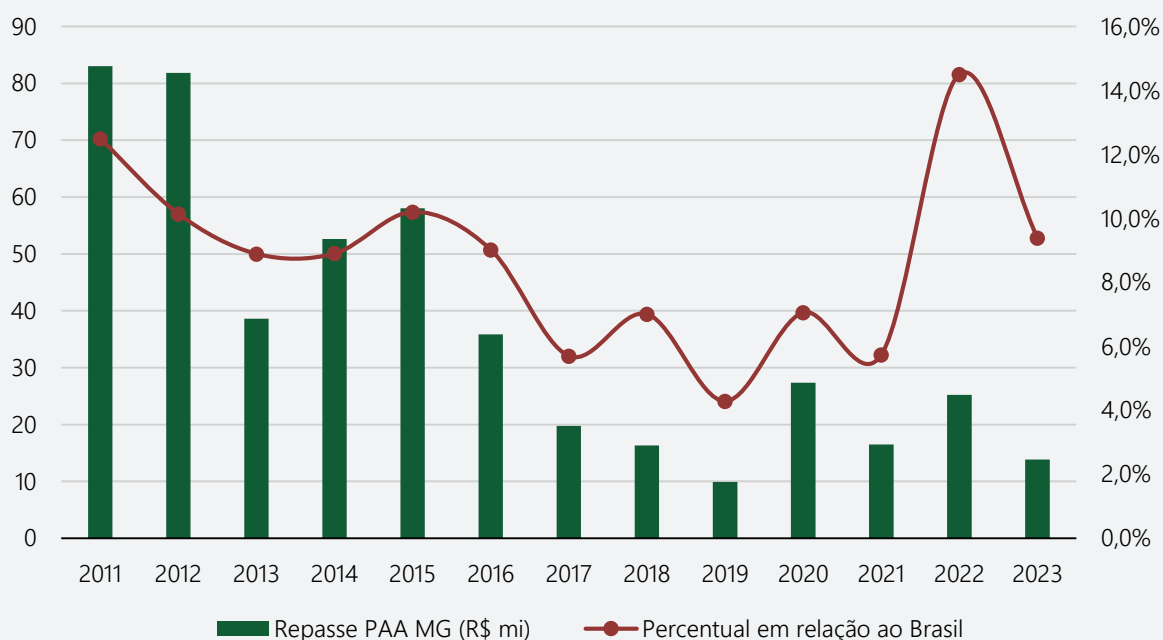
\*Valor em relação à média nacional

Fonte: MDS.

A modalidade de CDS do PAA é a mais representativa em termos de agricultores contemplados no Brasil, no entanto em Minas Gerais a média de beneficiários é menor do que se considerado o PAA de forma geral. O estado tem protagonismo na implementação de outras modalidades, como o PAA/Conab, o que pode explicar esse resultado. Ressalta-se que o valor pago aos beneficiários produtores em MG é 1,8 vez maior do que o mesmo indicador considerando os dados nacionais.

Durante a implementação do programa, ocorreram oscilações no valor disponibilizado, como retratado no gráfico 1.

Gráfico 1 – Volume total de recursos destinados ao programa PAA (todas as modalidades) - Brasil – 2012 a 2023



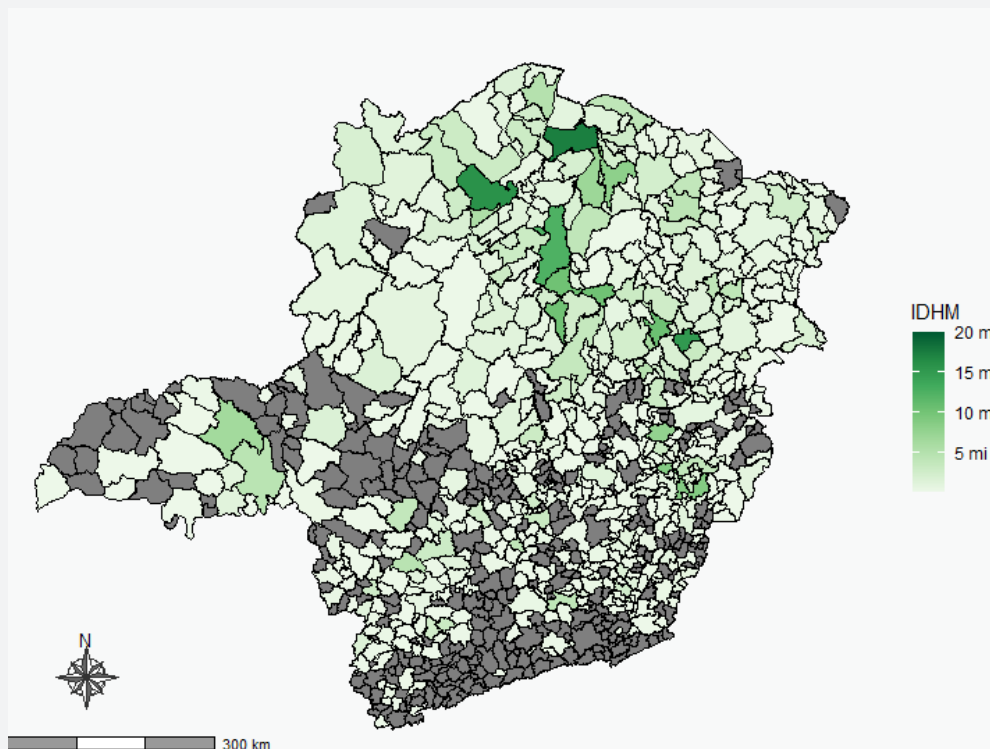
Fonte: MDS (2024).

Tanto para o Brasil quanto para Minas Gerais houve redução no volume de recursos destinado à política do PAA, sobretudo a partir de 2016, no primeiro ano de governo do presidente Michel Temer, de forma que o orçamento caiu para aproximadamente a metade do ano anterior. Essa queda permaneceu até 2019, já no governo Bolsonaro, quando o valor reduziu para 34% do destinado em 2015. Em Minas Gerais, o orçamento de 2019 foi de 14,57% de 2015, ou seja, redução ainda maior que a ocorrida no Brasil.

Nos dois indicadores, percebe-se que, em 2020, houve um aumento do orçamento destinado ao programa devido a um orçamento extraordinário destinado a ele, em virtude da pandemia da Covid-19, para tentar auxiliar os produtores na venda de seus produtos e tentar reduzir a insegurança alimentar, que se ampliou muito nesse período. No entanto, essa ampliação do orçamento não chegou nem ao orçamento federal de 2017. Em Minas Gerais, o orçamento foi superior ao de 2017, porém foi inferior ao de 2016, quando ele já tinha sofrido uma grande queda.

Em relação ao valor destinado por produtor, observa-se que, no Brasil, em geral, se destinou um valor maior que em Minas Gerais. No entanto, essa discrepância se ampliou a partir de 2019 e foi máxima em 2022, ano no qual o valor por produtor foi menos de metade em Minas Gerais em relação à média do Brasil.

Mapa 1 – Volume de recursos recebidos pelos municípios de Minas Gerais no PAA em todas as modalidades – 2011 a 2023



Fonte: MDS (2024). Elaboração: NIMA/FJP.

#### Resultados gerais sobre o PAA modalidade Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão Estadual

A Seapa já 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:

- 79 gêneros alimentícios diferentes entregues;
- 5490 agricultores contemplados;
- 189 municípios contemplados;
- R\$ 31,5 mi em repasses realizados aos agricultores familiares;
- 12,2 mil toneladas de alimentos entregues às entidades socioassistenciais.

Destaca-se que os resultados preliminares da execução da Seapa são muito positivos em relação à eficiência do uso do recurso destinado ao alcance em relação ao número mínimo de agricultores a serem contemplados, como estipulam as portarias de destinação de recurso, conforme mostra a tabela 4.

Tabela 4 – 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                     | 1305                      | 99,9%               | 163,1%    |
| Portaria 51  | 4,00                    | 616                    | 3,99                     | 1137                      | 99,8%               | 184,6%    |
| Portaria 96  | 6,20                    | 954                    | 6,11                     | 1190                      | 98,6%               | 124,7%    |
| Portaria 120 | 6,00                    | 924                    | 4,50                     | 898                       | 74,9%               | 97,2%     |
| Portaria 396 | 10,50                   | 1616                   | 10,50                    | 2374                      | 100,0%              | 146,9%    |

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

É necessário ressaltar que a Portaria 120 foi interrompida em virtude de um julgamento ocorrido no decorrer da sua implementação e não está relacionada ao trabalho da Seapa.

O programa faz a focalização adequada do público-alvo na escolha dos municípios contemplados?

Em se tratando de um programa amplo como o PAA, que abarca um território heterogêneo e com uma população diversa como o estado de Minas Gerais, é crucial a necessidade de avaliações diagnósticas e de processos tanto para delimitar o seu desenho quanto para o aprimoramento das práticas já existentes conforme explicitado em Jannuzzi (2019). O autor também destaca que é importante a produção de informações que mostre o acesso do público-alvo à política, a qualidade do serviço proposto e a existência de equidade e coesão social. Isso significa que é indispensável analisar as nuances relacionadas às escolhas de para onde o recurso está sendo destinado.

Assim, a focalização está relacionada à definição do público-alvo, ou seja, de quem será contemplado pela política pública a ser desenvolvida, e a como eles estão integrados ao contexto em que vivem, de tal modo que sua efetividade pode ser medida a partir dos impactos sobre a população. Faria, Feijó e Silva (2007) argumentam que a focalização de uma política para um grupo específico de pessoas é uma maneira de possibilitar acesso a direitos universais. Além disso, de acordo com a Dirección de Presupuestos do Governo do Chile, a escolha de quem deve ser beneficiado deve ser feita por meio de critérios bem estabelecidos. Parcela da população tem mais dificuldade de acessar algum bem ou serviço, esse é um ponto importante nos momentos de desenho da política, de sua aplicação e da sua avaliação (DIPRES, 2015).



Ao avaliar a focalização de políticas desenhadas para redução da pobreza, Faria, Feijó e Silva (2007) consideram a existência de diversos custos, como mudanças em comportamentos domiciliares, sentimentos de estigmatização e dificuldades de orçamento, que devem ser entendidos a fim de selecionar o método mais adequado de focalização. Alguns dos exemplos de seleção do público-alvo é o categórico, em que todas as pessoas de uma região geográfica são beneficiadas, ou o de auto-seleção, em que uma pessoa decide se quer participar ou não. Por fim, as autoras levam em conta as situações de erros de seleção, com a seleção de pessoas fora do público-alvo estipulado ou a exclusão de quem deveria estar contemplado pela medida proposta.

Considerando o escopo do programa, Minas Gerais tem grande potencial para a execução do programa, com os vértices que compõem a política representando uma demanda reprimida nos locais beneficiados, seja pela vocação produtiva dos agricultores familiares, seja pela conjuntura em que as famílias em situação de vulnerabilidade vivem. Desse modo, é questionado se há uma focalização adequada do público-alvo dos municípios contemplados pelo PAA, o que implica explorar os dados que dizem respeito ao processo de alocação dos recursos destinados à política.

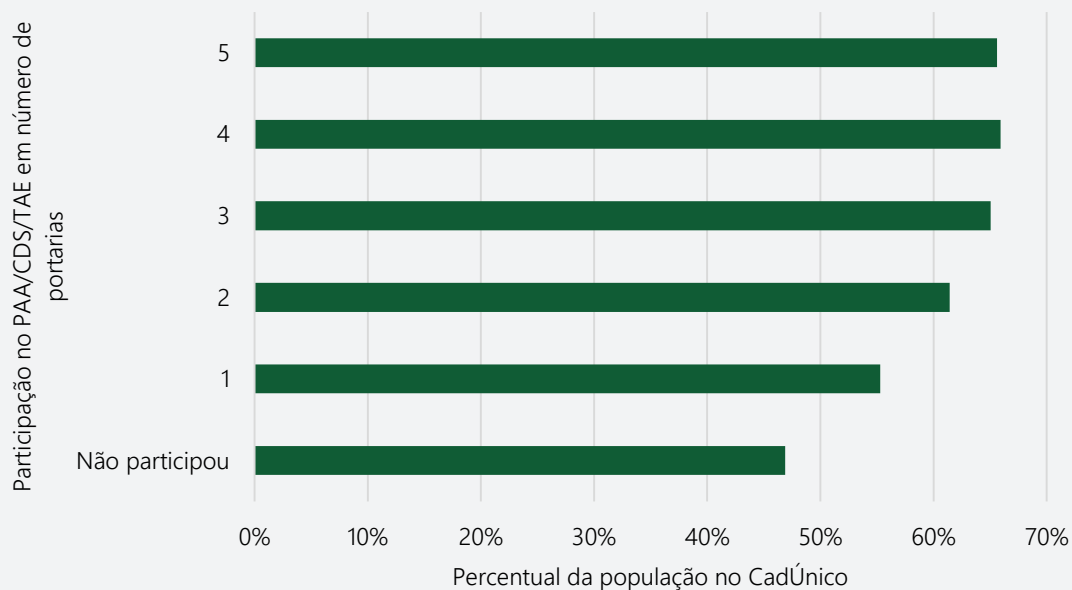
Assim, esta etapa do relatório explora informações dos municípios atendidos, dos agricultores beneficiados pelos recursos e das instituições participantes. O seu intuito é visualizar se há uma seleção adequada ao avaliar as características dos municípios participantes do programa em relação à quantidade de famílias de baixa renda e de seu Índice de Desenvolvimento Humano, à participação dos agricultores familiares em cada portaria publicada e o papel das instituições que atuaram na distribuição dos alimentos produzidos.

## COMO É A FOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PAA?

Nas cinco portarias analisadas, a seleção de municípios a serem contemplados era feita pela equipe da Seapa a partir de alguns critérios. O primeiro critério que deve ser considerado é a presença de pessoas em situação de vulnerabilidade inscritas no Cadastro Único (CadÚnico). Esse grupo é formado por famílias em situação de maior vulnerabilidade em função da renda associada à presença de crianças e adolescentes e costuma ser o público prioritário das políticas sociais. Outros critérios considerados na escolha dos municípios é apresentar Índice de Desenvolvimento Humano inferior a 0,7, possuir um escritório da Emater, ter um resultado de execução orçamentária anterior favorável e, em alguns casos, é considerado o fato de o município ter pedido para participar.

Os municípios que participaram do programa também têm maior percentual de inscritos no Cadastro Único em relação aos demais municípios de Minas Gerais, levando-se em consideração a média do indicador entre 2018 e 2021 – último dado disponível – conforme demonstra o gráfico 2. O gráfico também reforça que municípios mais vulneráveis participaram em mais de uma portaria do programa.

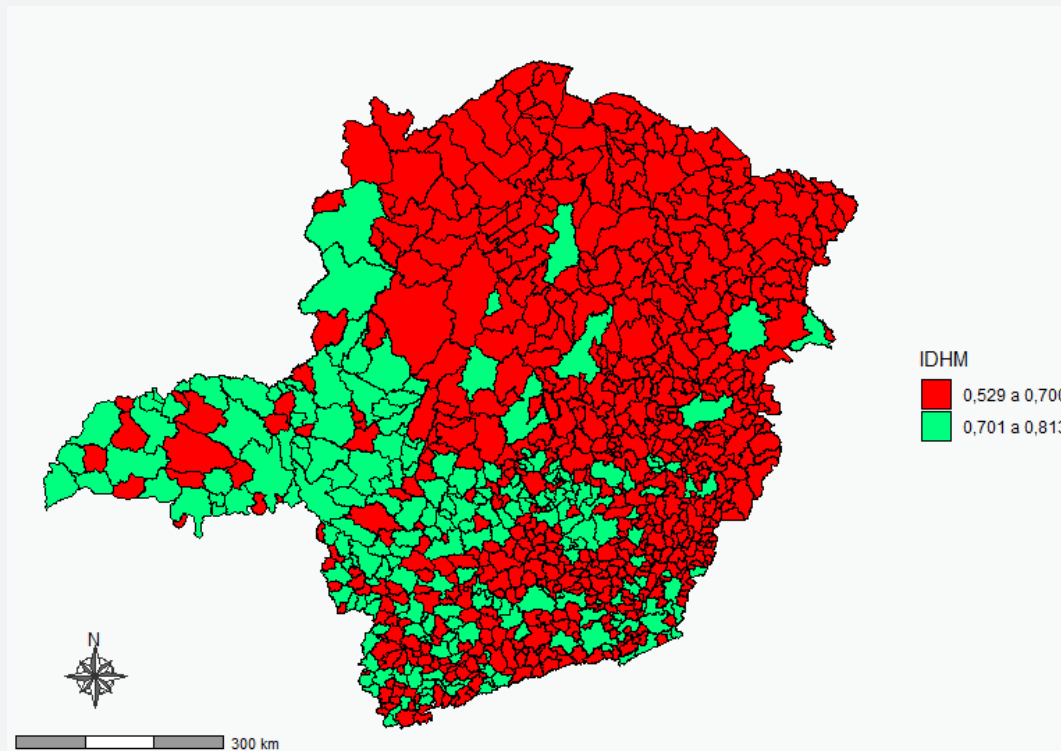
Gráfico 2 – Relação entre municípios que participam do programa e pessoas inscritas no CadÚnico.



Fonte: IMRS/FJP. Elaboração: NIMA/FJP.

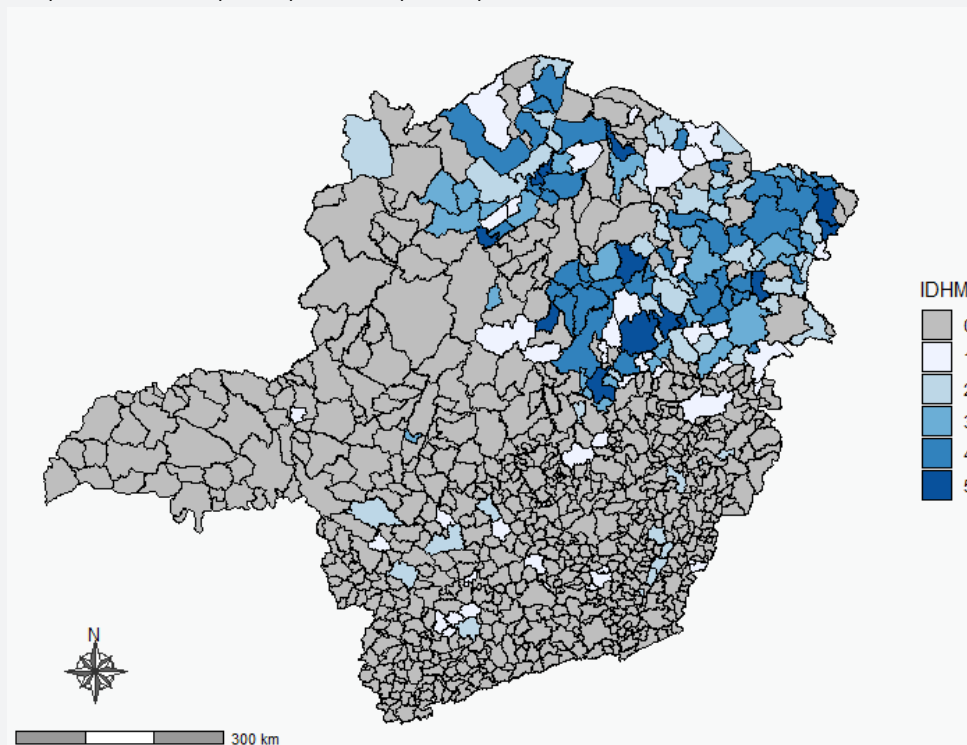
Em relação à quantidade de vezes que um município aderiu às portarias em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), os mapas 2 e 3 mostram que os lugares que mais participaram no PAA são os que, em sua maioria, possuem valores de IDHM mais baixos que 0,7, corroborando o critério de alocação utilizado para a escolha dos municípios. De acordo com essas evidências, é perceptível a importância do programa para contemplar regiões carentes do estado, ajudar a fortalecer a economia delas e, principalmente, assegurar uma fonte de renda para as famílias dos pequenos agricultores participantes dessas regiões.

Mapa 2 – Municípios por IDHM



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano. Elaboração: NIMA/FJP

Mapa 3 – Municípios que mais participaram do PAA/CDS/TAE



Fonte: MDS. Elaboração: NIMA/FJP

Observando o mapa, é perceptível que algumas regiões participaram com mais frequência, principalmente na região do Vale do Jequitinhonha. Na porção mais ao sul do estado, há um contingente elevado de municípios com IDHM menor que 0,7, mas que, no entanto, não foram contemplados na mesma medida pelo PAA. Na tabela 5, mostra-se a relação entre a participação e a focalização por esse critério.

Tabela 5 – Relação entre participantes do PAA/CDS/TAE e faixa de IDHM

| IDHM               | PAA/CDS/TAE    |            | Total Geral |
|--------------------|----------------|------------|-------------|
|                    | Não participou | Participou |             |
| Maior que 0,7      | 208            | 21         | 229         |
| Menor que 0,7      | 477            | 148        | 625         |
| <b>Total Geral</b> | <b>685</b>     | <b>169</b> | <b>854</b>  |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano e MDS. Elaboração: NIMA/FJP

Nesse sentido, nota-se que há municípios que fogem do critério no qual que participaram, enquanto há uma parcela grande dos municípios com baixo IDHM que não participaram. Sobre esse aspecto, a participação dos 21 municípios com indicador mais elevado pode estar relacionada à Portaria 396, que definiu que municípios que estivessem no Mapa Insan poderiam participar, estando relacionada a alta insegurança alimentar no período da pandemia do Covid-19.

Em geral, há uma tendência de que municípios participem mais de uma vez. Dos 169 municípios contemplados, 73% participaram em mais de uma portaria. Um dos fatores que contava na hora da seleção dos municípios que participaram em novas portarias era a execução orçamentária municipal em portarias passadas. Municípios que receberam recursos, porém, tiveram problemas e não executaram os recursos recebidos tendiam a não serem contemplados novamente. Segundo relatos da equipe do programa, a orientação repassada pelo MDS é de que haja uma continuidade de municípios para que o programa possa gerar impactos duradouros nos locais beneficiados.

Também foi relatado que há municípios que participam no PAA/CDS/TAE e depois participam em outras modalidades do programa, seja via Conab ou adesão direta com o MDS. Nesses casos, os municípios em questão acabam sendo preteridos na seleção realizada pela Seapa para alcançar maior capilaridade no estado e não concentrar recursos no mesmo município, tornando o programa mais distributivo.

#### COMO É A FOCALIZAÇÃO DOS AGRICULTORES ATENDIDOS PELO PAA?

A seleção dos agricultores beneficiados é de responsabilidade dos municípios adeptos ao programa. A Seapa repassa orientações sobre o processo, direcionando o público alvo para que sejam selecionados preferencialmente agricultores cadastrados do CadÚnico e que seja

obedecido o critério de paridade de gênero, inicialmente 40%, passando a 50% durante o intervalo analisado.

Para adesão ao PAA/CDS/TAE, a participação dos agricultores está condicionada à situação cartorial de produção atualizada. A comprovação de posse do local onde pretende realizar a atividade de plantio e a relação dos familiares participantes são algumas exigências para a inclusão. Os agricultores precisam ter atualizada a DAP, porta de entrada do agricultor nas políticas sociais voltadas ao estímulo à produção agrícola.

A escolha dos produtores foi realizada por meio de reuniões envolvendo a Emater, a prefeitura, os agricultores e contou, por vezes, com a presença da Seapa. Em algumas edições, essa reunião não ocorreu, de modo que, em alguns casos, o técnico da Emater ou o coordenador municipal do programa contatou diretamente os produtores para verificar o interesse na participação no PAA e os produtos a serem entregues. Além disso, houve casos em que, ao tomarem conhecimento do programa por seus vizinhos, produtores resolveram participar.

Quando 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 famílias com agricultores familiares inscritas no CadÚnico. Em termos de quantidade de municípios com adesão, a Portaria 396/2019 foi a que teve o maior quantitativo (136 municípios), seguida da Portaria 96, com 94 adesões municipais, 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 6 – Comparação de indicadores sociais entre municípios participantes e não participantes do PAA/CDS/TAE

| 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                                      | 6.611         | 26.526            |
| Média de famílias de agricultores por município                        | 39,1%         | 38,7%             |

Fonte: IMRS. Elaboração: NIMA/FJP.

A tabela 7 mostra que a participação dos agricultores não se mantém ao longo das diferentes portarias; 68% dos agricultores participaram do programa apenas uma vez. Isso reforça a discussão de adesão baixa ao sugerir que a maior parte dos beneficiados pode não se sentir motivada a continuar no programa.

Tabela 7 - 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

Em termos do agregado regional, foram 11 regiões imediatas inseridas no PAA/CDS/TAE, em que se percebe mais atendimento no norte do estado conforme descrito na tabela 8. A região de Teófilo Otoni foi a beneficiada pelo programa, em recursos financeiros repassados para 2.801 agricultores participantes em 69 municípios. A segunda região com maior participação foi a de Montes Claros: quase 3.800.000 toneladas de alimentos usando pouco mais de R\$9.700.000,00 destinados a 1.530 agricultores de 54 municípios. Já a região de Uberlândia foi a que teve menor participação em termos produtivos: apenas 3.582 toneladas de alimentos entregues e R\$9.498,74 com apenas dois agricultores participando do programa.

Tabela 8 - Participação das regiões imediatas no PAA/CDS/TAE

| Região Imediata      | Quantidade de alimentos (kg) | Recursos repassados | Agricultores participantes | Municípios participantes |
|----------------------|------------------------------|---------------------|----------------------------|--------------------------|
| Barbacena            | 41.451                       | R\$ 123.832,58      | 22                         | 5                        |
| Belo Horizonte       | 73.125                       | R\$ 220.810,40      | 50                         | 5                        |
| Divinópolis          | 161.550                      | R\$ 467.494,88      | 106                        | 4                        |
| Governador Valadares | 333.490                      | R\$ 899.219,16      | 193                        | 9                        |
| Ipatinga             | 174.074                      | R\$ 497.230,55      | 86                         | 3                        |
| Juiz de Fora         | 274.088                      | R\$ 717.044,22      | 100                        | 7                        |
| Montes Claros        | 3.783.642                    | R\$ 9.709.149,50    | 1530                       | 54                       |
| Patos de Minas       | 133.711                      | R\$ 423.652,84      | 80                         | 3                        |
| Teófilo Otoni        | 7.013.731                    | R\$ 18.090.642,92   | 2801                       | 69                       |
| Uberlândia           | 3.582                        | R\$ 9.498,74        | 2                          | 1                        |
| Varginha             | 155.159                      | R\$ 380.840,94      | 130                        | 9                        |

Fonte: MDS. Elaboração: NIMA/FJP

Outro aspecto importante a se avaliar quanto aos beneficiários produtores é o alcance aos públicos beneficiários prioritários. Apesar de o programa estabelecer um percentual mínimo de atendimento para agricultoras familiares (40% desde 2011 pela Resolução GGPAA nº 44), somente na Portaria 120/2021 o Sistema SisPAA passou a coletar dados sobre o sexo dos beneficiários, tendo sido possível mensurar o alcance desse objetivo. A média municipal de mulheres no PAA é 48%, mostrando a desigualdade entre os municípios selecionados. Há, porém, uma variação entre os municípios conforme demonstra a tabela 9:

Tabela 9 – Municípios com maior participação de mulheres na Portaria 120

| Município    | Total | Percentual |
|--------------|-------|------------|
| Capelinha    | 52    | 63%        |
| Diamantina   | 56    | 77%        |
| Olhos-d'água | 26    | 72%        |
| Pedra Azul   | 10    | 30%        |
| Almenara     | 14    | 45%        |

Fonte: MDS. Elaboração: NIMA/FJP.

A equipe da Seapa que coordena o programa relatou que se dá atenção à definição do parâmetro mínimo de mulheres no programa já na fase de programação, uma vez que o município é contemplado e precisa cadastrar os agricultores beneficiados. Os demais públicos prioritários (quilombolas, indígenas e assentados) são contemplados na medida em que o município possui agricultores com esse perfil.

## COMO É A FOCALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ATENDIDAS PELO PAA?

A legislação do PAA teve alterações desde a sua formulação como política pública, mas sempre manteve o atendimento prioritário à população em situação de insegurança alimentar e nutricional. Inicialmente, o programa designava o repasse dos alimentos exclusivamente às unidades da rede de atenção básica e especial da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social do município. Outras modalidades do PAA foram sendo reformuladas de modo que o atendimento a instituições foi também sendo redefinido, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que garante a alimentação escolar à rede de ensino pública da educação básica em todo o território nacional.

Nas cinco portarias analisadas, 148 municípios aderiram e destinaram alimentos a 639 entidades conforme mostra a tabela 10. Desconsideradas 25% das entidades, das quais não foi possível identificar o tipo de serviço por meio do nome, observa-se que a maior parte das instituições atendidas pelo PAA faz parte da rede de ensino público. Isso diverge da proposta do PAA/CDS. O PNAE é um programa destinado especificamente para as escolas, das creches ao ensino médio, incluindo as unidades que atendem grupos específicos.

Tabela 10 – Distribuição das entidades atendidas pelo programa segundo o tipo de serviço.

| Instituições por serviço   | Quantidade | Percentual (%) |
|--|------------|----------------|
| Rede de ensino   | 225        | 35,2           |
| Rede socioassistencial   | 171        | 26,8           |
| Outras instituições de saúde   | 25         | 3,9            |
| Instituições de saúde públicas (CAPS <sup>1</sup> e ESF <sup>2</sup> ) | 23         | 3,6            |
| Banco de alimentos   | 22         | 3,4            |
| Associação comunitária   | 11         | 1,7            |
| Outras (não identificado o tipo de serviço)                            | 162        | 25,4           |
| <b>Total</b>   | <b>639</b> | <b>100</b>     |

Fontes: Documentos fornecidos pela SEAPA. Notas: 1. CAPS - Centro de Atenção Psicossocial; ESF – Equipe de Saúde da Família. Elaboração: Fundação João Pinheiro.

Em relação ao atendimento a unidades de saúde, observa-se que o percentual de entidades contempladas da rede não pública é maior que na rede pública. Isso também vai contra a proposta do PAA, que restringe o repasse às instituições que compõem a rede pública de prestação de serviços a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Para os municípios que distribuem os alimentos identificados via banco de alimentos, não é possível ter a informação sobre a quais instituições estão sendo destinados os alimentos ou mesmo indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade financeira.

Como a implementação do programa pelos principais gestores impacta nos resultados?

Para responder a essa pergunta, faremos uma análise da atuação dos principais participantes envolvidos na implementação do PAA/CDS/TAE em Minas Gerais: Seapa, poder público municipal e Emater. Ao final será feita uma consideração sobre a interação desses participantes e como eles podem potencializar os impactos do programa.

### Seapa

A Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa) de Minas Gerais é o principal participante envolvido na execução da modalidade do PAA em questão. Afinal, a modalidade presume a adesão do ente estadual para a formalização do termo junto ao então Ministério do Desenvolvimento Social. Embora o termo de adesão tenha sido assinado em 2012, Minas Gerais recebeu o primeiro aporte de recursos para execução do programa em 2016, tendo começado a ser executado em 2017. É possível perceber que a Seapa desenvolveu uma lógica



sistemática de operação e teve desempenho bom em todas as fases do programa: planejamento, execução e prestação de contas.

Durante as entrevistas com a equipe do programa, ficou evidente o esforço empreendido para executar o programa nas competências que lhe são cabíveis. Das atividades listadas na figura do Mapa de Processos e Resultados, destacam-se dois esforços principais que asseguram bons resultados ao programa:

- Assessoria aos municípios: a equipe da secretaria tem amplo contato com coordenadores dos programas para apoiar na implementação, tanto nos ritos de implementação local (para seleção dos agricultores e entidades), quanto para a gestão do programa no sistema do MDS. Foi ressaltado pela equipe que quando necessário fazem viagens aos municípios para apoiar *in loco* a implementação do programa junto aos participantes locais;
- Gerenciamento de recursos do programa: é notório que o montante de recursos enviados para a execução desta modalidade do PAA é baixo em relação ao número de agricultores elegíveis no estado. Durante a implementação das portarias, a equipe da DIM faz um monitoramento constante da execução orçamentária do programa, seja pelos sistemas fornecidos pelo MDS, seja pelo contato com os coordenadores municipais. Essa atuação permite o remanejamento da programação orçamentária estipulada no início da portaria caso o município não esteja executando conforme planejado. Sendo assim, a Diretoria assegura um padrão alto de eficiência dos recursos destinados, beneficiando ao máximo os agricultores mineiros como demonstra a tabela 4.

Neste sentido, pode-se dizer que, em função do desempenho da equipe da Seapa, alguns resultados foram alcançados no estado, em que pese:

- O PAA/CDS-termo de adesão enfatiza a dimensão da inclusão, uma vez que envolve os agricultores que não se encontram organizados em formas associativas;
- A intencionalidade e a capilaridade do PAA que consegue a adesão dos municípios com infraestrutura pouco favorável administrativamente. Se dependesse apenas da adesão direta do Executivo local e de seus agricultores, o acesso ao PAA seria mais limitado;
- Competência de orientação, uma vez que a equipe assessora continuamente os municípios participantes nas situações específicas do processo, desde a dificuldade em cumprimento da meta x tipo de alimento em função de problemas comprovados de solo à orientação sobre a adesão dos agricultores;
- Atuação em rede: os municípios reconhecem o papel do PAA como indutor do crescimento econômico no município e tem na Seapa uma referência técnica para a implementação do programa. Essa relação de proximidade entre o Estado e os municípios potencializa os resultados do programa.

A atuação da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (Seapa-MG) no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) recebeu uma gama variada de

avaliações dos coordenadores municipais, refletindo tanto aspectos positivos quanto áreas que demandam melhorias. A seguir, destacam-se os principais pontos levantados pelos envolvidos:

Quadro 3 – Principais pontos positivos e pontos de aprimoramento apontados pelos coordenadores municipais acerca do trabalho da SEAPA no PAA/CDS/TAE

#### Pontos positivos

1. Seleção Justa dos Municípios: Muitos elogiaram a coerência da SEAPA na seleção dos municípios participantes do programa, considerando-a criteriosa e justa. A atenção aos municípios mais carentes foi especialmente reconhecida, com ênfase na priorização das comunidades tradicionais e daqueles com maior vulnerabilidade socioeconômica.
2. Comunicação Eficaz: A comunicação por parte da SEAPA foi amplamente elogiada, descrita como ágil, precisa e excelente. A disponibilidade para responder dúvidas e fornecer suporte durante a execução do programa foi destacada como uma vantagem significativa. Este aspecto foi mencionado por 26% dos coordenadores respondentes do questionário.
3. Assessoramento de Qualidade: O suporte oferecido pela SEAPA, tanto durante a seleção quanto durante a execução do programa, foi reconhecido como satisfatório e eficiente. Muitos relataram terem recebido todo o apoio necessário por parte da equipe da Secretaria.
4. Transparência no Processo de Seleção: A adoção de editais para a seleção dos municípios foi apontada como um ponto positivo, tornando o processo mais transparente e acessível aos interessados. Isso contribuiu para uma melhor compreensão dos critérios de seleção e para uma maior confiança na imparcialidade do processo.

#### Pontos de aprimoramento

1. Amplitude da Seleção: Algumas vozes expressaram o desejo de uma ampliação na seleção dos municípios participantes do programa, argumentando que muitos ainda ficam de fora, apesar da necessidade de recursos para combater a vulnerabilidade social. A sugestão foi de que a SEAPA poderia considerar uma abrangência maior na escolha dos beneficiados.
2. Maior Aporte de Recursos: Houve relatos sobre a insuficiência de recursos para alguns municípios, especialmente os mais carentes. Alguns apontaram que uma distribuição mais equitativa dos recursos poderia beneficiar um maior número de produtores e famílias em situação de insegurança alimentar.
3. Melhoria na Agilidade do Assessoramento: Embora tenha havido elogios quanto ao assessoramento oferecido, houve também críticas quanto à agilidade das respostas durante a execução do programa. Alguns apontaram que a comunicação poderia ser mais ágil, especialmente em momentos críticos.
4. Estabilidade do Sistema de Acesso: Houve queixas sobre a instabilidade do sistema utilizado para acessar o programa, o que causou dificuldades na inserção de dados e até mesmo atrasos nos pagamentos aos agricultores. Melhorias na estabilidade e usabilidade do sistema foram sugeridas.

Fonte: coleta de dados via questionário. Elaboração: NIMA/FJP

Destaca-se que, nos trabalhos de campo deste estudo, gestores e coordenadores municipais e os agricultores familiares ressaltaram a importância da Seapa em desenvolver o PAA e apoiar os municípios, manifestando sentimentos de gratidão e honra por conhecerem pessoalmente a equipe da Seapa e técnicos da Emater estadual.

*“A SEAPA mantém um diálogo com a gente. Isto é muito bom!”  
(CFRO, Engenheiro Navarro, 24/07/2023).*

## Emater

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater-MG) possui papel estratégico na execução do PAA. A empresa possui a vice-coordenação do programa no estado, o que possibilita maior interlocução direta com as outras áreas do nível central e também com os gerentes regionais e extensionistas locais. A competência técnica da equipe associada à capilaridade institucional permite que o programa seja executado com eficiência.

### Números de atendimento da EMATER | Box 1

- 486 extensionistas trabalham nos municípios do PAA/CDS/TAE.

Tabela 11 – Técnicos da Emater nos municípios contemplados pelo PAA/CDS/TAE - 2023

| Tipo de extensionista           | Municípios | Total |
|---------------------------------|------------|-------|
| Técnico agro nível médio        | 126        | 440   |
| Técnico agro nível superior     | 76         | 424   |
| Bem estar social nível superior | 36         | 118   |
| Bem estar social nível médio    | 5          | 21    |

Fonte: Emater. Elaboração: NIMA/FJP

- Os municípios contemplados pelo programa possuem mais técnicos agrícolas de nível médio e técnicos bem estar social nível superior que a média geral do estado.
- Nos municípios beneficiados foram realizadas 28.709 visitas pelos extensionistas relacionadas ao PAA entre 2018 e 2022.

Tabela 12 – Número de visitas técnicas com a temática do PAA nos municípios contemplados

| Ano         | Visitas |
|-------------|---------|
| 2018        | 4977    |
| 2019        | 3146    |
| 2020        | 7251    |
| 2021        | 8524    |
| 2022        | 4811    |
| Total Geral | 28709   |

Fonte: Emater. Elaboração: NIMA/FJP

Importante destacar que a formação na área de humanas, de forma direta ou complementar (técnicos bem-estar social), torna-se um diferencial na execução do PAA. Nos municípios visitados, percebeu-se este valor agregado nos profissionais por meio da rotina de trabalho e das declarações dos agricultores mediante a satisfação exaltada do trabalho desses profissionais.

Durante as visitas de campo, notou-se como principais atribuições dos extensionistas locais na implementação do programa:

- Articulação com agricultores familiares para participar do programa: por ter uma atuação mais direta com o público, a atuação do extensionista junto ao coordenador do programa facilita para que acionem de forma mais eficaz a rede de agricultores;
- Planejamento de entregas: os extensionistas conhecem a capacidade de produção de cada agricultor e conseguem estimar com maior acurácia quais gêneros os agricultores podem entregar e as quantidades e os prazos;
- Assistência técnica: função precípua da Emater, os extensionistas auxiliam agricultores com técnicas para aprimorar sua produção. Destaca-se a inserção de práticas de manejo sustentável, com redução de defensivos agrícolas e os esforços para diversificar a produção.

#### Boas práticas | Box 2

- O escritório local de Datas possui boas práticas para a produção na agricultora familiar, em que se destaca:
- O estímulo para que agricultores façam análise de solo;
- Interlocução com estabelecimentos comerciais de produtos agrícolas para que disponibilizem insumos mais sustentáveis

Além da coordenação do programa e da atuação em nível local, destacamos dois outros aspectos das atividades da empresa que coadunam para ampliar o impacto do programa:

- Atuação em nível regional: como o programa tem uma focalização específica, as unidades regionais conseguem pensar em uma atuação coordenada para atuação com todos os municípios que participam do programa;
- Gestão da informação: a Emater tem um histórico de coleta de dados e informações relativas à atuação dos extensionistas locais que possibilita análises para melhorar a tomada de decisão sobre o programa. É necessário que essas informações estejam integradas e disponíveis para os gestores do programa.

É necessário frisar que os escritórios locais da empresa estão com equipe reduzida. Nos municípios beneficiados pelo programa a média é de 2,9 técnicos por município (média de 2,3 no estado). Ainda que seja um ponto regido pelo contrato entre as prefeituras e a Emater, foi relatado que muitos municípios demandam mais técnicos, mas não são atendidos pela escassez de equipe, uma vez que não houve concurso para suprir a demanda. A ampliação de técnicos assegurará um trabalho mais proximal e capilarizado, principalmente em municípios com grande extensão territorial.

De maneira similar com o que aconteceu com a equipe de gestão estadual, os agricultores se sentiram lisonjeados e gratos com a presença do gestor estadual do PAA pela Emater.

*"A EMATER ensinou muito!" (J.M.M., Bocaiuva, 26/07/2023)*  
*"Foi com a EMATER que eu consegui encaminhar minha filha para estudar. Esse pessoal é o anjo em minha vida e da minha família"*  
*(F.S.O., Bocaiuva, 26/07/2023)*

Por fim, pode-se concluir que o PAA é possível e torna-se exequível em função da presença da Emater nos municípios com o trabalho técnico, social e articulador que exerce com as comunidades rurais. Além disso, possuem capacidade de articulação tanto com o nível regional e central para suprir demandas necessárias à execução do programa.

#### Atuação do poder público municipal

Para estarem aptos a receber os recursos do PAA/CDS/TAE, os municípios precisam contar com um escritório da Emater e, uma vez selecionado, precisam disponibilizar um servidor público para atuar na coordenação do programa no município.

O coordenador municipal atuará na divulgação do programa para os agricultores, no estabelecimento de um planejamento de entregas, na inserção dos dados no sistema do Ministério, no acompanhamento das entregas de alimentos e sua devida qualidade, na articulação com as entidades socioassistenciais beneficiadas com os alimentos e na prestação de contas com a emissão e inserção das notas fiscais.

Dessa forma, os municípios precisam estar minimamente organizados para receber o programa e para assegurar a eficácia da sua implementação com base nos recursos aportados. O perfil do coordenador interfere diretamente na implementação do programa, uma vez que quanto mais capacitado e experiente, melhor a capacidade de tomar decisões assertivas e fazer conexões com outros participantes para o melhor uso do recurso recebido. A equipe da Seapa informou que os coordenadores têm dificuldade de fazer o planejamento do município no sistema do programa, o que dificulta também o monitoramento e a avaliação da execução. A principal dificuldade é fazer um pareamento entre o volume de alimentos recebidos, o estoque e o que já foi destinado para as entidades.

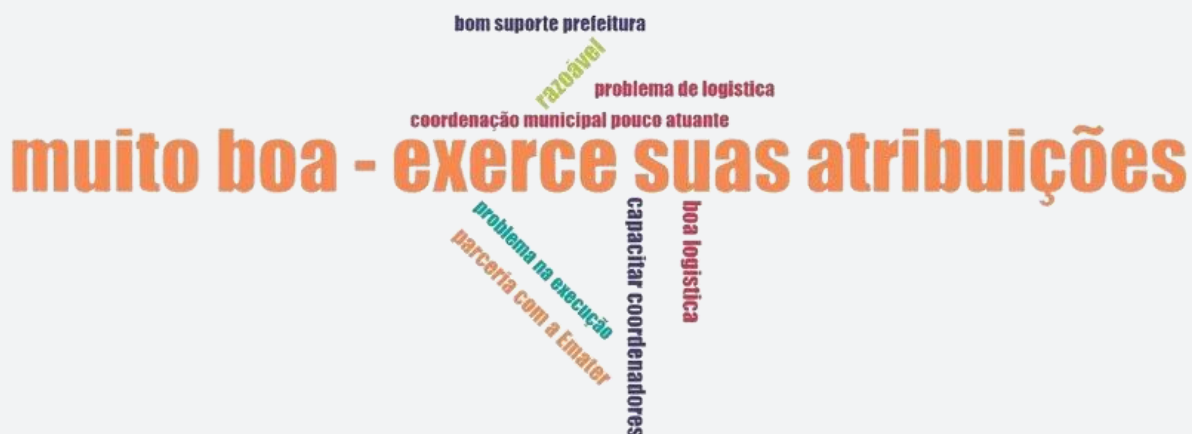
Tabela 13 – Principais características dos coordenadores municipais

| Variável        | Grupo                                      | Percentual |
|-----------------|--|------------|
| Órgão vinculado | Agricultura                                | 69,1%      |
|                 | Assistência Social/ Desenvolvimento Social | 18,2%      |
|                 | Outro                                      | 12,7%      |
| Escolaridade    | Médio incompleto                           | 5,5%       |
|                 | Médio completo                             | 21,8%      |
|                 | Técnico                                    | 9,1%       |
|                 | Superior/tecnólogo incompleto              | 10,9%      |
|                 | Superior/tecnólogo completo                | 34,5%      |
|                 | Pós-graduação incompleta                   | 1,8%       |
|                 | Pós-graduação completa                     | 16,4%      |
| Sexo            | Masculino                                  | 47,3%      |
|                 | Feminino                                   | 52,7%      |
| Cor/raça        | Branco                                     | 56,4%      |
|                 | Negro                                      | 36,4%      |
|                 | Indígena                                   | 7,3%       |
| Experiência     | Idade média                                | 38         |
|                 | Tempo médio de cargo                       | 4          |

Fonte: coleta de dados via questionário. Elaboração: NIMA/FJP

No questionário aplicado aos técnicos da Emater foi perguntado sobre sua percepção sobre o trabalho da prefeitura na implementação do programa.

Figura 6 - Nuvem de palavra sobre percepção dos técnicos da Emater da avaliação da Coordenação Municipal do PAA (CDS-TAE)



Fonte: coleta de dados via questionário. Elaboração: NIMA/FJP

Não há um consenso, uma vez que alguns municípios relatam problemas com a logística da prefeitura, enquanto outros enaltecem a mesma questão. Destaca-se a necessidade apontada para a capacitação dos coordenadores municipais. Em entrevista com um gerente regional da Emater, foi reforçada a ideia de que os prefeitos municipais têm ainda uma visão muito limitada de política agrícola. O entrevistado ainda disse que reforça sempre nas suas conversas que nesses municípios *"a sua indústria é a agricultura familiar"*, no sentido de que é a atividade econômica com maior vocação e potencial para propulsão o desenvolvimento local.

#### Caso de sucesso | Box 4

Em Diamantina, o Secretário de Agricultura municipal ressaltou o papel do PAA para o desenvolvimento da política agrícola local. Na época da primeira portaria, ressaltou que a Prefeitura não tinha estrutura nem políticas voltadas para os agricultores, e partir da implementação do PAA foram se estruturando internamente e estimulando os agricultores a se organizarem, tanto para acessarem outras políticas públicas (como o PAA/CONAB e o PNAE), quanto para acessarem outros mercados.

Na pesquisa de campo realizada foi possível aprofundar em alguns temas relacionados ao papel das prefeituras. Entre os pontos principais que constituem potenciais se bem executados, mas, caso mal administrados, tornam-se gargalos, destacam-se:

- O fornecimento de maquinário aos agricultores familiares: o gasto para contratação de tratores para preparar a terra para o plantio foi outro grande problema muito apontado. Embora alguns municípios, como Datas e Bocaiúva, tenham esse serviço sendo prestado pela prefeitura, os produtores o consideram insuficiente, além de não conseguirem chegar em algumas comunidades. Tal fato é central, uma vez que a contratação de serviços privados é cara.
- Escoamento da produção: cada prefeitura conta com uma estrutura e logística diferente para recolher os alimentos produzidos pelos agricultores familiares. Em geral há transporte da prefeitura – isso só não foi mencionado em Engenheiro Navarro, onde todos trazem a produção até o banco de alimentos, que fica na sede do município. Em Diamantina atualmente não há banco de alimentos, só um ponto de apoio de recepção e redistribuição para instituições.

O transporte oferecido pelos municípios, porém, é ineficiente e insuficiente. No caso de Diamantina, o transporte só passa uma vez por mês para coleta dos produtos, e alguns produtores precisam pegar ônibus para levar a produção para a sede. As rotas são demoradas, os produtores necessitam se deslocar com a produção para os pontos de coleta, algumas comunidades são de difícil acesso, e é necessário andar muito com os produtos até o caminhão. Além disso, o transporte não é climatizado e, em geral, sobretudo no verão, parte dos alimentos estraga durante o transporte.

- Existência de banco de alimentos: essa estrutura nos municípios é fundamental para o recebimento, armazenamento, elaboração e distribuição das cestas e é essencial para a boa ocorrência do programa. Entre os municípios entrevistados, Engenheiro Navarro e Bocaiúva têm banco de alimentos, onde a distribuição é conduzida. Diamantina tem um local de triagem e distribuição, direcionado tanto a instituições quanto ao Cras, que repassa para as famílias. Em Datas, as atividades de triagem, separação e transporte dos alimentos são aspectos identificados como de suma importância para os produtores e que impactam diretamente em sua participação no programa.

É evidente que com a participação contínua no programa a tendência é que o poder público municipal tenha incentivos para aprimorar sua gestão e investir recursos internos para aprimorar o impacto do programa aos seus munícipes. Como já analisado, municípios que tenham bom desempenho e sejam eficientes no uso do recurso destinado são melhor creditados para receberem aporte de recursos.

Majoritariamente a coordenação municipal do programa está lotada na Secretaria de Agricultura. Nas pesquisas de campo realizadas, verificou-se que ele fica vinculado à Assistência Social em Bocaiúva e Engenheiro Navarro, enquanto, em Datas e Diamantina, está associado à Secretaria de Agricultura. Não se verificou qual é o melhor arranjo nesse sentido, mas esses são os arranjos mais comuns, tendo em vista que os beneficiários do programa são público alvo dessas duas secretarias. Dessa forma, há a necessidade de que os coordenadores atuem de forma intersetorial.

Sobre a presença e participação dos conselhos no programa, verificou-se que eles são muito atuantes em Engenheiro Navarro. Em Bocaiúva, o conselho é apenas consultivo, não tem poder de deliberação sobre o PAA. De forma similar, em Datas, o CMDRS só se reúne quando há algo a ser decidido ou comunicado pela prefeitura, além de não opinar. Em Diamantina, os conselhos estão em processo de constituição, existem apenas no aspecto normativo. A partir desse cenário, verificou-se que, no município onde os conselhos são mais atuantes (Engenheiro Navarro), as demandas da população em relação ao programa são atendidas mais efetivamente. Por exemplo, em Engenheiro Navarro, o banco de alimentos foi alterado devido à intervenção do CMDRS, que solicitou a mudança de local por conta de inadequações do local anterior.

#### Considerações gerais sobre a implementação do PAA em Minas Gerais

A análise da implementação do PAA/CDS/TAE em Minas Gerais evidencia que há um trabalho em rede, com o protagonismo da Seapa, com apoio do nível central da Emater, mas que se estende aos níveis regionais e locais da empresa e dos municípios que participaram do programa. As ações são coordenadas, e há bastante apoio ao nível local (coordenador e escritório local) para implementação das ações e do assessoramento técnico. Nesse sentido, destacamos alguns pontos que poderiam ser aprimorados no governo estadual para ampliar o impacto do programa e gerar efeito transbordamento para a agricultura familiar.



Seria interessante fomentar os municípios para a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) de forma gradativa até que, eventualmente, possa ser um critério de seleção. O Sisan pressupõe a organização local para o desenvolvimento da política de segurança alimentar e nutricional, com legislação municipal, conselho composto de membros da sociedade civil e governo, a câmara intersetorial (Caisan), com representantes da gestão municipal da assistência social da educação, da saúde e da agricultura (no mínimo) e plano municipal com vistas à garantia de orçamento para a execução da política. Cabe ressaltar que, até dezembro de 2021, apenas 21 municípios de Minas Gerais tinham aderido ao sistema, dos quais apenas um município figurou entre os contemplados do PAA/CDS/TAE.

Nesse sentido, reforça-se o papel do Estado via Seapa como indutor das políticas públicas, ao orientar, assessorar e monitorar os municípios em sua organização jurídica e administrativa, com participação da sociedade civil, criando instrumentos de incentivo para adesão dos municípios.

Outro aspecto que poderia fortalecer os resultados do programa é a atuação intersetorial, seja a atuação da própria Seapa com outras secretarias estaduais, seja com fomento aos coordenadores municipais para atuarem integrados com outras secretarias municipais. Conforme já citado, o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional demanda ação imediata e de caráter intersetorial das áreas envolvidas diretamente com os públicos beneficiários. No contexto de atuação dos coordenadores municipais, o arranjo padrão é que o programa esteja vinculado à pasta de agricultura. Nesse caso, é importante a interação intersetorial com a área de desenvolvimento social para que a distribuição dos alimentos seja direcionada para famílias prioritárias no contexto de insegurança alimentar e vulnerabilidade social. Além disso, outras, como com a pasta da educação, que executa os recursos do Pnae e também se envolve com a compra da agricultura familiar, aliando esforços para o desenvolvimento integrado do município.

No âmbito estadual, faz-se necessário estreitamento com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), com a Assessoria de Segurança Alimentar, para articular com outros projetos. Um exemplo de política intersetorial relatado na pesquisa de campo foi a distribuição dos kits de irrigação a partir de uma política integrada da Sedese com a Seapa.

Edital de Chamamento Público Nº 01/2023: breve ponderação

Reconhecido o empenho da equipe da Seapa para a execução do PAA/CDS-termo de adesão 2023-2024, que publicou o Edital de Chamamento Público nº 1/2023, em 11 de setembro de 2023, para chamada pública dos municípios para adesão, diferentemente do formato que acontecia nos anos anteriores. A transparência do processo materializa os princípios da gestão pública.

Conforme item "3. Dos Critérios Para Participação 3.1. (...) *os municípios deveriam atender cumulativamente, aos seguintes critérios:*

- a. *Possuir convênio de Ater vigente com a Emater MG;*
- b. *Com índice de IDH abaixo da média do Estado de Minas Gerais (<0,7);*

*c. Inseridos no Mapa de Insan vigente.” (Edital de Chamamento Público nº 1/2023).*

Indiscutivelmente, os critérios direcionam para os objetivos do PAA. Porém, no entendimento das condições necessárias à execução do Programa, sejam agricultores familiares e população em situação de vulnerabilidade financeira, uma lupa sobre essas premissas podem proporcionar maior aproximação entre o PAA e a sua execução.

O IDH reúne três critérios: expectativa de vida ao nascer, influenciado especialmente pela taxa de mortalidade infantil; anos de educação, que demanda intervenção a médio/longo prazo; e padrão de vida médio, medido pela renda per capita. Ressalta-se que, por vezes, a receita de um município em função da existência de atividade extrativa não significa elevação da condição de vida pelo critério de partilha. O que se quer dizer é que, respeitando-se a importância do indicador sintético, aderir ao PAA demanda indicador de resposta mais imediata, visto que a insegurança alimentar é instantânea. Um caminho possível seria concentrar o programa nos municípios com IDH baixo, seguido dos demais critérios, por ordem de prioridade.

Sobre o Mapa Insan vigente, torna-se condição ímpar que todos os municípios recebam o comunicado ou tenham acesso aos relatórios sobre a situação de insegurança alimentar, regularmente. Trata-se de subsídio para as políticas de enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional, na reiteração de esforços de iniciativa local.

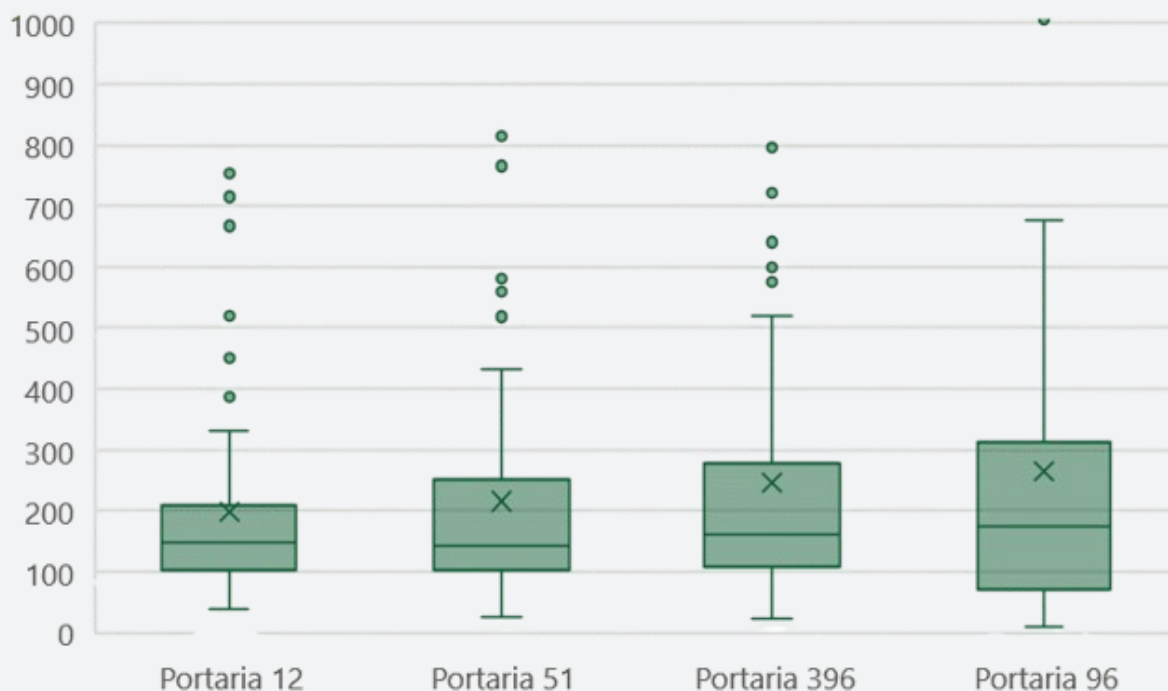
Com base nessas reflexões, sugere-se que sejam agregados indicadores que reflitam a existência de agricultores familiares e de famílias em situação de vulnerabilidades e que os planos de trabalho a serem apresentados pelos municípios remetem a ações intersetoriais de aprimoramento da referida política.

O programa produz resultados substantivos nas dimensões econômica e social dos agricultores beneficiados?

Nos resultados sobre as dimensões econômicas e sociais para os beneficiários agricultores, foram inseridos cinco eixos de análise: produção, diversidade produtiva, acesso a mercado, renda e impactos sociais. Através desses eixos de análise, é possível compreender quais resultados o programa proporciona ao longo da cadeia produtiva da agricultura familiar, nas dimensões econômica e social.

Conforme evidenciado pela tabela 4, houve aumento de recursos nas três primeiras portarias, caindo na quarta portaria, o que pode estar relacionado também com a queda de recursos. O gráfico 3 analisa a média de alimentos entregues por agricultor beneficiado em cada portaria.

Gráfico 3 – Média da quantidade de alimentos (kg) entregues por agricultor em cada Portaria do PAA/CDS/TAE



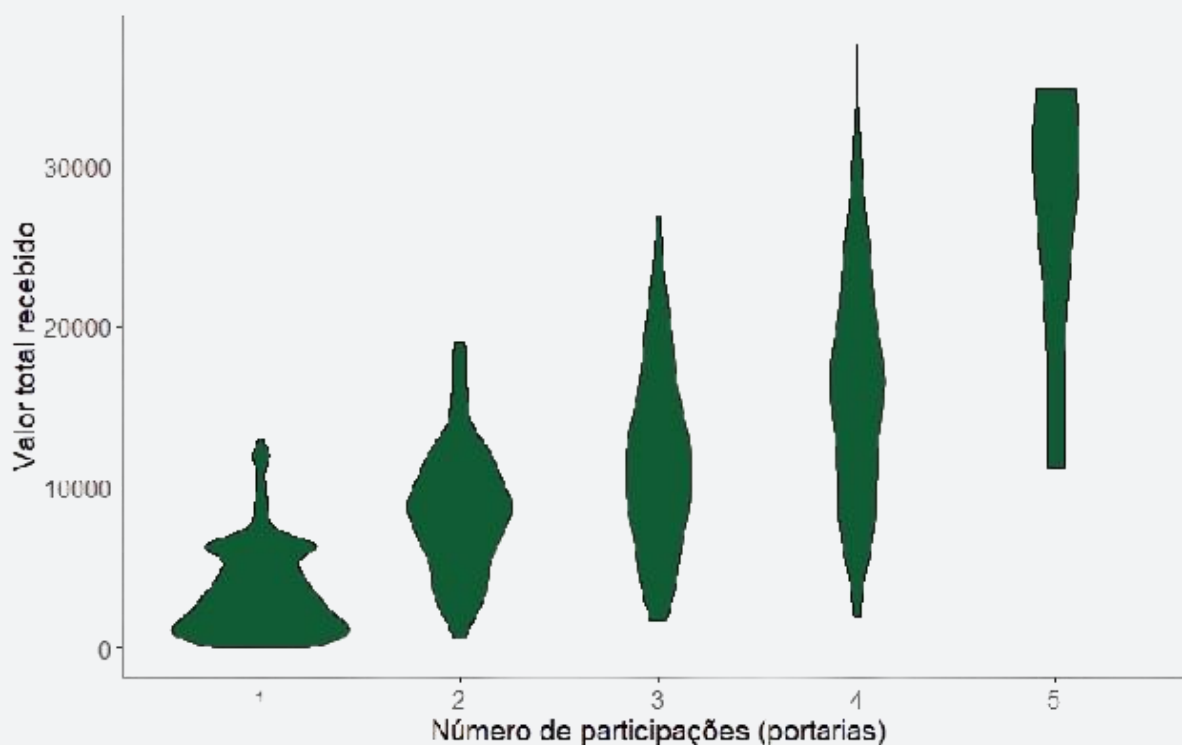
Fonte: MDS. Elaboração: DPP/FJP.

É perceptível que houve um aumento da produção dos agricultores participantes do programa nas quatro primeiras portarias pelo aumento da média observado. Também se observa que a distribuição se tornou mais heterogênea. Em termos práticos, isso 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 4, 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 dos que receberam aquele 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 do programa de contemplar diferentes públicos, e mostrando que, mesmo contratando valores baixos por agricultor, o programa ainda se mostra atrativo para eles.

Gráfico 4 – 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 14.

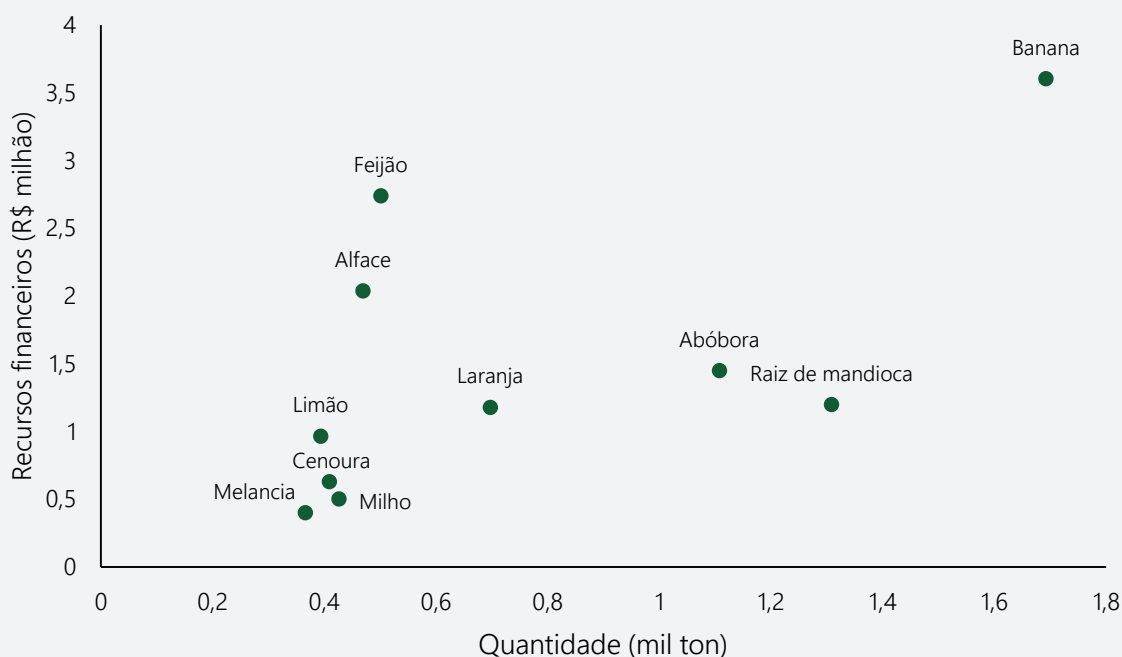
Tabela 14 - Número de gêneros alimentícios entregues pelos agricultores familiares por portaria

|                 | Média | Máximo | Mínimo |
|-----------------|-------|--------|--------|
| 1. Portaria 12  | 10,7  | 41     | 1      |
| 2. Portaria 51  | 11,1  | 32     | 1      |
| 3. Portaria 396 | 11,3  | 47     | 1      |
| 4. 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 participantes locais (agricultores, extensionistas e coordenadores) passaram a compor uma cesta de produtos própria para o PAA, considerando período de entrega, demanda e custo-benefício.

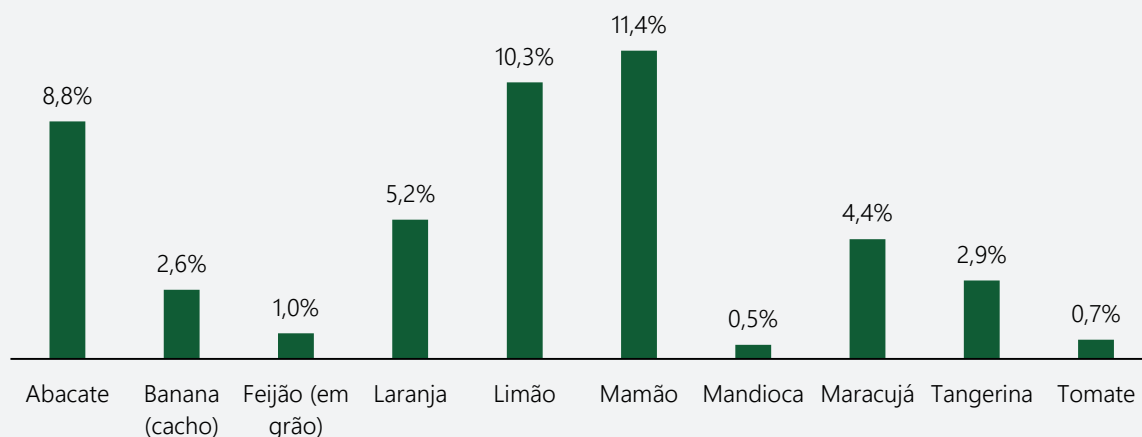
Gráfico 5 – Distribuição de quantidade e recurso financeiro pago dos dez alimentos com maior quantidade entregue no PAA/CDS/TAE



Com base no gráfico 5, depreende-se que os alimentos têm valor agregado diferente. A mandioca tem a segunda maior quantidade entregue, porém tem um valor pago abaixo de outros produtos, como abóbora, feijão e alface. A banana destaca-se pelos dois critérios, tanto de quantidade como preço. É 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 relevante do volume de alimentos produzidos nos municípios contemplados, como evidencia o gráfico 6.

Gráfico 6 – Percentual da quantidade entregue de alimentos no PAA em relação a produção total do município – 2018 a 2022



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

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

Entre os principais produtos produzidos e comercializados no PAA, as hortaliças têm destaque, seguidas por frutas (sazonais e de árvores não 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 Bocaiúva 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 morango, de modo que o PAA também beneficiou alguns desses produtores, que participaram do programa.

Na produção, os agricultores são orientados a não utilizarem agrotóxicos, e sim esterco para adubar a produção. No entanto, muitos cultivam sementes comercializadas que não são orgânicas. Além disso, verificou-se que alguns adubos químicos, como NPK, não são considerados prejudiciais, já tendo seu uso disseminado. Acredita-se que os produtores não usam adubo químico só porque não conseguem comprá-los e usam 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 participam em outras versões do PAA, como o da Conab (por meio 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 para que houvesse outros canais de escoamento dos alimentos que não eram entregues no PAA, sem necessidade de enviá-los para a sede do município (há comunidades que ficam a mais de 80 quilômetros da sede) ou para outros locais. Alguns produtores de Bocaiúva também afirmaram que vendem alguns produtos, quiabo, sobretudo, no Ceasa.

## O PNAE em Minas Gerais | Box 5

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem por objetivo fornecer alimentação escolar a instituições de ensino, priorizando uma pauta alimentar que respeite a segurança e soberania alimentar, através do consumo de alimentos adaptados à cultura local. De acordo com as diretrizes do programa, pelo menos 30% dos recursos destinados a alimentação escolar precisam ser destinados à compra de produtos da agricultura familiar.

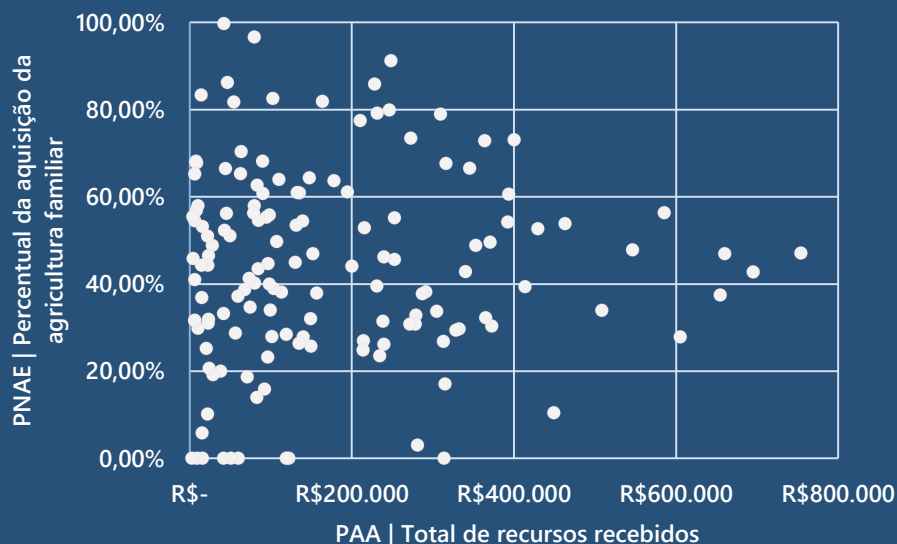
Em 2022, o estado de Minas Gerais recebeu mais de R\$ 336 milhões de recursos para o programa para contemplar os alunos das redes públicas de ensino, sendo 57% destinado as redes municipais. Deste valor, R\$ 88,6 milhões foram destinados a agricultura familiar no estado.

### A interação do PNAE com o PAA

Ainda analisando os dados de 2022, os municípios que participaram do PAA/CDS/TAE executaram R\$ 12 milhões dos recursos do PNAE para a agricultura familiar, equivalente a 14,2% do total no estado. O percentual médio dos recursos destinados a esse público foi de 51,8%, acima dos 30% estabelecido pelas diretrizes, porém abaixo da média do estado, de 57,6%.

O Gráfico 7 demonstra que há uma relação sutil entre o volume de recursos recebidos pelo PAA e o percentual de aquisição da agricultura familiar com recursos do PNAE. Ao mesmo tempo, denota-se um potencial para crescimento e fomento a agricultura familiar. Somente em relação aos municípios atendidos pelo PAA, 37 municípios não cumpriram os 30% estipulados, o que representa um recurso potencial de R\$ 378 mil não investido nos agricultores.

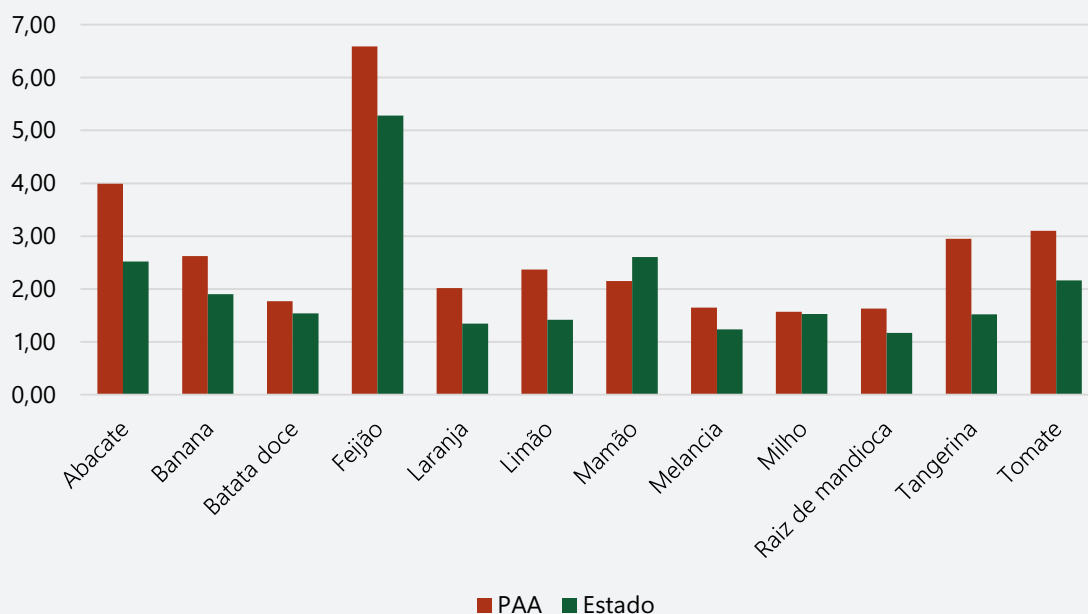
Gráfico 7 – Relação entre recursos pagos pelo PAA/CDS/TAE e recursos para agricultura familiar no PNAE



Fonte: FNDE/MEC e MDS. Elaboração: NIMA/FJP. Notas: foram excluídos 12 municípios outliers, com recursos maiores que R\$ 1 mi e municípios com percentual maior que 100%.

Em relação à diferença de preço do PAA para a média do estado de Minas, para 2022, observa-se que o governo federal remunerou melhor os produtores do que o estadual. As maiores diferenças são observadas para tangerina, abacate e limão. Apenas no caso do mamão o valor pago pelo governo estadual foi maior que o federal conforme mostra o gráfico 8.

Gráfico 8 - Diferença de preço do PAA para a média do estado de Minas Gerais - 2022



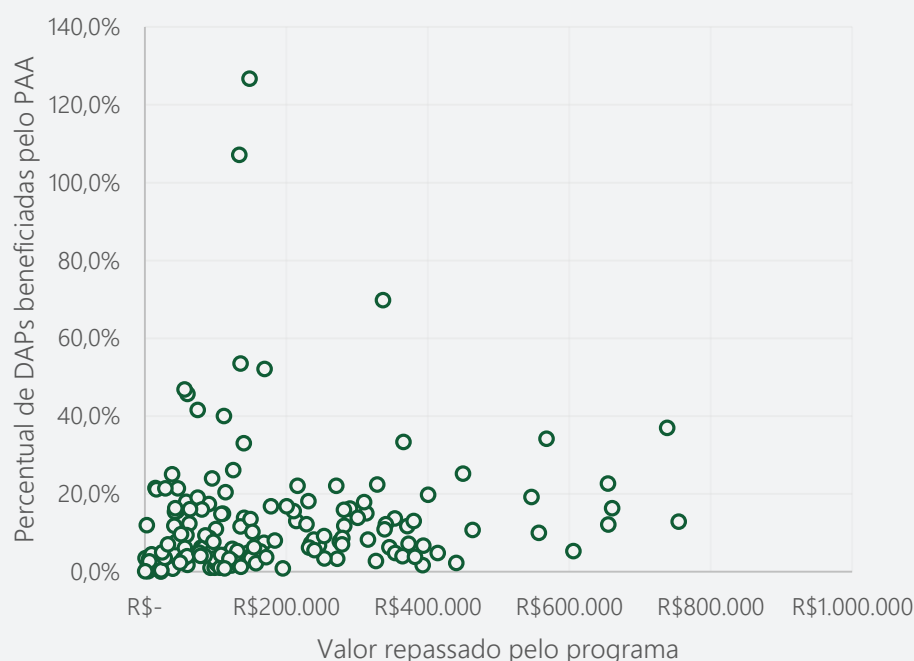
Fonte: MDS e PAM/IBGE. Elaboração: NIMA/FJP.

Sobre o alcance do PAA/CDS/TAE na agricultura familiar município, buscou-se investigar qual o efeito do programa sobre o número de DAP registradas, o que foi evidenciado no gráfico 9. Em média, o programa beneficiou 12,8% dos agricultores registrados nos municípios, nove municípios (5% do total de beneficiados) tendo contemplado mais de 40% dos seus agricultores pelo programa.

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



Gráfico 9 – 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.

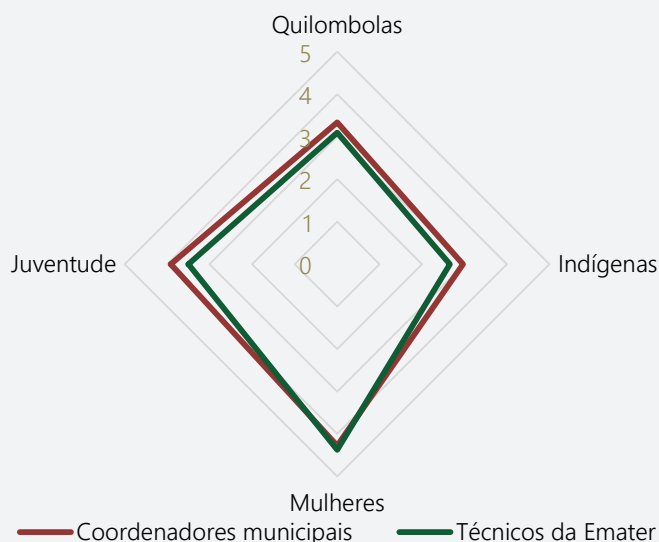
Notas: O número de DAPs foi extraído em janeiro/2024.

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.

Foi analisado também qual o impacto do PAA/CDS/TAE na atividade agrícola de grupos sociais específicos (mulheres, jovens, indígenas e quilombolas), em uma escala de 1 a 5, em que 1 indica muita diminuição e 5 indica muito aumento. De acordo com o gráfico 10, é possível aferir que, tanto na percepção dos técnicos da Emater quanto na dos coordenadores municipais, houve aumento notável na atividade agrícola desses grupos.

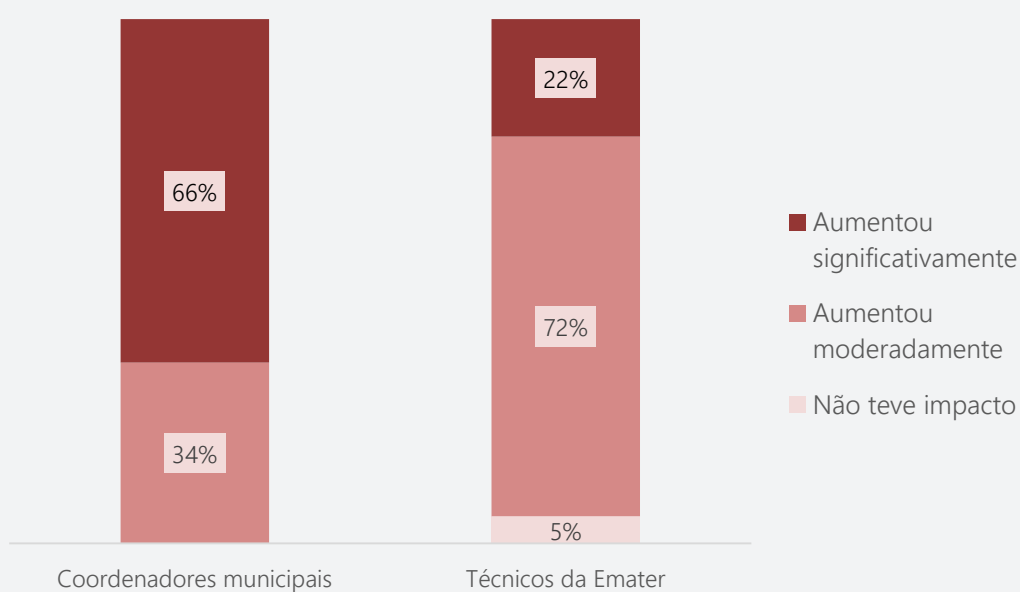
Gráfico 10 - Impacto do PAA/CDS/TAE na atividade agrícola de grupos sociais específicos (mulheres, jovens, indígenas e quilombolas)



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

Ainda com esses partícipes (Emater e coordenação local), a pesquisa analisou a influência do PAA/CDS/TAE na renda familiar dos beneficiários produtores do programa. Ambos os participantes entrevistados indicaram o aumento na renda das famílias de agricultores que participam do programa, variando entre aumento moderado e significativo, como evidencia o gráfico 11.

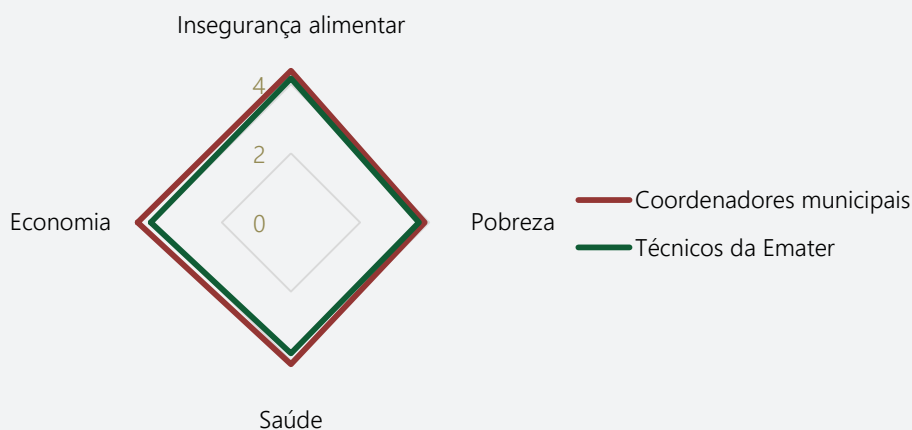
Gráfico 11 - Influência do PAA/CDS/TAE na renda familiar dos beneficiários produtores



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

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.

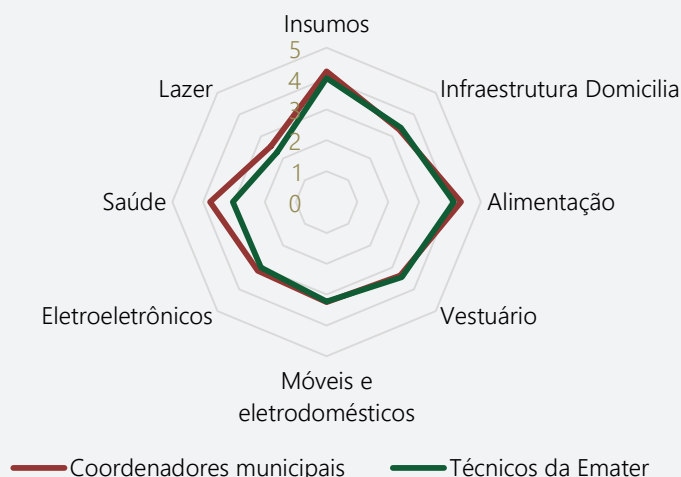
Gráfico 12 – Impacto na atividade econômica e social dos agricultores beneficiários do programa



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

A análise sobre utilização de recursos obtidos utilizando-se o PAA/CDS/TAE, segundo grupos específicos de gastos, indicou um gasto maior com insumos, alimentação e saúde, demonstrado 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, em que 1 representa a não utilização de recursos e 5 a utilização com frequência de recurso para aquela dimensão analisada.

Gráfico 13 – 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 participantes 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 incentivador de diversas ações ao longo da cadeia produtiva da agricultura familiar: motivação para uma produção mais sustentável, incentivo para a entrada em outros mercados, além do PAA, aumento da produção agrícola por meio de planejamento melhor da produção e cumprimento do cronograma estabelecido no PAA. Como relatado por diversos participantes 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.

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.

O programa está contribuindo para reduzir a segurança alimentar e nutricional dos municípios beneficiados?

Uma das finalidades do PAA é a promoção de acesso a alimentos saudáveis por parte das famílias mais vulneráveis, já que ele é uma política pública que surge para atuar diretamente na situação de insegurança alimentar. Esse problema está relacionado à renda, ao local de moradia e à rede de apoio, entre outros condicionantes. As consequências são imediatas e de longo prazo e podem levar à desnutrição e, em casos mais sérios, à morte.

A Rede Penssan lançou em 2022 o “Suplemento I – Insegurança Alimentar nos estados” (Rede PENSSAN, 2022), mostrando que, em Minas Gerais, 52,5% dos domicílios entrevistados encontram-se em situação de insegurança alimentar, o equivalente a 11.242 mil pessoas. Desses, 28,3% estão em situação leve; e 24,2%, em insegurança alimentar moderada ou grave,

totalizando 5.182 mil pessoas. No total, 1.756 mil pessoas têm convivido com a fome em Minas Gerais. Além disso, verificou-se que a insegurança alimentar moderada ou grave atinge 40,2% dos domicílios mineiros nos quais há a presença de trabalho informal e/ou desemprego; 41,8% de famílias endividadas; 30,6% de domicílios com crianças com idade inferior a dez anos e em 51,1% dos domicílios com renda per capita de até meio salário mínimo.

Nesse contexto, ressalta-se que, por sua vez, os municípios participantes do programa já têm uma situação de vulnerabilidade socioeconômica e de segurança alimentar acentuado em relação aos demais municípios mineiros.

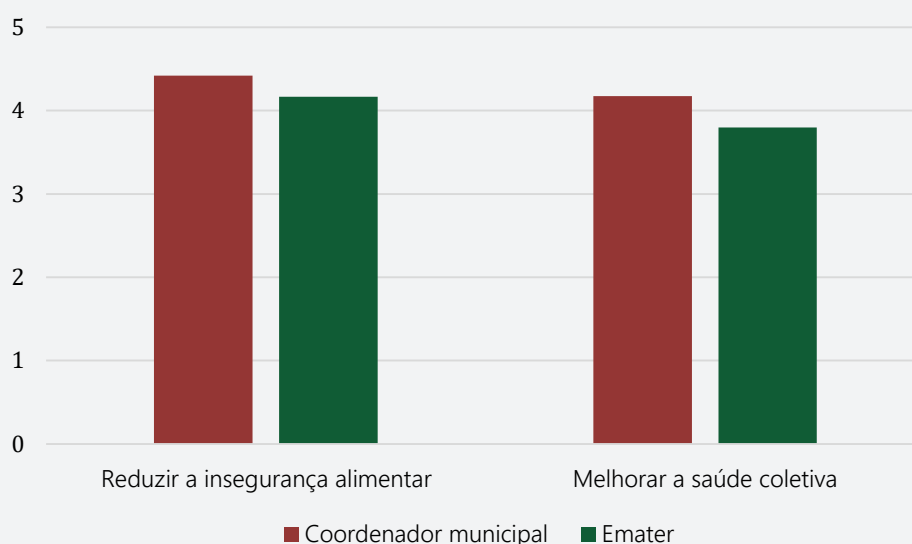
As evidências encontradas na avaliação do PAA demonstram que o impacto do programa para atenuar a situação de insegurança alimentar depende de alguns fatores. Entre eles, sobressaem-se:

- A implementação do programa pelos participantes locais:
- A atuação do coordenador municipal, quando articula o programa com as entidades socioassistenciais do município, priorizando o atendimento do programa a famílias em situação de vulnerabilidade e estabelecendo um cronograma de entregas de alimentos com periodicidade adequada é favorável para aumentar o impacto do programa.
- A infraestrutura do município para execução da política de assistência social, como a estruturação dos Cras, Creas e existência de banco de alimentos. A articulação dessas estruturas com a coordenação do PAA é fundamental para ampliar o impacto do programa.

Nesse contexto, ao responder as perguntas do *survey* sobre o efeito do programa sobre a insegurança alimentar, os coordenadores municipais observaram que o PAA tem tido um efeito positivo para as famílias nesta situação. 80% deles declararam que houve uma melhora significativa na segurança alimentar das famílias, conforme mostrado no gráfico 9. Essa percepção pode ser um resultado da focalização dos municípios que realmente precisavam da adoção de uma política pública com o intuito de enfrentar os problemas relacionados à fome.

Os respondentes também demonstraram que é grande o impacto no programa em relação à qualidade de vida dos beneficiários consumidores, melhorando tanto ela quanto a saúde coletiva conforme demonstra o gráfico 14.

Gráfico 14 – Percepção sobre o impacto do programa nos beneficiários consumidores

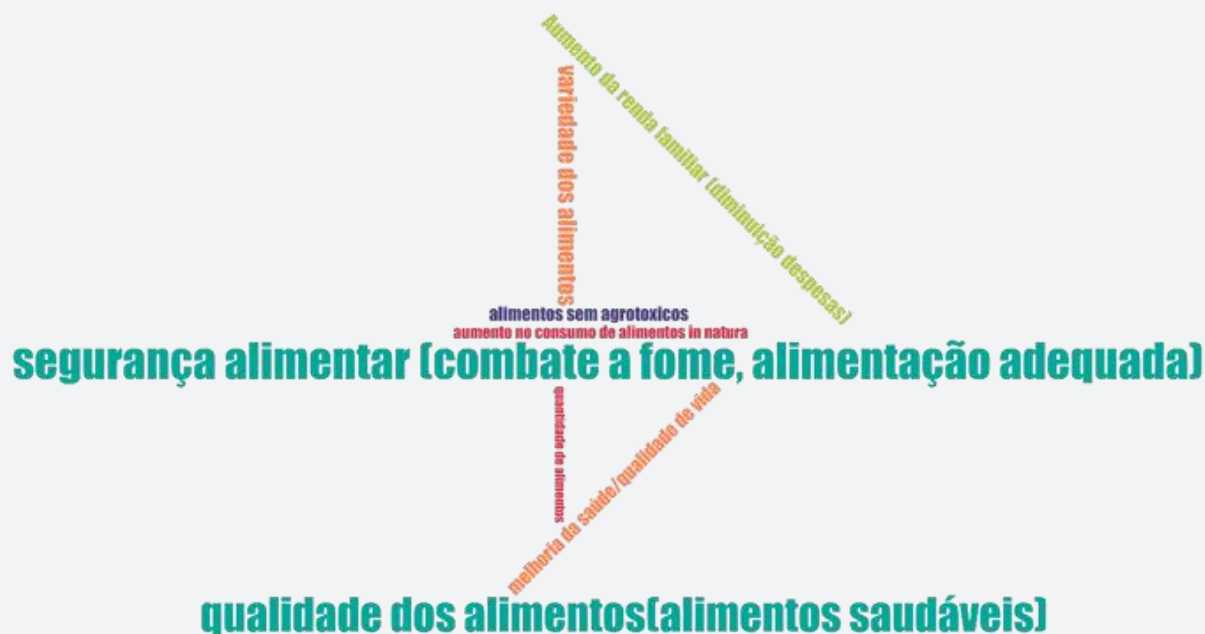


Fonte: dados coletados via questionário. Elaboração: NIMA/FJP.

Nota: Foi perguntando sobre o impacto do programa em uma escala de 1 a 5 em que 1 significa não impactou e 5 significa impactou muito.

Um ponto interessante é que, na média dos respondentes, a percepção positiva dos coordenadores municipais é mais acentuada do que a percepção dos técnicos da Emater. Uma explicação pode estar relacionada ao fato de os últimos terem mais contato com os agricultores e pouca relação com os beneficiários consumidores, como os coordenadores do programa. Nesse sentido, foi feita uma pergunta aberta para os coordenadores sobre os principais efeitos para os beneficiários consumidores, em que foi gerada uma nuvem de palavras com as principais respostas, reportado na figura 7.

Figura 7 – Nuvem de palavras com respostas dos coordenadores municipais sobre os principais efeitos do PAA/CDS/TAE para os beneficiários consumidores:



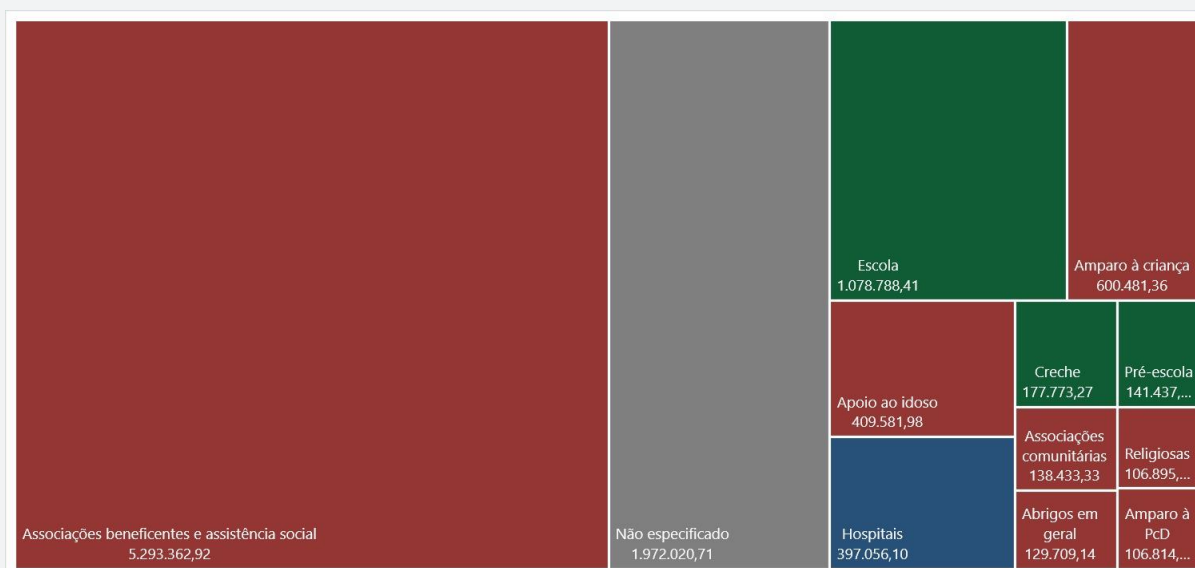
Fonte: coleta de dados via questionário. Elaboração: NIMA/FJP.

Os coordenadores ressaltam que os beneficiários consumidores têm dois ganhos principais: sobre a quantidade, o que reduz as despesas da família na aquisição de alimentos e propicia maior diversificação no cardápio; e de qualidade, consumindo alimentos saudáveis, *in natura* e sem agrotóxicos.

Esses efeitos também podem ser elucidados pela forma como é feita a entrega dos alimentos, processo detalhado na pesquisa de campo. Em Engenheiro Navarro e em Datas, os alimentos do PAA eram entregues diretamente às famílias em situação de vulnerabilidade cadastradas no CadÚnico. Já em Bocaiúva e em Diamantina, os alimentos eram entregues majoritariamente para instituições de saúde ou da sociedade civil que trabalhavam na elaboração de marmitas, com a seleção das famílias beneficiárias feita pelos técnicos da assistência social.

A distribuição dos alimentos em relação às entidades cadastradas, com os dados enviados pelo MDS, está disposta no gráfico 15.

Gráfico 15 – Distribuição dos alimentos adquiridos pelo programa por categorias de entidades socioassistenciais – 2018 a 2023



Fonte: MDS. Elaboração: NIMA/FJP.

As informações evidenciam que a maior parte dos alimentos destinados (64,3%) é destinada a instituições de assistência social. Organizações escolares recebem 13,2% e de saúde recebem apenas 3,8%. Nesse contexto, pode-se dizer que o programa está destinando parcela grande dos alimentos para seu público prioritário ao focar nas organizações de assistência social e tem maior focalização sobre as populações vulneráveis e em situação de insegurança alimentar.

No entanto, destacam-se alguns pontos de aprimoramento. O primeiro diz respeito à gestão da informação. Grande parte de organizações são enquadradas como *outras*, não têm a especificação sobre sua área de atuação. Outra ocorrência frequente é a duplicidade de classificação de organizações do mesmo tipo. Por exemplo, os Cras são enquadrados como associações beneficentes, associações de amparo à criança e também no tipo *outras*. Havia duas classificações distintas para abarcar instituições de amparo à pessoa com deficiência (PcD). Esses fatores dificultam o monitoramento preciso sobre quais são as principais instituições que recebem os alimentos, tornando imprecisa a avaliação sobre os resultados do programa em reduzir a insegurança alimentar.

Outro ponto que afeta os resultados e observado na prática é que a frequência de entregas dos produtos para as famílias é variada. Quando os produtores iniciam as entregas de determinada chamada, ou seja, quando há mais fatura, mais cestas são elaboradas. Em Engenheiro Navarro e em Diamantina, as entregas eram semanais, enquanto, em Datas, eram mensais, e, em Bocaiúva, mais esporádicas, quando as famílias iam ao banco de alimentos buscar a cesta. Nesse quesito, o *survey* aplicado aos coordenadores municipais mostra que a maior parte das famílias são beneficiadas pelo menos uma vez no mês pela doação dos alimentos do PAA.

É interessante notar que, apesar de 34,5% dos que responderam terem afirmado que a frequência das doações é de duas vezes no mês e 38,2% terem declarado que é de três vezes



ou mais, há um percentual relevante de 10,9% que comentaram que as doações ocorrem conforme a necessidade. A maior parte (60%) afirmou que as famílias recebem os alimentos entre seis meses a um ano. O *survey* com os coordenadores municipais também mostra que há certa frequência com que essas instituições recebem alimentos. 50,9% deles declararam que elas são beneficiadas três vezes ou mais durante um mês.

Os beneficiários entrevistados ainda afirmaram que os alimentos do PAA são de qualidade excelente. Relatos tanto de famílias quanto de instituições destacaram que eles contribuem para a saúde de pacientes diabéticos e com problemas de cicatrização, entre outros. Comentaram inclusive que a comida recebida do programa é de qualidade melhor que a de supermercado. O tamanho e a quantidade de cestas variam de acordo com a disponibilidade de alimentos e tende a reduzir quando se aproxima o fim do programa. A composição das cestas também varia conforme a época, já que grande parte dos produtos é sazonal.

Para muitas famílias do CadUnico, a cesta recebida é a fonte principal ou única de alimento na semana, como no caso de Engenheiro Navarro. Beneficiários afirmaram que consomem tudo o que recebem. Em outros casos, quando a família é pequena ou quando recebem algo de que não gostam, os entrevistados afirmaram que os beneficiários deixam no banco de alimento o que não irão consumir, o que é destinado para a elaboração de outras cestas, para famílias que só recebem esporadicamente ou para famílias maiores. Em decorrência dessas características de entrega dos produtos, os coordenadores municipais e os técnicos da Emater declararam que o impacto de médio a longo prazo da política sobre a insegurança alimentar é alto.

Em relação à operacionalização, são observados pontos críticos que influenciam a eficácia do PAA para atender as pessoas que estão em situação de vulnerabilidade que foram revelados com a utilização da pesquisa de campo:

1. A articulação com a equipe da política de saúde do município. A insegurança alimentar é também um tema de saúde pública. Por se tratar de uma política intersetorial, a articulação da equipe local da assistência social com a equipe da saúde é necessária. Depoimentos colhidos em Engenheiro Navarro revelaram os resultados positivos na melhoria da saúde na medida em que a equipe do banco de alimentos repassava os produtos conforme prescrição;
2. A adesão não continuada às portarias por decisão do gestor local. Conforme já exposto, a adesão dos municípios às edições do PAA contribui para minimizar esforços e recursos diretos no enfrentamento à pobreza extrema.
3. Focalização adequada dos beneficiários consumidores: outras entidades beneficiárias não prioritárias como escolas e hospitais recebem alimentos do PAA enquanto há famílias em situação de vulnerabilidade que não são contempladas.

Quadro 4 – Síntese dos pontos positivos e de aprimoramento do programa

| Perguntas avaliativas  | Pontos positivos  | Pontos de aprimoramento  |
|--|---|--|
| O programa faz a focalização adequada do público-alvo na escolha dos municípios contemplados?              | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Critérios de escolha dos municípios selecionou aqueles que realmente tinham uma quantidade considerável de famílias em situação de vulnerabilidade social;</li> <li>● Alguns municípios selecionados já possuíam um corpo técnico capacitado para fazer a ponte entre as pessoas e os alimentos.</li> <li>● SEAPA incentiva o equilíbrio de gênero no cadastro dos beneficiários produtores</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Não há critérios claros e únicos na escolha dos agricultores por parte dos municípios;</li> <li>● Não há conhecimento sobre a totalidade dos agricultores no município;</li> <li>● Os coordenadores municipais dialogam pouco com o CadÚnico para escolher os beneficiários consumidores</li> <li>● Parte das instituições selecionadas eram escolas, o que pode haver acúmulo de alimentos com recursos do PAA e do PNAE em um mesmo lugar.</li> </ul> |
| A atuação da SEAPA potencializa os resultados locais do programa?  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Assessoramento da equipe da DIM/SEAPA aprimora a implementação nos municípios e otimiza o uso dos recursos destinados ao estado.</li> <li>● Atuação da Emater é fundamental em termos administrativos e produtivos junto aos beneficiários produtores.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Os principais atores responsáveis pela implementação precisam de aporte de equipe: SEAPA, Emater (nível local e central) e prefeituras.</li> <li>● Atuação municipal precisa de maior intersetorialidade entre pastas da agricultura e assistência social.</li> </ul>   |
| O programa produz resultados substantivos nas dimensões econômica e social dos agricultores beneficiados?  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● PAA incentiva produção sustentável</li> <li>● Programa proporcionou aumento na quantidade de alimentos produzidos</li> <li>● Programa incentivou diversificação da produção</li> <li>● Fortalece o empoderamento econômico feminino de mulheres do campo.</li> <li>● Incentiva a permanência de famílias no campo.</li> <li>● Estimula a melhoria da infraestrutura de produção.</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Diálogo entre agricultores beneficiários e entidades receptoras para ajustes no planejamento da produção e recebimento dos produtos</li> <li>● Constância no programa para o planejamento da participação por parte dos agricultores.</li> <li>● Impacto reduzido sobre públicos prioritários: quilombolas e indígenas.</li> </ul>  |
| O programa está contribuindo para reduzir a segurança alimentar e nutricional dos municípios beneficiados? | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Os alimentos que são entregues são de qualidade e com bastante diversidade. Grande parte dos produtos usa pouco ou nenhum agrotóxico, o que colabora para a saúde dos consumidores.</li> <li>● O programa favorece as culturas regionais, preservando hábitos alimentares locais.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● A entrega de alimentos ocorre de forma intermitente, não sendo uma alternativa perene para o combate à insegurança alimentar.</li> <li>● O programa está pouco articulado com outras ações de assistência social nos municípios.</li> </ul>   |

## 5. Considerações finais sobre a avaliação

O Programa de Aquisição de Alimentos tem grande impacto no cenário nacional no contexto de fomento à agricultura familiar e combate à fome e insegurança alimentar. Além disso, um programa que atravessa diferentes governos, passa por diversas adaptações e mantém-se ativo modifica o ambiente institucional das políticas relacionadas ao desenvolvimento social. Um exemplo disso é a modalidade do programa que possibilita a governos subnacionais, estados e municípios e suas autarquias utilizarem a legislação do programa para adquirir produtos da agricultura familiar e fomentar o desenvolvimento regional e local.

A avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade compra com doação simultânea via termo de adesão estadual (PAA/CDS/TAE) depreende de todas as análises já feitas sobre o programa e traz o enfoque para as possibilidades e os desafios na esfera de governabilidade do governo estadual, representado pelos dois órgãos que atuam diretamente na implementação do programa: a Secretaria de Estado de Agricultura Pecuária e Abastecimento (Seapa) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater).

O PAA é um programa que traz no seu desenho o alcance de dois objetivos complementares, porém distintos: o fomento ao desenvolvimento econômico e social de agricultores familiares e o combate à insegurança alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade. A literatura de políticas públicas enaltece programas com múltiplos objetivos e enfatiza que é uma forma de otimizar recursos para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU (HEGRE et al, 2020). No entanto, para que esses programas sejam efetivos, vários desafios precisam ser transpostos, em que pese a integração dos objetivos, mas também dos instrumentos das políticas, suas estruturas, ações e seus recursos. Os objetivos preconizados pelos programas são a balança que norteia uma avaliação de resultados e, com esse olhar, debruçamo-nos sobre a implementação e os resultados do PAA em Minas Gerais (BRIASSOULIS, 2004).

A partir das evidências coletadas pela equipe de avaliação, nota-se que o programa traz um ganho para os municípios e agricultores que participaram. Para estarem elegíveis, é exigido de ambos uma adaptação organizacional: para os agricultores a formalização e regularização documental e a necessidade de se estabelecer um planejamento e produção, enquanto para os municípios é demandada uma articulação e organização para planejar, estabelecer pontes entre agricultores e beneficiários consumidores, e ao final, prestar contas.

Depois de terem participado, constatam-se que o agricultor tem melhor estrutura, seja na produção, mas também aprimorando a sua infraestrutura domiciliar. Estreitam sua relação com a Emater local, o que possibilita produção de novos gêneros e acesso a novos mercados. Para as prefeituras, a participação no programa estabelece uma rotina de buscar novas formas de fomentar a agricultura familiar no município, seja por feiras, fomentando o associativismo ou buscando outros programas de compra institucional.

Contraopondo com o outro objetivo estabelecido pelo programa, vê-se que há um caminho a avançar no sentido de assegurar a segurança alimentar por intermédio do PAA. As evidências apontam para dificuldades logísticas para que o alimento chegue com qualidade e de forma constante à mesa das famílias beneficiadas. É necessário ressaltar que a continuidade do programa também resvala nos mecanismos institucionais, em seu funcionamento por portarias. Ainda assim, o caminho para o alimento poderia ser mais bem traçado considerando o volume de recursos que existe por um lado, e que gera uma quantidade de alimentos significativa, e por outro, o número de famílias em situação de vulnerabilidade nos municípios contemplados. A escolha pelas instituições que recebem os recursos também precisa ser reformulada para que haja assertividade na priorização e quem mais necessita de fato receba os alimentos.

Ainda assim, o programa cumpre um papel fundamental de melhorar o ambiente institucional e econômico, possibilitando que, a longo prazo, os agricultores se fortaleçam no estado, o que é um passo importante para sistemas agroalimentares mais efetivos reduzindo a insegurança alimentar. As evidências encontradas aqui no relatório corroboram com essa linha, na medida em que se verificou a ampliação da diversificação produtiva com a manutenção de alimentos da cultura regional, a promoção de práticas de plantio mais sustentável e a criação de oportunidades para escoar a produção no nível local.

Por fim, é necessário reconhecer que o programa não visa ter um alcance global e universalizado, como por exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que está em todos os municípios do estado e estabelece um contingente permanente (na medida em que destina o mínimo 30% dos recursos para a agricultura familiar) e regular, haja vista que os recursos são executados anualmente. No entanto, o PAA cumpre um importante objetivo de somar esforços às diversas políticas focadas na agricultura familiar e assistência social para o desenvolvimento de municípios e regiões com baixo grau de desenvolvimento social e que possuam vocação agrícola.

A avaliação do PAA traz resultados para que os gestores possam ter insumos para tomar decisões mais assertivas na sua implementação, aprimorando o processo de focalização, reforçando os diversos aspectos positivos que asseguram a eficácia no uso do recurso público e na disseminação de conhecimento institucional e técnico de forma capilarizada no estado. Desta forma, o relatório traz evidências que transbordam a atuação da Seapa e Emater e gera evidências para inspiração em outras políticas e em outros estados. Por fim, este produto também preconiza recomendações que podem gerar uma sinergia da ação governamental, aliando outros órgãos do governo estadual, para que o programa seja mais efetivo nos seus impactos gerados à sociedade mineira.

## 6. Para ampliar o impacto: recomendações a partir da avaliação

As discussões pautadas neste relatório permitem elucidar o que é o Programa de Aquisição de Alimentos, qual é o seu papel no fomento à agricultura familiar e no combate à insegurança alimentar nos municípios mineiros onde a política foi executada e outros elementos correlatos a esses pontos. Apesar de sua importância, as análises que compõem este estudo mostram que ainda há espaço para melhorias, sejam elas resultantes de ações internas da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (Seapa-MG), sejam elas oriundas de uma interlocução com outros atores.

Esta etapa do relatório tem por objetivo apontar recomendações para contornar os pontos negativos elencados na análise, separando entre os esforços que podem ser tomados pela própria Seapa, atitudes que dependem mais de outros órgãos públicos que da própria secretaria e de outras atitudes que independem do Governo de Minas Gerais.

### Esforços internos

Na avaliação da focalização, é verificado que a escolha dos municípios seguiu os critérios pré-estabelecidos, porém existem elementos a serem considerados. Algumas recomendações que podem ser consideradas para a melhoria na seleção dos municípios e no auxílio para atender os agricultores e as famílias nos municípios são:

- Aprimorar os critérios para seleção de municípios: o critério de selecionar os municípios baseados em participação de programas prévios incorre em um viés de seleção que exclui localidades com famílias que também lidam com os problemas de insegurança alimentar. Outro ponto crítico é a não seleção de municípios que não fizeram uma alocação adequada dos recursos de portaria anteriores. Aqui, caberia à Seapa organizar diagnósticos prévios da situação das famílias em situação de vulnerabilidade e dos agricultores familiares de municípios que estão solicitando recursos de políticas pela primeira vez, para averiguar se eles se encaixam nos demais critérios ou não. Além disso, é sugerido uma atuação mais próxima dos municípios que tiveram problemas na execução dos recursos, visando entender a origem da situação e sugerir soluções para não deixar de atender o público dessas localidades.
- Explicitar parâmetros mínimos para definição de coordenadores municipais: foi v
- Fomentar a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) foi instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade e promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País. Trata-se de um sistema público, de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre os três níveis de governo, assim como

com a sociedade civil organizada, para a implementação e a execução das políticas de segurança alimentar e nutricional. A adesão dos municípios ao Sisan tende a desenvolver políticas mais integradas na esfera da segurança nutricional e acesso a recursos específicos para a área.

- Fomentar a adesão ao PAA/Compra institucional: Sendo uma normativa recente, o PAA/Compra institucional permite que os municípios utilizem recursos próprios para realizar aquisições de produtos da agricultura familiar. Implementado de forma associada com o PAA/CDS/TAE pode ser um mecanismo de ampliar o número de beneficiários e aumentar a renda dos agricultores.
- Estabelecer diretrizes para a doação de alimentos, por ordem de prioridade: nas análises das instituições, é verificado que algumas que foram beneficiadas já recebiam alimentos de outros programas. Um dos problemas que isso pode gerar é a concentração em um só lugar, não atingindo pessoas e outros lugares que precisam dos alimentos. Como esse ponto também depende da atuação dos municípios, cabe à Seapa organizar diretrizes que foquem em priorizar a distribuição de alimentos diretamente para famílias em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar, buscando especialmente o apoio dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), que pode colaborar com a seleção das famílias;
- Aprimorar o processo de gestão de informação: os dados e informações gerados pela execução do programa são de muita valia para a tomada de decisão, seja na seleção dos municípios, na execução do programa e também no processo avaliativo. Também são necessários para prestação de contas e podem auxiliar como subsídio a outras políticas públicas voltadas para agricultura familiar e segurança alimentar. Sendo assim é preciso aprimorar o processo de cadastro e inserção de informações no sistema. É preciso fazer um adendo, uma vez que os sistemas (SisPAA e SisAlimenta) são de gestão do MDS, tendo a Seapa pouca margem para aprimorar o tipo de informação que é inserido. No entanto, verificou-se falta de padronização das informações inseridas, principalmente na base de dados de entidade, com a classificação das entidades e na definição do público-alvo.

Em termos de implementação, mesmo havendo elogios pela forma como o programa foi executado nas localidades, é evidenciado que existem problemas, sobretudo na implementação no nível local. Assim recomenda-se capacitar os coordenadores municipais do programa e desenvolvimento de guias e cadernos de orientação. Nesse aspecto, considerou-se que os coordenadores do programa nos municípios têm níveis de conhecimento heterogêneo, além de possuírem também trajetória de formação diversa. Sendo assim, estes produtos podem aumentar o nível de conhecimento sobre a implementação do programa. Alguns temas pertinentes são:

- Logística e transporte de alimentos
- Planejamento da produção
- Emissão de Notas Fiscais

- Atuação intersetorial com as instituições de Assistência Social

Um dos pontos relevantes levantados foi como o PAA facilitou que os agricultores pudessem acessar novos mercados, seja produzindo novas culturas que não eram produzidas anteriormente, seja vendendo seus produtos a feiras que eles não frequentavam anteriormente. Uma possível forma de manter esse impacto para além da vigência do programa é articular esses agricultores com outras políticas que são executadas pela Seapa, em uma tentativa de, no mínimo, manter os resultados gerados pelo PAA. Alguns exemplos seriam inseri-los como fornecedores de alimentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), contemplá-los nas ações de feiras executadas pela secretaria e/ou facilitar o seu acesso aos créditos e outros serviços do órgão.

#### Esforços externos e para além do governo

Ainda que a Seapa desempenhe um papel fundamental para a tomada de novas decisões relativas ao futuro do PAA e aos seus beneficiários, existem uma série de ações que independem, como por exemplo:

- Ampliação da equipe do programa: tendo em vista a atuação da
- Concurso público para a Emater: um ponto crucial levantado foi a atuação dos técnicos da Emater, dada a sua capilaridade nos territórios assistidos para alcançar os produtores agrícolas. Atualmente as equipes se encontram bastante reduzidas.
- Integração com outras áreas do Estado: juntamente com a possibilidade de integrar os produtores agrícolas beneficiados pelo PAA a outros programas da Seapa, é possível considerar que os alimentos produzidos por eles sejam utilizados para promoção de outras políticas estaduais, como as ações de alimentação escolar promovidas pela Secretaria de Estado da Educação.
- Interlocução com o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais (Consea-MG): sendo um órgão autônomo de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, uma interlocução com Consea-MG é favorável para a elaboração de uma série de medidas específicas para combater a insegurança alimentar em consonância com o PAA e de políticas oriundas do programa.



## Referências bibliográficas

- Belik, W (2020). *Estudo sobre a cadeia de alimentos*. Instituto Piratininga: Instituto clima e sociedade: Imaflora, 2020. Disponível em <[https://www.ibirapitanga.org.br/wp-content/uploads/2020/10/estudocadeiaalimentos\\_%c6%92\\_13.10.2020.pdf](https://www.ibirapitanga.org.br/wp-content/uploads/2020/10/estudocadeiaalimentos_%c6%92_13.10.2020.pdf)>
- Brasil (2003). 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19)
- Brasil. (2003). 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11476.htm)
- Brasil. (2006). 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11476.htm)
- Brasil. (2006). Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Recuperado de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm)
- Brasil. (2006). *Lei nº 11.346, de 11 de setembro de 2006*. Recuperado de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm#:~:text=Lei%20n%C2%BA%2011.346&text=LEI%20N%C2%BA%2011.346%2C%20DE%2015%20DE%20SETEMBRO%20DE%202006.&text=Cria%20o%20Sistema%20Nacional%20de%20adequada%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm#:~:text=Lei%20n%C2%BA%2011.346&text=LEI%20N%C2%BA%2011.346%2C%20DE%2015%20DE%20SETEMBRO%20DE%202006.&text=Cria%20o%20Sistema%20Nacional%20de%20adequada%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs).
- Brasil. (2008). Decreto Nº 6.447, de 6 de abril de 2023. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6447.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.447%2C%20DE%207%20DE%20MAIO%20DE%202008.&text=Regulamenta%20o%20art.%20o%20disposto%20no%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6447.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.447%2C%20DE%207%20DE%20MAIO%20DE%202008.&text=Regulamenta%20o%20art.%20o%20disposto%20no%20art).
- Brasil. (2009). *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>
- Brasil. (2010). *Emenda Constitucional nº 64 de fevereiro de 2010*. Recuperado de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2064%2C%20DE%204%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202010&text=6%C2%BA%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%2C%20para%20introduzir%20a%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%20como%20direito%20social](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2064%2C%20DE%204%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202010&text=6%C2%BA%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%2C%20para%20introduzir%20a%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%20como%20direito%20social).
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011* Recuperado de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm)
- Brasil (2011). *Resolução nº44 de 2011*. Recuperado de: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/res0044\\_19\\_09\\_2011.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regulamento%20t%C3%A9cnico,e%20crian%C3%A7as%20de%20primeira%20inf%C3%A2ncia.&text=setembro%20de%202011%2C%20adota%20a,Art](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/res0044_19_09_2011.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regulamento%20t%C3%A9cnico,e%20crian%C3%A7as%20de%20primeira%20inf%C3%A2ncia.&text=setembro%20de%202011%2C%20adota%20a,Art).
- Brasil. (2012). Decreto nº 7.775 de 4 de julho de 2012. Recuperado em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm)
- Brasil (2012). *Resolução nº 45 de 2012*. Recuperado em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?start=40>
- Brasil (2013). *Resolução nº 59, de 10 de julho de 2013*. Recuperado em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/entenda-o-paa/3tutorial\\_propostas\\_participacao\\_marco2015.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/entenda-o-paa/3tutorial_propostas_participacao_marco2015.pdf)



- Brasil (2017). *Resolução nº78 de 2017*. Recuperado em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?start=10>
- Brasil (2017). *Portaria nº50 de abril 2017*. Recuperado em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/portarias-e-instrucoes-normativas-do-paa>
- Brasil (2021). *Medida Provisória nº 1061 de 2021*. Recuperado em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>
- Brasil. (2021). Lei Nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Recuperado de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm)
- Brasil (2023). *Lei Nº 14.628, de 20 de julho de 2023*. Recuperado em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm)
- Brasil. (2023). Decreto Nº 11.476, de 6 de abril de 2023. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11476.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11476.htm)
- Briassoulis, H. (2004). Policy integration for complex policy problems: What, why and how. *Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration*, Berlin, 3-4.
- Conselho Nacional De Segurança Alimentar E Nutricional (Consea) (2004). *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): CONSEA, 2004.
- Direcciónn de Control de Gestión (DIPRES). *Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías*. Santiago, jun. 2015.
- Faria, A. L. C.; Feijó, C. A.; Silva, D. B. do N.. Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo. *Revista Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 287-310, jul. 2007.
- Fian Brasil (2020). *Curso Básico de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadaa (Dhana) – Módulo I*. Brasília, 2020. Disponível em <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Curso-Dhana-M%C3%B3dulo-I-FIAN-Brasil.pdf>
- FJP, Fundação João Pinheiro (2024). *INFORMATIVO FJP – CONTAS REGIONAIS: INDICADORES CONJUNTURAIIS DA ECONOMIA DE MINAS GERAIS*, v. 2, n. 1, 14 de março de 2024
- Grisa, C., & Schneider, S. (2014). 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.
- Hegre, H., Petrova, K., & Von Uexkull, N. (2020). Synergies and trade-offs in reaching the sustainable development goals. *Sustainability*, 12(20), 8729.
- Januzzi, P. M. A implementação no centro da Avaliação de Políticas Pública. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 2, n. 16, p. 64-80, jul./dez. 2019.
- Machado, L.; Cavalin, M.M; Nascimento, A.P.B. (2022) Da sustentabilidade aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *Curso Multiplica ODS*. NACE Sustentarea USP, 2022
- Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) (2020). *Mulheres representam 80% dos fornecedores de produtos para o PAA*. Recuperado em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mulheres-representam-80-dos-fornecedores-de-produtos-para-o-paa>. Acesso em: 06/06/2023
- 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](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf). Acesso em: 13 jun. 2023.

- Sambuichi, R. H. R.; Kaminsk, R.; Perin, G.; Moura, I. F.; Januário, E. S.; Mendonça, D. B.; Almeida, A. F. C. (2019). *Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão). Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/211433/1/166955127X.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- 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/2021/10/211001\\_VanderPloegCriseAgricola.pdf](https://outraspalavras.net/wp-content/uploads/2021/10/211001_VanderPloegCriseAgricola.pdf)