

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



Núcleo Integrado de Monitoramento
e Avaliação | NIMA
Fundação João Pinheiro



EDUCAÇÃO



MINAS
GERAIS

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

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:

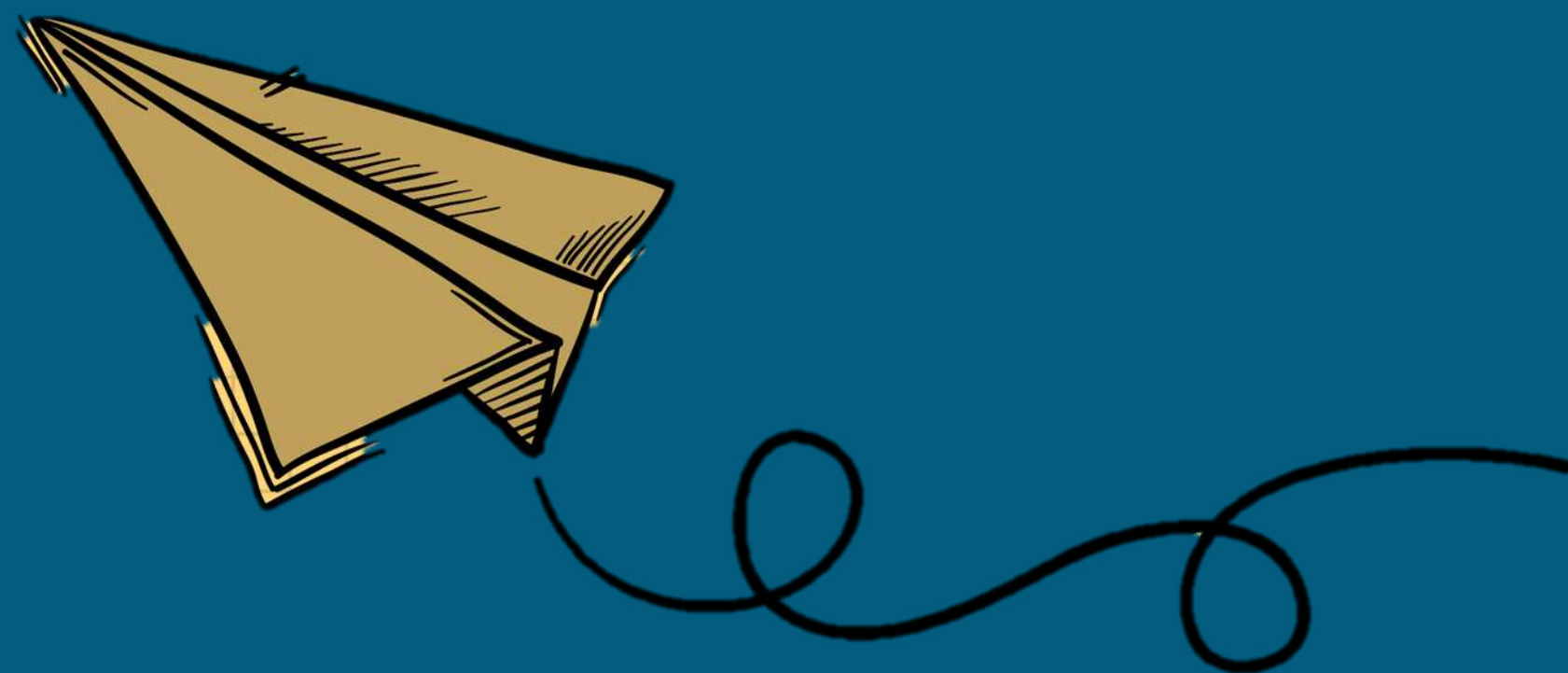
Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Assessoria de Comunicação Social

Tiago Alves Silva | Assessor chefe

Aline Pereira | projeto gráfico

SUMÁRIO



02

Apresentação

06

Sobre o programa

09

Sobre a avaliação

12

O programa em números

18

Resultados da avaliação

19

Recomendações

APRESENTAÇÃO

Este Sumário Executivo apresenta de forma sintética os resultados da avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os resultados ampliados, bem como com sua discussão, estão no Relatório Final, no link ao fim desta página.

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. Está sendo executada pelo Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (NIMA) da Fundação João Pinheiro (FJP).

A avaliação de resultados do Programa de Aquisição de Alimentos se propõe a verificar o alcance dos objetivos pactuados pela política, bem como outros efeitos observados no público-alvo que possam ter relação com sua implementação



[Acesse aqui o Relatório completo da avaliação](#)



Grupo focal com agricultores | Bocaiuva

Preparação de cestas para distribuição às famílias | Bocaiuva



SOBRE O PROGRAMA

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 com a fome no país.

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).

PAA | COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA VIA TERMO DE ADESÃO ESTADUAL

O QUE

O PAA visa 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, possuindo um caráter redistributivo muito importante para o abastecimento alimentar no Brasil

ONDE

São selecionados municípios mineiros com baixo Índice de Desenvolvimento Humano e que possuam escritório local da Emater

PARA QUE

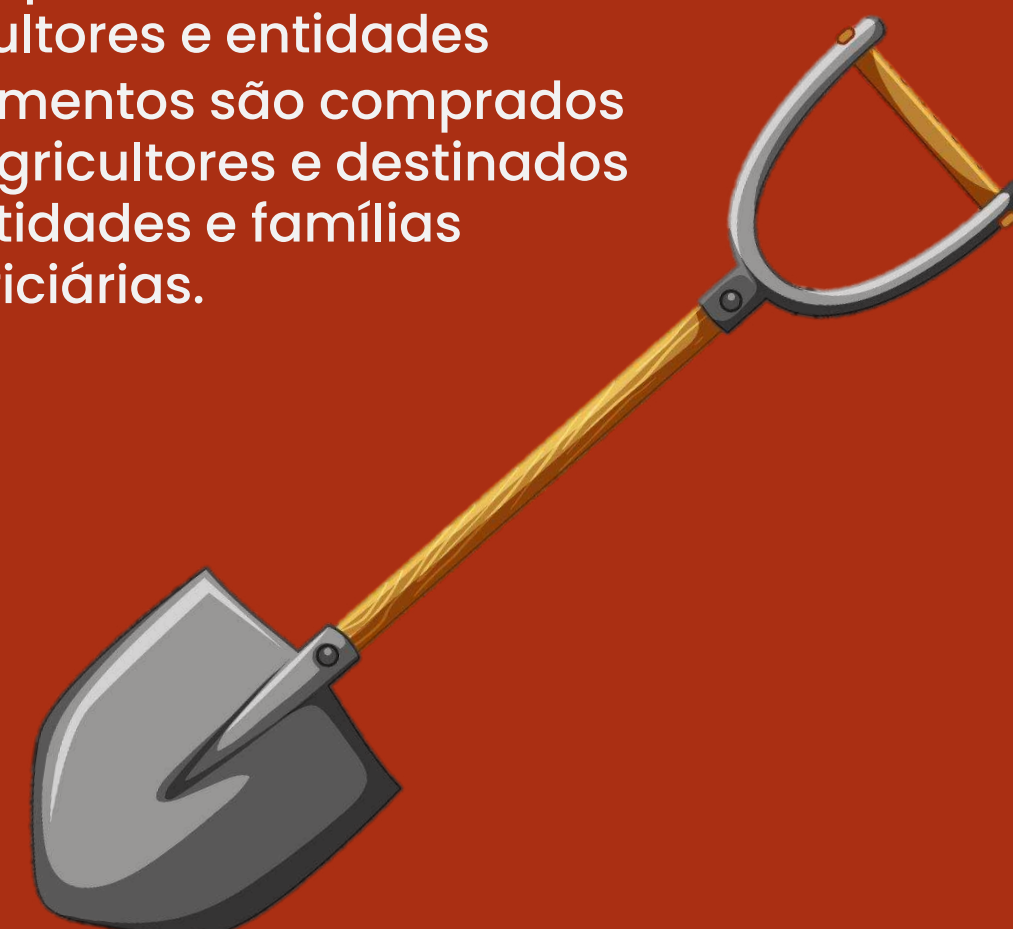
O programa tem dois objetivos principais:
I - incentivar a agricultura familiar e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável
II - promover o acesso à alimentação pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

QUANDO

A Seapa assinou o termo de adesão com o MDS em 2012. Os primeiros recursos só foram destinados em 2016. Desde então, o Estado já executou cinco portarias e inicia a execução da sexta

COMO

1. Governo federal emite portaria destinando recursos para execução estadual
2. SEAPA seleciona municípios a serem contemplados
3. Municípios selecionam agricultores e entidades
4. Os alimentos são comprados dos agricultores e destinados às entidades e famílias beneficiárias.



SOBRE A AVALIAÇÃO

A avaliação de resultados do Programa de Aquisição de Alimentos tem o objetivo de verificar o alcance dos objetivos pactuados pela política, bem como 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 são as dimensões que fazem sentido serem avaliadas. Utilizamos a ferramenta Mapa de Processos e Resultados para desenhar a narrativa do programa. O resultado está na página 6 deste documento.

DADOS UTILIZADOS

Dados administrativos: informações enviadas pelo MDS, SEAPA e Emater

Coleta primária de dados: informações coletadas em pesquisa de campo em quatro municípios beneficiados e questionário enviado para coordenadores municipais e técnicos da Emater

Dados secundários: dados de bases catalogadas Censo Agrícola (2017), Pesquisa Agrícola Municipal e Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)

5

PERGUNTAS AVALIATIVAS

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

Como a **implementação** do programa pelos principais atores impacta nos resultados?

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

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

Mapa de Processos e Resultados | MaPR

Contexto

- Consolidação nacional do PAA
- Elevada insegurança alimentar, principalmente nas regiões do IDENE
- 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 socioassistências 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

- Minas Gerais possui uma relevância nacional na implementação do PAA, figurando na casa dos 9% tanto de recursos recebidos quanto agricultores contemplados.
- Essa proporção, no entanto, oscilou entre 2012 e 2022, tendo em vista que o programa teve uma queda de recursos entre 2015 e 2019. Minas Gerais foi afetado diretamente, passando a responder por apenas 4,3% dos recursos totais do programa. Em 2022, com o aumento de recursos do programa, o estado executou 14,5% do recurso nacional para o Programa Alimenta Brasil.
- As regiões intermediárias que mais receberam recursos para o PAA foram Montes Claros e Teófilo Otoni. A região de Patos de Minas também recebeu um montante significativo, atendendo quase a totalidade de seus municípios no período.

NÚMEROS DO PROGRAMA

- 79 gêneros alimentícios diferentes entregues
- 5490 agricultores contemplados
- 169 municípios contemplados
- R\$ 31,5 mi em repasses realizados aos agricultores familiares
- 12,2 mil toneladas de alimentos entregues
- 639 entidades beneficiadas com alimentos



DIMENSÃO IMPLEMENTAÇÃO

- A média da população inscrita no CADÚnico dos municípios contemplados é de 59,6%, enquanto para municípios que não participaram esta média é de 44,2%;
- 87,7% dos municípios contemplados têm IDH menor do que 0,7. Estes representam 23,7% do total de municípios nessa mesma faixa do indicador;
- 21 municípios com IDH maior que 0,7 participaram do programa, devido a portaria 396, que permitiu que municípios com insegurança alimentar decorrente da pandemia, pudessem aderir ao programa;
- Participaram em mais de uma portaria, 73% dos 169 municípios contemplados pelo programa, sendo a Portaria 396 a que teve um maior quantitativo (136 municípios)
- A cobertura do programa em relação aos agricultores dos municípios varia entre 10% e 15%. A Portaria 96 teve a maior participação, com uma média de 32%.
- 68% dos agricultores participaram somente 1 vez do programa ao longo das portarias, o que leva a necessidade de estratégias para a adesão contínua por parte dos agricultores

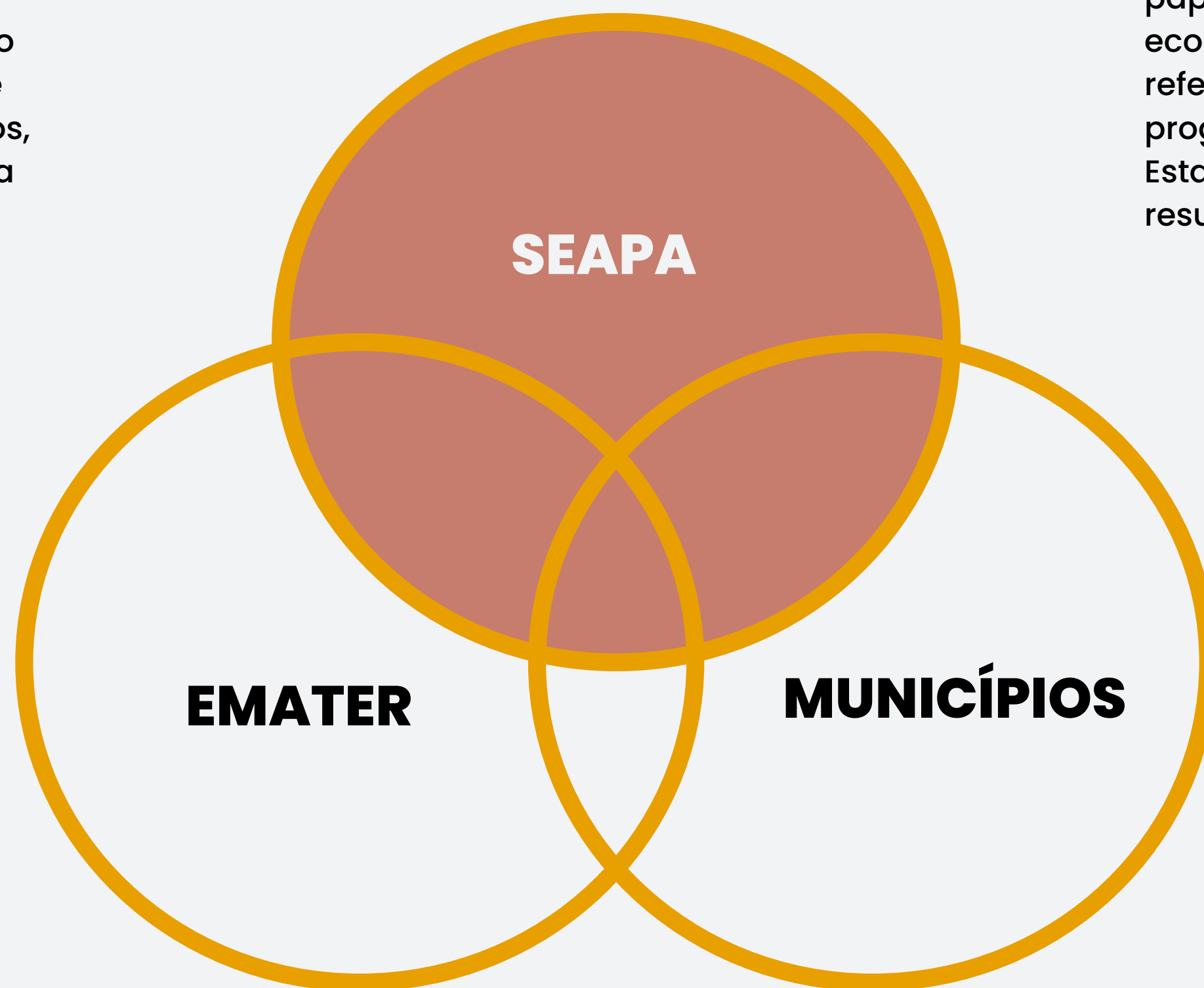
- Das 11 regiões mineiras, nota-se que o norte do Estado teve uma participação maior no PAA/CDS/TAE;
- A região de Teófilo Otoni, teve 69 municípios participantes, recebendo 57,4% dos recursos do programa. Na sequência, na região de Montes Claros, teve 54 municípios contemplados, com 30,8% dos recursos totais destinados a Minas Gerais.
- Dados da Portaria 120/2021 demonstram a participação de 48% de mulheres no PAA, sendo que no município de Diamantina, esse percentual foi de 77%, considerando o total de agricultores contemplados (56);
- 639 entidades receberam alimentos, sendo que a maior parte das instituições atendidas pelo PAA faz parte da rede de ensino público (35,2%), seguida da rede socioassistencial (26,8%).

DIMENSÃO **IMPLEMENTAÇÃO**

- Apresentou bom desempenho na assessoria aos municípios, considerando a disponibilidade para os com coordenadores municipais dos programas para apoiar na implementação
- Realiza monitoramento da execução orçamentária dos municípios, o que permite remanejamento de recursos, caso fosse necessário. Isso assegura uma alta eficiência do recursos disponibilizado.,

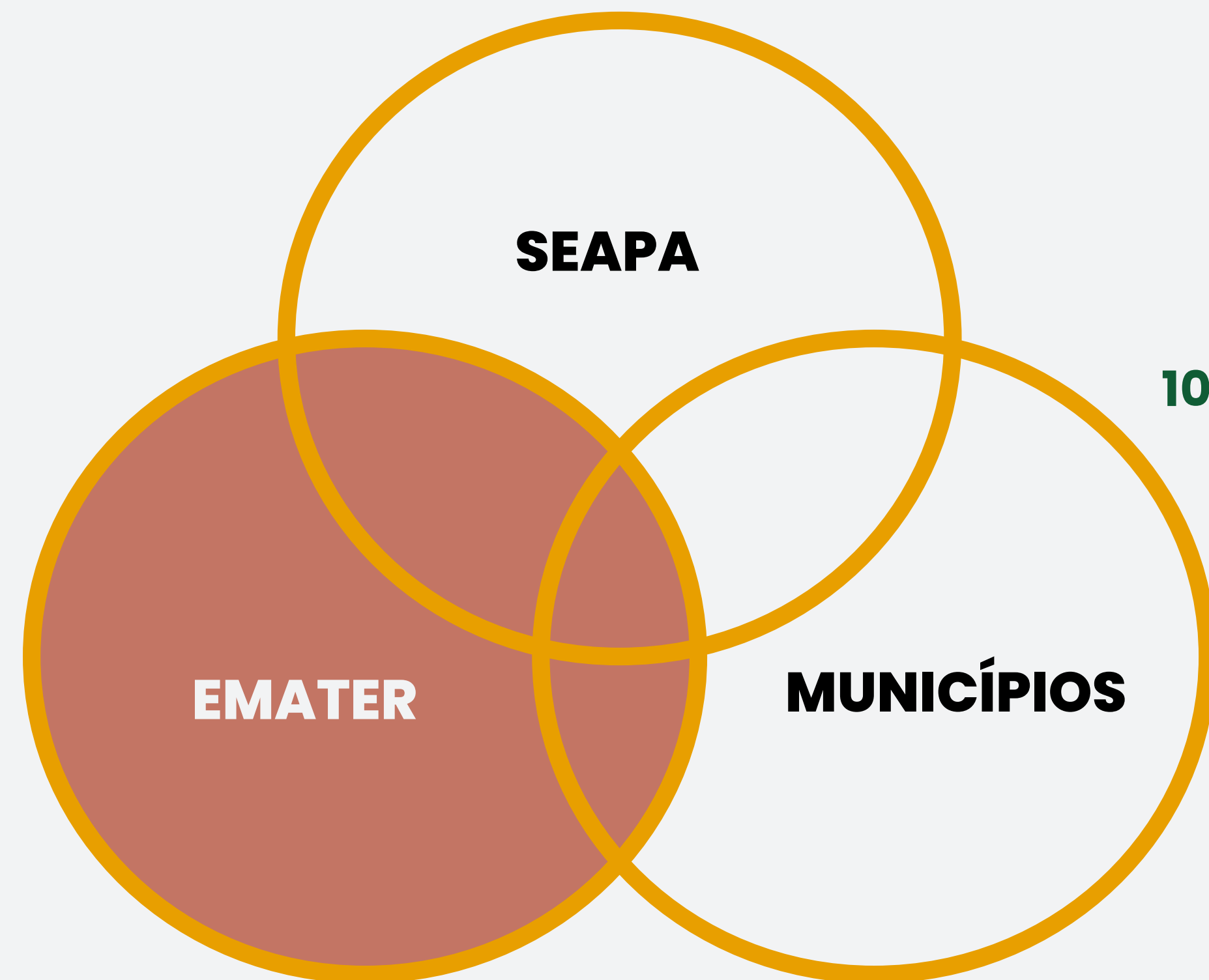
- A SEAPA tem uma alta eficiência no emprego dos recursos destinados ao estado, tendo executado 99,5% do montante total destinado a modalidade Termo de Adesão Estadual

- A atuação da Secretaria favorece o caráter equitativo do programa, abrangendo municípios com diferentes graus de organização, e também pequenos e médios 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;

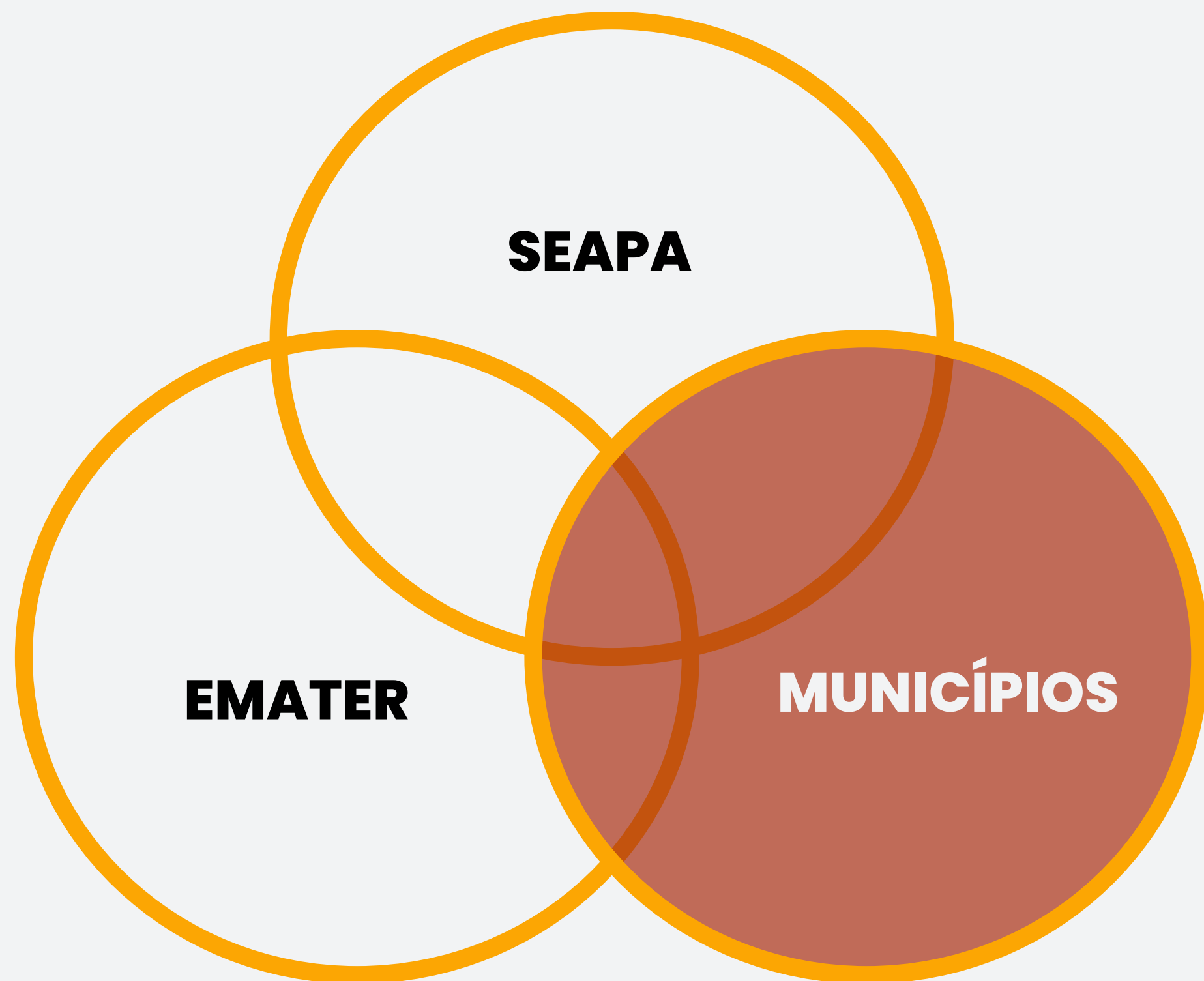


DIMENSÃO **IMPLEMENTAÇÃO**

- 486 extensionistas trabalham nos municípios do PAA/CDS/TAE, sendo que os municípios contemplados possuem, em média, mais técnicos do que os demais municípios do estado;
- Os extensionistas atuam em várias fases da implementação do programa, desde a articulação com agricultores familiares, apoio no planejamento da produção e assistência técnica para o plantio.
- Foram realizadas 28.709 visitas pelos extensionistas relacionados ao PAA entre 2018 e 2022, nos municípios contemplados pelo programa. As visitas envolvem tanto a divulgação do programa, quanto dúvidas administrativas e assistência técnica para produção.
- Atuação em nível regional, considerando que as unidades regionais conseguem pensar em uma atuação coordenada para atuação com todos os municípios que participam do programa;
- O Escritório Central da 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.



DIMENSÃO IMPLEMENTAÇÃO



- Coordenadores municipais estão vinculados em sua maioria, à secretaria de agricultura (69,1%), sendo que um percentual baixo possui ensino superior completo (34,5%), do sexo feminino (52,7%), cor branca (56,4%);
- Atuação do coordenador municipal 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;

Pontos importantes para a atuação das prefeituras municipais:

- escoamento da produção: apoio municipal com logística e transporte: imprescindível para o efetivo funcionamento do programa ao longo de toda a cadeia produtiva da agricultura familiar;
- Existência de Banco de Alimentos: essa estrutura nos municípios é fundamental para o recebimento, armazenamento, elaboração e distribuição das cestas.
- A disponibilização de maquinário aos agricultores familiares potencializa o resultado da produção.

Pontos de aprimoramento para a atuação das prefeituras municipais:

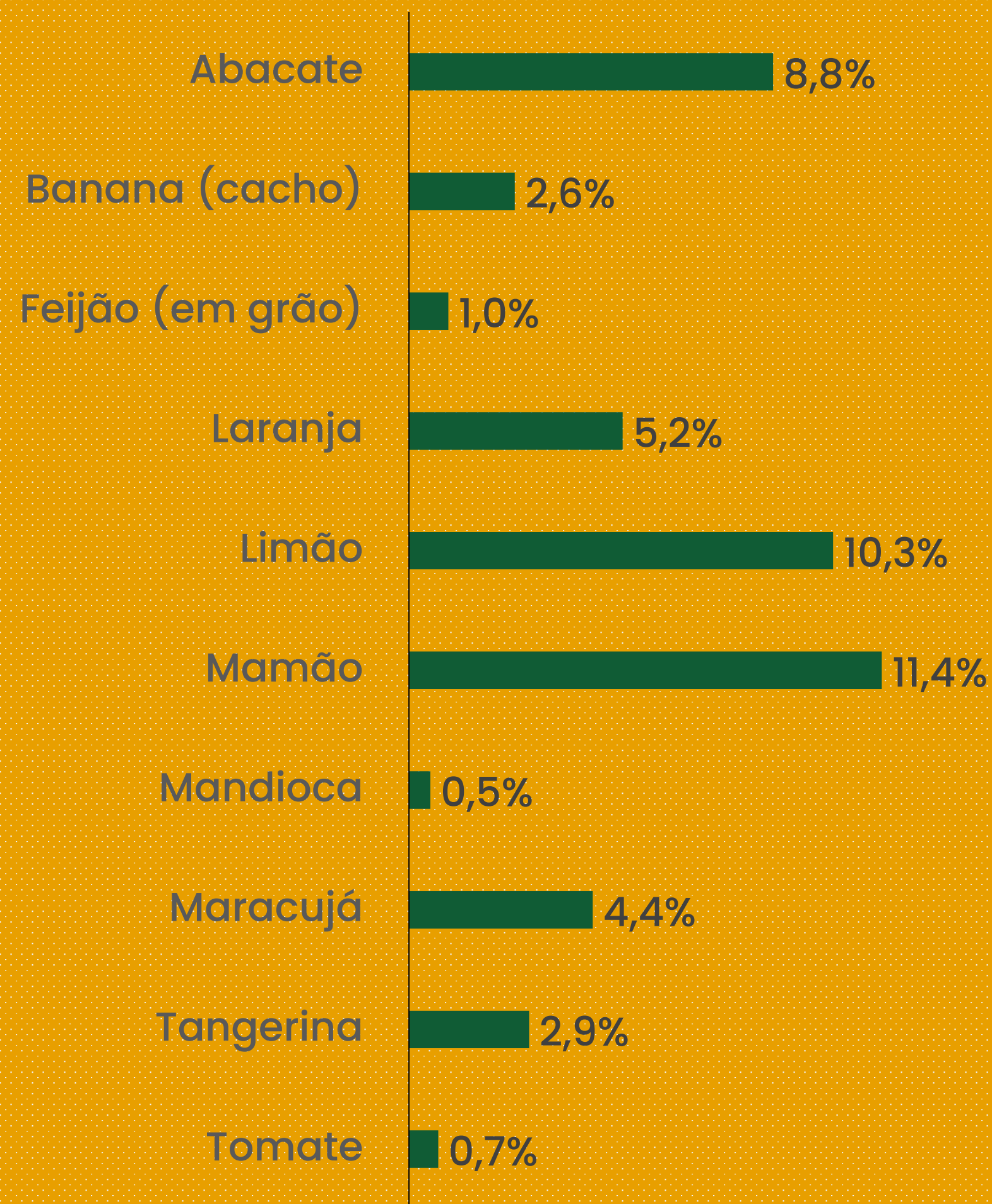
- Dificuldade em fazer o planejamento do município no sistema do programa, o que dificulta também o monitoramento e a avaliação da execução. A principal dificuldade é fazer um pareamento entre o volume de alimentos recebidos, o estoque e o que já foi destinado para as entidades;
- Capacitação dos coordenadores municipais em relação aos objetivos e execução do programa.

DIMENSÃO

IMPACTO PARA OS AGRICULTORES

- O programa consegue abarcar agricultores de diferentes portes de produção. Hortaliças são os alimentos com maior adesão pelos agricultores.
- 32% dos agricultores beneficiados participaram em mais de uma portaria do programa. O valor médio recebido por agricultor foi de R\$ 3,8 mil por portaria.
- O número de gêneros alimentícios máximo entregues por município variou de 41 a 47. A banana se mostrou muito rentável no programa, tendo a maior quantidade produzida e preço por kg acima da média dos demais produtos.
- Os produtos financiados pelo PAA tem um percentual significativo dentro do total produzido nos municípios contemplados de 2018 a 2022, com destaque para a produção de mamão e limão representando 11,4% e 10,3%, respectivamente, conforme o Gráfico 1.
- Em 2022, o PAA remunerou melhor os agricultores que o mercado mineiro. Em uma cesta de 12 produtos analisados, os preços pagos pelo PAA eram 37% maiores que a média do estado.
- Em média, o programa beneficiou 12,8% dos agricultores registrados nos municípios, sendo que nove municípios (5% do total de beneficiados) contemplaram mais de 40% dos seus agricultores pelo programa.
- Na percepção dos atores locais da implementação, jovens e mulheres são as categorias de público prioritário com melhores resultados no âmbito da inserção produtiva, não tendo o mesmo impacto para indígenas e quilombolas. Os mesmos afirmam que o programa tem impacto significativo sobre a renda familiar dos agricultores beneficiados, tendo o principal impacto a aquisição de insumos para a produção.

GRÁFICO 1 | Percentual da quantidade entregue de alimentos no PAA em relação a produção total do município – 2018 a 2022



DIMENSÃO

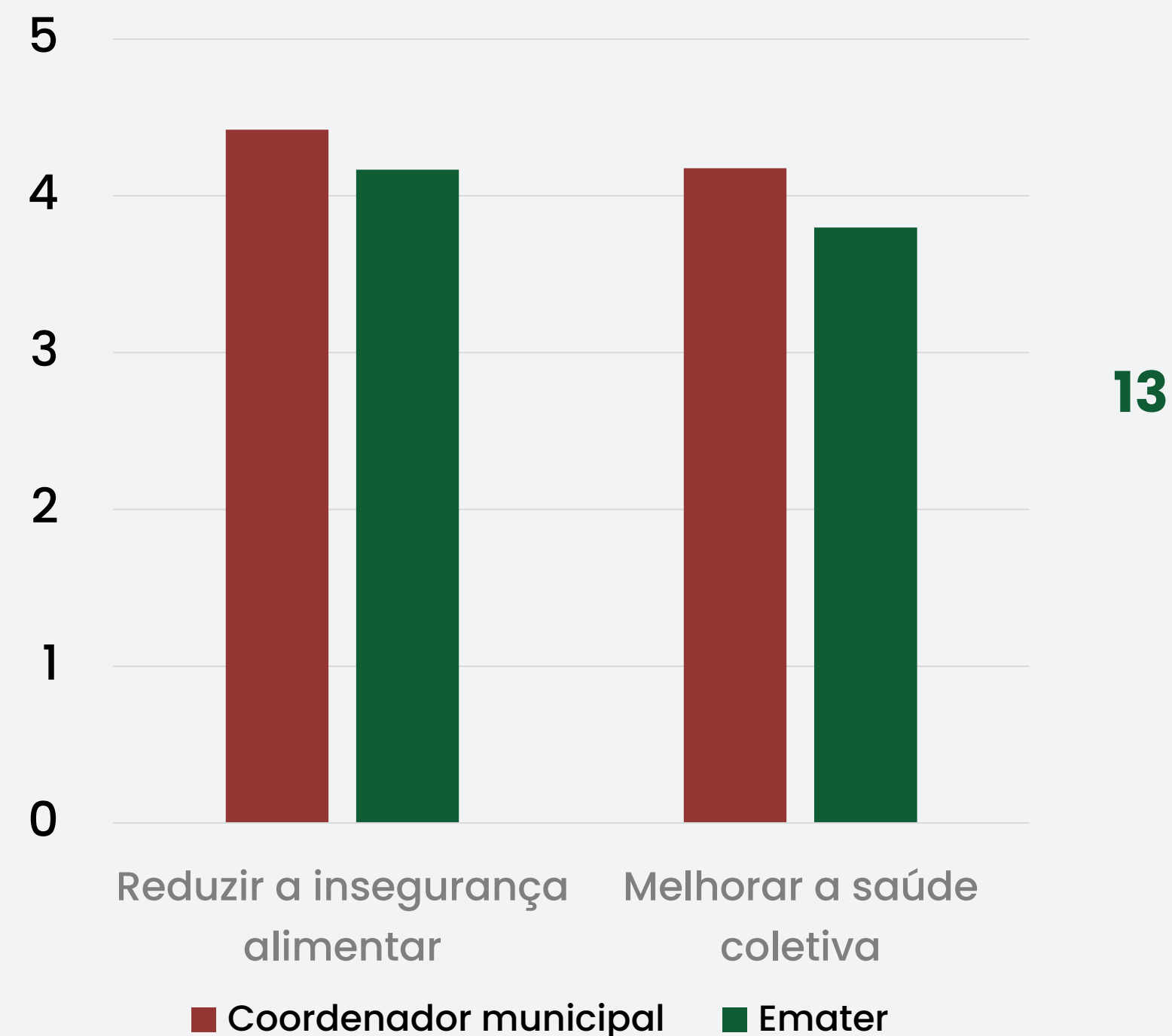
IMPACTO NA REDUÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR

O impacto do programa para atenuar a situação de insegurança alimentar depende de alguns fatores:

- A qualidade da implementação do programa pelos atores 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;
- A infraestrutura do município para execução da política de assistência social, a exemplo da estruturação dos CRAS, CREAS e existência de banco de alimentos.

- Os coordenadores municipais e os técnicos da Emater percebem que o PAA é importante para a redução da insegurança alimentar e para a melhora da saúde coletiva, avaliando esses dois pontos com uma nota média em torno de 4 em uma escala de 1 a 5, conforme mostra o Gráfico 2.
- Os coordenadores municipais evidenciam um impacto relevante do programa no combate à fome, no estímulo a uma nutrição adequada e na produção de alimentos saudáveis.
- Entre 2018 e 2022, mais de 64% das instituições que receberam alimentos produzidos por recursos do PAA eram de assistência social, tais como associações beneficentes, de apoio ao idoso, de amparo à criança e outras categorias.
- As instituições e famílias beneficiárias recebem com certa regularidade (73% recebem duas ou mais vezes por mês). No entanto, o período de participação varia entre seis meses e um ano, e após isso, o fornecimento de alimentos é descontinuado.

GRÁFICO 2 | Percepção dos coordenadores e técnicos da Emater sobre o impacto do programa nos beneficiários consumidores



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

RECOMENDAÇÕES

ESFORÇOS

INTERNOS

- Aprimorar os critérios para seleção de municípios
- Explicitar parâmetros mínimos para definição de coordenadores municipais
- Fomentar a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)
- Fomentar a adesão a modalidade de compra institucional da agricultura familiar com recursos do município
- Estabelecer diretrizes para a doação de alimentos, por ordem de prioridade dos beneficiários consumidores
- Aprimorar o processo de gestão de informação
- Capacitar coordenadores municipais em temas sensíveis a implementação a nível local
- Articular a implementação do programa com outros programas de acesso a mercados para agricultores familiares

ESFORÇOS

EXTERNOS

- Ampliação da equipe do programa: SEAPA e EMATER
- Fomento na interlocução com o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais (Consea-MG)
- Integração com outras áreas do Estado: juntamente com a possibilidade de integrar os produtores agrícolas beneficiados pelo PAA a outros programas da SEAPA
- Elaborar estratégias de continuidade do programa para atendimento contínuo aos beneficiários produtores e consumidores
- Estudar mecanismos de compra institucional da agricultura familiar com recursos estaduais

