



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR(PAA): UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DO ÓRGÃO PÚBLICO COMPRADOR

GEORGE AZEVEDO, ÉLVIA FADUL, MARIA ELISA HUBER PESSINA,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar(PAA): uma análise a partir da perspectiva do Órgão Público Comprador

RESUMO

Uma vez verificado que existem diversos estudos que analisaram o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) sob a perspectiva dos agricultores familiares ou do desenvolvimento local, este trabalho visa contribuir com o debate trazendo a perspectiva do órgão público comprador. Para tal, analisou-se a implantação da modalidade Compra Institucional do PAA, para atender as demandas de gêneros alimentícios das Organizações Militares (OM) da Marinha em Salvador, no que tange: 1) aos custos de aquisições; e 2) à avaliação do desempenho dos fornecedores. Fez-se uma comparação do custo dos gêneros das Chamadas Públicas do PAA em relação aos valores das propostas classificadas por meio de licitação convencional. Como resultado, observou-se que, em média, os preços dos gêneros fornecidos pela agricultura familiar estavam mais caros do que os fornecidos pelo mercado convencional, entretanto, em média, mais baratos quando em comparação a outros produtos orgânicos ou agroecológicos do mercado convencional. Na avaliação do desempenho dos fornecedores, o estudo verificou que alguns indicadores receberam avaliações positivas, enquanto outros receberam pontuações muito baixas.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Programa de Aquisição de Alimentos. Compra Institucional. Compras Públicas. Marinha do Brasil.

Introdução:

O fortalecimento da agricultura familiar representa uma opção estratégica para a geração de empregos e renda, bem como para a garantia de abastecimento alimentar do país (ABRAMOVAY, 2007; GRISA e SCHNEIDER, 2015). Diante disso, o Brasil buscou criar, historicamente, políticas públicas que promovessem a produção e comercialização dos produtos da agricultura familiar, por meio de apoio aos pequenos agricultores e intermediação para que sua produção chegue ao mercado (YAZBEK, 2004).

Dentre tais políticas públicas, destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), instituído pelo artigo 19, da Lei Federal nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que visa criar condições para a comercialização da produção dos pequenos agricultores familiares por meio das compras institucionais (GRISA, 2012). O diferencial deste Programa é que ele permite que os agricultores vendam seus produtos às instituições públicas, conectando grandes fontes previsíveis de demanda institucional de produtos agrícolas aos pequenos agricultores familiares, reduzindo riscos, incentivando a melhoria na qualidade do produto, gerando empregos, diminuindo o êxodo rural, aumentando a renda e reduzindo a pobreza no meio rural (INTERNATIONAL POLICY CENTER - IPC-IG, 2013).

Em função disso, o PAA é considerada a principal ação do Programa Fome Zero¹ voltado para a agricultura familiar, visto como inovador ao focar a comercialização dos alimentos oriundos da agricultura familiar e articulá-la a outras políticas, como a merenda escolar, a criação de estoques de alimentos e a assistência alimentar (MULLER; SILVA; SCHNEIDER, 2012).

Em 2013, a modalidade Compra Institucional² ganhou força a partir do Decreto nº 8.473 (BRASIL, 2015a), o qual determinou que, do total de recursos do exercício financeiro destinados à aquisição de gêneros alimentícios pelas entidades da Administração Pública Federal, pelo menos 30% (trinta por cento) deve ser destinado à aquisição de produtos da agricultura familiar.

Apesar da grande quantidade de estudos que vem sendo desenvolvidos no Brasil sobre o PAA, a maioria deles remete à perspectiva dos benefícios e desafios para os agricultores familiares, assim como, aos impactos do programa para a segurança alimentar e nutricional do país ou para o desenvolvimento local (PESSINA, 2020). Sob outro olhar, este trabalho busca analisar a implantação do PAA pela perspectiva do órgão público comprador dos produtos advindos da agricultura familiar. Para isso, é analisado a implantação da modalidade Compra Institucional do PAA para atender as demandas das Organizações Militares (OM) da Marinha em Salvador, buscando-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais os resultados da implantação da modalidade Compra Institucional do PAA nas Organizações Militares da Marinha em Salvador, no que tange aos custos de aquisição e desempenho dos fornecedores?

1. A Agricultura Familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

O Censo Agropecuário de 2017, do IBGE, por meio de seus dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), demonstra a importância da agricultura familiar para o Brasil. De acordo com o censo, 77% dos estabelecimentos agrícolas do Brasil referem-se à agricultura familiar. Esses estabelecimentos são responsáveis por 23% da produção total de produtos agropecuários do país e, anualmente, são responsáveis por 48% do valor da produção de café e banana, 80% do valor da produção da mandioca, 42% da produção do feijão e 69% da produção do abacaxi (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

¹ O Programa Fome Zero foi um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

² A execução do PAA pode ser feita por meio de 6 (seis) modalidades: Compra com Doação, Compra Direta, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Apoio à Formação de Estoques, Compra Institucional e Aquisição de Sementes (BRASIL, 2012a).

O setor é importante na geração de empregos e na produção de alimentos, especialmente voltada para o consumo próprio, além de contribuir para a redução do êxodo rural e para geração de riqueza de forma geral para o país (AQUINO; SCHEIDER, 2015).

Em 2003, com a estratégia de fortalecimento da agricultura familiar, de construção de uma política nacional de segurança alimentar e combate à exclusão social, criou-se o Programa Fome Zero. Como ação estruturante do Fome Zero, foi criado o PAA, uma novidade em relação a outras políticas públicas já existentes para a agricultura familiar, articulando questões como merenda escolar, distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (MÜLLER; SILVA; SCHNEIDER, 2012; BRASIL, 2003b).

Ao longo do tempo, o PAA foi regulamentado por diversos decretos³. Conforme o artigo 17, do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, o PAA é organizado por meio de seis modalidades: Compra com Doação, Compra Direta, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Apoio à Formação de Estoques, Compra Institucional e Aquisição de Sementes. (BRASIL, 2012a). Os limites de participação dos beneficiários e organizações fornecedoras para cada modalidade, assim como suas características foram estabelecidos pelo artigo 19 deste Decreto.

Criada por meio do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, a modalidade Compra Institucional, objeto de análise deste artigo, é definida como compra da agricultura familiar realizada por meio de Chamada Pública para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão, entidade ou instituição da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2012a), sendo permitido ao Poder Executivo comprar alimentos do PAA por meio de dispensa de procedimento licitatório.

A Lei nº 8.666 de 1993, sempre foi um forte obstáculo para os agricultores familiares, restringindo sua participação diante da concorrência com os segmentos empresariais, com produções em maior escala e custos de produção menores (TRICHES; GRISA, 2015). A modalidade Compra Institucional ameniza as limitações de comercialização encontradas pela agricultura familiar e ajuda a viabilizar a inserção dos produtos da agricultura familiar nos mercados institucionais, principalmente de pequenos produtores, organizados em associações e cooperativas. Autoriza-se a aquisição de produtos agroecológicos ou orgânicos da agricultura

³ Ainda em 2003, ano de sua instituição, pelo Decreto nº 4772, de 2 de julho de 2003, revogado pelo Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006, que foi revogado em 7 de maio, de 2008, pelo Decreto nº 6447, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, vigente até hoje.

familiar com um acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais (DIAS; ROCHA, 2015).

Posteriormente, o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, estabeleceu que, em relação ao total de recursos do exercício financeiro destinados à aquisição de gêneros alimentícios pelas entidades da Administração Pública Federal, pelo menos, 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar e equiparados. Sendo assim, a Compra Institucional se tornou obrigatória para órgãos da Administração Pública Federal que fornecem refeições, como presídios, refeitórios de escolas, hospitais, organizações militares, entre outros (BRASIL, 2015a).

Ressalta-se que os órgãos e entidades compradores, conforme estabelecido no artigo 2º, do Decreto nº 8.473, poderão deixar de observar o percentual de 30% previsto nos seguintes casos:

- I - não recebimento do objeto, em virtude de desconformidade do produto ou de sua qualidade com as especificações demandadas;
- II - insuficiência de oferta na região, por parte de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários para fornecimento dos gêneros alimentícios demandados; ou
- III - aquisições especiais, esporádicas ou de pequena quantidade, na forma definida pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Assim, o Decreto nº 8.473 permitiu ao mercado institucional, que até sua aprovação realizava processo licitatório baseado na Lei nº 8.666, a compra de alimentos diretamente das mãos dos agricultores familiares, proporcionando o incentivo à agricultura familiar a desburocratização do processo de aquisição e o apoio à comercialização desenvolvida pelos pequenos produtores, desde que os preços não ultrapassem até 30% em relação aos valores estabelecidos para produtos convencionais (PICCIN *et al.*, 2010).

O referido Decreto estabeleceu que a demanda de compra dos alimentos da agricultura familiar deve ser divulgada por meio de uma Chamada Pública. O edital da Chamada poderá classificar as propostas segundo os seguintes critérios de priorização: agricultores familiares do município; comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas; assentamentos da reforma agrária; grupos de mulheres; produção agroecológica ou orgânica.

2. Análise das Chamadas Públicas do Centro de Intendência da Marinha em Salvador

O processo de implementação do PAA na Marinha, por meio da modalidade Compra Institucional, iniciou-se em 2017, diante da necessidade de atender ao Decreto Federal nº 8.473 (BRASIL, 2015a). Conforme fora mencionado, este decreto estabelece, no âmbito da

Administração Pública Federal, um percentual mínimo destino à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações.

Na cidade de Salvador, o Centro de Intendência da Marinha em Salvador (CeIMSa) foi o responsável pela implantação da modalidade Compra Institucional para atender as demandas de gêneros das OM da Marinha sediadas na área de jurisdição do Comando do 2º Distrito Naval (Com2ºDN).

No quadro 1, apresenta-se um resumo das Chamadas Públicas do CeIMSa, especificando-se a vigência, o valor estimado ofertado e a quantidade de itens disponibilizados em cada uma delas.

Quadro 1 - Resuma das Chamadas Públicas realizadas pelo Centro de Intendência da Marinha em Salvador

Chamada Pública	Vigência	Valor Estimado Ofertado	Quantidade de Itens Ofertados
01/2017	03/01/2018 a 02/07/2018	R\$ 192.288,38	32
01/2018	27/08/2018 a 27/02/2019	R\$ 263.806,98	42
01/2019	30/05/2019 a 30/11/2019	R\$ 263.806,98	42
01/2020	13/02/2020 a 13/08/2020	R\$ 828.061,52	41
01/2021	22/12/2021 a 31/07/2022	R\$ 415.807,92	27

Fonte: Elaborado pelos Autores (2021)

Para levantar dados relativos à primeira dimensão de análise da pesquisa - avaliação dos fornecedores – adaptou-se a ficha avaliativa de fornecedores proposta por Tanaca (2012), pormenorizada mais adiante neste artigo, encaminhando-a aos responsáveis das organizações militares sob a jurisdição do Com2ºDN que realizam aquisições de produtos da agricultura familiar.

Para verificar a segunda dimensão - custo de aquisição - optou-se por realizar uma comparação do custo dos gêneros alimentícios constantes das Chamadas Públicas em relação aos valores das propostas classificadas para fornecimento dos mesmos itens em processo convencional de licitação, o chamado Pregão Eletrônico. Para tal comparação, foram utilizados os resultados de duas Chamadas Públicas e de dois Pregões Eletrônicos realizados pelo CeIMSa. Foram escolhidas as duas últimas Chamadas Públicas, as de nº 1/2020 e 1/2021, por serem as mais recentes, comparados com os Pregões Eletrônicos nº 18/2019 e nº 06/2021, respectivamente (escolhidos em virtude de sua vigência ser a mais próxima das Chamadas Públicas analisadas).

Os dados foram consolidados, contendo as seguintes informações: os itens ofertados na Chamada Pública (descrição resumida dos gêneros alimentícios); unidade de fornecimento; valor unitário da proposta vencedora; valor unitário dos itens registrados no Pregão Eletrônico;

a diferença, em valor, entre os itens nos dois processos; e a diferença em percentual, conforme modelo abaixo.

Quadro 2 - Comparativo de custos: Chamada Pública X Processo Convencional

Item	Descrição	UF	Valor unitário Chamada Pública	Valor unitário Pregão Eletrônico	Diferença (R\$)	Diferença (%)
01						

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Quanto à avaliação do desempenho dos fornecedores, Tanaca (2012) desenvolveu um *scorecard* em que os fornecedores, por meio dos indicadores de *uniformidade*, de *nível de maturação*, *pragas e doenças*, de *pontualidade* e de aspectos referentes à *entrega completa e entrega futura*, podem ser avaliados com notas que variaram de 1 a 7, sendo a nota 1 atribuída a um péssimo desempenho, e a nota 7, a um ótimo desempenho.

Para Tanaca (2012), o indicador uniformidade tem como objetivo avaliar a homogeneidade das entregas, levando em consideração características como tamanho, cor e peso. O indicador de maturação visa avaliar o processo de amadurecimento do alimento, informação importante para determinar o período de consumo e a forma como o gênero será consumido. A avaliação do indicador de pragas e doenças tem como objetivo a identificação de pragas/doenças, evitando sua propagação para outros produtos armazenados. A pontualidade está relacionada ao cumprimento da entrega do pedido no período estipulado, uma vez que atrasos na entrega podem resultar em inúmeros problemas para o órgão comprador, como por exemplo, afetar o planejamento do cardápio, gerar uma alteração de última hora ou a substituição de um produto por outro de teor nutricional distinto. A entrega completa avalia se o recebimento dos produtos está conforme a solicitação do órgão comprador. Por fim, o indicador de entrega futura diz respeito à capacidade de atendimento a pedidos posteriores.

Tanaca (2012) estabeleceu pesos diferentes para cada indicador. Por exemplo, quando um fornecedor apresenta um desempenho ótimo no indicador *uniformidade*, ele receberá a nota 7. Este indicador possui peso 2, assim, o *score* máximo resultante da avaliação deste indicador é 14. Aos indicadores *uniformidade*, *nível de maturação*, *pontualidade* e *entrega completa* foi atribuído peso 2 para o cálculo do *score*. Isso porque a autora considerou que esses indicadores são os mais importantes para a gestão do fornecimento. Os demais indicadores, *pragas e doenças* e *entrega futura*, receberam peso 1. Assim, o resultado total pode variar de 10 a 70. Por fim, a autora elaborou uma planilha para classificar os fornecedores, de acordo com o desempenho da entrega. A classificação foi dividida em 5 (cinco) categorias, de A (Ótimo) a E (Irregular), conforme está demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 1 -Classificação do Fornecedor

Percentual	Classificação	Avaliação
Acima de 57	A	Ótimo
$43 \leq ADF < 56$	B	Bom
$29 \leq ADF < 42$	C	Médio
$15 \leq ADF < 28$	D	Regular
$ADF \leq 10$	E	Irregular

Fonte: Tanaca (2012).

A avaliação foi realizada sobre o processo de aquisição, considerando o desempenho de todos os fornecedores, e não, a condição da entrega e de um fornecedor em específico. As Fichas de Avaliação da Chamada Pública foram encaminhadas às OM que utilizaram a Chamada Pública e foi solicitado que fossem respondidas pelos elementos organizacionais envolvidos no processo de realizar pedidos, recebimento e conferência dos itens fornecidos pela agricultura familiar, durante o período de vigência da Chamada Pública (CP).

3. Resultados encontrados

3.1 CUSTOS DE AQUISIÇÃO

Quanto ao custo de aquisição, realizou-se uma análise do custo dos gêneros das Chamadas Públicas em comparação aos valores das propostas classificadas para fornecimento do mesmo item no processo convencional de licitação. Para tal, os resultados de duas Chamadas Públicas e dois Pregões Eletrônicos realizados pelo CeIMSa foram analisados.

Os dados foram consolidados em dois quadros, contendo as seguintes informações: os itens ofertados na Chamada Pública realizada (descrição resumida dos gêneros alimentícios); unidade de fornecimento; valor unitário da proposta vencedora da Chamada Pública; valor unitário dos itens registrados no Pregão Eletrônico; a diferença, em valor, entre os itens nos dois processos; e essa diferença em percentual.

Na comparação dos custos da Chamada Pública nº 1/2020 e do Pregão Eletrônico nº 18/2019, foram excluídos 10 (dez) itens, que constavam apenas em um dos processos. Assim, dos 41 (quarenta e um), apenas 31 (trinta e um) foram utilizados nas análises.

Em relação ao custo dos produtos tanto na Chamada Pública nº 1/2021 quanto no Pregão Eletrônico nº 6/2021, foram excluídos 03 (três) itens, que somente constavam em um dos processos.

Os dados demonstram uma grande variação de preços quando comparamos os valores pagos ao mercado convencional e aos agricultores familiares. É possível observar que, de maneira geral, o custo de aquisição de produtos da agricultura familiar se mostra maior que o dos gêneros adquiridos no mercado convencional.

Na comparação dos preços da Chamada Pública nº 1/2020 com os do Pregão Eletrônico nº 18/2019, observamos que apenas o custo de aquisição de 05 (cinco) produtos está superior aos praticados pela agricultura familiar, correspondendo a 16,12% do total de gêneros analisados. As diferenças de preços à maior que os da referida Chamada foram de R\$ 0,06, R\$ 0,82, R\$ 1,89, R\$ 0,55 e R\$ 35,48, sendo que o percentual mais significativo encontrado foi o do item castanha de caju: 94,56% mais caro.

Por outro lado, o custo total de 26 (vinte e seis) produtos da agricultura familiar registrados nessa mesma Chamada Pública superou o dos mesmos itens fornecidos pelo processo convencional, um percentual de 83,87% dos produtos. A diferença de valores variou de 3,20% a 70,37%, concluindo que, nesta chamada analisada, os preços dos gêneros comercializados pela agricultura familiar estão 32,80% mais caros do que os oferecidos no mercado convencional.

Já confrontando os preços contidos na Chamada Pública nº 1/2021 e no Pregão Eletrônico nº 6/2021, podemos observar que o custo de todos os itens (100%) desta Chamada Pública é superior ao do mercado convencional, uma diferença de custo que varia de 11,86% a 57,63%. Ou seja, em média, os preços dos gêneros registrados nesta segunda Chamada analisada estão 41,64% mais caros do que os fornecidos pelo mercado convencional.

Entretanto, apesar da diferença do custo de aquisição significativa, não quer dizer que os preços das chamadas públicas estão altos ou superfaturados. Conforme estabelece a Lei nº 12.512 (BRASIL, 2011), a aquisição de alimentos da agricultura familiar, no âmbito da modalidade Compra Institucional do PAA, será realizada com dispensa do procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local, tendo de ser aferidos e definidos segundo metodologia regulamentada por meio de Resolução GGPA n° 50 (BRASIL, 2012b).

Tal Resolução estabelece que, para a definição dos preços de aquisição dos produtos da agricultura familiar, o órgão responsável deverá realizar, no mínimo, 3 (três) pesquisas de produtos *orgânicos ou agroecológicos*, devidamente documentadas no mercado local ou regional. No caso de impossibilidade de realiza-las, está prevista a utilização do custo de aquisição de produtos convencionais acrescido em 30% do preço.

Ao analisar os editais das Chamadas Públicas nº 01/2020 e 01/2021, foi possível verificar que os preços de referência da Administração para os produtos orgânicos ou agroecológicos foram estabelecidos por meio das seguintes pesquisas: no sistema Painel de Preços, desenvolvido pela Secretaria de Gestão – SEGES do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; no sítio ‘Preço da Hora Bahia’, da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ-BA); e no sítio “Preço Ceasa”, acessível em www.prececeasa.com.br.

No quadro abaixo, encontra-se a comparação entre o valor de referência da Administração para produtos orgânicos e agroecológicos e o das propostas vencedoras da Chamada Pública nº 01/2020, demonstrando o desconto obtido no processo, em R\$ e percentual.

Quadro 03 - Desconto sobre o preço de referência da Chamada Pública 1/2020

tem	Descrição	Valor de Referência da Administração	Valor das propostas vencedoras da Chamada Pública 01/2020	Desconto sobre o preço de referência (R\$)	Desconto sobre o preço de referência (%)
01	Abóbora <i>in natura</i>	R\$ 2,86	R\$ 1,70	1,16	40,56
02	Aipim <i>in natura</i>	R\$ 2,08	R\$ 1,69	0,39	18,75
03	Alface Americana	R\$ 5,50	R\$ 5,50	0,00	0,00
04	Alface lisa	R\$ 4,24	R\$ 4,20	0,04	0,94
05	Banana da Terra	R\$ 2,75	R\$ 2,50	0,25	9,09
06	Banana Prata	R\$ 4,17	R\$ 3,00	1,17	28,06
07	Batata Doce	R\$ 2,64	R\$ 2,10	0,54	20,45
08	Batata Inglesa	R\$ 3,49	R\$ 2,70	0,79	22,64
09	Beterraba	R\$ 3,27	R\$ 2,30	0,97	29,66
10	Brócolis	R\$ 7,22	-	-	-
11	Cebola	R\$ 3,48	R\$ 2,50	0,98	28,16
12	Cebolinha	R\$ 9,24	R\$ 8,00	1,24	13,42
13	Cenoura	R\$ 2,70	R\$ 2,20	0,50	18,52
14	Coentro	R\$ 9,91	R\$ 8,00	1,91	19,27
15	Couve-manteiga	R\$ 2,02	R\$ 2,00	0,02	0,99
16	Couve-flor	R\$ 11,55	R\$ 9,00	2,55	22,08
17	Inhame	R\$ 4,40	R\$ 3,99	0,41	9,32
18	Laranja	R\$ 2,44	R\$ 2,00	0,44	18,03
19	Limão Taiti	R\$ 3,67	R\$ 3,00	0,67	18,26
20	Mamão Formosa	R\$ 4,39	R\$ 2,90	1,49	33,94
21	Melancia	R\$ 1,67	R\$ 0,89	0,78	46,71
22	Pepino	R\$ 4,05	R\$ 2,60	1,45	35,80
23	Pimentão verde	R\$ 4,32	R\$ 3,00	1,32	30,56
24	Quiabo	R\$ 5,50	R\$ 3,50	2,00	36,36
25	Repolho verde	R\$ 2,56	R\$ 2,33	0,23	8,98

26	Tangerina Pokan	R\$ 3,18	R\$ 2,89	0,29	9,12
27	Tomate	R\$ 3,58	R\$ 2,89	0,69	19,27
28	Vagem comum	R\$ 6,60	R\$ 5,50	1,10	16,67
29	Castanha de caju	R\$ 37,52	R\$ 37,52	0,00	0,00
30	Farinha de mandioca	R\$ 5,83	R\$ 4,99	0,84	14,41
31	Farinha de tapioca (500g)	R\$ 7,70	R\$ 5,90	1,80	23,38
32	Polpa fruta – acerola/umbu	R\$ 9,45	R\$ 5,40	4,05	42,86
33	Polpa fruta – manga/goiaba	R\$ 9,55	R\$ 4,90	4,65	48,69

34	Polpa de fruta – cajá/caju	R\$ 9,42	R\$ 5,40	4,02	42,68
35	Iogurte integral - 100g	R\$ 2,33	R\$ 2,15	0,18	7,73
36	Suco natural - 200ml	R\$ 1,61	R\$ 1,45	0,16	9,94
37	Mel de abelha – 360ml	R\$ 16,50	R\$ 15,00	1,50	9,09
38	Fubá de milho – 500g	R\$ 3,18	R\$ 3,10	0,08	2,52
39	Achocolatado – 1kg	R\$ 14,07	R\$ 10,90	3,17	22,53
40	Espinafre - kg	R\$ 20,43	R\$ 12,00	8,43	41,26
41	Rúcula - kg	R\$ 12,20	R\$ 9,00	3,20	26,23

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Os dados do quadro 03 demonstram que, com exceção do item 10 (brócolis), que não houve proposta classificada, e do produto *alface americana*, cujo valor da proposta classificada foi igual ao do preço de referência, as propostas foram homologadas com desconto a menor em relação ao valor médio praticado pelos fornecedores de produtos orgânicos ou agroecológicos da região. Os descontos variaram de 0,99% a 48,69%, sendo que a média do desconto foi de 21,75%.

O quadro abaixo faz a comparação entre o valor de referência da Administração para produtos orgânicos ou agroecológicos e o das propostas vencedoras da Chamada Pública 01/2021, demonstrando o desconto obtido no processo, em R\$ e percentual. Nesta análise, todas as propostas classificadas ficaram abaixo do valor de referência em questão. Os descontos variaram de 1,02% a 41,76%, sendo que a média do desconto foi de 19,37%:

Quadro 04 - Desconto sobre o preço de referência da Chamada Pública 1/2021

Item	Descrição	Valor de Referência da Administração	Valor das propostas vencedoras da Chamada Pública 01/2021	Desconto sobre o preço de referência (R\$)	Desconto sobre o preço de referência (%)
01	Abóbora <i>in natura</i>	3,87	2,50	1,37	35,40
02	Aipim <i>in natura</i>	3,25	2,40	0,85	26,15
03	Alface Americana	9,15	8,00	1,15	12,57
04	Alface lisa	7,88	7,80	0,08	1,02
05	Banana da Terra	6,01	3,50	2,51	41,76
06	Banana Prata	4,70	2,85	1,85	39,36
07	Batata Doce	4,10	2,80	1,3	31,71
08	Beterraba	3,95	2,95	1	25,32
09	Brócolis	12,25	12,00	0,25	2,04
10	Cebola	4,00	2,99	1,01	25,25
11	Cebolinha	11,75	11,00	0,75	6,38
12	Cenoura	4,47	2,99	1,48	33,11
13	Coentro	11,90	11,00	0,9	7,56
14	Couve	11,32	11,00	0,32	2,83
15	Farinha de mandioca	5,84	4,95	0,89	15,24
16	Farinha de tapioca	8,61	7,85	0,76	8,83
17	Fubá de milho	4,94	-	-	-

18	Inhame	5,34	5,09	0,25	4,68
19	Laranja pera	3,16	2,50	0,66	20,89
20	LimãoTaiti	4,47	3,9	0,57	12,75
21	Mamão formosa	3,44	3,2	0,24	6,98
22	Melancia	1,91	1,49	0,42	21,99
23	Pepino comum	3,88	2,90	0,98	25,26
24	Pimentão verde	4,36	3,90	0,46	10,55
25	Repolho verde	4,34	2,95	1,39	32,03
26	Tangerina	4,64	3,50	1,14	24,57
27	Tomate	5,66	3,99	1,67	29,51

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

3.2 DESEMPENHO DOS FORNECEDORES

Para a coleta de dados, aplicou-se a Ficha de Avaliação de Desempenho do Fornecedor, durante o mês de dezembro de 2021, obtendo o retorno de 13 (treze) fichas preenchidas, todas computadas nos resultados deste estudo.

Em relação a Chamada Pública nº 1/2021, esta teve o certame encerrado em dezembro de 2021. Em virtude de nenhuma aquisição ter sido realizada pelas OM participantes no ano de 2021, não foi possível realizar a avaliação destas entregas, restringindo-se o estudo, nesta categoria, à análise dos fornecedores da Chamada Pública 01/2020

As informações resultantes foram transferidas para uma planilha eletrônica, a fim de definir o *score* e realizar a classificação da Chamada Pública 01/2020. Aos indicadores *Uniformidade, Nível de Maturação, Pontualidade e Entrega Completa*, foi atribuído peso 2; aos demais indicadores, *Pragas e Doenças e Entrega Futura*, peso 1. É oportuno lembrar que a variação possível de *score* para os indicadores de peso 1 é de 1 a 7 e, para os de peso 2, é de 2 a 14, sendo que o resultado total da avaliação feita por cada respondente pode variar de 10 a 70.

Quadro 05 - Classificação dos Fornecedores da Chamada Pública 01/2020

Chamada Pública 01/2020								
Respondentes	Indicadores						*Score	**Avaliação
	IU	IGM	IPD	IP	IEC	IEF		
Respondente 1	10	10	2	6	6	6	40	C
Respondente 2	12	12	3	6	6	5	44	B
Respondente 3	12	10	2	6	4	6	40	C
Respondente 4	10	10	2	4	4	6	36	C
Respondente 5	10	12	3	8	4	5	42	C
Respondente 6	10	14	3	6	6	5	44	B
Respondente 7	12	10	2	6	6	5	41	C
Respondente 8	12	10	2	4	6	5	39	C
Respondente 9	10	10	3	4	4	4	35	C

Respondente 10	10	12	1	8	4	6	41	C
Respondente 11	8	12	1	6	4	6	37	C
Respondente 12	10	14	3	4	2	5	38	C
Respondente 13	10	12	4	4	2	5	37	C

Fonte: Dados da Pesquisa.

*Score: Acima de 57: A; 43 a 56: B; 29 a 42: C; 15 a 28: D; e 0 a 10: E.

**Avaliação: A – Ótimo; B – Bom; C – Médio; D – Regular; e E – Irregular.

Com base nos dados do quadro 05, em se tratando da avaliação realizada pelos respondentes, do total de respondentes, 15,38% (02 - dois) atribuíram pontos correspondentes a uma avaliação Boa, enquanto 84,62% (11 - onze) avaliaram todo o processo de aquisição como sendo de nível Médio.

A categoria *Uniformidade* (peso 02) recebeu pontos entre 4 e 6, ficando como segundo indicador melhor avaliado, atrás apenas do *Grau de Maturação*. Com ele, busca-se identificar a entrega de produtos homogêneos em si, considerando características como maturação, cor, tamanho e peso. A avaliação dos fornecedores evidencia que os da Chamada Pública conseguiram, na maioria das vezes, entregar seus produtos de maneira uniforme.

Grau de Maturação (peso 02) foi o indicador que recebeu as melhores avaliações, entre 5 e 7 pontos. A maturação do produto é importante para determinar o seu período de consumo ou, sua forma de processamento que, dependendo do grau, os produtos adquiridos deverão ser consumidos imediatamente ou podem ser estocados para consumo ou processamento futuro. Os editais de chamadas públicas determinam que os produtos entregues devem ser frescos, sem pontos de podridão. Pela avaliação do indicador em questão, os fornecedores não tiveram problemas para atender ao requisito estabelecido.

O indicador *Pragas e Doenças* (peso 01) recebeu a pontuação mais baixa, variando de 1 a 4 pontos. Chama-se a atenção que esse foi o único que recebeu pontuação 1 dos respondentes. O edital de chamadas públicas determina que os produtos devem ser entregues com ausência de parasitas e larvas (Pragas). Vale ressaltar que a avaliação quanto ao indicador proposto pode variar conforme a subjetividade e o grau de detalhamento de cada respondente. Mas, pela avaliação realizada, podemos concluir que a maioria dos produtos foram entregues com pragas.

Dentre os indicadores pior avaliados, destaca-se também o indicador *Pontualidade* (peso 02), podemos observar que recebeu avaliações entre 2 e 4 pontos. Está relacionada ao cumprimento do prazo de entrega dos produtos que, conforme o edital da Chamada Pública, é de 48 horas do recebimento do pedido realizado por *e-mail*, pelas OM. Na instituição Marinha

do Brasil, o atraso nas entregas pode comprometer o planejamento dos cardápios das OM, que normalmente são planejados com um mês de antecedência.

Podemos observar também que ao indicador *Entrega Completa* (peso 02) foram atribuídos entre 1 e 3 pontos, significando que, provavelmente, além do atraso nas entregas, elas também são feitas de forma incompleta. Esse atraso nas entregas e as entregas incompletas podem estar relacionados a problemas não previstos pelos agricultores, como alterações climáticas ou, simplesmente por falta de um planejamento logístico adequado.

Por fim, o indicador *Entrega Futura*, que avalia a capacidade de atendimento de pedidos futuros, recebeu uma pontuação entre 4 e 6 pontos. Podemos concluir que as organizações militares participantes da Chamada Pública não enfrentam problemas para fazerem seus pedidos. Contudo, mediante a avaliação de outros Indicadores, tanto é comum ocorrerem entregas incompletas, quanto o atraso delas.

4. Conclusão

A presente pesquisa buscou identificar quais os resultados da implantação da modalidade Compra Institucional do PAA, a partir da perspectiva do órgão público comprador, examinando o caso das Organizações Militares da Marinha em Salvador. Tais resultados foram apreciados a partir de duas categorias: custos de aquisição e desempenho dos fornecedores.

Quanto aos custos, ficou evidenciado que, em média, os preços dos gêneros fornecidos pela agricultura familiar estavam 36,86% mais caros do que os fornecidos pelo mercado convencional. E, entretanto, quando comparados ao de outros produtos orgânicos ou agroecológicos negociados na região, os valores chegam a 20,56% mais baixos.

A análise do desempenho dos fornecedores permitiu identificar quais requisitos não estão sendo cumpridos e quais medidas podem ser tomadas para melhorar o desempenho dos pequenos agricultores, fortalecendo-os. Alguns indicadores como o Indicador de Pragas e Doenças e o Indicador de Pontualidade, apresentaram pontuação significativamente baixas. Tais resultados podem ser justificados, de uma forma geral, tendo em vista as especificidades da atividade agrícola familiar, mais sensíveis a problemas como variação climática, responsável por enchentes, secas e geadas, além de outros que podem fazer o agricultor familiar perder boa parte de seus produtos. Também é importante lembrar da dificuldade dos produtores de alimentos orgânicos no que tange a incidência de pragas e doenças como lagartas, ervas daninhas, fungos etc. Entretanto, tais indicadores indicam pontos de atenção para as associações e agricultores familiares, assim como para os gestores públicos dedicados a implementação do PAA, a fim de que busquem soluções direcionadas a sanar estas fragilidades.

Pode-se apontar como limitação desta pesquisa o fato de ela ter sido realizada apenas com dados de chamadas públicas de uma área distrital da MB, restringindo a quantidade das informações coletadas. Por essa razão, como sugestão para trabalhos futuros, a proposta é que sejam realizados estudos mais abrangentes, para que se possa aprofundar o resultado dos impactos da implantação do PAA nas instituições públicas, em especial, acerca do estabelecimento de métodos para se realizar a avaliação dos fornecedores de produtos da agricultura familiar, assim como dos preços praticados.

Um estudo mais aprofundado talvez seja capaz de demonstrar sobre como melhorar o atendimento dos agricultores familiares, por parte de órgãos compradores, pontuando-se as dificuldades encontradas para os fornecedores cumprirem os requisitos estabelecidos nos editais das Chamadas Públicas. Assim, o investimento nesses profissionais e uma consequente melhoria na qualidade dos serviços prestados por eles contribuirão, inclusive, para a redução no preço dos produtos.

Referências

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- AQUINO, J. R. SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-82
- BRASIL. Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003. Regulamenta o art. 19, da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jul. 2003.
- BRASIL. Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jul. 2012.
- BRASIL. Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 jun. 2015a.
- BRASIL. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que dispõe sobre a unidade familiar de produção agrária, institui o cadastro nacional da agricultura familiar e regulamenta a lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 mai. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 2006.
- BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as

Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 out. 2011.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Centro de Intendência da Marinha em Salvador**. Salvador. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/om/centro-de-intendencia-da-marinha-em-salvador> Acesso em 16 dez. 2020

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Manual de aquisição de alimentos da agricultura familiar**: orientações para órgãos da União e empreendimentos fornecedores. Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Compra Institucional. Edição revisada e atualizada. Brasília, DF, 2017a.

DIAS, T. F.; ROCHA, L. A. O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) e seus efeitos nos municípios do Rio Grande do Norte - 2005 a 2011. Ver.

Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, v. 7, n. 1, p.16-25, jan./mar., 2015.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 f. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formar de integração entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro IBGE, 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 10 de mai. 2020.

INTERNATIONAL POLICY CENTER - IPC-IG. **Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil**: the Case of PAA and PNAE. Brasília: United Nations Development Programme, 2013.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 106-138, 2012.

PESSINA, Maria Elisa Huber. O Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA): determinantes de uma política pública que projetou o Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). **Administración Pública y Sociedad (APyS)**, n. 9, p. 87-109, 2020.

PICCIN, M. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero. In: ARANHA, A.V. (org.) **Fome zero**: uma história brasileira. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate, 2010. p. 206-218. v. 2

SCHNEIDER, S. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO RURAL, 2003, Santa Maria. **Anais [...]**. Santa Maria, 2003.

TANACA, E. K. T. **Proposta de modelo de avaliação de fornecedores do Programa de Aquisição de Alimentos do município de São Carlos – SP**. 2012. 105 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v.18, n.26, p. 10-27, jan./jun., 2015.

YAZBEK, M. C. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo v. 18, n. 2, p. 104-112, jun. 2004.