



SORG

“Compras públicas de alimentos da agricultura familiar: fortalecendo a sustentabilidade e a segurança alimentar e nutricional”

Questões estruturantes em torno das compras públicas de alimentos da agricultura familiar

Walter Belik, professor titular aposentado da Unicamp e diretor do Instituto Fome Zero

As compras públicas de alimentos da agricultura familiar no Brasil são o resultado de um acúmulo de esforços do governo, da sociedade civil, dos movimentos sociais e acadêmicos. Desde a República Velha, o Governo Federal realizava compras agrícolas com objetivo de sustentar preços no mercado internacional. Essa política era dirigida aos nossos produtos de exportação, como o café e o açúcar, em uma conjuntura na qual o Brasil era o grande produtor e o controle sobre o nível de oferta permitia, de certa maneira, definir os preços praticados no mercado. Na década de 1940, o Brasil se torna o primeiro país latino-americano a introduzir uma política de estoques reguladores como estabilizadores dos preços dos grãos. Em 1945, o Governo Vargas estabelece Preços Mínimos e Compras Públicas para arroz, feijão, milho, amendoim, soja e girassol. Além disso, o Governo Federal definia volumes de compras públicas para o açúcar e o trigo por meio de autarquias específicas mantidas por aportes do Tesouro Nacional. Evidentemente, esses programas beneficiavam os grandes produtores, com acesso ao crédito.

O primeiro programa que relaciona compra pública e agricultura familiar foi estabelecido finalmente na década de 1970¹, embora tenha sido pouco efetivo. Ele se deu na sequência do lançamento do Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef) que reforçava evidências, que remetem à década de 1930, de que “o brasileiro não comia mal, comia pouco” (Peliano, 2001:22). Na década seguinte a alimentação escolar passou a destinar parte dos recursos para a aquisição de “alimentos básicos”², adquiridos pela CONAB na década de 1980 (Fome Zero, 2010).

¹O Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) foi atrelado ao Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB) em parceria com a CONAB em 1976.

²Entende-se por alimentos básicos itens *in natura*, o que contempla arroz e feijão.



O desenho de estratégias de fomento à produção de alimentos como horizonte para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional voltou a ganhar visibilidade na década de 1990, a partir do desenho do Mapa da Fome, que traz consigo o mapeamento da produção agrícola brasileira. O diagnóstico era de que a disponibilidade de alimentos no Brasil era mais que suficiente para atender às necessidades diárias de calorias e proteínas da população brasileira, e que cabia lançar mão de estratégias de garantia de emprego e renda associadas à redução dos custos de aquisição dos alimentos localmente (Mapa da Fome, 1993). A partir do Mapa da Fome, o Presidente Itamar Franco reúne ministros, o sociólogo Betinho e Dom Mauro Morelli e articula ações levando em consideração propostas do Governo Paralelo do PT e do Movimento pela Ética na Política.

A mobilização gerada destacou o problema da fome, e ampliou a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas mas não resultou na “formulação de políticas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias” (Fome Zero, 2010). Todavia, isso não significa que não tenha havido avanços em termos das compras públicas de alimentos ao longo da década de 1990.

A alimentação escolar, que já havia tido uma primeira experiência na década de 1980 com aquisições de “gêneros básicos”, mas era muito difícil competir em termos de preços e na distribuição de alimentos em escala nacional. O cenário vai se alterar em 1994 com a descentralização das compras a partir das Entidades Executoras e da participação social nos CAEs – Conselhos de Alimentação Escolar, em nível municipal. Em 1996 portaria reforça as recomendações voltadas a compras locais, produtos sazonais e indica “a necessidade de evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação” (Belik & Souza, 2009). O passo seguinte veio com a determinação da aquisição de no mínimo 70% de alimentos básicos em 2001.

No entanto, é nos anos 2000 que as compras públicas de alimentos ganham tanto maior aporte jurídico, quanto de recursos. Em 2009 o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para dispor da determinação da obrigatoriedade de destinação de no mínimo 30% do recurso do governo federal destinado à alimentação escolar para compras de produtos da agricultura familiar.

O rápido avanço do ponto de vista jurídico se deu com o “aproveitamento” de leis e projetos de leis apresentadas anteriormente junto à articulação política propícia nos anos 2000 (Grisa, Caldas & Avila, 2018). Com isso, o Programa de Aquisição de Alimentos



(PAA) foi instituído em 2003 enquanto estratégia de fortalecimento da agricultura familiar (Delgado, Conceição & Oliveira, 2005). Em 2021 o PAA deu lugar temporariamente ao inócuo Programa Alimenta Brasil (PAB) instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, até o seu relançamento em março de 2023 via Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023.

Em outra frente, no ano de 2015 é estabelecido o percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações por órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, o que inclui forças armadas, institutos, universidades e hospitais federais. Se somam às iniciativas federais leis estaduais - 19 dos estados brasileiros dispõem de políticas estaduais, sendo que em 12 deles as políticas estão em funcionamento (Grisa, Avila & Cabral, 2021) e municipais (Caldas & Nonato, 2013).

Apesar de a quantidade agregada de recursos despendida pelo PNAE (municípios e estados) em compras da agricultura familiar ter se ampliado vagarosamente ao longo do tempo, ao menos até 2019 (FNDE, 2021), não se sabe ao certo se houve concentração no dispêndio deste recurso em agricultores familiares mais capitalizados ou não. Por outro lado, os valores disponibilizados para compras via PAA/PAB, que representam em sua maioria a modalidade doação simultânea, retraíram (CONAB, 2021). Bem como, não se sabe ao certo a compra de alimentos da agricultura familiar com a modalidade de PAA/PAB compra institucional e operacionalizada por políticas estaduais e municipais, visto que os dados do PAA/PAB não são disponibilizados de forma agregada.

O grande salto dado através do PAA e, posteriormente, adotado pelo PNAE, é a formulação da chamada pública enquanto alternativa à licitação. A modalidade de compra permitiu o estabelecimento de critérios mais adequados às compras locais, de alimentos da agricultura familiar, inserindo grupos vulneráveis e **alinhados com um sistema alimentar sustentável, o que inclui a priorização de compras de alimentos agroecológicos e/ou orgânicos.**

Neste contexto, este trabalho tem como objetivo sistematizar e discutir as questões estruturantes que se colocam enquanto obstáculos para que as compras públicas de alimentos avancem, a saber:



*1. A compra pública enquanto **estratégia de segurança alimentar e nutricional** diferida no tempo: estímulo à produção e estoques regulatórios*

A compra pública de alimentos é uma estratégia diferida no tempo, ou seja, seus efeitos podem ser sentidos no médio e longo prazo. Isso porque, estimula a produção local, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar, sendo a base da produção de alimentos diversificados, saudáveis e sustentáveis no país (Perin et al., 2022, Sambuichi et al. 2022). Bem como, pode ser utilizada para abastecer os estoques regulatórios com função de garantir a segurança alimentar em situações de emergência, crise (desastres naturais, pandemias, interrupções na cadeia de produção, entre outros) ou vulnerabilidade socioeconômica; e para regular o mercado de alimentos em momentos de excesso ou escassez de oferta, evitando oscilações drásticas de preços (Belik e Cunha, 2017).

Deste modo, ao impulsionar a produção e compor os estoques reguladores, a política atua na mediação entre os interesses dos agentes que operam no setor externo e a estabilidade da oferta interna de alimentos básicos. No entanto, no Brasil, apesar da possibilidade da utilização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a formação de estoques regulatórios, não utilizou essa estratégia de forma efetiva. Hoje o país ou não dispõe de estoques ou eles são pontuais e/ou restritos a alguns produtos (CONAB, 2023). Este fato coloca o país em situação de vulnerabilidade e a impossibilidade de uma resposta rápida e eficaz em situações de crise e ou qualquer imprevisto no fornecimento e no abastecimento de alimentos.

*2. A capacidade da compra pública enquanto mecanismo de fortalecimento da **renda** da agricultura familiar: a questão do preço*

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) têm apresentado resultados positivos no que se refere à renda dos agricultores familiares, ao combate à pobreza rural, desenvolvimento rural e na promoção a segurança alimentar e nutricional (Sambuichi et al., 2020, Perin et al., 2022, Elias et al., 2019, Ribeiro et al., 2013; Wittman & Blesh, 2017). No que se refere ao PAA, particularmente, foi identificado que o programa impulsionou a diversificação de culturas e alimentos, valorizando a cultura local, além de aumentar a renda dos agricultores beneficiados e reduzir a especialização produtiva (Perin et al, 2022; Sambuichi et al., 2022).



No entanto, dois obstáculos aparecem de forma recorrente: a) a descontinuidade no pagamento e/ou das compras em função da disponibilidade de recursos e/ou atrasos nos pagamentos e descontinuidades na demanda. Não raro, a ausência dos pagamentos faz com que o agricultor que recorre a empréstimos incorra em inadimplências e endividamento (Rossetti, da Silva & Winnie, 2016). b) Na literatura, o preço é frequentemente é apontado um obstáculo na venda de produtos por parte dos agricultores familiares à compra pública mas, muitas vezes os custos de produção e logística não são competitivos no mercado (Schabarum e Triches, 2019) e esses produtores enfrentam barreiras, como falta de documentação a curto prazo (Rossetti, Silva e Winnie, 2016).

A não exigência de seleção pelo menor preço possibilita aos fornecedores a prática de preços condizentes com sua escala e ritmo de produção. A chamada pública, portanto, é uma inovação institucional que permite superar essa dificuldade nas aquisições por meio de critérios qualitativos pré-definidos de inclusão, sem seguir requisitos puramente econômicos (Brasil. Ministério da Economia, 2023), todavia essas diretrizes podem não funcionar na prática considerando os recursos disponíveis para as Entidades Executoras.

3. A política no local: **descentralização** de sua operacionalização

Nos primeiros 38 anos do PNAE a sua execução foi centralizada, de forma que o órgão gerenciador planejava cardápios, fazia as compras dos alimentos, contratava laboratórios especializados para fazer o controle de qualidade e era responsável pelas entregas em todo o Brasil. Em 1994 houve descentralização dos recursos via convênios com as entidades executoras do programa, ou seja, municípios, estados e do Distrito Federal para atender as redes estaduais e prefeituras não conveniadas. Com a descentralização, municípios e secretarias poderiam, através de licitações, adquirir alimentos para as suas respectivas escolas.

Tal descentralização abriu espaço para compras de alimentos melhor adaptados aos hábitos alimentares locais, bem como para a aquisição de itens frescos. Isso, pois, consolida os esforços em direcionar as aquisições da alimentação escolar para compras locais, ampliando uma primeira experiência que já havia ocorrido na década de 1980 (Belik & Souza, 2009).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do governo federal, por sua vez, dispõe de mecanismos de operacionalização distintos do PNAE. O PNAE está necessariamente



presente em todos os municípios brasileiros, já as diferentes modalidades de PAA³ são executadas em função de parceria do governo federal com a Conab, entes interessados, estados e municípios por termo de adesão. Estes, por sua vez, tecem parcerias com órgãos, entidades e outras instituições que operacionalizam as compras junto aos agricultores (Sambuichi et al, 2018, p.18 e 19). Nem todos os municípios aderem ao PAA e nem todo PAA é realizado nos mesmos moldes de chamada pública que o PNAE. Enquanto o PNAE dispõe de uma chamada pública com preços pré-fixados e uma lista de itens pré-estabelecidas, o PAA doação simultânea requer que agricultores e/ou suas organizações enviem propostas de projeto de venda ao programa.

4. A questão da agroecologia

Conforme já exposto, há priorização de aquisições de itens da agroecologia e/ou orgânicos da agricultura familiar, dispondo, inclusive, da possibilidade de acréscimo de até 30% em relação ao preço de mercado. No entanto, não há hoje sequer informação sistematizada sobre o quanto é de fato adquirido em alimentos orgânicos nacionalmente em relação ao PNAE e ao PAA, mesmo que estas informações existam nos microdados das bases oficiais.

Dentre as diretrizes das compras públicas de alimentos da agricultura familiar consta como prioridade o desenvolvimento sustentável, com destaque para aspectos ambientais atrelados a sistemas produtivos sustentáveis. No entanto, o que foi observado, é, no que diz respeito ao PNAE, a baixa demanda por parte dos municípios e baixa oferta ao longo do ano, em função da sazonalidade, da ausência de suficiente apoio técnico e logística (Silva e Sousa, 2013), e quanto ao PAA, pouca abrangência deste tipo de produção entre os agricultores, altos custos de certificação e pelas dificuldades para a obtenção do mesmo (Sambuichi, Galindo, Oliveira, e Moura, 2014).

Conclusão

O relançamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em março de 2023 torna necessário reavaliar as compras públicas de alimentos da agricultura familiar, suas funções e questões estruturantes. Neste sentido, se faz necessário, primeiro, reafirmar o caráter estratégico e transdisciplinar de tais políticas, que partem da segurança alimentar e nutricional, do abastecimento alimentar e do desenvolvimento rural. Segundo, indicar aspectos que requerem melhor investigação e recomendações de ajustes estruturais na

³Compra direta, estoque, doação simultânea, Leite, Sementes e Compra institucional.



política, a exemplo dos preços, para que os mesmos obstáculos não sejam observados reiteradas vezes.

Referências

Belik, W.; Souza, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. Planejamento e políticas públicas, n.33, p.103-122, 2009.

Belik, Walter; Cunha, Altivo Roberto A. A. A formação de estoques reguladores de grãos no Brasil e a política de segurança alimentar. In: 55º Congresso da Sociedade Brasileira De Economia, Administração e Sociologia Rural, 2017, Santa Maria/RS. Inovação, Extensão e Cooperação para o Desenvolvimento, 2017.

Brasil. Ministério da Economia. Chamamento público. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/doacoes/hamamentos-publicos>. Consultado em 5 de fev. de 2023.

CONAB. Estoques por produto - Série Histórica de Estoques Públicos por Produto.

Disponível em: <https://www.conab.gov.br/index.php/estoques/estoques-por-produto>.

Acessado em abril de 2023

'Delgado GC, Conceição JC, Oliveira JJ. Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). Texto de discussão. Brasília: IPEA, 2005.

Elias, L.D.P., Belik, W., Cunha, M.P.D. and Guilhoto, J.J.M. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. Revista de Economia e Sociologia Rural, 57, pp.215-233. 2019

FNDE. Dados da Agricultura Familiar. Disponível em

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Consultado em novembro de 2021.

Fome Zero: Uma História Brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

Grisa C, Caldas EL, Avila ML. As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: de onde veio essa ideia. A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. 2018:54-88.

Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Anna Maria Peliano, coord. Documento de Política nº 14. IPEA, Brasília, Março de 1993



Peliano, Anna. A assistência alimentar nas políticas governamentais. Revista de política agrícola. 2001;10(1):20-6.

Perin, G., Cordeiro Souza de Almeida, A. F., Asafe Campos Spínola, P. ., & Helena Rosa Sambuichi, R. . (2022). Os benefícios e desafios do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para os agricultores familiares . Retratos De Assentamentos, 25(1), 9-40.
<https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2022.v25i1.498>

Ribeiro, A. L. de Paula, Ceratti, S., & Broch, D. T. (2013). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. Revista GEDECON-Gestão e Desenvolvimento em Contexto, 1(1), 36-49. 2013.

Rossetti F.X., da Silva M.V., Winnie L.W. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. Segurança Alimentar e Nutricional. 2016 Dec 20;23(2):912-23.

Sambuichi, R. H. R., Paula, S. D. R., Perin, G., Almeida, A. F. C. S. D., Gualdani, C., & Marques, F. J. Impactos do programa de aquisição de alimentos sobre a produção dos agricultores familiares. 2022.

Sambuichi RH, Almeida AF, Perin G, Spínola PA, Pella AF. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de Covid-19. 2020.

Sambuichi, R.H.R., Galindo, E.P., Oliveira, M.D. and Moura, A.D., 2014. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas, p.273.

Sambuichi, R., Kaminsk, R., Perin, G., Moura, I. Januario, E., Mendonça, D., Almeida, A. Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: Modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar, Texto para Discussão, No. 2482, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2019.

Schabarum, J.C.; Triches, R.M.. Aquisição de produtos da agricultura familiar em municípios paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. Revista de Economia e Sociologia Rural, 57, pp.49-62. 2019.

Wittman, H., & Blesh, J.. Food Sovereignty and F ome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil. Journal of Agrarian Change, 17(1), 81-105.