

Título do capítulo	CAPÍTULO 14 – O DESEMPENHO RECENTE DAS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS DA PRODUÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR
Autores(as)	Alexandre Arbex Valadares Fábio Alves Marcelo Galiza Sandra Kitakawa Lima
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-060-8/capitulo14

Título do livro	VINTE ANOS DE COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR: UM MARCO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL
Organizador(es)	Regina Helena Rosa Sambuichi Sandro Pereira Silva
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	-
ISBN	978-65-5635-060-8
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-060-8

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O DESEMPENHO RECENTE DAS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS DA PRODUÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR¹

Alexandre Arbex Valadares²

Fábio Alves³

Marcelo Galiza⁴

Sandra Kitakawa Lima⁵

1 APRESENTAÇÃO

Desde meados da década de 1990, o conjunto de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural no país passou a incorporar ações específicas destinadas à agricultura familiar. Embora nunca tenham chegado a ocupar o centro da agenda de governo para o setor rural, essas ações vêm desempenhando papel importante na estruturação produtiva dos agricultores familiares e na conformação de uma perspectiva de desenvolvimento rural alternativa à pauta econômica do agronegócio.

Na primeira fase, as políticas públicas voltadas à agricultura familiar reproduziam – em menor escala de recursos e com condições diferenciadas de acesso – as grandes políticas de crédito agrícola (público e subsidiado), que, desde os anos 1970, têm sido a principal diretriz do apoio do Estado ao setor. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995, marcou o início de uma política de crédito especificamente dirigida aos agricultores familiares, operada em paralelo aos planos safras que atendem à agricultura patronal.

No segundo momento, políticas públicas direcionadas ao atendimento de demandas mais específicas da agricultura familiar foram delineadas. Esse é o caso das políticas de compras públicas, formuladas com a dupla atribuição de incentivar a agricultura familiar, por meio da formação de canais institucionais de apoio à

1. Originalmente publicado como: Valadares, A. A. *et al.* O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 26, p. 385-406, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/200924_bps26_cap_10.PDF.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em exercício no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). *E-mail*: <alexandre.valadares@mds.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/Ipea). *E-mail*: <fabio.alves@ipea.gov.br>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ipea em exercício no MDS. *E-mail*: <marcelo.galiza@mds.gov.br>.

5. Indigenista especializada da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). *E-mail*: <sandrakitakawa@gmail.com>.

comercialização, e de garantir assistência alimentar às populações em situação de risco, mediante a destinação de alimentos da agricultura familiar a entidades da rede socioassistencial, a equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, bem como a redes pública e filantrópica de ensino. Com esses objetivos fundamentais, desde 2003 – ano de criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) – a compra pública da produção dos agricultores familiares passou a integrar a pauta das políticas públicas voltadas a esse setor (Brasil, 2003).

Ao longo dos anos 2000, o PAA conquistou posição central na estratégia de fomento à agricultura familiar. Mais que representar uma complementação à política de créditos, ao abrir um mercado institucional aos pequenos produtores e ampliar sua autonomia em relação aos atravessadores, mostrou-se importante vetor para a estruturação produtiva das famílias rurais e tornou-se referência internacional de política pública brasileira bem-sucedida. A promessa de compra, a sustentação de preços, a destinação dos produtos a entidades socioassistenciais, o estímulo à diversificação de gêneros alimentícios e a promoção do associativismo como condição de escala para a comercialização vêm contribuindo tanto para a garantia de renda e segurança alimentar das famílias como para, em sentido mais amplo, a organização dos produtores e a dinamização de circuitos mais regionalizados de produção e consumo de alimentos. Em outras palavras, de um lado, o programa passou a ser importante instrumento da política agrícola e, de outro lado, da política de segurança alimentar do país.

Dando continuidade à estratégia inaugurada pelo PAA, a Lei nº 11.947/2009 abriu uma nova frente de compra pública da produção da agricultura familiar. Nesse sentido, estabeleceu que, no mínimo, 30% do valor repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a estados e municípios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deveriam ser usados na compra de alimentos de produtores familiares (Brasil, 2009). Alternativa local ao abastecimento alimentar das escolas, que, em muitos casos, recebiam os produtos de fornecedores de outros municípios ou estados e com grande percentual de processados na cesta de alimentos, o PNAE também promoveu importante estímulo aos circuitos curtos de comercialização, permitindo que mais alimentos *in natura* pudessem compor a provisão regular da merenda nos estabelecimentos de ensino.

Apesar das virtudes e das avaliações favoráveis que as políticas de compra pública da produção agrofamiliar apresentaram, os quinze anos de experiência não foram suficientes para ampliar significativamente suas escalas, que atingiram um público aquém das metas inicialmente planejadas. A nota que se segue avalia a trajetória dessas políticas, procurando sublinhar o significado das mudanças de rota e as perspectivas para os próximos anos.

Nesse sentido, a seção 2 analisa a evolução do PAA desde sua instituição e ressalta que os recursos orçamentários aplicados no programa caíram continuamente a partir de 2013, o que comprometeu seriamente seus resultados. Diante da persistência do cenário fiscal restritivo, entretanto, a mais recente modalidade do PAA, *compra institucional*, criada em 2012, cresceu significativamente e ocupou parte do espaço esvaziado. Conforme será apresentado, tal modalidade confere, na verdade, autorização a estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta para a compra de alimentos da agricultura familiar com dispensa de licitação. Os recursos financeiros são do próprio órgão adquirente, e, portanto, sua execução prescinde de recursos orçamentários específicos do programa. Na seção 3, esta nota destaca a relevância das aquisições de alimentos da agricultura familiar realizadas no âmbito do PNAE, mas ressalta que o volume de recursos destinado ainda está aquém do potencial e que sua trajetória de crescimento é lenta. Por fim, a seção 4 apresenta algumas considerações finais a respeito do desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar.

2 PAA: CRESCIMENTO INTERROMPIDO E PERSPECTIVAS

O PAA atua de forma bastante diversificada, seja pelas suas diferentes modalidades de ação, seja pelas suas fontes de recursos, seja, ainda, pelos agentes que o executam na ponta. Tal diversidade – sintetizada no quadro 1 – responde a demandas específicas da política, reconhecidas ao longo da trajetória institucional, e a orientações estratégicas relacionadas à sua gestão.

QUADRO 1

Modalidades, fonte de recursos e executores do PAA

Modalidade	Fonte de recursos	Executor
Compra com doação simultânea	Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do MDS (Seds/MDS)	Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), estados e municípios
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite)	Seds/MDS	Estados da região Nordeste e do norte de Minas Gerais
Aquisição de sementes	Seds/MDS	Conab
Compra direta da agricultura familiar	Seds/MDS e Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário/Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (Sead/MDA)	Conab
Apoio à formação de estoques pela agricultura familiar	Sead/MDA	Conab
Compra institucional	Órgãos públicos municipais, estaduais ou federais, com recursos financeiros próprios	Órgãos públicos municipais, estaduais ou federais

Fonte: Seds/MDS. Disponível em: <<http://twixar.me/5xxk>>. Acesso em: 20 mar. 2019. Elaboração dos autores.

A principal modalidade do programa (compra com doação simultânea, que concentra a maior proporção de agricultores fornecedores) objetiva atender a

demandas locais de suplementação alimentar. Os produtos adquiridos dos agricultores familiares são doados às pessoas em situação de insegurança alimentar por meio de rede socioassistencial ou de equipamentos públicos de segurança alimentar, bem como de rede pública e filantrópica de ensino. Para isso, conta com recursos da Seds/MDS e é operada por intermédio de parcerias desse ministério com a Conab, mediante termo de execução descentralizada (TED), ou com governos de estados e municípios, pela celebração de termo de adesão.⁶

A segunda modalidade com volume expressivo de agricultores participantes é o PAA Leite, que tem o objetivo de aumentar o consumo de leite nas famílias em situação de vulnerabilidade social. Isso ocorre por meio da distribuição gratuita desse produto, além do incentivo à produção leiteira pelos agricultores familiares, para fortalecer o setor produtivo local. A modalidade opera com recursos da Seds/MDS e tem sua cobertura circunscrita aos estados da região Nordeste e ao norte de Minas Gerais. As famílias beneficiárias do programa podem receber até sete litros de leite por semana; a prioridade é daquelas famílias beneficiárias do Bolsa Família e dos indivíduos atendidos pela rede de assistência social, por meio de equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

As três demais modalidades que operam com recursos orçamentários específicos do PAA (aquisição de sementes, compra direta da agricultura familiar e apoio à formação de estoques pela agricultura familiar) têm peso relativamente pequeno no programa. A Aquisição de Sementes começou a funcionar em 2015, com recursos da Seds/MDS. Seu objetivo é adquirir sementes da agricultura familiar – vedada a aquisição de sementes geneticamente modificadas – para que sejam destinadas a agricultores familiares inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. A modalidade *compra direta da agricultura familiar* – executada com recursos do MDS e da Sead/MDA e operacionalizada por meio da Conab – já teve participação mais relevante no programa, mas sua atribuição original (ser instrumento de compra pública) foi alterada em 2014, quando passou a funcionar exclusivamente como política de sustentação de preços, de modo que é acionável apenas quando os níveis de preço do mercado ficam aquém de certo patamar (Brasil, 2014). Por fim, o apoio à formação de estoques pela agricultura familiar consiste em política de apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, com o objetivo de posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público. A operacionalização cabe à Conab por meio de TED firmado com a Sead.

6. Até 2012, o PAA foi executado pelos estados, pelo Distrito Federal (DF) e pelos municípios por meio de convênios com o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – atual Seds/MDS. Com a Lei nº 12.512/2011 (Brasil, 2011), regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012 (Brasil, 2012), abriu-se a possibilidade de execução do PAA mediante a celebração de termo de adesão, dispensada à formalização de convênio.

A última modalidade do quadro 1, *compra institucional*, diferencia-se das demais por prescindir de recursos orçamentários específicos do PAA. Foi instituída em 2012, com a finalidade de autorizar e incentivar os estados, o DF e os municípios – além de órgãos federais – a também comprarem produtos da agricultura familiar, com recursos financeiros próprios, sem licitação para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos. Podem ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros exemplos. Como se argumentará adiante, essa modalidade tem ampliado consideravelmente a participação no programa.⁷

2.1 Evolução dos recursos aplicados com orçamento específico do PAA e seus reflexos na política

A evolução dos recursos aplicados no PAA revela que o programa cresceu continuamente ao longo dos primeiros dez anos de operação, mas, a partir de então, esse crescimento foi interrompido. Em 2013, ano da inflexão de sua trajetória, uma série de ajustes internos na Conab e uma redefinição do desenho institucional da política executada pelo antigo MDS – atual Seds/MDS – foram determinantes para explicar a acentuada queda de desempenho do programa. Foi verificada diminuição de 47,2% dos recursos investidos naquele ano em relação ao ano anterior, bem como baixa de 49,8% no número total de produtores familiares que participavam como beneficiários fornecedores do programa.

Conforme analisam Galiza e Valadares (2015), as mudanças na Conab objetivavam aperfeiçoar e padronizar os controles administrativos do programa. Ao longo dos dez anos anteriores, seu crescimento ocorreu simultaneamente à construção de aparato legal e burocrático para respaldá-lo. A estrutura operacional para monitorá-lo e fiscalizá-lo foi montada, nesse contexto, em resposta aos desafios e às lacunas despontados, muitas vezes colocados pelos próprios órgãos de controle. Assim, se a forte expansão do PAA Conab teve efeito fundamental para sua consolidação, a iniciativa de repactuar os processos internos, de modo a oferecer condições administrativas e legais que sustentassem seu crescimento, foi reconhecida pela Conab como igualmente essencial, a despeito das restrições que tal medida acarretou à execução de 2013.

A retomada do crescimento após 2013, entretanto, não ocorreu. A estratégia da Conab foi acompanhada por uma nova diretriz do antigo MDS, principal fonte de recursos e instância normatizadora do programa: privilegiar ações do PAA executadas diretamente por estados e municípios, eliminando a necessidade de celebrar convênios com esses entes e substituindo tais instrumentos por termos de adesão. Essa substituição implicou redução significativa dos trâmites burocráticos

7. Para descrição mais acurada das modalidades do PAA, ver Ipea (2013; 2014).

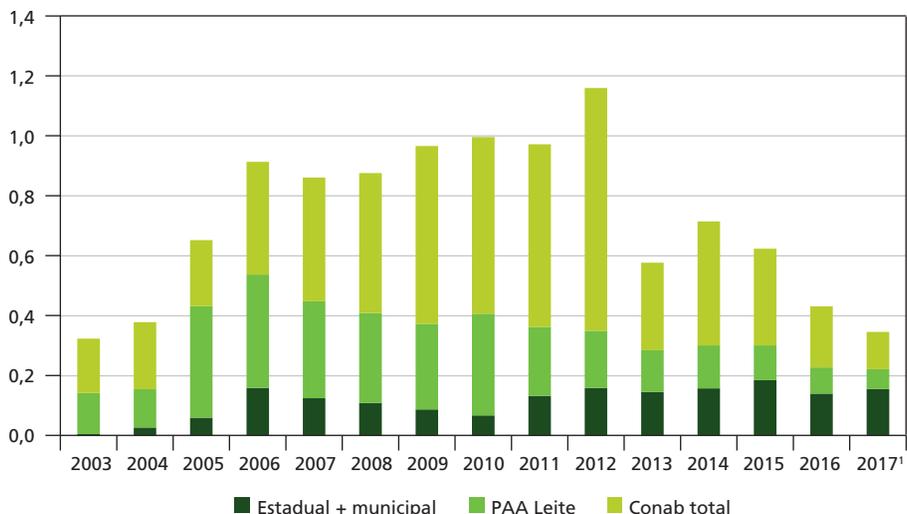
e da necessidade de acompanhamento e de controle das ações realizadas pelos entes federados por parte do ministério.⁸ O programa redirecionou, assim, sua estratégia, e o papel da Conab nessa nova configuração foi reduzido.

Além disso, o baixo dinamismo da economia a partir de 2014 e o austero regime fiscal implementado a partir de 2015 comprometeram seriamente a recuperação do PAA após o “freio de arrumação” de 2013. Desde então, a evolução do PAA não se restabeleceu. Atualmente, o programa apresenta execução próxima aos primeiros anos de sua instituição, quando o esforço para colocá-lo em operação ainda era o problema central na gestão da política (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Evolução dos recursos aplicados pelo PAA (2003-2017)

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: relatório de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e resultados da Conab e do PAA Data.

Nota: ¹ Valores em reais de 2017, atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Obs.: Os dados referentes aos anos compreendidos entre 2003 e 2010 do PAA Leite e do PAA Estadual e Municipal têm como fonte relatório de fiscalização do TCU (2013) e o PAA Conab Total, além de relatório de resultados da Conab (Brasil, 2017). A partir de 2011, a fonte de todas as informações é o PAA Data.

Além da significativa redução dos recursos aplicados no programa desde 2013, é possível observar no gráfico 1, também, a importante mudança mencionada na forma de execução da política. Em 2012, quando o programa obteve seu melhor desempenho, a Conab respondia por 70% do total de recursos aplicados no programa, enquanto em 2017 essa participação foi de apenas 36%. Tal reorientação altera sensivelmente a maneira como a política é operacionalizada. No PAA Conab, as compras públicas são realizadas por meio de propostas de participação

8. Para análise mais detalhada sobre essas mudanças institucionais e seus impactos, ver Galiza e Valadares (2015).

de *cooperativas e associações da agricultura familiar*, que os pequenos produtores constituem para viabilizar seu ingresso no programa, e não apenas para ampliar a escala da produção, o que proporciona efeitos importantes sobre a auto-organização e a estruturação produtiva dos agricultores. Tais propostas são celebradas entre as cooperativas e as associações e a Conab, em consonância com os TEDs. Por sua vez, nos PAAs Estadual e Municipal, as compras são realizadas por meio de prefeituras e governos estaduais, a partir da seleção de *agricultores familiares individuais*. Estes são pagos com cartão magnético, diretamente pelo ministério, no caso das operações executadas por intermédio dos termos de adesão.

Em outras palavras, a redução na participação da Conab aponta para a consolidação de um desenho institucional no qual perdem protagonismo as associações de pequenos produtores e suas respectivas redes locais de doação de alimentos, e passam a assumir posição central – como unidades executoras – as instâncias municipais e estaduais de governo. Nesse processo, o governo federal tende cada vez mais a restringir sua atuação à normatização e à execução orçamentária, deixando, aos governos estaduais e municipais aderentes ao programa, a tarefa de articulá-lo na ponta, por exemplo, selecionar os agricultores beneficiários, definir as unidades receptoras dos produtos e dar apoio logístico às entregas. Além disso, é também de responsabilidade dos estados e das prefeituras participantes fazerem o registro correto e tempestivo no Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (Sispaa) de todas as informações necessárias para que o ministério autorize o pagamento aos beneficiários. Ademais, é igualmente responsabilidade exclusiva das unidades executoras fiscalizar, supervisionar, emitir e guardar toda a documentação fiscal referente à operacionalização do programa. Em outras palavras, o novo desenho operacional não desburocratizou o PAA, apenas aprofundou o processo de descentralização, transferindo para as unidades executoras não somente a responsabilidade pela execução da política, mas também por seu planejamento, sua administração e sua fiscalização.

A evolução dos recursos aplicados ao programa por modalidade revela mais detalhes sobre a dinâmica do PAA no período mais recente, quando se deu a inflexão em sua trajetória de crescimento. A tabela 1 mostra que o total de recursos aplicados nesse programa em 2017 (R\$ 346,4 milhões) foi 70% inferior ao de 2012 e 20% inferior ao de 2016. A redução do montante de recursos aplicados nas operações do PAA Conab em 2017 foi de 85%, em relação a 2012, e de 39%, no que concerne a 2014. A modalidade *doação simultânea* operada pela Conab – que responde pela maior quantidade de recursos e pelo maior número de agricultores beneficiados – registrou queda de 82% de 2012 a 2017. No quadro global de retração das ações do programa, apenas o PAA Municipal teve crescimento: 9% no período analisado.

TABELA 1

Evolução dos recursos aplicados ao PAA por linha/modalidade (2012-2017)

Linhas/modalidade	2012 (R\$ 1 milhão) ¹	2013 (R\$ 1 milhão) ¹	2014 (R\$ 1 milhão) ¹	2015 (R\$ 1 milhão) ¹	2016 (R\$ 1 milhão) ¹	2017 (R\$ 1 milhão) ¹	2017-2012 (%)
PAA Conab	812,4	292,8	414,5	323,4	204,4	124,7	-85
Doação simultânea	547,1	230,1	351,3	271,4	190,3	98,2	-82
Apoio à formação de estoques pela agricultura familiar	131,7	37,3	39,0	23,4	9,9	4,9	-96
Compra direta da agricultura familiar	133,6	25,4	24,2	12,5	0,0	16,6	-88
Aquisição de sementes	0,0	0,0	0,0	16,1	4,1	5,0	-
PAA Municipal	82,6	52,4	78,5	101,3	81,6	90,1 ²	+9
PAA Estadual	76,6	93,2	79,0	83,8	58,1	65,2 ²	-14,8
PAA Leite	190,7	139,6	143,9	116,3	87,7	66,4	-65
Total	1.162,3	578,0	715,9	624,8	431,8	346,4	-70

Fontes: Dados da Conab. Relatórios de execução do PAA (2012-2016). Disponível em: <<http://twixar.me/NxxK>>. Dados dos PAAs Municipal, Estadual e Leite: PAA Data. Disponível em <<http://twixar.me/CxxK>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Dados deflacionados para valores de 2017 com base no IPCA anual médio.

² Até o fechamento desta nota, a informação disponível sobre o PAA Municipal e o PAA Estadual era preliminar e agregada.

A desagregação da informação no PAA Municipal e no PAA Estadual apresentada na tabela é uma estimativa a partir da participação percentual dessas duas linhas em 2016, quando 58% dos recursos para estados e municípios foram para as prefeituras e 42% foram para os governos estaduais.

A retração das ações do PAA Conab – em particular, da modalidade *doação simultânea* operada sob essa linha, ainda que venha a ser atenuada em alguma medida pelo crescimento na linha do PAA Municipal – denota mudança importante nos rumos do programa. A doação simultânea da Conab atende produtores menos estruturados, para os quais a garantia de compra pública da produção funciona como indutor de organização da atividade. Se, como apontam os dados, a Conab segue efetivamente perdendo espaço no PAA, essa modalidade, continuada pelas linhas dos PAAs Municipal e Estadual, envolve regras diferentes de participação que, caso se tornem predominantes, devem imprimir um desenho diverso ao programa.

Conforme foi dito, para praticarem a doação simultânea sob operação pela Conab, os produtores precisam engajar-se em cooperativas ou associações e inscrever uma proposta de participação, definindo as entidades locais (escolas, asilos e creches) em que serão entregues os alimentos. Tais condições tenderiam, em tese, a promover a auto-organização dos fornecedores, gerar escala maior de produção e estimular arranjos produtivos locais. Na doação simultânea operada por municípios e estados, os produtores podem participar individualmente, entregando sua produção em um centro de distribuição local e recebendo pagamento direto por meio de cartão bancário.

Caso essa linha de operação da doação simultânea prevaleça no PAA, pode-se supor que, sem a indução à auto-organização, os produtores individuais mais bem-estruturados ampliariam a participação relativa no programa, embora seja oportuno reconhecer que o fortalecimento de institucionalidades locais (estados e municípios) na cogestão do PAA também pode ser benéfico para o futuro da política pública de aquisições de alimentos, ainda que sob dependência de recursos federais. De todo modo, esse eventual efeito positivo somente ganhará relevância caso seja revertida a trajetória de redução acentuada das ações do programa.

Do ponto de vista das fontes dos recursos operados pela Conab, é possível observar duas tendências. Em primeiro lugar, a participação do antigo MDA, atual Sead/MDA, tornou-se praticamente residual no programa – desde 2013, os recursos oriundos do então MDA restringem-se ao financiamento da modalidade Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar. Em segundo lugar, a partir do Decreto nº 7.775/2012, essa modalidade passou a restringir a possibilidade de quitação do apoio financeiro dado aos produtores por meio da destinação da produção aos estoques públicos – liquidação física ou entrega dos produtos. Nesse contexto, estabeleceu uma nova prática administrativa, que veio a consolidar-se de fato com a Lei nº 8.293/2014 (Brasil, 2014). Reforçando conjectura já considerada em estudo anterior (Galiza e Valadares, 2015), os dados parecem demonstrar que a definição do pagamento financeiro como forma exclusiva de quitação do Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar afastou da modalidade os produtores rurais, o que poder ter acontecido em virtude do receio de que a participação implicasse a contração de uma dívida.⁹

A tabela 2, a seguir, mostra como a queda dos recursos aplicados ao PAA repercutiu sobre o número de agricultores que fornecem alimentos. Os dados apontam que, de 2012 a 2017, o total de produtores participantes se reduziu em 64%. No período, todas as linhas e modalidades, à exceção do PAA Municipal, experimentaram alguma redução. Em conjunto, o PAA Conab perdeu 85% do total de agricultores participantes (de 128,8 mil para 18,7 mil) em suas modalidades.

9. Segundo relatório da Conab, tal alteração teve por objetivo definir melhor o papel dessa modalidade no PAA, uma vez que a possibilidade de liquidação física do débito, decorrente do apoio financeiro à formação de estoque, tornava-a uma espécie de *doação simultânea* com pagamento adiantado à entrega. Para mais informações, ver o resultado das ações da Conab em 2013. Disponível em: <<http://twixar.me/rxxk>>.

TABELA 2

Número de participantes do PAA por linha/modalidade (2012-2017)

Linhas/modalidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017- 2012 (%)
PAA Conab	128.804	41.412	51.228	38.794	29.318	18.688	-85
Doação simultânea	95.123	33.749	43.859	33.396	27.826	15.275	-84
Apoio à formação de estoques pela agricultura familiar	11.464	4.218	4.559	2.778	1.223	676	-94
Compra direta da agricultura familiar	22.217	3.445	2.810	1.559	0	2.353	-89
Aquisição de sementes	0	0	0	1.061	269	384	-
PAA Municipal	17.192	14.210	18.060	19.660	19.338	21.145 ¹	23
PAA Estadual	18.753	21.785	22.308	17.993	14.923	16.614 ¹	-11
PAA Leite	28.254	20.051	22.475	19.757	13.216	12.499	-56
Total	193.003	97.458	114.071	96.204	76.795	68.946	-64

Fontes: Conab. Disponível em: <<http://twixar.me/rDJ1>>; Brasil. Disponível em: <<http://twixar.me/ffJ1>>. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Até o fechamento desta nota, a informação disponível sobre o PAA Municipal e o PAA Estadual era preliminar e agregada. A desagregação da informação no PAA municipal e no PAA Estadual apresentada na tabela é uma estimativa com base na participação percentual dessas duas linhas em 2016, quando 56% dos participantes eram do PAA Municipal e 44% eram do PAA Estadual.

Se as linhas operadas pela Conab foram as que assinalaram as mais fortes reduções, a única que cresceu e se manteve estável no período foi a do PAA Municipal, operado sob a modalidade *doação simultânea*: uma alta de 23% do número de agricultores participantes entre 2012 e 2017. O PAA Estadual, em contrapartida, teve redução de 11% no total de produtores. Aparentemente, tal tendência inversa parece explicar-se pelos processos realizados para a transição da política por meio de convênio para a execução mediante termo de adesão, iniciada por volta de 2013.¹⁰

Conforme o PAA Data, 2013 foi último ano em que o PAA Municipal operou por convênio – quando, dos 14,2 mil agricultores dessa linha, 10,7 mil já participavam por intermédio de termo de adesão –; começou a funcionar exclusivamente por termo de adesão a partir de 2014. Por sua vez, no PAA Estadual, quase metade dos agricultores estavam vinculados por convênio em 2014, sem que, no biênio seguinte, quando os convênios caíram a menos de 3% do total de operações, as participações por termo de adesão compensassem tal redução.

Duas hipóteses podem ser aventadas para explicar, ainda que em parte, tal comportamento. Em primeiro lugar, a participação de estados e municípios, mediante termo de adesão, transfere a esses entes, como unidades executoras do programa, um conjunto de responsabilidades – atendimento à chamada pública lançada pelo MDS, seleção e cadastramento de fornecedores e entidades que

10. Por efeito da Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012.

receberão os alimentos, apoio à logística de distribuição, guarda da documentação de compra e doação, entre outras, o que envolveria considerável carga de trabalho burocrático sem participação na gestão dos recursos, uma vez que, nas operações por termo de adesão, a realização do pagamento pelo MDS se dá diretamente ao agricultor, por meio de cartão bancário específico.¹¹ Isso pode significar também, em segundo lugar, que governos estaduais, cuja esfera de prioridades tende a ser, em geral, mais distanciada das questões relativas à agricultura familiar, tenham atuação menos efetiva em programas voltados a esse público do que os governos municipais; sobretudo os de pequenos municípios, mais marcados pela ruralidade, cujas administrações seriam, em tese, mais sensíveis às demandas do campo. Além disso, pode-se supor que, com a redução do papel da Conab como operadora do programa, a linha PAA Municipal – mais aderente às dinâmicas produtivas locais – tenha absorvido em parte a intermediação das operações de doação simultânea que já estavam em curso sob execução das associações de produtores.

Outras duas modalidades listadas na tabela 2 merecem esclarecimento à parte pela ausência de beneficiários em alguns anos: a linha PAA Aquisição de Sementes e a modalidade *compra direta da agricultura familiar*. Conforme mencionado, o PAA Aquisição de Sementes não registrou beneficiários em 2013 e 2014, porque, somente a partir desse último ano, com o Decreto nº 8.293, foi oficialmente implementado (Brasil, 2014). A compra direta da agricultura familiar – como já exposto anteriormente também – teve sua atribuição original alterada por esse decreto e passou a funcionar exclusivamente como política de sustentação de preços; mudança essa que explica parte da redução contínua das operações feitas sob essa modalidade.

A redução dos recursos aplicados pelo PAA no período recente acarretou também perdas significativas na quantidade de alimentos adquiridos. Em 2012, por exemplo, esse programa adquiriu 529 mil toneladas de produtos. Desde então, o total adquirido caiu para 164,7 mil toneladas em 2013; 226,1 mil toneladas em 2014; 190,1 mil toneladas em 2015; 134,0 mil toneladas em 2016; e 128,6 mil toneladas em 2017, o pior resultado do período – 76% menor que o verificado em 2012.¹²

11. Nas operações por convênio, os governos estaduais e municipais recebem os recursos federais para compra de alimentos e assumem a responsabilidade pela operacionalização.

12. Fonte: os dados referentes ao período compreendido entre 2012 e 2016 são do PAA Data. A informação de 2017 é do Relatório de Gestão do Exercício – 2017, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (Sesan) do MDS (Brasil, 2018, p. 48).

As reduções em relação ao PAA Leite¹³ foram igualmente expressivas. As tabelas 1 e 2 já apontam para as perdas em termos de recursos aplicados (de R\$ 190,7 milhões em 2012 para R\$ 66,4 milhões, em 2017, com redução de 65%) e para a diminuição do número de fornecedores (de 28,3 mil em 2012 para 12,5 mil em 2017, com baixa de 56% no período). Os dados referentes à quantidade adquirida seguem a mesma tendência: em 2012, 178,1 milhões de litros de leite foram comprados e distribuídos pelo programa. Em 2017, essa quantidade caiu para 14,7 milhões de litros, isto é, queda de 92%.

Uma vez que a dinâmica de operações do PAA Leite envolve atores políticos e grupos econômicos de maior peso, seja por favorecer a visibilidade dos governos locais encarregados da distribuição do leite à população carente, seja por criar incentivos aos grandes laticínios que concentram o beneficiamento do produto, essa linha poderia mostrar-se mais resistente às perdas orçamentárias sofridas pelo programa.

2.2 Evolução dos recursos aplicados na modalidade *compra institucional*

O Decreto nº 7.775/2012 incluiu a modalidade *compra institucional* no PAA. Sua diferença em relação às demais reside no fato de que, por meio dela, estados, municípios e órgãos federais puderam começar a adquirir alimentos da agricultura familiar com seus próprios recursos financeiros. Hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários e outras instituições – com demandas regulares de alimentos – tornaram-se beneficiários consumidores dessa modalidade. O órgão define a demanda e divulga-a em um edital de chamada pública, e os empreendimentos de agricultura familiar, como associações e cooperativas que disponham de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) jurídica, submetem suas propostas de venda, com os produtos a preço de mercado, para serem habilitados e passem a fornecer alimentos à instituição compradora.

Inicialmente, o valor máximo, por unidade familiar, era de R\$ 8 mil/ano. A partir do Decreto nº 8.293/2014, esse valor foi elevado a R\$ 20 mil, por família, por órgão comprador. Ao mesmo tempo, o valor máximo a ser recebido por cada organização de produtores – respeitado o limite por unidade familiar – foi fixado em R\$ 6 milhões. O aumento expressivo do limite de participação dos produtores nessa modalidade (de R\$ 8 mil a 20 mil/ano), em prazo curto, pode ser indício da direção que deve tomar a política de aquisição pública de alimentos e reforça,

13. O PAA Leite é financiado pelo MDS e operado por convênios com governos estaduais. O programa cobre a região Nordeste e os municípios do norte de Minas Gerais. Os estados são encarregados de contratar os laticínios que realizam a coleta, a pasteurização, o acondicionamento e o transporte do leite para os pontos de distribuição. Podem participar, como fornecedores, agricultores familiares com capacidade máxima de produção de até 150 l/dia. Podem cadastrar-se como beneficiárias as famílias que tenham renda *per capita* de até meio salário mínimo e, entre seus membros, haja crianças de 2 a 7 anos, nutrízes ou idosos.

em princípio, as tendências de desfederalização das operações e de concentração nos segmentos mais estruturados da agricultura familiar.

Segundo o Relatório de Execução 2017 do MDS (Brasil, 2017), que apresentou não somente os resultados da compra institucional coordenada por esse ministério, mas também os dos programas estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar,¹⁴ o volume de recursos gastos por meio dessa modalidade aumentou em 7,2 vezes de 2012 a 2017, chegando a R\$ 86,7 milhões nesse último ano. No biênio 2016-2017, o crescimento dos recursos do PAA Compra Institucional foi de 52%. Em relação aos recursos aplicados pelas modalidades operadas com orçamento específico do PAA, os valores do PAA Compra Institucional saltaram de 1% em 2012 para 25% em 2017.

TABELA 3

Evolução dos recursos aplicados ao PAA pela modalidade compra institucional e dos recursos aplicados com orçamento específico ao PAA (2012-2017)

PAA por tipo de recurso	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2012 (%)
PAA Compra Institucional (A) (R\$ 1 milhão) ¹	12,0	30,4	43,8	50,5	57,1	86,7	620
PAA – recursos orçamentários específicos (B) (R\$ 1 milhão)	1.162,3	578,0	715,9	624,8	431,8	346,4	-70
A/B (%)	1	5	6	8	13	25	-

Fonte: Relatório de Execução – 2017, PAA modalidade compra institucional 2017 (Brasil, 2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados deflacionados para valores de 2017 a partir do IPCA anual médio.

O retrato dos órgãos executores – que desembolsam recursos próprios para aquisição de alimentos – da compra institucional ilustra não apenas a destinação que a produção agrícola familiar vem tendo no âmbito dos órgãos federais, e de suas representações em Unidades Federativas (UFs) e municípios, quartéis, escolas e hospitais, mas também, especialmente, o peso significativo das compras realizadas pelos estados. Com efeito, em 2016, o então MDS respondeu por 33,7% do total das compras; seguido pelo Ministério da Defesa (MD), com 28,4%; pelo Ministério da Educação (MEC), com 17,29%; e pelo Ministério da Saúde (MS), com 4,1%. O governo de São Paulo, porém, arcou com 14,8% do total dos recursos gastos na modalidade.

O quadro de 2017 é ligeiramente diverso, com acentuação da contribuição dos estados na execução orçamentária: o MD aplicou 28,3% dos recursos, seguido pelo MDS, com 16,4%, e pelo MEC, com pouco mais de 1%. No entanto, os governos de Alagoas, com 24%; de São Paulo, com 14,4%; e do DF, com 9,7%,

14. Operados em São Paulo (Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social), no DF (Programa de Aquisição da Produção da Agricultura), no Rio Grande do Sul (Compra Pública), em Minas Gerais (Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar) e em outros estados.

responderam, juntos, por praticamente metade do total gasto. A confirmar-se nos exercícios posteriores, essa tendência à descentralização na execução da compra institucional, com a criação de órgãos e legislação própria em nível estadual, pode tornar-se um vetor essencial para a continuidade do programa em um contexto de crise econômica e de perda de institucionalidade das políticas de desenvolvimento rural na esfera federal.

O último biênio registrou também aumento no número de empreendimentos da agricultura familiar como beneficiários fornecedores da modalidade:¹⁵ em 2016, 79 empreendimentos (cooperativas e associações)¹⁶ da agricultura familiar comercializaram seus produtos pela modalidade *compra institucional*; em 2017, esse número se elevou a 129.¹⁷ No entanto, a oferta parece ainda bastante concentrada nos estados da região Sul: de 2012 a 2015, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – sempre com maior peso sobre este último – responderam por 48% do total de empreendimentos de agricultura familiar participantes do PAA Compra Institucional. Em 2016, eram 52%; em 2017, 36%. Esse perfil de oferta, com predomínio dos estados sulistas, sugere que o setor da agricultura familiar mais estruturada tem sido o principal beneficiário da compra institucional. Tal tendência emula, de certo modo, a trajetória do PAA Conab até 2010, quando a maior parte dos recursos era destinada aos estados do Sul e o maior peso era relativo às modalidades *compra direta da agricultura familiar* e *apoio à formação de estoques pela agricultura familiar*, em geral acessadas pela agricultura familiar mais dinâmica economicamente.

Sem dúvida, é importante que a modalidade *compra institucional* seja fortalecida como política pública de aquisição de alimentos que propicia, à agricultura familiar mais consolidada, alternativa de comercialização capaz de garantir a esse setor maior segurança econômica e de protegê-lo contra as oscilações de mercado. O que parece pouco provável, dado o perfil da oferta do PAA Compra Institucional, é que este seja capaz de absorver os pequenos produtores – mais empobrecidos, concentrados na região Nordeste do país –, que vêm perdendo espaço no programa em virtude do encolhimento da modalidade *doação simultânea* do PAA Conab. Vale lembrar, a título de comparação, que essa modalidade opera com valores significativamente inferiores aos limites da *compra institucional*: R\$ 6,5 mil por família/ano e R\$ 2 milhões por organização/ano.

15. De 2012 a 2015, 102 empreendimentos da agricultura familiar foram beneficiários fornecedores do programa. Até o fechamento da redação deste texto, não foi possível obter a informação desagregada por ano para esse período. Para mais informações, ver Brasil (2016b).

16. Para mais informações, ver Brasil (2016a).

17. Para mais informações, ver Brasil (2017, p. 18).

3 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Ao estabelecer as diretrizes para a garantia do direito à educação, a Constituição Federal prevê, no inciso VII do art. 208, a obrigação de o Estado prover uma série de medidas suplementares de atendimento ao estudante do ensino básico público, com vistas a lhe fornecer alimentação, material didático, transporte e assistência à saúde. Nesse segmento, o PNAE é uma dessas medidas, configurando a política pública que operacionaliza o repasse de recursos federais para a alimentação escolar.

O mencionado programa é regido pela Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009). Tem por objetivo oferecer ações de educação alimentar e nutricional e fornecer refeições que supram as necessidades nutricionais dos alunos da educação básica, a fim de auxiliar no desenvolvimento da aprendizagem, no rendimento escolar e na formação de hábitos alimentares saudáveis (art. 4º da lei). Ele estabelece um arranjo institucional entre União, estados e municípios, pelo qual a primeira repassa recursos federais do FNDE para os demais adquirirem produtos alimentícios para as escolas.

A alimentação escolar deve atender a uma série de princípios que se referem à alimentação saudável e adequada, à segurança alimentar e nutricional, ao respeito à cultura e aos hábitos alimentares locais, bem como à priorização de gêneros alimentícios produzidos localmente, advindos da agricultura familiar. A fim de possibilitar a participação da agricultura familiar no processo de obtenção de alimentos, a lei estabelece que ao menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a alimentação escolar devem ser destinados à aquisição de gêneros alimentícios produzidos por agricultores familiares, com prioridade para comunidades tradicionais e assentamentos da reforma agrária (Brasil, 2009). Cria-se, desse modo, marco institucional voltado para a geração de círculo virtuoso entre produção e consumo locais de alimentos, o que permite, no lado da produção, o acesso da agricultura familiar a um importante canal de comercialização com promissores incrementos da renda local e, no lado do consumo, o acesso de crianças e jovens à alimentação saudável, nutritiva e diversificada.

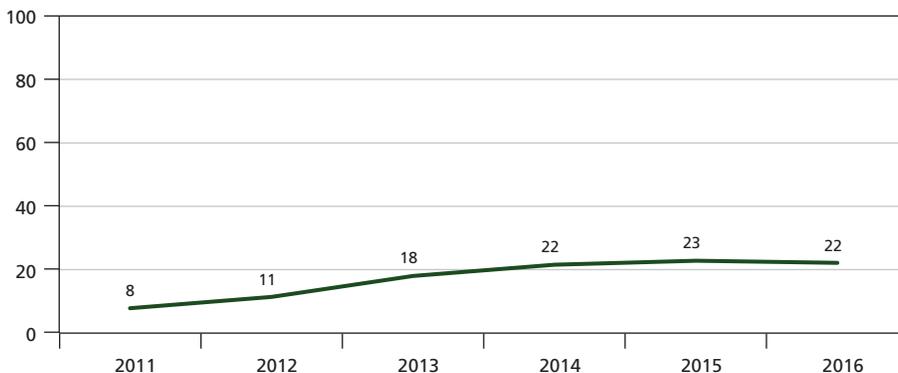
As aquisições de alimentos da agricultura familiar, no âmbito do PNAE, são feitas pelas denominadas entidades executoras: secretarias estaduais de educação, municípios e escolas federais, os quais podem descentralizar a aquisição para as organizações sem fins lucrativos que representam a comunidade escolar, chamadas de unidades executoras. Podem se habilitar como fornecedores aqueles agricultores com DAP emitida pelo governo federal. A participação pode ser individual ou coletiva, por meio de associações ou cooperativas. O processo de compra é efetuado com dispensa de licitação; basta a realização de chamada pública de projetos

de fornecimento. A seleção dos projetos deve seguir a diretriz de priorização de circuitos curtos de produção. Dessa forma, avaliam-se primeiramente os projetos oriundos do município em que a unidade executora está sediada. Podem-se, em seguida, avaliar projetos de âmbitos territorial, estadual e nacional, nessa ordem.

A concepção da aquisição de alimentos da agricultura familiar, no âmbito do PNAE, para a alimentação escolar configura cenários importantes para o desenvolvimento desse segmento no Brasil, com potencial de dinamização de economias locais e de incremento da renda de pequenos produtores, sobretudo em regiões predominantemente rurais. No entanto, com base nos dados de implementação do programa em municípios e estados, entre 2011 e 2016,¹⁸ a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar vem apresentando evolução lenta. Em termos gerais, no primeiro ano da série, o volume de recursos destinados foi de 8% do total realizado pelo PNAE. No último exercício, a proporção ficou em 22%; portanto, abaixo do mínimo estipulado pela lei.

GRÁFICO 2

Recursos gerais do PNAE para aquisição da agricultura familiar (2011-2016) (Em %)



Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

Atendo-se ao exercício de 2016 e desagregando-se a execução geral do PNAE por Grandes Regiões, a região Sul é a única que consegue cumprir o mínimo legal. Desse modo, utiliza 33% dos recursos do programa para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. As regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentaram os menores percentuais: 18% e 19%, respectivamente.

18. Os dados utilizados para a análise foram extraídos do portal do FNDE. No momento da análise, estavam disponibilizadas informações referentes aos exercícios de 2011 a 2016, atualizados até 12 de abril de 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

TABELA 4

Repasse do PNAE para estados e municípios – Grandes Regiões (2016)

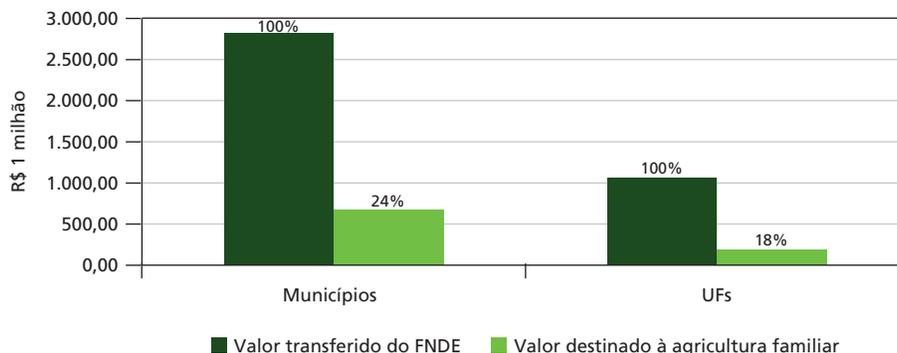
Rótulos de linha	Valor transferido do FNDE (R\$)	Aquisições da agricultura familiar (R\$)	Agriculturafamiliar (%)
Centro-Oeste	295.491.778,46	57.125.149,16	19
Nordeste	1.208.260.370,08	266.876.545,06	22
Norte	412.162.629,94	106.681.886,64	26
Sudeste	1.463.116.780,66	263.543.037,12	18
Sul	503.641.725,17	164.550.521,57	33
Total geral	3.882.673.284,31	858.777.139,55	22

Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

Ao direcionar a análise para atuação por tipo de entidade executora, nota-se que, do total de recursos repassados pela União no âmbito do PNAE, os municípios detêm em torno de 70%, e as UFs ficam com cerca de 30%, o que se deve ao maior contingente de estudantes atendidos pela rede municipal de ensino. Em geral, os municípios tendem a aplicar maior percentual do que recebem para a agricultura familiar (em torno de 20%), enquanto os estados aplicam 12% no total de série histórica. Vê-se pouca evolução no número de UFs que conseguiram cumprir ou ultrapassar o mínimo legal. Nos dois primeiros anos da série, nenhum estado cumpriu o piso de destinação de recursos para a aquisição da agricultura familiar. Nos demais exercícios, houve pequena oscilação, que nunca passou de quatro estados. Em 2016, somente Acre, Amazonas, Ceará e Roraima destinaram ao menos 30% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar. Entre os municípios, mais da metade ainda não havia cumprido o mínimo legal, apesar da evolução de 27% em 2011 para 45% em 2016, em relação à proporção dos que cumpriram a cota mínima. Dos 2.331 municípios que cumpriram o mínimo legal em 2016, quase 90% estão localizados nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

GRÁFICO 3

Repasse do FNDE, total e destinado à agricultura familiar, por tipo de entidade executora (2016)

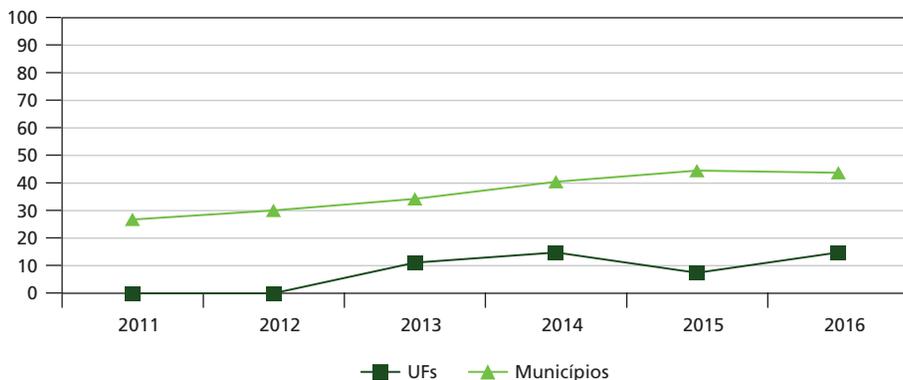


Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

Em 2011, cerca de dois quintos dos municípios não utilizaram qualquer recurso do PNAE para aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares. Essa proporção vem decrescendo durante o período considerado e apresentou percentual de 15% no exercício de 2016. Por sua vez, a proporção de municípios que executaram todo o recurso do programa é bastante baixa, mantendo-se na faixa de 1% durante os últimos quatro anos. A região Sul é a que concentra a maior parte desses municípios: 36, em total de 59. Também é a região que apresenta o menor percentual de municípios que não adquiriram qualquer produto da agricultura familiar em 2016. Nesse quesito, as regiões Sudeste e Nordeste apresentaram os maiores índices: 40% e 33%, respectivamente.

GRÁFICO 4

Proporção de municípios e UFs que cumpriram o mínimo legal para a aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE (2011-2016)
(Em %)



Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

Em 2016, foram assinados, em todo o Brasil, 40.485 contratos de fornecimento de alimentos pela agricultura familiar às escolas. Desses contratos, pouco mais de 35 mil foram individuais ou em grupos informais. Os restantes foram realizados com associações ou cooperativas de agricultores. O valor médio nacional dos contratos individuais foi de R\$ 6.647,33, variando de R\$ 4.466,59, no Rio Grande do Sul, a R\$ 10.247,33, no Amazonas. Com relação aos contratos efetuados mediante associações e cooperativas, o valor médio nacional foi de R\$ 122.905,22, com variação de R\$ 52.389,16, na Paraíba, a R\$ 1,4 milhão, em Roraima, estado que apresenta média muito elevada em relação aos demais, cujos valores médios não ultrapassaram a cifra de R\$ 450 mil.

A fim de estimar o quantitativo de produtores atendidos pelo PNAE, dividiu-se o valor de cada contrato firmado com associação ou cooperativa pelo valor médio dos contratos individuais da respectiva UF.¹⁹ Dessa forma, chegou-se ao número presumido de 88.574 produtores que forneceram alimentos para o programa por meio de suas associações ou cooperativas. Somado ao número de contratos individuais, tem-se estimativa de 123.987 agricultores familiares que comercializaram alimentos no âmbito do PNAE em 2016. Considerando-se que a destinação dos recursos do programa em todo o Brasil, para a agricultura familiar naquele ano, ficou na faixa dos 20% e que não há limite máximo para a compra de alimentos oriundos desse segmento da agricultura, os recursos repassados pelo FNDE para a alimentação escolar apresentariam potencial de beneficiar um número cinco vezes maior ao que foi efetivamente cumprido, caso fossem utilizados integralmente em compras da agricultura familiar.

TABELA 5

Agricultores familiares fornecedores de alimentos no âmbito do PNAE – Grandes Regiões (2016)

Região	Agricultores familiares fornecedores		
	Associações e cooperativas	Contratos individuais	Total
Centro-Oeste	5.109	2.296	7.405
Norte	9.105	3.238	12.343
Nordeste	22.834	12.068	34.902
Sul	24.896	8.127	33.023
Sudeste	26.630	9.684	36.314
Total	88.574	35.413	123.987

Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

A integração da agricultura familiar na rede de fornecimento de alimentação escolar ainda não foi consolidada, apesar de transcorridos sete anos do marco legal que estabelece um piso dos recursos do PNAE para esse segmento. Apesar da obrigatoriedade de utilizar pelo menos 30% dos recursos do PNAE para adquirir produtos da agricultura familiar, o cumprimento dessa normativa evoluiu lentamente. A maior parte dos estados e dos municípios permanece sem cumprir o mínimo legal. A agricultura familiar representa 85% dos estabelecimentos agropecuários; é responsável por grande parte dos alimentos que chegam à mesa do cidadão brasileiro; produz 70% do feijão, 87% da mandioca e 58% do leite; e responde por 58% dos efetivos de suínos e 50% das aves.²⁰ Não há, a princípio, problema de oferta. É necessário identificar e resolver os gargalos relacionados aos arranjos

19. Para o DF, foi utilizado valor médio nacional, uma vez que essa UF não apresentou contratos individuais em 2016.

20. Informações disponíveis em: <<http://twixar.me/S251>>.

institucionais, aos processos de aquisição de alimentos e à própria estruturação dos agricultores, a fim de propiciar a expansão dessa importante política.

Por fim, cumpre frisar que a merenda escolar desempenha papel fundamental para a segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes, que, por vezes, têm, na alimentação recebida na escola, sua principal refeição diária. Assim, a participação da agricultura familiar no PNAE amplia o acesso desse público a uma alimentação menos processada e mais saudável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mostram os dados deste estudo, as políticas de compras públicas da agricultura familiar experimentaram, nos últimos anos, estagnação com viés de declínio – mais acentuada no caso do PAA; mais tênue no caso do PNAE.

Em relação a esse último programa, pode-se evocar a redução, a partir de 2012, do total de estudantes atendidos pela rede pública como reflexo de um movimento demográfico, mas os dados das compras dos produtos da agricultura familiar apontam que, no último biênio, reduziu-se tanto a proporção de municípios que adquirem – em qualquer quantidade – alimentos dos agricultores familiares (de 83%, em 2015, para 81%, em 2016) quanto a proporção de municípios que adquirem essa produção respeitando a cota de 30% (de 44%, em 2015, para 42%, em 2016). A reiteração dessa tendência nos anos seguintes pode ser tomada como indicativo inquietante para o futuro das compras de produtos da agricultura familiar no âmbito do programa.

Outra preocupação oportuna diz respeito à dificuldade da maioria dos municípios de cumprirem a cota de 30%. As informações analisadas revelam que a agricultura familiar mais estruturada empresarialmente – geograficamente localizada na região Sul do país e, na maioria das vezes, organizada em associações ou cooperativas – tem acesso privilegiado ao programa. Por sua vez, os agricultores mais empobrecidos, que representam a maior parte dos agricultores familiares, não conseguem participar.

Esse é justamente o processo que aparentemente tem ocorrido no PAA. Com a redução da participação da Conab na política, diminui-se também seu papel de articular e incentivar os agricultores familiares a organizarem-se e fortalecerem-se para integrar as políticas de compras públicas. Se, de fato, a execução do PAA Conab envolve complicações logísticas e burocráticas que acabam por absorver excessivamente a gestão federal do programa, é preciso ter em conta, contudo, que a doação simultânea operada pela Conab se revelou, ao longo dos anos recentes, instrumento eficaz para a estruturação produtiva de pequenos agricultores. Organizados em associações, a partir da perspectiva de compra da produção, os

beneficiários dessa modalidade contribuíram significativamente para ampliar em âmbito local a oferta de alimentos.

Assim, tanto a redução do volume de recursos quanto a do total de fornecedores beneficiários do programa, sobretudo na modalidade *doação simultânea* – que assiste o maior número de indivíduos e os grupos mais vulneráveis da agricultura familiar –, devem ser encaradas com preocupação. Não se desconsidera a relevância das demais modalidades do PAA; em especial, a *compra institucional*, que atende majoritariamente à agricultura familiar mais economicamente estruturada. Entretanto, seria desejável que o PAA, considerado em seu conjunto, consolidasse-se em todas as suas modalidades, atendendo aos variados perfis produtivos da agricultura familiar. Antes disso e urgentemente, seria essencial que o programa voltasse a crescer em recursos e número de beneficiários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jul. 2003.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2009.

_____. 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 nºs 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 União**, Brasília, 17 out. 2011.

_____. Decreto nº 7.775, de 4 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 o capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012.

_____. Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 ago. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos: modalidade compra institucional. **Relatório de Execução 2016**. Brasília: MDS, 2016a. Disponível em: <<http://twixar.me/v6xK>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Compras da agricultura familiar órgãos públicos**: modalidade compra institucional do PAA (2012-2015). Brasília: MDS, jul. 2016b. Disponível em: <<http://twixar.me/p251>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos: modalidade Compra Institucional. **Relatório de Execução 2017**. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/w6xK>>.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/yDJ1>>.

GALIZA, M.; VALADARES, A. **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).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 21, cap. 7, 2013.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 22, cap. 7, 2014.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Fiscalização TC nº 010.395/2013-0**. Brasília: TCU, 2013.