



WORKING PAPER

working paper **número134**
outubro, 2015

ISSN 1812-108x

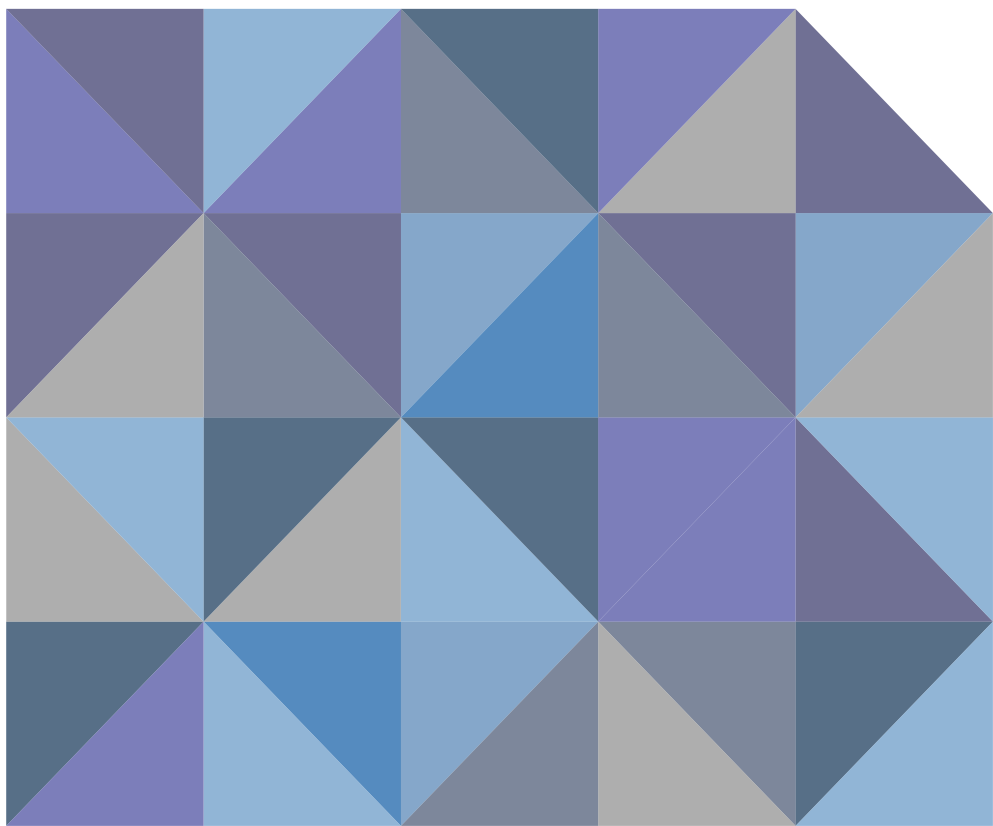
Escala de compras públicas de alimentos no Brasil

Rovane Battaglin Schwengber, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/UNDP)

Eduardo Pontual Ribeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/UNDP)

Rodrigo Octávio Orair, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)



Copyright© 2015
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 21055000

ipc@ipc-undp.org ▪ www.ipc-undp.org

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, e o Governo do Brasil.

Direitos e Autorizações

Todos os direitos reservados.

O texto e dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que as fontes sejam citadas. Reproduções com fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Pesquisa para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seu trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. Os artigos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. Interpretações e conclusões expressas são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Working Papers estão disponíveis online em www.ipc-undp.org ou por meio de solicitação de assinaturas via email para ipc@ipc-undp.org.

Print ISSN: 1812-108X

ESCALA DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS NO BRASIL¹

Rovane Battaglin Schwengber,² Eduardo Pontual Ribeiro,³
Fábio Veras Soares⁴ and Rodrigo Octávio Orair⁵

1 INTRODUÇÃO: FUNDAMENTOS DA COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS NO BRASIL

A maioria das pessoas que vive em zonas rurais depende da agricultura para a subsistência. Investir na agricultura familiar pode ser uma forma sustentável de revitalizar a produção agrícola fundamentada em sistemas alimentares locais e diversificados. O crescimento agrícola inclusivo tem potencial para reduzir a pobreza rural, mitigar os efeitos da volatilidade dos preços globais de alimentos e impulsionar a economia nacional (IPC-IG, 2013).

Um componente central da experiência brasileira na promoção do crescimento agrícola inclusivo tem sido as compras públicas institucionais de alimentos, com foco na agricultura familiar. Em 2003, o governo brasileiro lançou a estratégia Fome Zero, que estruturou as compras públicas de alimentos como ferramenta para propiciar um mercado estável e parâmetros de referência de preços para a produção agrícola do agricultor familiar. No sentido mais abrangente, a estratégia era composta por “políticas estruturais”, destinadas a redistribuir renda, promover a produção da agricultura familiar, gerar emprego e fomentar a reforma agrária, com o objetivo maior de erradicar a fome e a pobreza (DA SILVA et al., 2011; DA SILVA et al., 2002).

1. A elaboração deste relatório não teria sido possível sem o apoio de Diana Sawyer, Coordenadora Sênior de Pesquisa do IPC-IG, e Rafael Guerreiro Osório, Coordenador de Pesquisa do IPC-IG. Nossos agradecimentos também às equipes de Comunicação e Publicações do IPC-IG; a Fernando Gaiger, do Ipea, pelos comentários e orientação valiosos; ao Comitê Diretor do Centro de Excelência do PMA, pelas colaborações; a Gabriel Specht, pelo apoio e compromisso com o projeto; e a Israel Klug, da FAO, pelas contribuições. Agradecemos, ainda, a Melissa Lima, que participou do programa de estágio do IPC-IG de 2014, pelo imensurável apoio à pesquisa.

Dados administrativos atualizados de instituições do governo brasileiro foram fundamentais para a elaboração deste relatório. Agradecemos o apoio consistente de Rafaela de Sá Gonçalves, Juliane Perini e Hétel Leepkaln dos Santos, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Gustavo Lund Viegas e Carla Viana, da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); e Igor Teixeira, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este estudo foi realizado no âmbito do projeto de pesquisa “Compras Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar no Brasil” do Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas.

2. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).

3. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

4. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).

5. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea).

A agricultura familiar no Brasil representa, atualmente, 84,4 por cento dos estabelecimentos agrícolas,⁶ 74 por cento do emprego rural total e 33,2 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) agrícola (BACHA; STEGE, 2014). No entanto, apesar da sua importância para o país, a agricultura familiar recebeu apenas 13,37 por cento do crédito do governo no Plano Safra da Agricultura Familiar de 2013/2014.

Esse relatório analisa o processo brasileiro de compras públicas institucionais de alimentos, destacando seus principais programas e procedimentos, bem como novos dados recentemente disponibilizados. O relatório descreve os dois principais programas de compras institucionais do país, ou seja, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) que, juntos, representam as maiores formas de “demanda estruturada” para os agricultores familiares no Brasil. Originalmente cunhada pela *Bill and Melinda Gates Foundation*, a expressão “demanda estruturada” designa a vinculação de pequenos agricultores a fontes de demanda grandes e previsíveis, o que reduz os riscos de produção, permite aos produtores melhorar a qualidade dos seus produtos e gera impactos positivos na renda agrícola e na redução da pobreza. No contexto brasileiro, a expressão caracteriza aquisições governamentais regulares de produtos da agricultura familiar até determinado limite, com o objetivo de fomentar a atividade econômica do agricultor familiar (IPC-IG, 2013).

Além disso, esse relatório estima a escala total da compra de produtos agrícolas pelo governo brasileiro, considerando seus efeitos diretos e indiretos. Dado que as instituições governamentais adquirem alimentos semiprocessados ou totalmente processados, este relatório também estima quantidade de produtos agrícolas pela indústria de alimentos. Oferece, ainda, uma estimativa da demanda total por alimentos, que poderia potencialmente se beneficiar de uma melhor integração entre a agricultura familiar e a indústria de alimentos.

Este relatório é composto por quatro seções, além desta introdução. A próxima seção descreve, sucintamente, as principais características da propriedade agrícola familiar e do agricultor familiar no Brasil, com base na definição do governo de propriedade agrícola familiar, documentando sua participação na produção agrícola total. A terceira seção descreve a natureza da compra institucional de alimentos da agricultura familiar por meio dos programas PAA e Pnae. A concepção do PAA e as recentes reformas do Pnae (2009) estabeleceram uma quota de compras a ser gasta, exclusivamente, na aquisição de alimentos da agricultura familiar. A quarta seção apresenta estimativas da escala de compras governamentais de alimentos. Na última seção, o relatório discute as implicações políticas de compras institucionais no Brasil e apresenta algumas sugestões para melhorar as políticas de compras públicas. Destaca-se, ainda, a importância de assegurar que os agricultores familiares possam agregar valor aos seus produtos – possivelmente por meio de algum grau de processamento de alimentos básicos que poderia ser realizado por cooperativas –, bem como de apoiar seu acesso à indústria de alimentos na qualidade de fornecedores.

2 AGRICULTORES FAMILIARES NO BRASIL

A definição brasileira do que constitui uma propriedade agrícola familiar remonta aos anos de 1960, quando as “propriedades familiares” gozaram, pela primeira vez, de algum reconhecimento jurídico.⁷ No entanto, a definição apresentava uma classificação limitada

de propriedades rurais, com base, principalmente, no tamanho da sua área. Foi somente na década de 1990⁸ que o conceito de “pequena propriedade” se tornou relevante para a formulação de políticas destinadas a apoiar a agricultura familiar (DELGADO et al., 2013). A legislação em vigor que define agricultura familiar tem evoluído com o desenvolvimento de programas de compras públicas institucionais e fundamenta-se na Lei No. 11.326/2006, que define o agricultor familiar de acordo com as seguintes características:

- Não detenha, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais (podendo variar entre 20 hectares e 440 hectares, dependendo das características locais);⁹
- A maior parte da mão de obra empregada no estabelecimento ou empreendimento vem da própria família;
- Uma percentagem mínima da renda familiar originada de atividades econômicas é proveniente do estabelecimento ou empreendimento (agricultura, pesca, extrativismo, turismo, etc.); e
- Estabelecimento ou empreendimento é administrado pela família.

Segundo o Censo Agropecuário de 2006, há mais de 4 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares no Brasil, com base nessas características. Eles representam 84 por cento do total de estabelecimentos rurais, dos quais, pelo menos, metade está localizada na Região Nordeste (2.187.131 estabelecimentos). A distribuição do total de estabelecimentos rurais por região, desagregada por agricultores familiares e não familiares e sua área média pode ser vista na Tabela 1. O número de estabelecimentos agrícolas familiares superou o de propriedades não familiares em todas as regiões. Há uma diferença marcante na área média da terra na comparação de propriedades agrícolas familiares com propriedades não familiares; as propriedades agrícolas familiares têm, em média, 18 hectares, enquanto as propriedades não familiares têm, em média, 313 hectares, chegando a 955 hectares na região Centro-Oeste. A distribuição de terra continua desigual: os agricultores familiares ocupam 24,3 por cento do total de terras agrícolas, apesar de representarem um número consideravelmente maior de estabelecimentos (IBGE, 2006).

O setor da agricultura familiar respondeu por 33,2 por cento do valor bruto da produção agrícola do Brasil em 2006. A região mais produtiva para a agricultura familiar foi o Sul, responsável por 38,7 por cento do produto agrícola bruto do setor. Embora com um número maior de propriedades agrícolas familiares que as demais regiões (incluindo a Sul), a Região Nordeste respondeu por apenas 25 por cento do produto agrícola bruto (BACHA; STEGE 2014).

Embora a maioria dos estabelecimentos rurais no Brasil seja de agricultura familiar, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão do Governo Federal responsável pelas políticas agrícolas voltadas para agricultores familiares, anunciou um orçamento de R\$ 21 bilhões para a agricultura familiar por meio da linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para a safra 2013/2014. Segundo números do governo, esse orçamento representa um aumento de 400 por cento em relação a 2003 (MDA, 2013). No entanto, responde apenas por 13,37 por cento do crédito rural total. O orçamento do Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014 foi de R\$ 136 bilhões em crédito rural para o agronegócio, fornecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – órgão do Governo Federal responsável pela agricultura não familiar (MAPA, 2013).

TABELA 1

Número de estabelecimentos e área média (em hectares) **de propriedades agrícolas familiares no Brasil** (2006)

	Agricultura familiar		Agricultura não familiar	
	Estabelecimentos	Área média (ha.)	Estabelecimentos	Área média (ha.)
Brasil	4.366.267	18,3	809.369	313,3
Norte	412.666	40,3	63.112	616,8
Nordeste	2.187.131	12,9	266.929	178,9
Sudeste	699.755	18,3	222.342	189,6
Sul	849.693	15,4	156.510	183,5
Centro-Oeste	217.022	43,1	100.476	955,5

Fonte: Censo Agropecuário do IBGE (2006).

Para que a agricultura familiar e seus agricultores possam participar de programas de compras públicas de alimentos, como as organizadas pelo PAA e Pnae, eles precisam estar incluídos em um banco de dados, preenchendo a Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse programa é o esquema de crédito mencionado anteriormente, disponível exclusivamente para agricultores familiares. Na Tabela 2, mostra-se o número total de agricultores familiares com um número de DAP registrado por região. O Pronaf classifica os agricultores em quatro categorias, que podem ser usadas para identificar as famílias mais pobres e mais vulneráveis entre eles. Os grupos "A" e "A/C" incluem agricultores familiares assentados da reforma agrária ou beneficiários de crédito agrário – beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O grupo "B" é constituído por agricultores familiares que não estão no grupo A ou A/C, mas cuja renda bruta anual é inferior a R\$ 20 mil. O grupo restante inclui agricultores familiares com renda anual bruta superior a R\$ 20 mil, mas inferior a R\$ 360 mil. O instrumento da DAP também identifica populações específicas, tais como indígenas, quilombolas, pescadores e extrativistas (Portaria MDA/SAF No. 26, 9 de maio de 2014). Esses grupos determinam a elegibilidade para cada tipo de linha de crédito e a priorização de agricultores familiares por programas específicos.

Em 2013, havia 5.101.692 agricultores familiares com um número de DAP válida – um aumento de 735.425 agricultores familiares segundo dados do censo de 2006. Os programas de compras públicas de alimentos priorizam agricultores com rendas mais baixas, o que qualifica aqueles nos grupos A, A/C e B. Desses, 3.291.163 agricultores familiares estão no grupo-alvo dos programas de compras institucionais de alimentos (A, A/C e B).

Apesar da recente experiência brasileira de crescimento inclusivo e redução da pobreza, os agricultores familiares ainda estão entre os grupos populacionais mais pobres do país. A estimativa do nível de pobreza dos agricultores familiares em relação à população total depende de dados sobre renda da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que inclui informações sobre domicílios rurais (DEL GROSSI; GRAZIANO SILVA, 2002). Os dados da Pnad não permitem a identificação de agricultores familiares da mesma forma que o Censo Agropecuário de 2006, que adotou a definição oficial de propriedade agrícola familiar. No entanto, pode-se comparar a pobreza rural à pobreza global, bem como à incidência da pobreza em domicílios nos quais o chefe tenha declarado a agricultura como sua principal

atividade econômica. Embora bastante ampla, essa classificação pode ser adotada como um indicador indireto (*proxy*) para agricultores familiares, uma vez que inclui a categoria ocupacional “trabalhador autônomo em agricultura, pecuária ou extrativismo florestal”, bem como “trabalhador em sua propriedade de subsistência”, embora também inclua “empregados” e “empregadores”.

TABELA 2

Estabelecimentos de agricultura familiar com DAP, por grupo (2014)

	Grupo A		Grupo A/C		Grupo B		Outros (C/D/E/V)	
Brasil	180.943	3,5%	37.556	0,7%	3.072.664	60,2%	1.810.529	35,5%
Norte	33.619	0,7%	3.656	0,1%	227.221	4,5%	234.070	4,6%
Nordeste	107.244	2,1%	21.719	0,4%	2.516.995	49,3%	498.247	9,8%
Sudeste	13.635	0,3%	5.096	0,1%	193.035	3,8%	383.639	7,5%
Sul	9.179	0,2%	1.794	0,0%	97.994	1,9%	591.401	11,6%
Centro-Oeste	17.266	0,3%	5.291	0,1%	37.419	0,7%	103.172	2,0%

Fonte: SAF/MDA (2014).

A Tabela 3 mostra a evolução da pobreza no Brasil (população total) bem como a incidência da pobreza na população rural e nos domicílios em que a atividade econômica principal do chefe é a agricultura. "População rural" refere-se a domicílios em áreas rurais, de acordo com a classificação da Pnad. Domicílios pobres e extremamente pobres¹⁰ são definidos com base na linha de pobreza administrativa, conforme a elegibilidade ao Programa Bolsa Família (PBF).

QUADRO 1

Declaração de Aptidão: instrumento para identificar agricultores familiares no Brasil

A DAP identifica cada unidade familiar de produção rural (UFPR). É um número único que identifica o chefe da família e seu cônjuge como cossignatários do estabelecimento rural. A inscrição é gratuita e está vinculada ao município. O registro do Pronaf utiliza uma plataforma *online* que mantém informações sobre a renda dos agricultores, área da propriedade, etnia e acesso a políticas públicas de reforma agrária e crédito. O registro também classifica os agricultores familiares e seus grupos organizados (associações ou cooperativas). Pelo menos 60 por cento dos participantes de um grupo organizado de agricultores familiares devem ter um número de DAP válida. A DAP pode ser emitida por mais de 20 instituições, incluindo órgãos federais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e instituições não governamentais. Em 2014, havia 26.787 agentes emissores registrados em todo o país. As informações coletadas no formulário da DAP são válidas por até três anos. A DAP é regulamentada e administrada pela Secretaria de Agricultura Familiar do MDA (MDA, 2014).

O que é surpreendente em relação à Tabela 3 é o fato de que tanto a pobreza como a pobreza extrema foram drasticamente reduzidas no Brasil. No entanto, as pessoas que vivem em zonas rurais ainda estão super-representadas entre aquelas que vivem em situação de pobreza, especialmente quando o chefe do domicílio trabalha em atividades agrícolas. Em 2013, por exemplo, 9 por cento das pessoas que viviam em zonas rurais

eram extremamente pobres. Quando a atividade principal do chefe do domicílio era a agricultura, esse número subia para 11 por cento.

TABELA 3

Pobreza e pobreza extrema entre a população por área de residência e ocupação do chefe do domicílio na agricultura, Brasil (2006-2013)

Ano	População total		População rural		Ocupação do chefe do domicílio na agricultura	
	Pobre	Extremamente pobre	Pobre	Extremamente pobre	Pobre	Extremamente pobre
2006	17,3%	5,8%	37,9%	15,1%	44,2%	19,3%
2009	13,5%	4,7%	29,6%	11,5%	35,6%	14,7%
2011	11,0%	4,4%	27,5%	11,3%	33,0%	13,4%
2013	9,0%	4,0%	22,9%	9,2%	28,3%	11,4%

Fonte: Pnad (2006-2013).

3 COMPRAS PÚBLICAS INSTITUCIONAIS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

O governo brasileiro compra alimentos diretamente dos agricultores familiares, essencialmente, por meio de dois programas – o PAA e o Pnae. Algumas inovações recentes e interessantes, acompanhando a evolução desses dois programas, podem ser documentadas em relação à demanda estruturada para agricultores familiares brasileiros com base em compras públicas. No sentido mais amplo, esses programas também são ferramentas importantes que, com outras políticas de proteção social implementadas no Brasil – incluindo a reforma agrária –, buscam contribuir para a redistribuição de renda, a promoção da produção de agricultores familiares e o fomento do emprego rural, com o objetivo final de erradicar a fome e a pobreza.

Ao passo que o PAA foi lançado, em 2003, com claro enfoque no apoio a agricultores familiares por meio da demanda estruturada, o Pnae assumiu esse papel de forma mais clara após uma emenda legislativa aprovada em 2009. A nova legislação estipula que um mínimo de 30 por cento dos recursos federais destinados a compra dos alimentos usados na alimentação escolar deve ser adquirido de agricultores familiares. A justificativa usada pelo PAA e por essa recente reforma do Pnae parte do entendimento de que a compra local de alimentos pode facilitar o desenvolvimento da comunidade, reforçar o acesso dos agricultores familiares ao mercado, além de ampliar o acesso a alimentos dos segmentos da população em situação de insegurança alimentar.

Assim, ambos os programas estabeleceram um mercado institucional que adquiriu mais de R\$ 1 bilhão por ano – em preços correntes – em produtos da agricultura familiar entre 2011 e 2013. As compras institucionais da agricultura familiar, desagregadas pelos programas PAA e Pnae de 2011 a 2013, em valores nominais em Reais, bem como em paridade de poder de compra (PPC) em dólares dos EUA (USD),¹¹ são apresentadas na Tabela 4. Durante esse período, o PAA reduziu seus gastos de R\$ 699 milhões em 2011 para R\$ 466 milhões em 2013. Em contrapartida, o Pnae aumentou as compras institucionais da agricultura familiar em R\$ 307 milhões. A participação das compras institucionais da agricultura familiar de cada programa foi mais equilibrada em 2013, com o Pnae respondendo por 55 por cento do total de aquisições. Em anos anteriores, o PAA foi responsável por 70-75 por cento desse total.

TABELA 4

Compras institucionais de alimentos da agricultura familiar no Brasil (2011 a 2013) – em milhões

Ano	PAA		Pnae		Total	
	R\$ nominal	USD PPC	R\$ nominal	USD PPP	R\$ nominal	USD PPP
2011	699	475	235	160	934	635
2012	847	542	366	234	1.214	776
2013	466	283	564	342	1.030	625
Total	2.012	1.300	1.165	736	3.178	2.036

Fonte: FNDE, Conab e dados do PAA/MDS.

Nota: Fator de conversão do PPC, PIB, Banco Mundial, ano-base: 2011.

Há sinergias entre a demanda estruturada dos dois programas e uma estratégia de compras públicas semelhante, fundamentada na flexibilização de regulamentos de licitação e na identificação de agricultores familiares. No entanto, a execução de cada programa tem os próprios detalhes operacionais. A evolução e a descrição de cada programa serão detalhadas nas próximas seções.

3.1 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

O PAA foi criado pelo artigo 19 da Lei No. 10.696 (2 de julho de 2003). Desde o início, a ideia principal do programa era apoiar a produção dos agricultores familiares e seu acesso ao mercado, por meio de procedimentos simplificados de compras públicas, e distribuir alimentos na quantidade, qualidade e regularidade necessárias à população em situação de insegurança alimentar.

Esses objetivos foram atualizados e detalhados no Decreto No. 7.775 (4 de julho de 2012), a fim de incluir finalidades mais amplas, como a promoção da biodiversidade e a garantia do direito à alimentação adequada. O PAA passou a integrar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com as seguintes finalidades:

- Incentivar a produção da agricultura familiar, promovendo sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e à expansão da produção de valor agregado;
- Incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- Promover o acesso à alimentação – em quantidade, qualidade e regularidade necessárias – das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, com base na legislação sobre o direito à alimentação;
- Promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal; bem como áreas de consórcios públicos;
- Constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- Apoiar a formação de estoques de alimentos pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;

- Fortalecer as redes locais e regionais para a comercialização de alimentos;
- Promover a biodiversidade, a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis nos níveis local e regional; e
- Promover a organização de agricultores familiares em cooperativas e associações (BRASIL, 2012).

O programa considera beneficiários tanto produtores quanto consumidores de alimentos. Do lado da oferta de alimentos, prioriza os agricultores familiares mais vulneráveis, tais como assentados da reforma agrária ou beneficiários de crédito agrário (beneficiários do PNRA ou do PNCF); extrativistas; pescadores; produtores artesanais; povos indígenas; e quilombolas. Além disso, incentiva a participação de mulheres como produtoras, com vendas individuais ou por intermédio de organizações de mulheres. Pelo lado da demanda de alimentos, os beneficiários da assistência alimentar são, na sua maioria, populações em risco de insegurança alimentar e fome, famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e famílias chefiadas por mulheres. O PAA também beneficia instituições de assistência social; escolas públicas; e as instituições que fazem parte do Sisan, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares em ambientes urbanos e cozinhas comunitárias.

Por beneficiar tanto o lado da oferta (produtores) como o lado da demanda (consumidores), o PAA é financiado por dois ministérios diferentes. Uma parte do seu orçamento é proveniente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelas políticas de proteção social; e a outra parte vem do MDA. A execução global do programa, no entanto, abrange um número maior de áreas e partes interessadas. Uma característica importante da implementação do PAA foi a criação de um órgão de gestão, o Grupo Gestor do PAA (GGPAA) – responsável pela regulamentação e pelas diretrizes operacionais do programa (Resolução GGPAA No. 63, de 2013). O grupo é composto por representantes de outros ministérios do Governo Federal, abrangendo as áreas da educação, agricultura (por meio da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab), finanças e planejamento, além de desenvolvimento social e agrário. O GGPAA engloba competências fundamentais relativas à definição de preços dos alimentos; critérios para a identificação de beneficiários; e estabelecimento de regras para o controle de qualidade e a definição de assistência alimentar.

Ademais, a concepção do PAA foi influenciada pela sociedade civil, por meio de contribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) (CONSEA, 2009). Os seus estatutos observam que o Consea desempenha papel de assessoria ao Presidente da República na formulação de políticas e na definição de diretrizes para que o país garanta o direito humano à alimentação adequada e saudável em todas as suas dimensões, pelo rastreamento e pelo monitoramento de políticas públicas e programas sociais relacionados à segurança alimentar. Desempenha também o papel de assegurar a responsabilização (*accountability*) social do programa (LEÃO; MALUF, 2012). Esse modelo também pode ser replicado nos níveis regional e local, com criação de conselhos de segurança alimentar e nutricional, a fim de garantir transparência e a responsabilização por meio da participação da sociedade civil. Outras informações sobre o Consea são apresentadas no Quadro 2.

QUADRO 2

Participação social

O Consea atua como facilitador do diálogo entre formuladores de políticas e organizações da sociedade civil na proposição de diretrizes para ações relativas à segurança alimentar e nutricional. Realiza reuniões bimensais e é composto por um terço de servidores públicos e dois terços de representantes da sociedade civil. O Consea avalia as causas subjacentes da fome e contribui para as discussões em torno da concepção de um marco de direitos para políticas de segurança alimentar no Brasil. A legislação sobre o direito à alimentação ajudou a criar um marco jurídico na esfera federal, que tem facilitado a formulação de políticas destinadas a garantir o direito de todo brasileiro a uma alimentação saudável e culturalmente adequada. Por meio desses direitos e com a participação da sociedade civil brasileira, o Consea tem defendido a implementação de programas inovadores, capazes de apoiar os agricultores familiares. O Conselho é responsável pela concepção inicial do PAA e por várias mudanças e melhorias tanto no Pnae como no PAA, desde a sua implementação inicial.

Fonte: LEÃO e MALUF, 2012.

Gastos do PAA

O fluxo constante de recursos desde o início do programa mostra o compromisso do governo em fortalecer as políticas sociais relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Os gastos públicos do PAA em Reais nominais e em USD PPC de 2003 a 2013 são apresentados na Tabela 5. O investimento no PAA aumentou de R\$ 145 milhões para R\$ 466 milhões entre 2003 e 2013, com um pico em 2012, quando chegou a R\$ 847 milhões.

A Figura 1 mostra os gastos do PAA por região entre 2010 e 2013. A Região Nordeste recebeu o maior volume de recursos. Isso, em grande parte, porque uma modalidade – o PAA-Leite (detalhado na próxima seção) – é implementada apenas na região do semiárido, que, por sua vez, está localizada predominantemente na Região Nordeste do país.

TABELA 5

Distribuição dos recursos financeiros do PAA (2003-2013)

Ano	Recursos financeiros (em milhões)	
	R\$ nominal	USD PPC
2003	145	149
2004	180	174
2005	333	306
2006	492	440
2007	461	392
2008	509	407
2009	591	454
2010	681	491
2011	699	475
2012	847	542
2013	466	283

Fonte: Sambuichi et al. (2013), dados do PAA/MDS e Conab (2011-2013) .

Nota: Fator de conversão do PPC, PIB, Banco Mundial, ano-base: 2011.

FIGURA 1

Gastos do PAA por região do Brasil, percentagem do total (2010-2013)

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados de Sambuichi et al. (2013), dados do PAA/MDS e Conab.

Descrição das modalidades do PAA

O PAA funciona por meio de diferentes modalidades, com o objetivo de expandir seu alcance e sua eficácia em todo o país. Esta seção fornece uma visão geral dos principais aspectos do funcionamento dessas modalidades. As modalidades do PAA em operação são: compra com doação simultânea (CDS); incentivo à produção e ao consumo de leite (PAA-Leite); compra direta (CD); apoio à formação de estoques; compra institucional (CI); e aquisição de sementes. Uma breve descrição das características de cada modalidade é apresentada na Tabela 6.

A modalidade mais utilizada do PAA é a compra com doação simultânea (CDS).

A modalidade CDS propicia o acesso de agricultores familiares ao mercado, além de assistência alimentar a populações vulneráveis. Tem uma cobertura de longo alcance, por meio de três parceiros diferentes de execução (Conab, estados e municípios). Incentiva o cooperativismo, a participação de mulheres (40 por cento dos agricultores familiares), e dois de seus parceiros de execução, inclusive, oferecem um sistema de pagamento simplificado (por meio de um cartão de débito). Uma descrição detalhada do seu funcionamento pode ser encontrada em Nehring e McKay (2013). Vale ressaltar que a diversificação de produtos é também uma característica importante dessa modalidade, que inclui uma lista de mais de 400 produtos alimentícios *in natura* ou processados. Quando a Conab¹² executa essa modalidade, informações sobre a qualidade, a quantidade e o preço dos produtos doados são detalhadas em um formulário de entrega. A documentação é, então, enviada à Conab com uma fatura, na qual é analisada antes que qualquer pagamento seja feito ao agricultor familiar ou à organização.

TABELA 6

Descrição das modalidades do PAA

Modalidade	Descrição	Limite anual		Executor	Forma de acesso	Preço
		Agricultores familiares	Organização			
Compra com Doação Simultânea (CDS)	Compra de alimentos produzidos por agricultores familiares locais para doação a instituições ou entidades da rede socioassistencial	R\$ 6.500,00 (R\$ 8.000,00 quando a venda é feita por meio de uma organização)	R\$ 2 milhões	Conab, estados e municípios	Individual, cooperativas/ associações ou grupos informais**	Média de 3 preços no mercado atacadista local ou regional ao longo dos últimos 12 meses
Incentivo à produção e ao consumo de leite (PAA-Leite)	Compra de leite para doação a famílias em risco de insegurança alimentar na região do semiárido	R\$ 8.000,00 (R\$ 4.000,00 por semestre)	Não aplicável	Estados da região do semiárido	Individual, cooperativas/ associações	Média dos preços pagos aos agricultores ao longo dos últimos 3 meses em cada estado
Compra direta (CD)	Compra de uma lista de produtos para sustentar preços; papel importante na regulação de preços e no abastecimento	R\$ 8.000,00	R\$ 0,5 milhão	Conab	Individual, cooperativas/ associações ou grupos informais	Preço de referência da Conab
Formação de estoques	Apoio financeiro para a formação de estoques de organizações de produtores; disponibiliza instrumentos de apoio à comercialização	R\$ 8.000,00	R\$ 1,5 milhão	Conab	Cooperativa/ associações	Preço de referência da Conab
Compra institucional (CI)	Pelo menos 30 por cento dos recursos das instituições públicas destinados à compra de alimentos devem ser gastos em produtos da agricultura familiar	R\$ 20.000,00 por instituição	R\$ 6 milhões por instituição	Governo federal, estados e municípios	Cooperativa/ associações	Chamada pública para a apresentação de propostas com base em pesquisa de preços (mínimo de 3) no mercado local ou regional, ou preço de referência da Pnae
Aquisição de sementes	Compra de sementes não modificadas geneticamente e de mudas para doação	R\$ 16.000,00	R\$ 6 milhões por organização	Conab	Cooperativa/ associações	Média de 3 cotações de preços no mercado regional local para sementes semelhantes, considerando custos de logística

Nota: * O limite aumenta para R\$ 8.000,00 para compras por meio de organizações.

** Aquisição de, pelo menos, 40 por cento de alimentos produzidos por mulheres.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em legislação do MDS e da Conab.

QUADRO 3

Conab

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é uma instituição central responsável pela formação e manutenção de estoques de alimentos no país. Foi criada em 1990, logo após a redemocratização do Brasil. É uma fusão de três outras instituições, a saber: a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) (GANDOLFI et al., 2010). A missão da Conab é administrar as políticas agrícolas e o abastecimento de alimentos, visando atender às necessidades básicas da sociedade brasileira, de forma a preservar e incentivar mecanismos de mercado. Esses objetivos foram atingidos, principalmente, por meio de garantias de preços aos agricultores e de programas limitados de aquisições, mas nenhum deles com foco específico nos agricultores familiares. Foi preciso pouco mais de uma década para a Conab voltar seu foco para a agricultura familiar e programas sociais, em conjunto com o MDA e MDS (ibid.). A crise alimentar global de 2008 sinalizou um papel crescente da Conab na garantia de estoques de alimentos suficientes para mitigar a volatilidade dos preços globais e manter um nível suficiente de demanda pelos produtos da agricultura familiar e para o consumo das famílias. Quase todos os estados do Brasil têm um escritório da Conab que ajuda na assistência institucional a agricultores e organizações de agricultores em questões relativas a processos de aquisição, garantia de preços e estoques locais de alimentos. Essa instituição tem sido um mecanismo crucial na implementação e ampliação da cobertura das políticas de demanda estruturada para muitas populações vulneráveis e marginalizados em todo o país.

O PAA-Leite é a segunda maior modalidade em termos de recursos. O leite é comprado de agricultores familiares e, em seguida, é pasteurizado e distribuído aos beneficiários. É a única modalidade restrita à região do semiárido¹³ brasileiro. Os beneficiários são instituições ou grupos vulneráveis, como crianças, mulheres grávidas e pessoas idosas, entre outros.

A Conab é o único parceiro de execução das modalidades compra direta, formação de estoques e aquisição de sementes. A compra direta tem o objetivo de regular preços e garantir estoques públicos de alimentos constantes de uma lista de produtos previamente estabelecidos pelo GGPAA. A formação de estoques oferece apoio financeiro para a formação de estoques de alimentos por organizações de agricultores para venda posterior, além do retorno de recursos ao governo ou produtos para manter estoques públicos.

Há uma modalidade relativamente nova do PAA – a compra institucional – criada em outubro de 2011, que não implica recursos financeiros adicionais do orçamento do programa. Essa modalidade estende o benefício da simplificação do processo de licitação a uma gama de instituições governamentais. Por meio dessa modalidade mais recente, instituições públicas, como hospitais, presídios e bases militares, devem alocar, pelo menos, 30 por cento dos seus orçamentos para a compra de alimentos à aquisição de produtos da agricultura familiar local, de acordo com as regras e as diretrizes estabelecidas pela legislação do programa em 2015.

A aquisição de sementes – a modalidade mais recente do PAA, instituída em agosto de 2014 – acrescenta a aquisição de sementes e mudas para doação a beneficiários selecionados, ao escopo e ao marco jurídico do programa. Essa modalidade está em vigor desde janeiro de 2015. A Conab recebe pedidos de sementes e mudas de instituições parceiras

e, então, procede à aquisição por um processo licitatório flexível. As instituições parceiras são responsáveis pela seleção dos beneficiários e por atestar a entrega. As instituições candidatas incluem o MDA, o Incra, a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares, o Instituto Chico Mendes e os estados. Na destinação das sementes, devem ser priorizados os beneficiários classificados como assentados, indígenas, quilombolas ou famílias vulneráveis.¹⁴ É importante notar que, nessa modalidade, é vedada a aquisição de sementes geneticamente modificadas por meio do PAA.

Quando o PAA foi lançado em 2003, os agricultores somente podiam vender produtos ao programa até o valor máximo de R\$ 2.500,00/ano. Desde então, o teto anual foi aumentado e, atualmente, varia de R\$ 6.500,00 a R\$ 20 mil por agricultor, dependendo da modalidade. Esse teto impede a concentração de compras em um pequeno número de produtores, distribuindo as compras entre um maior número de agricultores familiares (de preferência organizados em cooperativas de agricultores ou associações formais). Os agricultores podem agora participar de várias modalidades para aumentar as respectivas vendas institucionais, de acordo com o limite estabelecido para cada modalidade. Um limite anual também é imposto às organizações de agricultores (cooperativas e associações) dentro de cada modalidade.

A aquisição de alimentos deve ter preços compatíveis/comparáveis àqueles vigentes nos mercados locais ou regionais, conforme previsto no Decreto No. 7.775/2012. A metodologia para a fixação de preços é determinada pelo GGPA, geralmente com base no preço médio praticado no mercado local. Há, também, uma medida que incentiva os produtores a realizar a transição para a produção agroecológica. Alimentos agroecológicos ou orgânicos podem ter um acréscimo de até 30 por cento em relação aos preços de tabela. Assim, o preço do PAA para produtos orgânicos e agroecológicos pode acabar ficando acima do preço de tabela (Lei No. 12.512/2011).

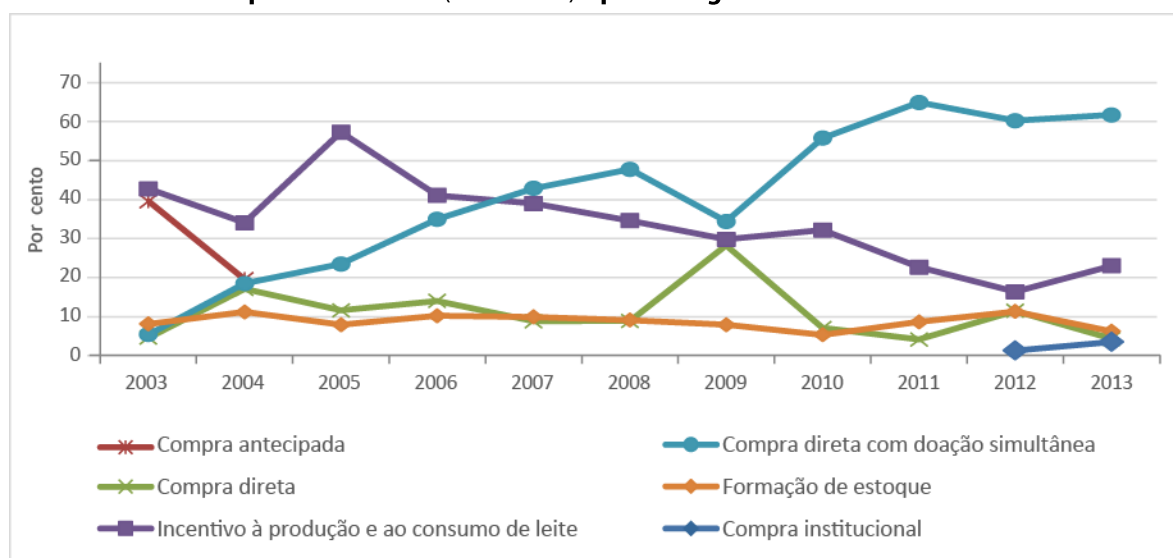
Os hortifrutigranjeiros comercializados por meio do PAA devem cumprir as regras e os regulamentos relativos à venda de produtos vegetais e animais. Alimentos industrializados e processados devem obedecer às normas e aos regulamentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa/Ministério da Saúde) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). O cumprimento dessas normas e desses regulamentos deve ser observado durante todo o processo de aquisição do PAA. No entanto, normas específicas para produtos animais e vegetais e seu processamento serão aplicadas em 2015 para atender às necessidades dos agricultores familiares (Decreto No. 8471 de 22/06/2015). Produtos in natura, tais como frutas e vegetais são inspecionados no ato da entrega.

Minimizar perdas e restos de alimentos é crucial para os esforços destinados a melhorar a segurança alimentar. As perdas totais de alimentos no Brasil respondem por 10-30 por cento de todos os hortifrutigranjeiros produzidos, segundo avaliações anteriores (FEHR et al., 2001). A estimativa não especifica em qual parte do sistema de abastecimento alimentar as perdas ocorrem, e o programa não contabiliza explicitamente estimativas de perdas de alimentos do plantio e pós-colheita até a embalagem.

A Figura 2 mostra a evolução dos recursos financeiros do programa de acordo com cada modalidade. O PAA-Leite usou a maioria dos recursos desde o início do programa até 2006. Depois de 2007, a modalidade CDS tornou-se a mais proeminente em termos de alocação de recursos. Os gastos associados às demais outras modalidades permaneceram praticamente estáveis durante o mesmo período, com exceção da compra direta em 2009. Uma diminuição

dos recursos para o PAA em 2013 pode ser vista em todas as modalidades – exceto a CI, que experimentou um aumento de gastos em 2013. O orçamento para a CI não está vinculado ao orçamento global do programa, uma vez que os recursos para a aquisição de alimentos da agricultura familiar vêm da instituição responsável pela compra. É interessante notar que a modalidade CDS tem se tornando cada vez mais importante ao longo dos anos e, hoje, é o carro-chefe do PAA, representando mais de 60 por cento dos recursos gastos com o programa.

FIGURA 2

Gastos do PAA por modalidade (2003-2013) – percentage

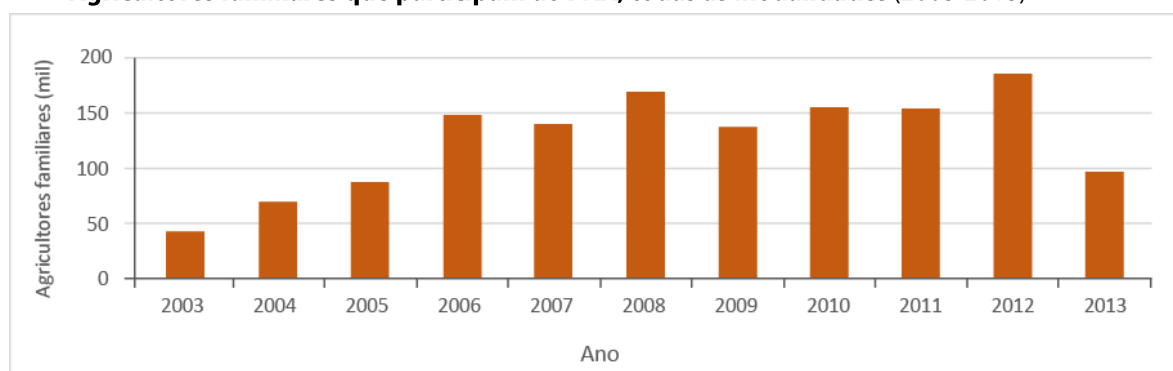
Nota: A compra antecipada terminou em 2005, e a compra institucional começou em 2011.

Fonte: Sambuichi et al. (2013), dados do PAA/MDS e Conab (2011-2013).

Agricultores familiares beneficiários

O número de agricultores familiares beneficiados pelo PAA aumentou de 42 mil em 2003 para 185 mil em 2012, caindo, em seguida, para 96.533 em 2013, como pode ser visto na Figura 3. A cobertura é muito baixa para atingir a meta de mais de 3 milhões de agricultores familiares beneficiados por programas de compra institucional de alimentos (aqueles com um número de DAP, A/C ou B em 2014).

FIGURA 3

Agricultores familiares que participam do PAA, todas as modalidades (2003-2013)

Fonte: Elaboração dos autores, com base em Sambuichi et al. (2013) e dados do PAA/MDS (2011-2013).

3.2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

As intervenções de alimentação escolar no Brasil têm uma longa história que remonta à década de 1940. Desde então, uma série de grandes reformas de políticas foi implementada até que o Pnae atingisse a sua cobertura atual da educação básica – que inclui a educação infantil (seis meses a cinco anos de idade) e o ensino médio (17-18 anos de idade), bem como estudantes jovens e adultos que frequentam cursos especiais (Educação de Jovens e Adultos – EJA). A merenda escolar no Brasil alimenta cerca de 45 milhões de estudantes em todo o país e, como tal, oferece um mercado institucional considerável para os produtores de alimentos (MEC, 2013).

Em 2003, a estratégia Fome Zero foi adotada com o objetivo de combater a fome e a pobreza. Como característica central dessa estratégia, foram implementadas medidas importantes para fortalecer o Pnae. O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do governo introduziu os conceitos de “cultura alimentar” e “soluções locais” para dar resposta à insegurança alimentar, levando o Pnae, posteriormente, a reforçar a necessidade de adquirir alimentos de produtores locais. A participação social e a responsabilização (accountability) por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no âmbito municipal (encarregados de fiscalizar e monitorar as compras de alimentos) e o trabalho do nutricionista como responsável pelo cardápio escolar (encarregado de incluir produtos locais e levar em conta os hábitos alimentares) foram passos decisivos no aumento da demanda por produtos locais.

Após esse longo processo de descentralização, em que foi dada prioridade a fornecedores locais, em junho de 2009, uma nova lei do Pnae (Lei No. 11.947/2009) introduziu o requisito legal de que no mínimo 30 por cento dos recursos financeiros do Governo Federal destinados à merenda escolar devem ser utilizados para financiar a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou de suas organizações. Esse marco jurídico também determinou que devem ser priorizados os agricultores familiares dos assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais como quilombolas e indígenas (DAP categoria A). Alimentos orgânicos e alimentos produzidos com o uso de práticas agroecológicas também devem ser priorizados em cardápios escolares, em consonância com critérios de prioridade similares desenvolvidos pelo PAA. Com o seu novo marco jurídico, que abrange tanto a Lei No. 11.947 como as resoluções 38/2009 e 26/2013 do FNDE, o Pnae tornou-se uma ferramenta importante para fortalecer a demanda estruturada e alimentos produzidos por agricultores familiares locais.

Além do seu objetivo principal de atender à segurança alimentar e nutricional das populações escolares, o Pnae também apoia a sua educação, suprimindo algumas das suas necessidades nutricionais por meio de uma refeição diária; estimulando hábitos nutricionais saudáveis e fornecendo educação nutricional; e melhorando a capacidade de aprendizagem e o desempenho escolar.

Orçamento do Pnae

Com um repasse anual de R\$ 3,539 bilhões do Governo Federal para a aquisição de alimentos, o Pnae dispõe de recursos para aumentar, significativamente, a renda da agricultura familiar e ampliar as oportunidades de mercado. Os recursos financeiros dedicados à alimentação escolar são executados pelas secretarias de educação dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, com base em uma legislação descentralizada promulgada em 1994 (Lei No. 8.913).

O Governo Federal destina recursos da merenda escolar aos órgãos executores com base na matrícula dos alunos apurada pelo censo educacional do ano anterior.

A Tabela 7 mostra a evolução do valor total dos repasses do Governo Federal aos órgãos executores para a aquisição de alimentos para o Pnae de 2003 a 2013 (em valores nominais em Reais e USD PPC). Em 2003, o programa gastou cerca de R\$ 954 milhões, e o valor tem aumentado anualmente desde então. A maior parte desse aumento ocorreu depois de 2008, com um acréscimo substancial em 2010. Esse fato ocorreu em razão de duas alterações: a ampliação da cobertura do Pnae para incluir estudantes do ensino médio e de classes especiais, tais como a educação de jovens e adultos em 2009; e o aumento do valor *per capita* (por aluno) do repasse de R\$ 0,22 para R\$ 0,30 para alunos da pré-escola ao ensino médio, e para R\$ 0,60 a crianças em creches; de R\$ 0,44 para R\$ 0,60 a alunos indígenas e quilombolas; e de R\$ 0,66 para R\$ 0,90 a alunos de escolas participantes do programa Mais Educação (ALBANEIDE, 2013).¹⁵

TABELA 7

Recursos financeiros alocados pelo Governo Federal ao Pnae (2003-2013)

Ano	Recursos financeiros (em milhões)	
	R\$ nominal	USD PPC
2003	954,2	979
2004	1.025	991
2005	1.266	1.165
2006	1.500	1.342
2007	1.520	1.294
2008	1.490	1.191
2009	2.013	1.545
2010	3.034	2.188
2011	3.051	2.074
2012	3.306	2.116
2013	3.539	2.146

Nota: Fator de conversão PPC, PIB, Banco Mundial, ano-base: 2011.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do FNDE.

A regra de 30 por cento do Pnae referente à aquisição obrigatória de produtos da agricultura familiar alia o objetivo de melhorar a segurança alimentar e nutricional dos consumidores – nesse caso, estudantes – à finalidade de oferecer demanda estruturada aos agricultores familiares. A maior inovação proporcionada por essa nova legislação, que é semelhante ao marco jurídico do PAA, foi a dispensa de processo licitatório formal, geralmente focado apenas em preços e competitividade, bem como a conformidade fiscal jurídica. A licitação tradicional tornaria praticamente impossível aos agricultores familiares competir com grandes empresas no processo licitatório. A regulação tradicional de licitações adjudica contratos com base em critérios de menor preço ofertado e estipula aquisições em grandes lotes. O processo de aquisição do Pnae para agricultores familiares define preços e adjudica contratos com base na capacidade de entrega dos agricultores familiares.

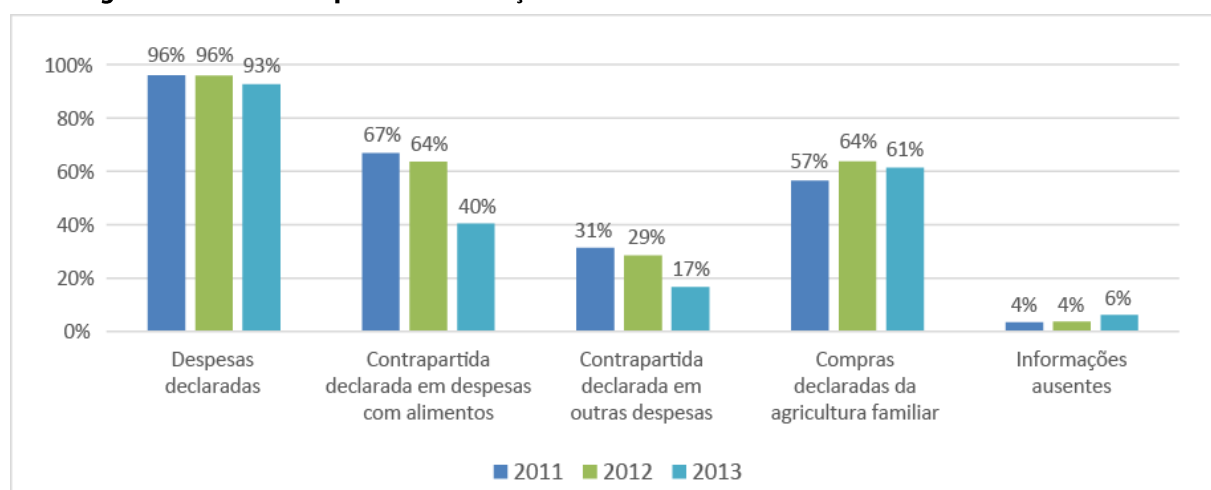
Os preços para o Pnae são semelhantes aos praticados no mercado local (de preferência, preços observados no mercado local de agricultores, caso este exista em âmbito municipal). Independentemente dos preços de mercado, no entanto, pode haver um acréscimo para alimentos orgânicos e alimentos produzidos com o uso de práticas agroecológicas pode ser de apenas de 30 por cento, no máximo, em relação aos preços dos produtos convencionais. O custo do transporte para a entrega dos produtos às escolas (como meio de aumentar o interesse dos agricultores familiares em participar do processo) também é levado em conta na determinação do preço. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – vinculado ao Ministério da Educação (MEC) – é responsável pela gestão do programa. O FNDE publicou uma cartilha intitulada “Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a Merenda Escolar”, que descreve como órgãos executores devem organizar um processo de aquisição de 10 passos voltado para os agricultores familiares. Esses passos são detalhados no Quadro 3 (adaptado de SARAIVA et al., 2013).

Como gestor do Pnae, o FNDE monitora e supervisiona os gastos do programa para cada órgão executor (municípios, estados e Distrito Federal). Esses órgãos executores apresentam seus relatórios de despesas anualmente, para fins de monitoramento e avaliação, por meio de um sistema *online* desenvolvido pelo FNDE. Também inclui informações sobre quanto foi gasto na aquisição de produtos da agricultura familiar, com vistas a verificar se os órgãos executores estão ou não cumprindo o requisito mínimo legal de 30 por cento de aquisições da agricultura familiar. O indicador desse banco de dados é a proporção das despesas agregadas da DAP em relação aos recursos do FNDE repassados para os órgãos executores.

O banco de dados de 2013 contém informações sobre 5.562 entidades executoras, e os de 2011 e 2012 sobre 5.523 e 5.529, entidades executoras, respectivamente. A Figura 4 mostra as informações submetidas por tipo de despesa. Em 2013, não havia informação para 6,3 por cento dos órgãos; os principais órgãos executores com atraso na apresentação dessas informações eram das Regiões Sudeste (2%) e Nordeste (2,2%). Os outros 2,1 por cento estavam distribuídos entre órgãos no restante do país. Cinquenta e sete por cento das entidades executoras informaram haver realizado aquisições de agricultores familiares em 2011. Embora esse número tenha aumentado para 61 por cento em 2013, 40 por cento das entidades executoras ainda não informaram qualquer aquisição de produtos da agricultura familiar.

FIGURA 4

Órgãos executores e tipos de informação fornecidos no sistema do FNDE



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do FNDE (2011-2013).

QUADRO 3

Compras do Pnae de alimentos da agricultura familiar

Passo 1: Orçamento
Identificar o montante repassado pelo Governo Federal, com base no censo escolar do ano anterior. Estimar a proporção de compras da agricultora familiar a serem implementadas durante o ano.
Passo 2: Cardápio
O/a nutricionista responsável pelo cardápio escolar deve: a) mapear os produtos produzidos pelos pequenos agricultores locais; b) elaborar um cardápio com esses produtos, considerando as necessidades nutricionais; e c) informar o município dos produtos e as respectivas quantidades a serem adquiridos.
Passo 3: Lista de preços
O município deve pesquisar os preços dos produtos no mercado local, incluindo os custos de transporte para entrega às escolas.
Passo 4: Compras governamentais – chamada pública
Uma chamada pública detalha os produtos, os preços e as quantidades exigidas pelo órgão executor a fim de proceder à compra.
Passo 5: Proposta de venda
Os agricultores familiares respondem a essa chamada com uma proposta de venda em que declaram a quantidade que podem fornecer, conforme a exigência detalhada na chamada pública, respeitando o limite de R\$ 20 mil por ano por DAP, por órgão executor.
Passo 6: Recebimento de propostas
Os documentos necessários especificados na Resolução FNDE No. 23/2012 devem estar anexados à proposta para que ela seja considerada válida. São eles: <ul style="list-style-type: none"> • Para grupos informais: DAP individual, Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF) de cada agricultor familiar e proposta de venda. • Para os grupos formais: DAP Jurídica, Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e todos os documentos fiscais e trabalhistas, comprovando que o grupo está operando legalmente e detalhando a proposta de venda.
Passo 7: Amostras para controle de qualidade
Os itens alimentícios devem respeitar as normas e os regulamentos dos seguintes órgãos: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa/Ministério da Saúde – MS); e Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa)
Passo 8: Seleção e avaliação de projetos
O município selecionará os projetos de acordo com as seguintes prioridades: projetos de agricultores familiares i) do município; ii) da região; iii) da zona rural; iv) do estado; e v) do país. ¹⁶ Nesses grupos, assentados da reforma agrária e comunidades indígenas e quilombolas também devem ser priorizados, segundo as diferentes categorias de DAP – conforme discutido na seção sobre o PAA.
Passo 9: Assinatura do contrato/projeto
O município e os agricultores familiares ou a cooperativa assinarão a proposta de venda, que também deverá detalhar o cronograma de entrega do(s) produto(s) às escolas, bem como as datas de pagamento.
Passo 10: Entrega do(s) produto(s)
Os agricultores familiares ou a cooperativa entregarão os produtos, conforme o cronograma detalhado na proposta de venda.

A Tabela 8 mostra a despesa total do Pnae na aquisição de alimentos, incluindo as dos três âmbitos de governo: federal, estadual e municipal. As informações transmitidas revelam que, em 2013, o orçamento anual do Pnae totalizou R\$ 5,414 bilhões. As informações recebidas das entidades executoras são organizadas em dois tipos de despesas: despesas para complementar a compra de alimentos e outras despesas. A maior parte das despesas informadas correspondeu à compra de alimentos, totalizando R\$ 1,5 bilhão. Assim, somando-se o repasse do Governo Federal (R\$ 3,153 bilhões) e os recursos próprios dos órgãos executores, o valor gasto na compra de alimentos atingiu R\$ 4,653 bilhões. Outras despesas (não relacionadas a alimentos) totalizam R\$ 761 milhões.

TABELA 8

Despesas informadas pelas entidades executoras de repasses federais destinados à aquisição de alimentos, contrapartida e despesas totais (2011-2013) – em milhões

Ano	Despesa informada do repasse federal (A)	Despesas de contrapartida do órgão executor		Despesas totais (A+B+C)	
		Despesas com alimentos (B)	Outras despesas (C)	R\$ nominal	USD PPP
2011	2.848	1.703	691	5.243	3.564
2012	3.215	1.632	855	5.703	3.651
2013	3.153	1.500	761	5.414	3.283

Fonte: FNDE (2011-2013).

O valor informado de aquisições da agricultura familiar atingiu R\$ 564 milhões em 2013, como demonstra a Tabela 9. Houve um aumento na proporção da compra institucional de alimentos da agricultura familiar de 8,3 por cento em 2011, para 17,9 por cento em 2013. Apesar desse aumento, o Pnae não atingiu o teto de 30 por cento de compras de alimentos da agricultura familiar em todo o país, conforme prevê a legislação. A Figura 5 apresenta as compras institucionais de alimentos da agricultura familiar por região. Na desagregação por região, pode-se ver que houve um aumento nas compras de agricultores familiares em todas as regiões. No entanto, apenas a região Centro-Oeste cumpriu o limite mínimo de 30 por cento. A Região Nordeste apresentou o menor volume de compras da agricultura familiar – cerca de 14 por cento.

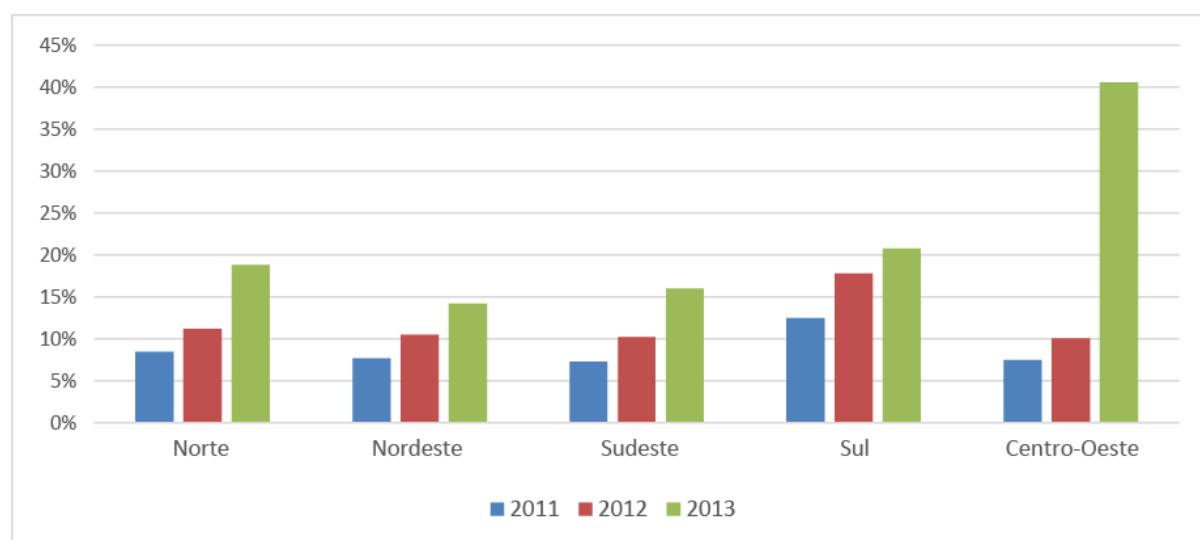
TABELA 9

Despesas informadas pelos órgãos executores de repasses federais destinados à aquisição de alimento e compras da agricultura familiar informadas

Ano	Despesa informada do repasse federal (Real nominal, milhões)	Orçamento para a aquisição de produtos da agricultura familiar (Real nominal, milhões)	
2011	2.848	235	8,3 %
2012	3.215	366	11,4%
2013	3.153	564	17,9%

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do FNDE (2011-2013).

FIGURA 5

Compras da agricultura familiar pelo Pnae, por região (2011-2013), porcentagem

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do FNDE (2011-2013).

A Tabela 10 mostra o resultado de um exercício de simulação com base nos dados mencionados anteriormente. Calculou-se quanto seria gasto em produtos da agricultura familiar se cada um dos órgãos executores atingisse os 30 por cento do teto mínimo de compras institucionais especificado na legislação vigente. Para responder a essa pergunta hipotética, fechou-se a lacuna para cada entidade executora que informou não haver cumprido o requisito de 30 por cento. Estima-se que, se cada entidade executora houvesse atingido o teto, o valor total de alimentos adquiridos pelo Pnae da agricultura familiar teria sido de R\$ 1.162 bilhões em 2013.

TABELA 10

Aquisições potenciais referentes a compras institucionais da agricultura familiar para o Pnae se a exigência legal de 30 por cento houvesse sido cumprida (2011-2013)

Ano	Aquisições da agricultura familiar (R\$ nominal, milhões)	Se a exigência de 30 por cento houvesse sido cumprida (R\$ milhões)
2011	235	941
2012	366	1.036
2013	564	1.162

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do FNDE (2011-2013).

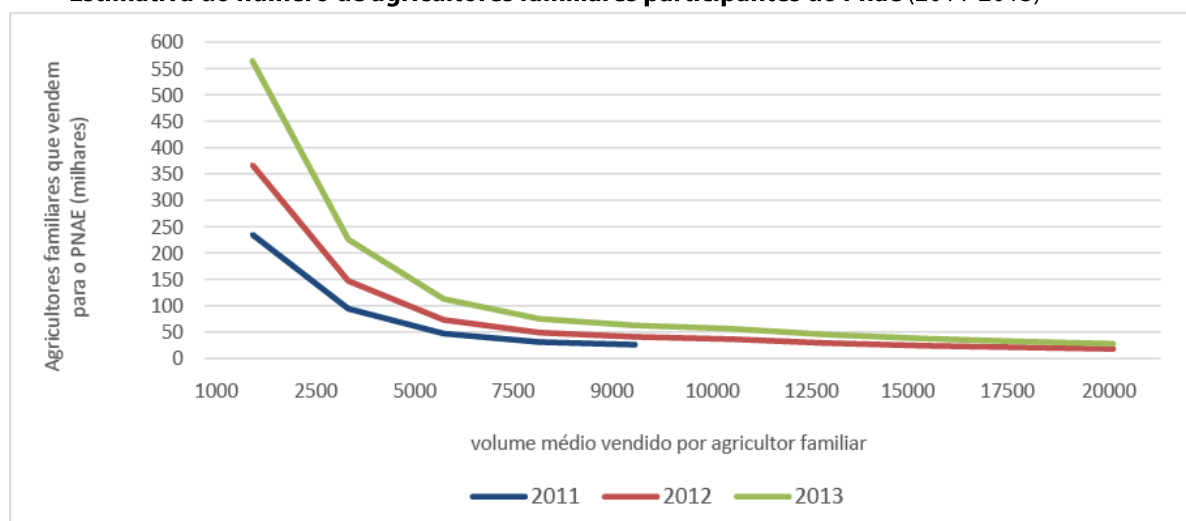
Estimativa do número de agricultores familiares que fornecem produtos ao Pnae

Quando a Lei No. 11.947/2009 foi implementada em 2011, o volume máximo de aquisições de produtos de agricultores individuais foi fixado de forma semelhante àquela do PAA. O teto foi inicialmente fixado em R\$ 9 mil por ano (por agricultor familiar). Em 2015, esse teto subiu para R\$ 20 mil/ano por agricultor familiar (por DAP), por entidade executora (FNDE, 2015). É interessante observar que o preço máximo estabelecido pelo Pnae é mais de duas vezes superior àquela fixado para as modalidades do PAA, exceto no caso de compras institucionais, para as quais o teto é o mesmo. Isso reflete a compensação entre a diversificação de fornecedores e a necessidade de uma escala mínima para suprir a demanda de alimentos

das escolas regularmente, especialmente em cidades de médio e grande portes. A Figura 6 estima o número de agricultores familiares beneficiários das compras institucionais do Pnae. Se todos os agricultores tivessem atingido o teto de R\$ 20 mil de vendas para o Pnae, cerca de 28.216 agricultores teriam se beneficiado do programa. Esse não é o caso, uma vez que o volume médio de produtos adquiridos de agricultores familiares geralmente é muito menor, especialmente em cidades pequenas. Se o volume médio vendido por agricultor familiar houvesse chegado a R\$ 5 mil, cerca de 112.868 agricultores teriam se beneficiado do programa. Como o volume médio vendido por agricultor familiar ao programa não é conhecido, a Figura 6 mostra a faixa de cobertura do Pnae, tendo em conta uma média de R\$ 1 mil até o limite máximo de R\$ 20 mil por agricultor familiar (ou DAP) – ou seja, de 564.340 a 28.216 – em 2013.

FIGURA 6

Estimativa do número de agricultores familiares participantes do Pnae (2011-2013)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do FNDE (2011-2013).

4 COMPRAS GOVERNAMENTAIS DE ALIMENTOS: MEDIDAS DIRETA E INDIRETA DA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS PELO GOVERNO

Esta seção apresenta as compras governamentais do setor agrícola e uma metodologia para estimar os efeitos indiretos das compras governamentais de produtos da indústria alimentícia no setor agrícola. Sabe-se que, além das aquisições diretas de produtos dos agricultores, o governo também compra produtos agrícolas semiprocessados e processados, ou seja, produtos da indústria alimentícia. Os dados das Contas Nacionais permitem estimar os potenciais efeitos indiretos das compras da indústria alimentícia no setor agrícola e aferir a dimensão relativa do PAA e do Pnae em relação a toda a demanda estruturada (compras institucionais) no país.

Para determinar o nível das compras governamentais relacionadas a produtos agrícolas, foram consideradas compras diretas aquelas dos seguintes setores nas Contas Nacionais: “educação pública”, “saúde pública” e “outros serviços do governo”. Compras indiretas são compras monetárias de alimentos industrializados (carne bovina, aves, hambúrgueres, arroz

branco, trigo ou vários tipos de farinha) provenientes da agropecuária. Enquanto as compras diretas são extraídas diretamente dos dados das Contas Nacionais, as indiretas são estimadas com base em alguns pressupostos que são explicados detalhadamente a seguir e no apêndice.

Quando da realização dessa pesquisa, os dados mais recentes das Contas Nacionais disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referiam-se a 2003-2009. Esses dados são fundamentados no Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas de 1993 (ver, por exemplo, Nações Unidas, 2003). Os dados aqui empregados são, principalmente, aqueles referentes a produto/atividade das Tabelas de Recursos e Usos (TRU).

As TRU apresentam informações sobre a oferta total de produtos listados – por exemplo, produção total de sementes de soja, produção total de óleo de soja refinado, etc. A oferta total é apresentada pela fonte da indústria (produção agrícola e pesqueira; pecuária; fabricação de alimentos) para a produção nacional e importações. O uso de cada produto é dividido em consumo intermediário (quando um bem é usado como insumo para a produção setorial) e demanda final (consumo familiar ou governamental, investimento ou exportação).

É importante notar que as aquisições de produtos agropecuários, na realidade, referem-se à aquisição de produtos como arroz em casca e boi em pé. No entanto, quando produtos como arroz e carne bovina são adquiridos por meio de compras públicas para abastecer escolas, já foram processados pela indústria de alimentos; poucas compras diretas do setor agrícola deverão ser observadas – a maioria delas limitadas a frutas e vegetais frescos.

A ideia central de nossa análise é o fato de que, além das compras diretas da agricultura, as compras governamentais de produtos da indústria alimentícia, na verdade, derivam de agricultores e pecuaristas, uma vez que os insumos “industriais” devem ser adquiridos desses últimos. Essas “compras indiretas” da agricultura familiar não são registradas nas estatísticas do programa. Contribuímos para o debate salientando que as Contas Nacionais fornecem uma ferramenta para medir a extensão dessas compras.

No volume de compras institucionais originárias da agricultura foram adotados os requisitos constantes de insumos da produção da indústria de alimentos oriundos de produtos agrícolas. Detalhes técnicos podem ser encontrados no apêndice, e os principais números são apresentados a seguir.

Para dar um exemplo das estimativas, foram usados dados de 2009. Naquele ano, com base nas Contas Nacionais, as compras diretas (demanda final) da agricultura mais a compra de produtos intermediários por setores do governo (educação, saúde e administração pública) somaram R\$ 675 milhões. As compras diretas pelo governo representaram 0,2 por cento da oferta agrícola total do país. No entanto, aproximadamente, 2,5 por cento dessa oferta corresponderam, efetivamente, a importações, de forma que podemos estimar uma compra pública direta de R\$ 650,3 milhões de produtos de agricultores brasileiros em 2009.

O governo também comprou alimentos industrializados, que variaram de simples cortes de carne bovina a itens como empanados de frango fritos, café, açúcar refinado, farinha e outros. Essas compras totalizaram R\$ 8,0 bilhões em 2009, ou 1,5 por cento da oferta total desses produtos. As importações representaram até 2,4 por cento da oferta total desses produtos. Usando essa participação média de importados, estima-se em R\$ 7,8 bilhões o total de compras governamentais de alimentos e bebidas de produtores nacionais.

As TRU descrevem as necessidades de insumos para a produção industrial. Não temos um uso detalhado de insumos; ou seja, não há informações sobre a quantidade de farinha de trigo usada para produzir carnes processadas, como empanados de frango, isto é, não há uso de insumos produto a produto. Em valores monetários, o que pode ser calculado é a quantidade de farinha usada pela indústria de alimentos como um todo para gerar sua produção. Com base em números agregados, é possível constatar que, para cada R\$ 1 milhão em produção, a indústria alimentícia nacional comprou R\$ 0,45 milhão em produtos agrícolas. Tendo em conta que parte desses insumos veio do exterior, foram estimadas as compras de insumos de produtores nacionais em R\$ 0,43 milhão para cada R\$ milhão em produção industrial. Como as compras governamentais de produtores nacionais somaram R\$ 7,8 bilhões, estimamos a compra institucional indireta da agricultura em R\$ 3,5 bilhões em 2009, usando a participação da importação específica de cada produto.

Somando-se as compras diretas e indiretas, foi estimada a compra total do governo brasileiro (dos governos federal, estaduais e municipais) de produtores agrícolas nacionais em R\$ 4,1 bilhões em 2009, com base nas Contas Nacionais.

Com base em dados anuais, a Tabela 11 apresenta a produção total agrícola de 2003-2009, para a qual há dados disponíveis, bem como nossas estimativas do total de compras governamentais de produtos agrícolas, tanto diretas como indiretas. Portanto, foi calculada a participação da produção agrícola nacional total que corresponde à demanda governamental direta e indireta, ou seja, vendida diretamente ao governo ou indiretamente como insumos para a produção da indústria de alimentos comprados pelo governo. A participação aumentou de 1,18 por cento (2003) e 1,15 por cento (2004), para 1,33 por cento em 2005, e tem oscilado em torno 1,3 por cento desde então.

TABELA 11

Produção agrícola e total de compras institucionais (diretas e indiretas)

Ano	Total de compras da agricultura nacional (R\$ milhões)	Total da produção agrícola nacional (R\$ milhões)	Participação
2003	2.286,5	194.432,3	1,18%
2004	2.471,8	214.523,7	1,15%
2005	2.766,6	207.947,5	1,33%
2006	2.920,9	213.151,8	1,37%
2007	3.387,7	244.915,0	1,38%
2008	4.048,8	305.367,3	1,33%
2009	4.109,6	301.049,1	1,37%

Fonte: Estimativas dos autores, com base em dados do IBGE sobre as Contas Nacionais.

A Tabela 12 mostra o total de compras institucionais e da produção de gêneros alimentícios. As compras governamentais representam apenas as compras diretas. A participação das compras institucionais da indústria alimentícia tem aumentado ao longo do tempo. Há uma mudança de nível entre 2003-2004 (1,30 por cento e 1,34 por cento, respectivamente) e 2005 e posteriormente (em torno de 1,5 por cento).

TABELA 12

Produção da indústria de alimentos e total de compras institucionais

Ano	Total de compras de alimentos	Total da produção nacional de alimentos	Participação
2003	3.970,60	292.568,32	1,36%
2004	4.365,08	335.466,09	1,30%
2005	5.226,21	355.324,42	1,47%
2006	5.745,21	377.927,82	1,52%
2007	6.367,03	420.073,68	1,52%
2008	7.322,72	492.849,66	1,49%
2009	7.808,69	524.846,67	1,49%

Fonte: Estimativas dos autores, com base em dados do IBGE sobre as Contas Nacionais.

Note-se que não se devem somar as compras institucionais dos setores alimentício e agrícola (Tabelas 12 e 11, respectivamente). As estimativas agrícolas incluem o conteúdo de insumos dos produtos alimentícios adquiridos. A soma das participações nas tabelas levaria à dupla contagem (por exemplo, grãos de soja utilizados como insumos e o valor total do óleo de soja). Estimativas diretas e indiretas desagregadas são apresentadas na Tabela 13. Pode-se ver que grande parte das compras nacionais corresponde, na verdade, a compras indiretas. As compras indiretas são cerca de seis vezes superiores às diretas. Isso é esperado, uma vez que as compras diretas de produtos agrícolas excluem alimentos processados – inclusive processamento muito simples, tais como abate de gado e beneficiamento de arroz. A Tabela 13 também aponta que as compras da indústria alimentícia geram demanda do setor agrícola de 40-50 por cento do seu valor – ou seja, para cada R\$ 1,00 em compras de alimentos, a demanda por insumos agrícolas é de, aproximadamente, R\$ 0,40 a R\$ 0,50. O valor varia ao longo do tempo, em razão das alterações no perfil da demanda por produtos alimentícios e a mudanças tecnológicas.

Pode-se discriminar os números das Tabelas 11-13 por serviço público – isto é, educação, saúde e outros (defesa, judiciário, etc.). As Tabelas 14 e 15 apresentam a discriminação de aquisições das indústrias agrícola e de alimentos, respectivamente. Observa-se um aumento constante dos gastos em educação, em detrimento de outros serviços do governo, fazendo dela a principal fonte de demanda do setor público. No setor agrícola, os gastos com educação aumentaram de 30 por cento das compras governamentais em 2003 para 53 por cento em 2009; na indústria alimentícia, o aumento foi de 23 por cento para 44 por cento. As compras da agricultura para serviços de saúde também aumentaram, mas representam apenas uma pequena proporção das despesas totais, com apenas 7 por cento para a agricultura e 9 por cento para a indústria de alimentos em 2009.

TABELA 13.

Produção da indústria alimentícia e total de compras institucionais – em R\$ milhões, valores nominais

Ano	Compras nacionais diretas da indústria alimentícia	Compras nacionais diretas da agricultura	Compras nacionais indiretas da agricultura	Total de compras nacionais da agricultura
	(A)	(B)	(C)	(B)+(C)
2003	3.970,6	295,8	1.990,7	2.286,5
2004	4.365,1	330,2	2.141,6	2.471,8
2005	5.226,2	389,6	2.377,1	2.766,6
2006	5.745,2	438,5	2.482,4	2.920,9
2007	6.367,0	498,9	2.888,8	3.387,7
2008	7.322,7	589,9	3.458,9	4.048,8
2009	7.808,7	650,3	3.459,2	4.109,6

Fonte: Estimativas dos autores, com base em dados do IBGE sobre as Contas Nacionais.

TABELA 14

Compras institucionais diretas da produção agrícola por serviço público – em R\$ milhões, valores nominais, ou participações percentuais

Ano	Compras nacionais diretas da agricultura	Compras nacionais diretas da agricultura para a educação	Compras nacionais diretas da agricultura para a saúde	Compras nacionais diretas da agricultura para outros serviços
2003	295,8	30%	5%	65%
2004	330,2	30%	6%	64%
2005	389,6	31%	6%	63%
2006	438,5	34%	5%	61%
2007	498,9	42%	6%	51%
2008	589,9	42%	6%	52%
2009	650,3	53%	7%	40%

Fonte: Estimativas dos autores, com base em dados do IBGE sobre as Contas Nacionais.

TABELA 15

Compras institucionais diretas por serviço público – em R\$ milhões, valores nominais, ou participações percentuais

Ano	Compras nacionais diretas da indústria alimentícia	Compras nacionais diretas de alimentos para a educação	Compras nacionais diretas de alimentos para a saúde	Compras nacionais diretas de alimentos para outros serviços
2003	3.970,6	22%	7%	70%
2004	4.365,1	24%	7%	69%
2005	5.226,2	23%	7%	70%
2006	5.745,2	26%	6%	67%
2007	6.367,0	33%	8%	59%
2008	7.322,7	34%	8%	58%
2009	7.808,7	44%	9%	47%

Fonte: Estimativas dos autores, com base em dados do IBGE sobre as Contas Nacionais.

Para obter estimativas da produção total das indústrias agrícola e de alimentos para 2010-2013, foi empregada uma metodologia diferente, uma vez que os dados sobre insumo-produto estão disponíveis apenas até 2009. Extrapolamos os números de 2009 dos índices nominais de produção calculados a partir das estimativas do IBGE para os setores agrícola e de alimentos referentes a 2010-2013 – com base, respectivamente, no crescimento do PIB medido pelas Contas Nacionais trimestrais do setor agrícola e no indicador de produção real mensal da indústria de alimentos, de acordo com a Pesquisa Industrial Mensal (PIM). A produção agrícola nacional total e as estimativas da produção nacional de alimentos são apresentadas na Tabela 16, completando a série iniciada na Tabela 11.

TABELA 16

Estimativas da produção agrícola e de alimentos – em R\$ milhões, valores nominais

Ano	Total da produção agrícola nacional	Total da produção nacional de alimentos
2003	194.432,3	292.568,3
2004	214.523,7	335.466,1
2005	207.947,5	355.324,4
2006	213.151,8	377.927,8
2007	244.915,0	420.073,7
2008	305.367,3	492.849,7
2009	301.049,1	524.846,7
2010	327.750,1	664.926,6
2011	368.869,8	685.665,8
2012	379.369,4	778.470,6
2013	449.172,0	836.599,0

Obs.: Estimativas da produção 2010-2013, com base no índice de crescimento agregado.

Fonte: Estimativas dos autores, com base em dados do IBGE sobre as Contas Nacionais.

As estimativas de compras podem ser discriminadas por setor do governo, caso se deseje manter uma discriminação da despesa constante. Destacamos os gastos diretos dos setores da educação e da saúde em produtos e gêneros alimentícios. Usando os últimos números disponíveis (2009) sobre a parcela de gastos por destinação, a Tabela 18 ressalta que o gasto público em alimentos e produtos agrícolas para a educação atingiu, aproximadamente, R\$ 6 bilhões em 2013. Esse valor é coerente com os gastos informados, com as contrapartidas dos órgãos executores e com o orçamento anual total para 2013 visto na Tabela 8, de cerca de R\$ 5,4 bilhões para aquele ano. O que nossas estimativas revelam é que a maior parte das despesas do Pnae corresponde a gêneros alimentícios – ou seja, produtos da indústria de alimentos. Cerca de um décimo desse valor é obtido diretamente de unidades econômicas agrícolas.

No entanto, o potencial de geração de renda para os produtores agrícolas a partir da demanda estruturada pode ser expressivo. Uma contribuição importante desse relatório é estimar a medida que a compra de insumos da indústria de alimentos gera demanda do setor agrícola. Como se vê na Tabela 13, as aquisições de alimentos geram efeitos indiretos na agricultura de cerca de 40-50 por cento das despesas com alimentos, dependendo do ano de referência. O efeito indireto da compra de alimentos por uso (educação e saúde) pode ser

estimado discriminando-se as diferenças extrapoladas entre compras diretas e compras totais, com base na hipótese do compartilhamento constante. Os números são impressionantes: enquanto a demanda estruturada direta por produtos da agricultura familiar é estimada em R\$ 516 milhões em 2013, a demanda estruturada indireta poderia exceder R\$ 5 bilhões. Esses números são detalhados na Tabela 20.

TABELA 17

Estimativas de compras institucionais do setor agrícola e da indústria alimentícia – valores nominais em R\$ milhões e USD PPC

Ano	Total de compras da agricultura		Total de compras de alimentos	
	R\$ nominal	USD PPC	USD nominal	USD PPC
2003	2.286,5	2.345,7	3.970,6	4.073,4
2004	2.471,8	2.389,3	4.365,1	4.219,3
2005	2.766,6	2.545,7	5.226,2	4.809,0
2006	2.920,9	2.614,2	5.745,2	5.141,9
2007	3.387,7	2.883,3	6.367,0	5.419,0
2008	4.048,8	3.236,2	7.322,7	5.853,1
2009	4.109,6	3.155,1	7.808,7	5.995,0
2010	4.474,1	3.226,3	9.892,8	7.133,8
2011	5.035,4	3.422,9	10.201,4	6.934,7
2012	5.178,7	3.314,9	11.582,1	7.413,8
2013	6.131,6	3.718,0	12.446,9	7.547,5

Obs.: 2003-2009: Tabela 11 (Agricultura) e Tabela 12 (Alimentos); no período 2010-2013, há uma ampliação constante da participação em relação aos números da Tabela 11-12 (agricultura: 1,37 por cento; alimentos: 1,49 por cento, com base na participação de 2009). Fator de conversão do PPC, PIB, Banco Mundial, ano-base: 2011.

TABELA 18

Estimativas de compras institucionais da produção agrícola e da indústria de alimentos para a educação – valores nominais em R\$ milhões e USD PPC

Ano	Compras agrícolas diretas		Compras diretas de alimentos	
	R\$ nominal	USD PPC	R\$ nominal	USD PPC
2003	87,3	89,6	899,5	922,8
2004	99,1	95,8	1.011,7	977,9
2005	119,1	109,6	1.212,0	1.115,2
2006	150,1	134,3	1.515,1	1.356,0
2007	210,7	179,3	2.127,8	1.811,0
2008	246	196,6	2.466,4	1.971,4
2009	345,9	265,6	3.456,7	2.653,8
2010	376,6	271,6	4.379,3	3.157,9
2011	423,8	288,1	4.515,9	3.069,8
2012	435,9	279,0	5.127,2	3.281,9
2013	516,1	312,9	5.510,0	3.341,1

Obs.: 2003-2009: Tabela 14 (Educação) e Tabela 15 (Educação); 2010-2013: Participação em 2009 da Tabela 14-15 2009 em, relação aos números da Tabela 17. Fator de conversão do PPC, PIB, Banco Mundial, ano-base: 2011.

TABELA 19

Estimativas de compras institucionais da produção agrícola e da indústria de alimentos para a saúde – valores nominais em R\$ milhões e USD PPC

Ano	Compras agrícolas diretas		Compras diretas de alimentos	
	R\$ nominal	USD PPC	R\$ nominal	USD PPC
2003	14,5	14,9	266,4	273,3
2004	20,3	19,6	324,7	313,9
2005	23,2	21,3	376,7	346,6
2006	22,3	20,0	364,4	326,1
2007	31,9	27,2	505,0	429,8
2008	37,7	30,1	608,1	486,1
2009	44,5	34,2	706,0	542,0
2010	48,5	35,0	894,4	645,0
2011	54,6	37,1	922,3	627,0
2012	56,1	35,9	1.047,1	670,3
2013	66,4	40,3	1.125,3	682,4

Obs.: 2003-2009: Tabela 14 (Educação) e Tabela 15 (Educação); 2010-2013: Participação em 2009 da Tabela 14-15 2009 em relação aos números da Tabela 17. Fator de conversão do PPC, PIB, Banco Mundial, ano-base: 2011.

TABELA 20

Estimativas de compras institucionais diretas e indiretas da agricultura – em R\$ milhões, valores nominais

Ano	Compra nacional direta da agricultura	Compra nacional indireta da agricultura	Total de compras nacionais da agricultura
	(A)	(B)	(C)
2003	295,77	1.990,7	2.286,5
2004	330,24	2.141,6	2.471,8
2005	389,55	2.377,1	2.766,6
2006	438,49	2.482,4	2.920,9
2007	498,91	2.888,8	3.387,7
2008	589,90	3.458,9	4.048,8
2009	650,34	3.459,2	4.109,6
2010	708,02	3.766,0	4.474,1
2011	796,84	4.238,5	5.035,4
2012	819,53	4.359,2	5.178,7
2013	970,32	5.161,2	6.131,6

Fonte: Estimativas dos autores. 2003-2009 (Contas Nacionais); 2010-2013 ver Tabela 11 e Tabela 17 para a coluna (C). Mesmo método usado para a coluna (A). Coluna (B) foi obtida como a diferença entre (A) e (C).

5 OBSERVAÇÕES FINAIS

A experiência do Brasil com a compra institucional de alimentos liderada pelo governo pode lançar alguma luz sobre o debate mundial sobre políticas de desenvolvimento rural. Este relatório documenta a escala da demanda estruturada com base no Governo no Brasil e descreve a evolução do PAA e do Pnae, que são os maiores programas com recursos destinados à aquisição de alimentos diretamente dos agricultores familiares e suas organizações.

A compra institucional de produtos da agricultura familiar começou em 2003, com outras políticas para promover a segurança alimentar, aliviar a fome e apoiar os agricultores familiares. O sucesso dessas políticas levou a um crescimento inclusivo sem precedentes da agricultura ao longo da última década. Foi observada uma redução significativa da pobreza entre a população, inclusive entre as famílias rurais cuja principal fonte de renda é a agricultura. Apesar da melhoria da renda média, cerca de 22,9 por cento da população rural ainda viviam abaixo da linha da pobreza (medida como a linha superior de elegibilidade para o Programa Bolsa Família) em 2013. Em contrapartida, a taxa de pobreza da população em geral foi de apenas 9 por cento.

A compra institucional da agricultura familiar ainda não atingiu todo o seu potencial, apesar do aumento na aquisição de alimentos desde 2003. No entanto, há mecanismos em vigor para impulsionar tanto o fluxo de recursos – por meio do PAA – como melhorias de desempenho – por meio do Pnae –, com vistas a aumentar o acesso de agricultores familiares ao mercado de demanda estruturada.

A reforma do Pnae que estabeleceu um mínimo de 30 por cento a serem gastos na compra de alimentos da agricultura familiar é bastante recente. Em 2013, 30 por cento dos recursos do Governo Federal repassados aos órgãos executores somaria R\$ 1,16 bilhão. No entanto, as compras reais da agricultura familiar representavam menos da metade desse total (R\$ 564 milhões). Portanto, ainda havia recursos financeiros no valor de R\$ 598 milhões, que poderiam ter sido gastos na compra de produtos da agricultura familiar em 2013. Mesmo que esse valor nominal esteja superestimado – uma vez que se fundamenta em informações fornecidas pelos órgãos executores –, é importante considerar que o montante disponível por meio do Pnae para agricultores familiares não foi integralmente empregado na compra de produtos desses agricultores. Visto que as entidades executoras iniciam a compra, parece que, em média, o teto mínimo de 30 por cento exigido pela legislação pode ser atingido. O fato de que cerca de 40 por cento das entidades executoras ainda não informam qualquer compra da agricultura familiar continua a ser um problema. Novos estudos para determinar o tamanho da burocracia envolvida na compra de produtos da agricultura familiar poderiam melhorar o desempenho do processo de compras públicas institucionais de alimentos do Pnae.

O fato de a expansão do PAA ter desacelerado com uma diminuição de gastos em 2013 não reduz a importância da compra de alimentos por meio do programa. O PAA tem um *modus operandi* complexo para atender às demandas dos agricultores familiares mais vulneráveis e de populações em situação de insegurança alimentar. As compras do PAA compreendem seis modalidades diferentes, cada uma com a sua fundamentação, conforme explicado anteriormente. A queda nos gastos do PAA demonstra que mesmo um programa que já existe há mais de 10 anos pode precisar de ajustes em seu funcionamento. O processo de compras de públicas de alimentos envolve diferentes mecanismos, tais como sistemas de

pagamentos, processos de entrega e oferta de alimentos. Ajustes para a padronização de procedimentos podem ter sido a causa da desaceleração da expansão do programa (IPEA, 2013). Isso pode ser observado claramente na Resolução da Conab No. 62/2013, por exemplo, que especifica e enrijece as normas relativas à assistência alimentar. A Resolução também exige mais transparência: as organizações devem fornecer recibos de pagamento a todos os beneficiários agricultores e promover a diversificação de produtores, com um teto adicional fixado para compras por meio de organizações (cooperativas ou associações).

Lições podem ser extraídas das políticas de demanda estruturada do Brasil. A cobertura da agricultura familiar pelo PAA e o Pnae pode ser modesta se comparada ao grande número de agricultores familiares no Brasil. O cadastro nacional de agricultores familiares contém mais de 5 milhões desses agricultores que podem se beneficiar da compra institucional de alimentos. Aumentar a cobertura pode exigir a criação de um sistema de dois níveis que integre os pequenos agricultores aos mercados: um para os agricultores estabelecidos que estejam aptos a fornecer um volume constante de produtos, e outro para os agricultores de subsistência, que ainda precisem gerar excedentes.

Na última seção deste relatório, destacamos que o escopo da demanda estruturada para os agricultores no Brasil extrapola as compras diretas de produtos agrícolas pelo governo. Na verdade, um impacto muito maior das compras governamentais na agricultura é indireto, por meio da demanda por alimentos processados. Esse efeito indireto poderia ser maior se os agricultores – por intermédio de cooperativas – participassem do processamento de alimentos básicos, tais como beneficiamento de arroz, extração de feijão e embalagem de produtos. Uma questão importante levantada por este estudo é a capacidade dos agricultores familiares de acessar o setor de alimentos. Isso pode ser muito importante para gerar renda sustentável. Por outro lado, se apenas grandes e médios agricultores abastecerem a indústria de alimentos, uma oportunidade muito significativa para que a demanda estruturada alcance os agricultores familiares estará sendo desperdiçada. O potencial de geração de renda a partir da demanda estruturada pode ser significativo para os agricultores familiares.

A dispensa de licitação é uma característica fundamental de ambos os programas. Por meio de um mecanismo recentemente acrescentado ao PAA, qualquer organização governamental pode comprar alimentos usando um processo licitatório “flexível”. Assim, os gastos do PAA podem abranger todo o orçamento do governo brasileiro destinado à compra de alimentos. No entanto, como mostrado anteriormente, a participação do governo no mercado agrícola é inferior a 2 por cento. A maior parte das compras de alimentos do governo é de produtos que requerem algum grau de processamento. Assim, um aumento nas compras governamentais de alimentos produzidos pelos agricultores familiares não deve negligenciar a melhor forma de vinculá-los à indústria de alimentos.

APÊNDICE

Apresentamos as estimativas de compras governamentais de alimentos diretas e indiretas, com base nas Contas Nacionais do Brasil. Para determinar as compras governamentais relacionadas a produtos agrícolas, serão consideradas compras diretas as dos seguintes setores: “educação pública”, “saúde pública” e “outros serviços governamentais”. As indiretas, por sua vez, são as compras monetárias de alimentos industrializados (carne bovina, aves, hambúrguer de carne bovina, arroz branco, trigo ou outros tipos de farinha) oriundos da agricultura. Enquanto as compras diretas são medidas diretamente, as indiretas são estimadas.

Nossas fontes básicas são as Contas Nacionais publicadas pelo IBGE. Essas contas são fundamentadas no Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas de 1993 (ver NAÇÕES UNIDAS, 2003). Os dados de produto/atividade das Tabelas de Recursos e Usos (TRU) foram amplamente usados.

A TRU apresenta informações sobre a oferta total dos produtos listados – por exemplo, produção total de sementes de soja, produção total de óleo de soja refinado – a preços básicos e de consumo. A oferta total é apresentada pela fonte da indústria (produção agrícola e pesqueira; produção pecuária; fabricação de alimentos) para a produção nacional e importações.

O uso de cada produto é discriminado em consumo intermediário (quando um bem é utilizado como insumo para uma produção do setor agrícola) e demanda final (consumo familiar ou do governo, investimento ou exportações).

Com base nas 56 tabelas de classificação da indústria, nossas estimativas incluem as indústrias 0101 (agricultura, silvicultura, exploração florestal); 0102 (pecuária e pesca) – que designamos como Agricultura; e a indústria 0301 (alimentos e bebidas). Esses setores fornecem alimentos ou usam produtos agrícolas como insumos (como, por exemplo, soja em grão para a fabricação de óleo de soja refinado). Os números referentes a “compras governamentais” são fundamentados nos setores 1201 (educação pública), 1202 (saúde pública) e 1203 (administração pública e seguridade social), bem como no consumo final pelo governo.

Os produtos incluídos nas estimativas são aqueles da “agricultura” (0101xx, 0102xx),¹⁷ excluindo fumo em folha (010108), e os da indústria alimentar e de abate e processamento de animais (0301xx), incluindo bebidas (alcoólicas ou não),¹⁸ doravante denominada “indústria alimentícia”. Produtos do fumo (030201) são excluídos.

Dois comentários são necessários neste momento. Primeiro, note-se que as compras governamentais de alimentos ou hortifrutigranjeiros para escolas, revenda ou estocagem são classificadas como consumo intermediário do governo. A demanda final do governo por hortifrutigranjeiros não é uma classificação razoável, uma vez que o governo não “consome” alface, mas sim o utiliza para prestar serviços (por exemplo, merenda escolar). Até mesmo os hortifrutigranjeiros adquiridos para o estoque dos restaurantes subsidiados pelo governo seriam classificados como insumos intermediários. Em segundo lugar, as compras da produção agropecuária significam a aquisição de boi em pé ou de arroz em casca. Quando adquirida por meio de compras públicas para as escolas, a carne bovina já foi processada pela indústria alimentícia (frigoríficos), de modo que deveremos ver muito pouco em termos de compras diretas do setor agrícola, a maioria limitada a frutas e vegetais frescos.

Começamos somando as compras governamentais da produção agrícola e da indústria alimentícia:

$$CGD = \sum_i \sum_j C_{ij} + \sum_i G_i \quad (1)$$

Em que $i = \{0101xx, 0102xx, 0301xx\}$ é uma lista de produtos, excluindo folhas de tabaco, $j = \{1201, 1202, 1203\}$ é uma lista de indústrias e G é a demanda final do governo, aqui denominadas “compras governamentais diretas” (CGD).

No entanto, algumas dessas compras podem ter sido de produtos importados. As TRU não discriminam o uso de insumos intermediários com base na origem, seja nacional ou estrangeira. Usamos uma hipótese de *market-share* constante, amplamente adotada na construção de matrizes insumo-produto, a partir de dados da TRU. Ou seja, partimos do princípio de que o governo adquire cada produto de agricultores nacionais e do setor alimentício na mesma proporção da oferta nacional agregada em relação à oferta total.

Declare m_i como a participação das importações na oferta total de um produto específico (“participação produto a produto”). Então, $(1 - m_i)$ é a participação da produção nacional na oferta total do produto i . Nossa primeira estimativa são as compras governamentais diretas de produtos nacionais.

$$CGDN = \sum_i \sum_j C_{ij}(1 - m_i) + \sum_i G_i(1 - m_i) \quad (2)$$

Alternativamente, usamos uma média da participação de importados, com base em todos os produtos 010xxx e 0301xx e a aplicamos à CGD calculada em (1).

Além dessas compras, cabe notar que os produtos da indústria alimentícia nas compras governamentais, na verdade, são oriundos de agricultores e pecuaristas, uma vez que os insumos devem ser adquiridos dessa indústria.

Calculamos a extensão das compras institucionais oriundas da agricultura, usando requisitos constantes de insumos de produtos da indústria alimentícia oriundos de produtos agrícolas. Por exemplo, calculamos $a_{alimentos} = C_{alimentos} / Y_{alimentos}$, onde $Y_{alimentos}$ é a produção total da indústria alimentícia. O coeficiente técnico $a_{alimentos}$ indica qual é o requisito para que o insumo i gere uma unidade de R\$ 1 da produção da indústria alimentícia. Assim, por exemplo, se R\$ 2,00 da produção da indústria alimentícia vêm de compras governamentais, estimamos a produção do produto agrícola i induzida pela compra governamental como $R\$2 * a_{alimentos}$. Nosso coeficiente técnico é ajustado para a participação da importação na produção do bem i ; ou seja, o $C_{alimentos}$ é multiplicado pela parcela importada, conforme visto anteriormente; assim

$$\tilde{a}_{alimentos} = C_{alimentos}(1 - m_i) / Y_{alimentos} \\ CGDI = \sum_i \tilde{a}_{alimento} CGDN_{alimentos}, \quad (3)$$

em que $CGDN_{alimentos}$ é a compra governamental direta de produtos da indústria alimentícia nacional, ou seja, o resultado da equação (2) quando restrito a produtos alimentícios (isto é, produtos classificados como 0301xx).

Por um lado, essas estimativas não incluem multiplicadores de demanda agregada, uma vez que nosso foco são as compras de insumos intermediários. Por outro, essas estimativas

incluem frete e perdas de margem de varejo sofridas pelos produtores para vender os seus produtos, quer diretamente ao governo ou indiretamente, por meio de vendas de insumos da indústria alimentícia.

REFERÊNCIAS

- AGAPTO, J. P.; R. S. Borsatto; V. F. de S. Esquerdo; S. M. P. P. Bergamasco. "Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores." *Informações Econômicas* 42(2): 13-21. 2012.
- BACHA, Carlos José Caetano; STEGE, Alysson Luiz. "Spatial differences between family and non-family farming in Brazilian agriculture." *Documento de Trabalho do IRIBA*, No. 14. Manchester: International Research Institute on Brazil and Africa, 2014.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2008: Agricultura para o Desenvolvimento*. Washington, D. C.: Banco Mundial, 2007.
- BAVARESCO, Pedro; MAURO, Fabiana. 2013. *Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino*. Mimeo.
- BECKER, Cláudio; DOS ANJOS; Flávio Sacco; BEZERRA, Antônio Jorge Amaral. "O Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar na Segurança Alimentar e no Desenvolvimento Rural". Trabalho apresentado na Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Campo Grande, 25-29 de julho, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei No. 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília: Senado Federal, 1994. Acesso em: 22 fev. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm>.
- _____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar, Histórico. Acesso em: 19 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. 2009.
- _____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar. 2012. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/alimentacao-escolar>>.
- _____. Decreto No. 8.293, de 12 de agosto de 2014 (Publicado no *DOU* de 13/08/2014). Altera o Decreto No. 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília: Senado Federal, 2014.
- CAISAN. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - 2012/2015. Brasília: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2011.
- CHAYANOV, A. V. *Theory of the Peasant Economy*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1986.

CHMIELEWSKA, Danuta; SOUZA, Darana. Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme. *Documento de Trabalho do Pnud-IPC No. 64*. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010.

COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P.; STARLING, M. B. L. *Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Belo Horizonte: MEC, INAE, 1982.

CONSEA, FAO, IICA. *Building up the national policy and system for food and nutrition security: the Brazilian experience*. Brasília: Food and Agriculture Organization, 2009.

Acesso em: 24 de setembro de 2015. Disponível em:

<https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Ingles.pdf>.

CONTI, Irio Luiz (Ed.). *Programa de Aquisição Alimentos*. Passo Fundo: REDESAN, 2010

DA SILVA, Marcio Gomes; SILVA, Sandro Pereira. Para Além do Acesso: uma Análise da Relação entre Mercados Institucionais e Empreendimentos de Economia Solidária no Meio Rural. *Mercado de Trabalho* 49: 87-93, 2011.

DELGADO, Guilherme C.; DA CONCEIÇÃO; Júnia Cristina P. R.; DE OLIVEIRA, Jader José. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. Texto para Discussão No. 1145. Brasília: IPEA, 2005.

DEL GROSSI, M. E. Poverty Reduction: From 44 Million to 29.6 Million People. In *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. J. Graziano da Silva, M. E. Del Grossi e C. Galvão de França. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

DEL GROSSI, M.E.; DA SILVA, José Graziano. *O uso das Pnads para as áreas rurais*. Documento de Trabalho do IPEA No. 874. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002.

DO SOCORRO, Maria. *Entrevista Pessoal*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 11 de julho, 2013.

DORETTO, Moacyr; MICHELLON, Ednaldo. Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In: *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*, 27 ed., editado por Flávio Borges Botelho Filho e Amauri Daros de Carvalho. Brasília: UnB, CEAM, NER: 107-138, 2007.

DORWARD, Andrew; FAN, Shenngan; KYDD, Jonathan et al. Institutions and Policies for Pro-Poor Agricultural Growth, *Development Policy Review* 22(6): 611-622, 2004.

DORWARD, Andrew; KYDD, Jonathan; POULTON, Colin (Eds.). Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation. *Wallingford*: CAB International, 1998.

EMBRAPA. *Variação Geográfica do Tamanho dos Módulos Fiscais no Brasil*. Documentos No. 146. Sete Lagoas: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. 2012. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <<http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Varia%C3%A7%C3%A3o-Geogr%C3%A1fica-do-Tamanho-dos-Modulos-Fiscais-no-Brasil-Embrapa.pdf>>.

FEHR, M.; ROMAO, D. C. "Measurement of Fruit and Vegetable Losses in Brazil, a Case Study." *Environment, Development and Sustainability* 3: 253-263, 2001.

FNDE. *Aquisição de produtos da Agricultura familiar para a Alimentação Escolar*. Brasília: Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=8976:manual-agricultura>>.

_____. Resolução No. 26 de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação. Brasília: Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013a. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>.

_____. Repassados R\$ 356,8 milhões para alimentação e transporte escolar. Brasília: Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013b. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4725-repassados-r%-356,8-milh%C3%B5es-para-alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-transporte-escolar>>.

DA SILVA, José Graziano; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya (Eds.). *Combate à fome e à Pobreza Rural*. Brasília: Instituto Cidadania, 2002.

DA SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DE FRANÇA, Caio Galvão (Eds.). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

IBGE. *Censo agropecuário: 2006: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006. Acesso em: 24 set. 2015. <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=749>>.

IFAD. 2010. *Rural Poverty Report 2011*. Rome: International Fund for Agricultural Development. Acesso em: 24 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf>>.

IPEA. *Desenvolvimento Rural*. Boletim de Políticas sociais: acompanhamento e análise No. 23. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

LEÃO, Marília Mendonça; MALUF, Renato S. *Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System*. Brasília: Abrandh e Oxfam, 2012.

LUCENA, Érika Karla; LUIZ, Jorge Mariano. *Uma Avaliação da Importância do Programa de Aquisição de Alimentos*. Trabalho apresentado na Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, 26-30 de julho, 2009.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). *Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014*. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013.

_____. *Manual do agente emissor de Declaração de Aptidão ao Pronaf*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/MANUAL_DO_AGENTE_EMISSOR_CORRE%C3%87%C3%95ES_16.01.2014_\(1\).pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/MANUAL_DO_AGENTE_EMISSOR_CORRE%C3%87%C3%95ES_16.01.2014_(1).pdf)>.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). SESAN GGPAA *Resolução No. 59*, de 10 de julho de 201. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013a.

_____. *Programa de Aquisição de Alimentos: 10 Anos*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013b.

_____. GGPAA *Resolução No. 68*, de 2 de setembro de 2014. Regulamenta a modalidade Aquisição de Sementes, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, e estabelece as normas que a regem. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

MOMBERG DE CAMARGO, Elina Aparecida de Oliveira; GOMES, Rafaela Raggio Silva; DE MEIRA, Bruna Carolina; BORSATTO, Ricardo Serra. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como Instrumento de Fortalecimento de Assentamentos Rurais: o caso do assentamento 23 de Maio, Itapetininga, Estado de São Paulo. *Informações Econômicas* 43(1): 18-28, 2013.

NAÇÕES UNIDAS. National Accounts: A Practical Introduction. Handbook of National Accounting. *Studies in Methods Series F*, n. 85. Nova York: Nações Unidas, 2003. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesF_85.pdf>.

NEHRING, Ryan; MCKAY, Ben. Scaling up Local Development Initiatives: Brazil's Food Acquisition Programme." *Documento de Trabalho Pnud-IPC No. 106*. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper106.pdf>>.

NEHRING, Ryan; MCKAY, Ben. Sustainable Agriculture: An assessment of Brazil's family farm programmes in scaling up agroecological food production. *Documento de Trabalho* n. 123. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2014. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper123.pdf>>.

OTSUKI, Kei. Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding. *Natural Resources Forum* 35, p. 213-222, 2011.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva* 18(4): 909-916, 2013. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso>.

REARDON, Thomas, BERDEGUÉ, Julio A. "The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development." *Development Policy Review* 20: 371-88, 2008.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; GALINDO, Ernesto Pereira; DE OLIVEIRA, Michel Ângelo Constantino; DE MAGALHÃES, Adriana Maria. *Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)*. Mimeo. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

SANCHES PERACI, Adoniram; BITTENCOURT, Gilson Alceu. "Family Farming and Price Guarantee Programs in Brazil: The Food Acquisition Program (PAA)." In: *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, editado por José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

SARAIVA, Elisa Braga; da Silva; FERREIRA, Ana Paula; DE SOUSA, Anete Araújo; CERQUEIRA, Gabrielle Fernandes; CHAGAS, Carolina Martins dos Santos; TORAL, Natacha. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência & Saúde Coletiva* 18(4) Abril, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso>.

SCHMITZ, B. A. S.; HEYDE, M. E. D. V.; I. P. CINTRA, S. Franceschini; TADDEI, J. A. C.; SIGULEM, D. Políticas e Programas Governamentais de Alimentação e Nutrição no Brasil e sua Involução. *Cad Nutr* 13: 39-54, 1997.

SPAROVEK, G.; LUDWIG, A. E. P.; MAULE, R. F. Estudo Comparativo das Diferentes Modalidades do PAA – Região Nordeste. *Revista Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate* No. 5. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

TURPIN, Maria Elena. A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. *Segurança Alimentar e Nutricional* 16(2): 20-42, 2009.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUZA, Rômulo. *Evaluation of MDS Policies and Programs - Results*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev Nutr* 18 (Supl. 4): 439-457, 2005. Acesso em: 24 set. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf>>.

VOGT, Silmara Patricia Cassol; DE SOUZA, Renato Santos. *Mercados Institucionais Locais como Instrumento de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Ceileiro, RS*. Trabalho apresentado na Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, July 26-30, 2009.

FONTES DE DADOS

IBGE – Banco de dados Sidra (Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>) Tabela 3104: Índice de Preços ao Produtor, por tipo de índice e indústria de transformação e atividades.

IBGE – Banco de dados Sidra (Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>) Tabela 3653: Produção Física Industrial, por seções e atividades industriais (Pesquisa Industrial Mensal)

IBGE – Banco de dados Sidra (Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>) Tabela 1846: Valores a preços correntes (Contas Nacionais Trimestrais)

IBGE – Contas Nacionais, Tabela de Recursos e Usos, 2003-2009.

Dados sobre o PAA/MDS – SAGI (Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>).

Dados sobre gastos do FNDE – Pnae.

NOTAS

6. Estabelecimentos agrícolas são todas as unidades de produção dedicadas, total ou parcialmente, a atividades agrícolas, silvícolas ou aquícolas, sob uma única administração: um produtor ou um administrador. Independentemente das dimensões, estatuto jurídico ou localização em área urbana ou rural, esses estabelecimentos têm por objeto a produção para subsistência e/ou venda e, assim, constituem uma unidade no censo. Fonte: IBGE 2006.
7. Lei No. 4.504, de 30/11/1964. Regula direitos e obrigações referentes a imóveis rurais, para fins de implementação da reforma agrária e promoção de políticas agrícolas.
8. Lei No. 8.629, de 25/02/1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.
9. Um módulo fiscal é a unidade de medida agrária que representa o tamanho mínimo para que um estabelecimento seja considerado economicamente sustentável. Foi criado pela Lei No. 6.746/1979. Um módulo fiscal é especificado por cada município e varia entre 5 e 110 hectares. Os menores módulos fiscais estão nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil, regiões metropolitanas e municípios à beira-mar, com a maioria dos módulos inferior a 30 hectares. Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, um módulo fiscal pode ultrapassar 100 hectares (EMBRAPA, 2012).
10. Com base na linha de pobreza adotada pelo governo brasileiro em valores nominais de junho de 2011, segundo a qual domicílios pobres e extremamente pobres têm renda inferior a R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente.
11. Os números do PPC foram calculados com base no Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) de dezembro, ano-base: 2011, a partir de dados do Ipea e, então, convertidos em PPC, usando-se o fator de conversão do Banco Mundial, PIB, ano-base: 2011.
12. A Conab é a principal instituição executora do PAA. Também tem desempenhado papel crucial na regulação de políticas de alimentos no Brasil. Para mais detalhes, ver Quadro 3.
13. Inclui estados da Região Nordeste, a região norte de Minas Gerais e os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri (Resolução 61, de 23 de outubro de 2013).
14. Famílias incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), beneficiários do plano Brasil sem Miséria (BSM) e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).
15. Programa que fornece recursos adicionais às escolas, permitindo que elas realizem atividades de tempo integral para os seus alunos. A maioria das escolas no Brasil opera em dois ou três turnos (matutino, vespertino e, às vezes, noturno). As escolas beneficiárias do Bolsa Família têm prioridade para aderir a esse programa, que não oferece cobertura universal.
16. Portanto, prioriza-se o município, seguido das áreas vizinhas, antes que o alimento possa ser comprado fora dessa "área de captação". As regiões metropolitanas de maior porte, provavelmente, necessitarão comprar de outras áreas do estado ou do país de forma mais ampla, em razão de sua maior demanda e da escassez relativa de produção agrícola.
17. Ou seja, arroz em casca (010101); milho em grão (010102); trigo em grão e outros cereais (010103); cana-de-açúcar (010104); soja em grão (010105); outros produtos da lavoura (010106); mandioca (010107); algodão herbáceo (010109); frutas cítricas (010110); café em grão (010111); produtos da silvicultura e da exploração florestal (010112); bovinos ouros animais vivos; (010201), leite de vaca e de outros animais (010202); suínos vivos (010203); aves vivas (010204); ovos de galinha e de outras aves (010205); e pesca e aquicultura (010206).
18. Ou seja, abate e preparação de produtos de carne (030101); carne de suíno fresca, refrigerada ou congelada (030102); carne de aves fresca, refrigerada ou congelada (030103); pescado industrializado (030104); conservas de frutas, legumes e outros vegetais (030105); óleo de soja em bruto e tortas, bagaços e farelo de soja (030106); outros óleos e gordura vegetal e animal exclusive milho (030107); óleo de soja refinado (030108); leite resfriado, esterilizado e pasteurizado (030109); produtos do laticínio e sorvetes (030110); arroz beneficiado e produtos derivados (030111); farinha de trigo e derivados (030112); farinha de mandioca (030113); óleos de milho, amidos e féculas vegetais e rações (030114); produtos das usinas e do refino de açúcar (030115); café torrado e moído (030116); café solúvel (030117); outros produtos alimentares (030118); e bebidas (030119).



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brasil

+55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org