

DEMANDA ESTRUTURADA E A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL:

o Caso do PAA e do PNAE



DEMANDA ESTRUTURADA E A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: o Caso do PAA e do PNAE

Equipe do IPC-IG:

Fábio Veras Soares (IPEA/IPC-IG, Coordenador)

Ryan Nehring (Consultor)

Rovane Battaglin Schwengber (Pesquisadora Associada)

Clarissa Guimarães Rodrigues (Pesquisadora Associada)

Guilherme Lambais (Pesquisador Associado)

Equipe do Centro de Excelência contra a Fome do PMA:

Daniel Silva Balaban (Diretor e Representante)

Cynthia Jones (Diretora-Adjunta)

Andrea Galante (Consultora, Coordenadora do Projeto)

Copyright© 2013
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

E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org

*O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
é uma parceria entre o PNUD e o governo do Brasil.*

Diretor do IPC-IG

Jorge Chediek

Pesquisadora Sênior

Diana Sawyer

Gerência de Publicações

Roberto Astorino

Editoração Eletrônica e Arte

Paula Simone e Rosa Maria Banuth

Tradução

Leonardo Padovani

Revisão

Valdinea Pereira da Silva

Fotos

Centro de Excelência contra a Fome do PMA

Versão em português - Novembro 2014

Direitos e Permissões

Todos os direitos reservados.

O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos, desde que obtida a permissão, desde que a fonte seja citada.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seus trabalhos para incentivar a troca de ideias acerca de questões relacionadas ao desenvolvimento. Os textos são assinados pelos autores, que devem ser devidamente citados. As constatações, as interpretações e as conclusões expressadas nos textos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, as do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas ou do governo do Brasil.

As publicações estão disponíveis *online* (www.ipc-undp.org), e as assinaturas podem ser solicitadas pelo e-mail ipc@ipc-undp.org

AGRADECIMENTOS

Este relatório não teria sido possível sem o apoio inestimável da equipe do FNDE – mais especificamente, Rafael Torino, Albaneide Peixinho, Sara Lopes e Rosane Nascimento.

Também foram imprescindíveis as discussões com Alesha Black, da Bill e Melinda Gates Foundation (BMGF), Pedro Bavaresco (MDA), Gustavo Lund Viegas (Conab), Carla Santos (Conab), Juliane Helriguel de Melo Perini (SESAN/MDS), Rafaela de Sá Gonçalves (SESAN/MDS), Dionete de Sousa Sabate (SAGI/MDS) e Ernesto Galindo (IPEA).

Agradecimentos especiais ao apoio do IPC, particularmente, a Diana Sawyer, Laetícia Souza, Michael MacLennan, Roberto Astorino, Rosa Maria Banuth, Mariana Hoffmann, Marcelo Fraga e Ryan Higgitt – e a equipe do Centro de Excelência contra a Fome do PMA – especificamente, Nadia Goodman, Flavia Lorenzon, Christiane Buani, Isadora Ferreira e Darana Souza. Eventuais erros ou omissões são de responsabilidades dos autores.

PREFÁCIO

Na última década, o Brasil vem sendo reconhecido pelo mundo todo por suas iniciativas bem-sucedidas no combate à fome e à miséria. A experiência do país vem servindo de inspiração para outros países desenvolverem as próprias políticas e programas. Embora já tenham sido realizados alguns estudos com o objetivo de sistematizar as experiências e definir a base do sucesso alcançado pelo Brasil, ainda faltam pesquisas sobre os resultados concretos dos programas brasileiros e seus impactos na vida das pessoas.

Parte do sucesso brasileiro pode ser atribuída à vinculação da oferta dos agricultores familiares à aquisição institucional de alimentos para a rede de assistência social. A Fundação Bill e Melinda Gates refere-se a esse tipo de compra como “demanda estruturada”. A demanda estruturada consiste em conectar uma fonte de demanda grande e previsível por produtos agrícolas a agricultores familiares com o objetivo de reduzir riscos, incentivar a melhora da qualidade dos produtos e do processo produtivo como um todo, de modo a aumentar a renda dos agricultores familiares e reduzir a pobreza.

Visto que o Brasil, muito provavelmente, possui um dos maiores programas de demanda estruturada do mundo, há muito a se aprender com as experiências do país. Este estudo discute o papel das duas políticas brasileiras – o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – na criação de uma demanda estruturada pelos alimentos produzidos pela agricultura familiar. Acredita-se que, juntas, as duas iniciativas configurem um dos maiores programas de compras institucionais do mundo que prioriza, deliberadamente, aquisições junto aos agricultores familiares mais vulneráveis.

Estes programas também funcionam como redes de proteção social, por melhorarem a segurança alimentar e a garantia de acesso a alimentos para crianças em idade escolar e outros grupos vulneráveis.

Esta avaliação da experiência brasileira apresenta os diversos impactos destas políticas sobre o aumento da segurança alimentar e nutricional e sobre a expansão da produção agrícola e o aumento da renda rural. O PAA adquire alimentos para formação de estoque (armazenamento), regulação de preços e assistência alimentar a grupos vulneráveis, enquanto o PNAE investe exclusivamente na alimentação escolar como forma de promover a segurança alimentar, manter as crianças matriculadas e com bom desempenho na escola e fortalecer as atividades agrícolas dos agricultores familiares.

O PAA foi concebido pelo governo brasileiro para apoiar a agricultura familiar em um dos aspectos mais difíceis do processo produtivo: o acesso de seus produtos ao mercado. O programa possibilita aos agricultores venderem seus produtos a instituições públicas locais – como hospitais, cantinas comunitárias, bancos de alimentos, orfanatos e instituições de caridade – sem a necessidade de um processo de licitação pública.

O PAA demonstrou a viabilidade da criação de uma demanda estruturada, impulsionada pelo Estado, em relação aos produtos da agricultura familiar. Em 10 anos, o programa adquiriu mais de 3 milhões de toneladas de alimentos de mais de 200 mil agricultores

familiares. Seu orçamento inicial – de BRL143 milhões em 2003 – cresceu mais de 600 por cento; estima-se que chegue a BRL1,4 bilhão em 2013. Ainda assim, a quantia representa apenas 0,0004 por cento do PIB brasileiro.

O PNAE é a outra grande fonte de demanda estruturada para a agricultura familiar no Brasil. O programa alimenta cerca de 45 milhões de alunos das escolas públicas brasileiras, com um orçamento anual de, aproximadamente, BRL3,5 bilhões (USD1,75 bilhão). Considerando-se que 30 por cento desses recursos devem ser utilizados para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, o PNAE tem o potencial de aumentar expressivamente a renda dos agricultores familiares e ampliar as oportunidades de mercado.

A lei que estipula que 30 por cento dos alimentos usados na alimentação escolar devem ser adquiridos de produtores locais foi aprovada no fim de 2009. Em apenas três anos – de 2010 a 2012 –, a proporção de entidades executoras que compravam de agricultores familiares para o programa saltou de 48 por cento para 67 por cento. Estes são resultados impressionantes, considerando-se o tamanho continental do Brasil e o tempo necessário para as entidades executoras se adaptarem à nova lei.

A demanda estruturada para a agricultura familiar financiada por dois dos maiores programas do governo federal somam mais de BRL2 bilhões (USD1 bilhão) por ano. Os programas fazem parte integral da estratégia de segurança alimentar e nutricional do Brasil e se cruzam com outras políticas sociais, como as de educação e saúde, bem como os objetivos mais amplos da redução da pobreza e da desigualdade.

Mais análises e avaliações de impacto são necessárias para comprovar, definitivamente, que a demanda estruturada configura uma ferramenta de transformação em prol do desenvolvimento e da redução da pobreza. Apesar da carência de avaliações, este estudo indica que ambos os programas podem ter um forte impacto econômico sobre a vida dos agricultores familiares. Eles também favorecem a organização coletiva dos agricultores familiares em associações e cooperativas e lhes oferece o apoio e os incentivos necessários para melhorarem a qualidade de seus produtos.

O PNAE cria uma demanda constante por alimentos durante o ano inteiro e, ao mesmo tempo, garante a segurança nutricional das crianças em idade escolar. Trata-se de um programa que combina perfeitamente os impactos sociais e econômicos e beneficia uma das populações mais vulneráveis: as crianças. Além disso, ele tem grande potencial de aumentar a participação dos agricultores familiares. Quando a legislação for cumprida integralmente, o orçamento mínimo para os produtos da agricultura familiar será de cerca de BRL1 bilhão (USD500 milhões).

Daniel Balaban,
Diretor do Centro de Excelência contra a Fome do PMA



1 INTRODUÇÃO:

A IMPORTÂNCIA DA DEMANDA ESTRUTURADA

A maioria das pessoas pobres do mundo vive em áreas rurais, nas quais a agricultura configura o setor primário da atividade econômica (IFAD, 2010). Um crescimento agrícola inclusivo é fundamental para reduzir a pobreza e aumentar a disponibilidade de alimentos. No entanto, para possibilitar um crescimento agrícola que resulte no aumento da segurança alimentar e redução da pobreza, os agricultores familiares precisam das condições necessárias de inclusão no processo de desenvolvimento.

Serviços de extensão rural, infraestrutura adequada, acesso equitativo à terra e aos mercados estáveis de insumos e produção são, todos, componentes necessários para estabelecerem-se as condições necessárias para o desenvolvimento rural inclusivo.

Um histórico da liberalização econômica e uma tendência de industrialização com base urbana acabou por deixar muitas regiões e populações rurais do mundo em desenvolvimento de fora do processo de desenvolvimento

(ELLIS; BIGGS, 2001). Adicionalmente, intervenções passadas do Estado, com vistas a aumentar a produção agrícola, favoreceram empresas e/ou produtores de grande porte, com abundância de recursos e capital. Este objetivo restritivo visava explorar as economias de escala e reduzir os preços dos alimentos. No entanto, a consequência foi uma série de externalidades sociais e ambientais, especificamente: os incentivos à produção de *commodities* agrícolas, ao invés de culturas alimentares, menor diversidade de alimentos, concentração de terra e migração de áreas rurais para áreas urbanas.

Este fato sugere que sejam necessárias intervenções por parte do governo, como a demanda estruturada, para estimular uma demanda adicional por produtos agrícolas oriundos da agricultura familiar e/ou incluir os agricultores familiares nos mecanismos formais existentes de apoio à produção agrícola – antes acessíveis apenas aos grandes produtores. Em 2008, a crise mundial de alimentos deixou claro para os governos que aumentar a produção agrícola

nacional, a partir de aquisições de produtos da agricultura familiar, não é apenas uma estratégia sensata de redução da pobreza, mas também uma forma de mitigar a volatilidade dos preços globais dos alimentos e impulsionar a economia nacional. A expansão da produção familiar enraizada nas economias locais possibilita um sistema alimentar mais forte e diversificado (ALTIERI et al., 2002; ROBLES; TORERO, 2010; NEHRING; MCKAY, 2013).

Os problemas de mercado e a pobreza crônica em áreas rurais suscitaram a intervenção do governo nos mercados internos de alimentos, para conectar grandes mercados previsíveis à produção dos agricultores familiares. A ideia vem do fato de que, em muitas áreas rurais do mundo em desenvolvimento, há uma cadeia de fornecimento estreita, caracterizada por opções limitadas de mercado e falta de concorrência ao comprar de agricultores familiares. Essas circunstâncias geram incertezas para os agricultores quanto ao preço que devem receber do mercado em troca de seus produtos, preços injustamente baixos em compras de atores privados e poucos canais de venda disponíveis para novas variedades de culturas ou para um superávit mais elevado. Isto é prevalente, principalmente, no caso dos agricultores familiares que produzem alimentos. Este importante subgrupo tende a ficar de fora do investimento privado e da concorrência que favorece mais às culturas comerciais que fazem uso intensivo de capital, como algodão ou biocombustíveis (DORWARD et al., 1998,2002). A criação de uma demanda estruturada por meio de intervenção estatal pode oferecer um mercado estável e uma referência de preços para a produção dos agricultores familiares, mediante as compras públicas. Essa demanda traz mais confiança para os processos de planejamento da produção, organização de agricultores e venda do excedente para o mercado.

O objetivo deste relatório é ilustrar a experiência do Brasil no uso da demanda estruturada como componente-chave de sua política de Segurança Alimentar e Nutricional. O relatório centra-se em dois programas importantes: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – que são os que demonstram as inovações mais interessantes no esforço de gerar uma demanda estruturada para os agricultores familiares brasileiros. Mais amplamente, esses dois programas são ferramentas essenciais para a compreensão da experiência contemporânea brasileira de combate à fome, redução da pobreza e promoção do desenvolvimento rural.

O desenho do PAA em 2003 e as recentes reformas do PNAE – da descentralização das aquisições, em 1994, até o estabelecimento de um mínimo de 30 por cento a ser gasto com a agricultura familiar – estão enraizados no entendimento de que a aquisição local de alimentos pode fomentar o desenvolvimento da comunidade, reforçar o acesso ao mercado para os agricultores

familiares do país e ampliar o acesso aos alimentos e à segurança alimentar pelas populações vulneráveis. Segundo Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente do Brasil, a estratégia Fome Zero foi concebida para reunir “políticas estruturais” que redistribuem renda, promovem a produção da agricultura familiar, geram empregos e promovem a reforma agrária, em paralelo ao objetivo de erradicar a fome e a pobreza (DA SILVA et al, 2011, 2002, p. 145).

No Brasil, a agricultura familiar é responsável por cerca de 75 por cento de todos os empregos rurais e 70 por cento do consumo interno de alimentos no país (CAISAN, 2011, p. 16). No entanto, apesar da importância dos agricultores familiares brasileiros, eles recebem apenas cerca de 25 por cento de todo o crédito agrícola. Muitos deles (especialmente na região Nordeste do Brasil) não têm acesso a mercados para vender seus produtos de modo competitivo e ficam obrigados a vender a maior parte de seus produtos para intermediários (ver a Seção 6).

Este relatório é composto por seis seções, além desta introdução. A segunda seção explica a lógica e a avaliação do PAA, bem como algumas de suas avaliações, destacando os resultados das mesmas e suas limitações.

A terceira seção explica como o PNAE se transformou em uma grande fonte de demanda estruturada no Brasil. A quarta seção traz alguns dados, de âmbito nacional, sobre o desempenho das instituições executoras do PNAE ao comprar de agricultores familiares. A quinta seção analisa as sinergias entre os processos de implementação do PAA e do PNAE. A sexta seção se vale da pesquisa nacional domiciliar para discutir as principais características socioeconômicas dos agricultores familiares e sua evolução entre 2001 e 2011. Essa seção também explora as mudanças dos indicadores indiretos (*proxy*) da demanda estruturada (cooperativas e governo) ao longo do mesmo período. Finalmente, a sétima seção apresenta algumas considerações finais.

2 O PAA: FUNDAMENTAÇÃO E EVOLUÇÃO

2.1 ANTECEDENTES

Os instrumentos tradicionais usados para apoiar a produção agrícola no Brasil – como o crédito subsidiado, o crédito usado para formação de capital de giro e os preços mínimos garantidos – não eram acessíveis pelos agricultores familiares. A maioria desses instrumentos requer certo nível de capital inicial e capacidade de endividamento e níveis mais elevados de organização coletiva que eram viáveis apenas para os produtores de médio e grande porte. Tais instrumentos também tendiam a favorecer os produtores de culturas que são *commodities* (DELGADO, 1989).

Após o processo de redemocratização, os movimentos sociais ligados a agricultura familiar e ao Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) começaram a exigir que os instrumentos de política agrícola – como crédito, garantia de preços e acesso ao mercado – devem ser ampliados e adaptados às necessidades dos agricultores familiares.

A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF),¹ em 1995-1996, atendeu a essa demanda, uma vez que o programa tem foco intencional sobre crédito subsidiado, crédito para capital de giro e investimentos sob medida para os agricultores familiares. Alguns anos mais tarde, em 1999, a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) selou o compromisso do governo federal com o desenvolvimento agrário centrado na agricultura familiar (BAVARESCO; MAURO, 2013; SCHNEIDER; SHEIKI; BELIK, 2010).

O PRONAF é um programa de crédito disponível exclusivamente aos agricultores familiares. Para serem considerados elegíveis para o PRONAF, os agricultores devem ser registrados na Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e seguir os seguintes critérios:

- um estabelecimento ou área de atividade econômica na área rural, com menos de quatro módulos fiscais;²
- a própria família representa a maior parte da mão de obra que trabalha na fazenda;
- a maior parte da renda é proveniente da propriedade (agricultura, pesca, coleta, turismo, etc.); e
- o estabelecimento é gerido pela família.

A DAP contém vários grupos ordenados que ajudam a distinguir entre os vários níveis de agricultores familiares. Por exemplo, o grupo A é de produtores mais vulneráveis, composto por *quilombolas* (descendentes de escravos), assentados da reforma agrária, mulheres chefes de família e pessoas extremamente pobres (com renda mensal *per capita* inferior a BRL70 / USD35).³ Os grupos subsequentes (B e A/C) são determinados pelo nível e segurança da renda dos agricultores familiares.⁴ Esses grupos ajudam a determinar quem é elegível para determinadas linhas de

crédito e quais agricultores familiares devem ser priorizados por programas específicos, incluindo o PAA e o PNAE.

As questões de acesso ao mercado e de garantia de preços só seriam abordadas a partir de 2003, com a criação do PAA no âmbito da estratégia Fome Zero do governo Lula (SAMBUICHI et al., 2013). A meta central do Fome Zero era aumentar a demanda interna por alimentos no Brasil, um país caracterizado por níveis historicamente elevados de desigualdade de renda. Neste sentido, o Fome Zero combina o objetivo de promover a segurança alimentar com as preocupações mais amplas de desenvolvimento inclusivo econômico e social, integrando novos programas aos já existentes, de maneira a reforçar a intersectorialidade e a complementaridade destas intervenções. A estratégia compreende quatro eixos, exibidos na Figura 1. O acesso a alimentos inclui intervenções, como as transferências de renda, por parte do Programa Bolsa Família – para que as famílias tenham renda suficiente para comprar alimento – e a assistência alimentar, mediante a alimentação escolar (PNAE), da distribuição direta de alimentos para grupos de alunos (a parte de demanda do PAA) e o acesso à água, por meio da construção de cisternas na região semiárida do Brasil. O fortalecimento dos agricultores familiares configurava um eixo específico da estratégia, fazendo parte o PRONAF, discutido anteriormente, e do ponto central desta seção, o PAA.

Quando o presidente Lula foi eleito, a fome tornou-se um dos principais focos do governo federal do Brasil, inclusive com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Para facilitar o relacionamento com a sociedade civil e envolvê-la na luta contra a fome, foi reintroduzido o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Os membros do CONSEA, entidade que se reúne bimestralmente, se dividem em um terço de representantes do governo e dois terços de representantes da sociedade civil. Os debates atuais desses representantes abordam as demandas da sociedade civil em relação à definição e à implementação de políticas de segurança alimentar. O Presidente do CONSEA reporta-se diretamente ao presidente da República. O CONSEA não só destacou as causas subjacentes da fome como também ajudou a estabelecer um quadro de direitos nas políticas brasileiras de segurança alimentar. A Lei do Direito à Alimentação ajudou a criar um marco legal, em âmbito federal, que facilitou a formulação de políticas para garantir explicitamente a todos os brasileiros, o direito de consumir alimentos saudáveis e culturalmente apropriados. Por meio desses direitos e da participação da sociedade civil brasileira, o CONSEA consagrou-se como um baluarte na luta por programas inovadores. Ele foi responsável pela concepção inicial do PAA e por inúmeras mudanças e melhorias, tanto no PNAE quanto no PAA, desde sua implementação original.

Figura 1
A Estratégia “Fome Zero”



Fonte: Aranha (2013).

2.2 A EVOLUÇÃO DO PAA

2.2.1 OBJETIVOS

O PAA foi criado no Brasil em 2003, como parte do “fortalecimento da agricultura familiar” da estratégia Fome Zero. Como um dos programas mais populares e importantes, foi estabelecido pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, com os seguintes objetivos:

- incentivar a produção da agricultura familiar, promovendo sua inclusão econômica e social e o crescimento do superávit sustentável, processamento de alimentos e a expansão da produção de valor agregado;
- incentivar o consumo e a valorização da produção da agricultura familiar;
- promover o acesso à alimentação – em quantidade, qualidade e regularidade necessárias – às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, com base na legislação de direito à alimentação;
- formar estoques de alimentos públicos produzidos por agricultores familiares;
- auxiliar a formação de estoques de alimentos, por meio de cooperativas de agricultores e outras organizações da agricultura familiar; e
- fortalecer as redes locais e regionais de comercialização de alimentos (BRASIL, 2003).

A dispensa de licitação é uma característica fundamental das diferentes modalidades do programa, uma vez que ignora a legislação de licitação que, por muitas razões, torna quase impossível para os agricultores familiares competirem de modo equitativo com os produtores e as grandes empresas em processos licitatórios de contratos públicos. Embora

os valores pagos pelo PAA não sejam muito mais altos dos observados nos mercados regionais, a dispensa da licitação para os contratos públicos reduziu a burocracia e facilitou o acesso dos agricultores familiares a tais contratos.

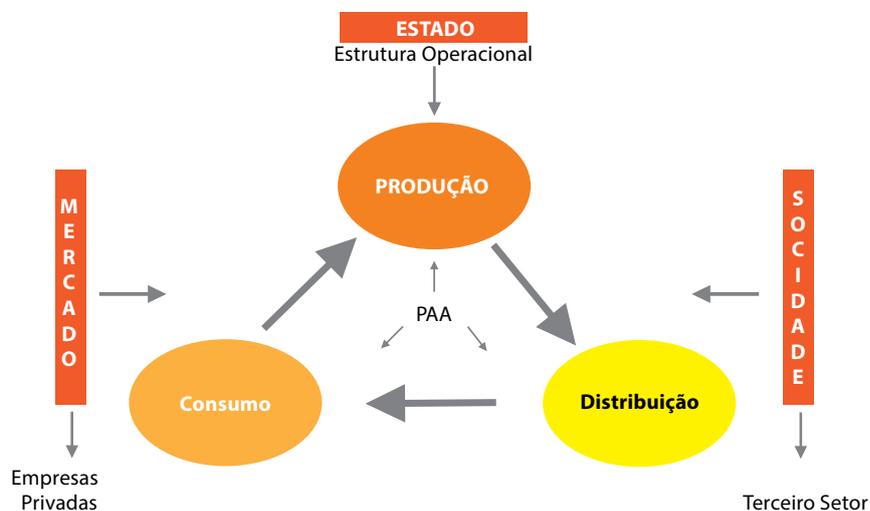
O PAA conta com diversos objetivos e estratégias, conforme explicado anteriormente. Ele destina-se a apoiar a produção da agricultura familiar e seu acesso ao mercado – por meio de processos simplificados de compras públicas – e a distribuir alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias para os grupos em situação de insegurança alimentar. Os alimentos adquiridos podem ser distribuídos na forma de assistência alimentar ou comprados como parte de uma intervenção de apoio ao mercado, quando os preços forem muito baixos e/ou houver excesso de produção. No segundo caso, os alimentos adquiridos por meio do PAA são usados, principalmente, para formação de estoque.

2.2.2 AGÊNCIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAA

O PAA funciona por meio de diferentes modalidades, para tentar maximizar seu alcance e eficácia em todo o país. Embora o programa tenha financiamento federal, a sua implementação se dá de modo descentralizado (ver Figura 2).

O PAA realiza essa ação pela transferência de recursos federais (do MDA e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS), em diversas quantias e por meio de diferentes instituições.⁵ A Companhia Nacional de Abastecimento do Brasil (Conab) é uma das instituições que desempenham um papel central na

Figura 2
Sistemas Descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional



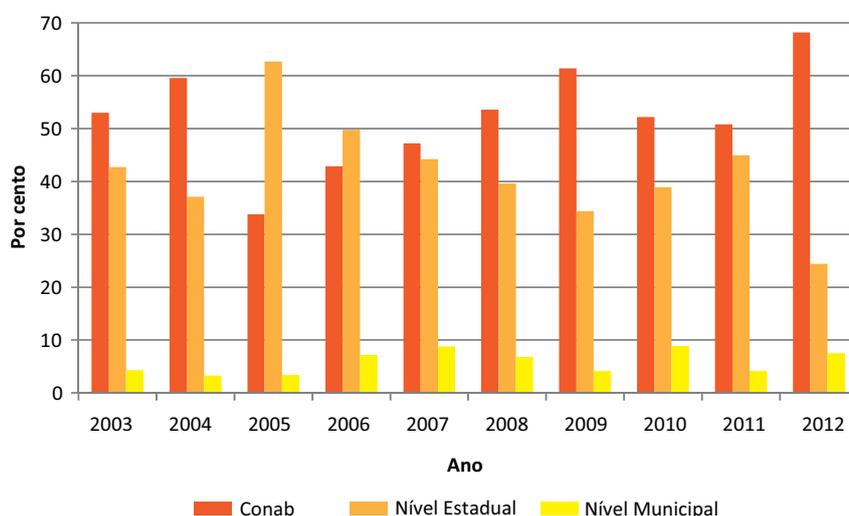
Fonte: Nehring e McKay (2013).

organização das compras, distribuição de alimentos pelas redes de proteção social municipal, estadual e regional e operando os estoques de alimentos (ver Quadro 1).

No entanto, recursos federais também podem ser direcionados diretamente ao estado ou município para a compra direta. A Figura 3 exhibe a distribuição das despesas do PAA por agência de implementação e mostra que a Conab é a principal agência de implementação e

que o nível de execuções diretamente pelos municípios é muito baixo. Os estados são os únicos responsáveis pela implementação de uma das modalidades do PAA, o PAA Leite – implementado apenas na região do semiárido – por este motivo, os estados também recebem uma parcela considerável do orçamento do programa. Muitas modalidades do PAA foram adaptadas a partir de instrumentos existentes e operados pela Conab para garantir preços mínimos aos produtores – principalmente

Figura 3
Nível de Participação de cada Agência de Implementação nos Gastos do PAA, 2003 – 2012



Fonte: Sambuichi et al. (2013).

QUADRO 1: CONAB

A Companhia Nacional de Abastecimento do Brasil (Conab) é uma das instituições centrais responsáveis pela formação e manutenção de estoques de alimentos no país. Ela foi criada em 1990, pouco depois do Brasil voltar à democracia, sob a tutela do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e unificou três instituições anteriores: 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 para atender às necessidades básicas da sociedade brasileira, de forma a preservar e incentivar mecanismos de mercado. Estes objetivos foram atingidos, principalmente, por meio de garantias de preços para os agricultores e de programas limitados de aquisições, mas sem foco específico nos agricultores familiares. Pouco mais de uma década depois, a Conab começou a trabalhar com foco na agricultura familiar e programas sociais, em conjunto com o MDA e o MDS (Ibid.). A crise alimentar de 2008 sinalizou um papel crescente da Conab para garantir estoques de alimentos suficientes para mitigar os aumentos globais dos preços e manter um nível suficiente de demanda pelos produtos da agricultura familiar e o consumo das famílias. Quase todos os estados do Brasil têm um escritório da Conab para ajudar a ampliar a assistência institucional aos agricultores e organizações de agricultores para a aquisição, garantia de preços e, mais regionalmente, formação de estoques de alimentos específicos. Esta estrutura institucional tem sido um mecanismo crucial de implementação e ampliação da cobertura das políticas de demanda estruturada em muitas populações vulneráveis e marginalizadas em todo o país.

os que fazem parte de contratos de formação de estoque. A modalidade mais inovadora foi a que permite a compra para doação imediata, em que os pequenos produtores – individualmente ou em cooperativas – fazem uma proposta para fornecer seus produtos às populações em situação de insegurança alimentar identificadas por eles em creches, hospitais públicos, escolas, restaurantes comunitários, etc. Eles são pagos após a entrega da produção.

2.2.3 A EXPANSÃO DO PAA

O sucesso da implementação do PAA pode ser medido por sua rápida expansão pelo Brasil. Entre 2003 e 2012, o programa cresceu em termos de número de beneficiários, da quantidade anual passível de compra de um agricultor individual e de orçamento global. O número de agricultores familiares beneficiados pelo programa aumentou de 42.000, em 2003, para 185.000, em 2012, como mostra a Figura 4.

Depois de quase 10 anos de existência, ele ultrapassou a marca de USD3 bilhões em gastos reais, como mostra a Tabela 1. Suas despesas aumentaram de USD125 milhões (usando-se a paridade de poder aquisitivo – Conversor PPP do Banco Mundial) para USD450 milhões (PPP), em valores reais, entre 2003 e 2012. O PAA comprou mais de 3,5 milhões de toneladas de alimentos entre 2003 e 2011 e agora fornece alimentos a quase 20 milhões de pessoas (BAVARESCO; MAURO, s.d.). Ainda assim, apesar do aumento de orçamento e cobertura, o orçamento do PAA representa menos de 0,0004 por cento do PIB brasileiro e abrange cerca de 5 por cento dos cerca de 4 milhões de agricultores familiares, de acordo com o último Censo Agropecuário (IBGE, 2006). A cobertura limitada do PAA em relação ao número total de agricultores familiares significa que, para melhorar a sua concepção e eficácia, é necessário que seu foco incida sobre os agricultores mais pobres. Este é um dos objetivos principais do eixo

de “inclusão produtiva” da estratégia de desenvolvimento social do “Brasil sem Miséria” do MDS.

Quanto à distribuição regional, os dados relativos aos três últimos anos mostram que o Nordeste é a região onde os gastos do PAA são os mais elevados (ver Figura 5).

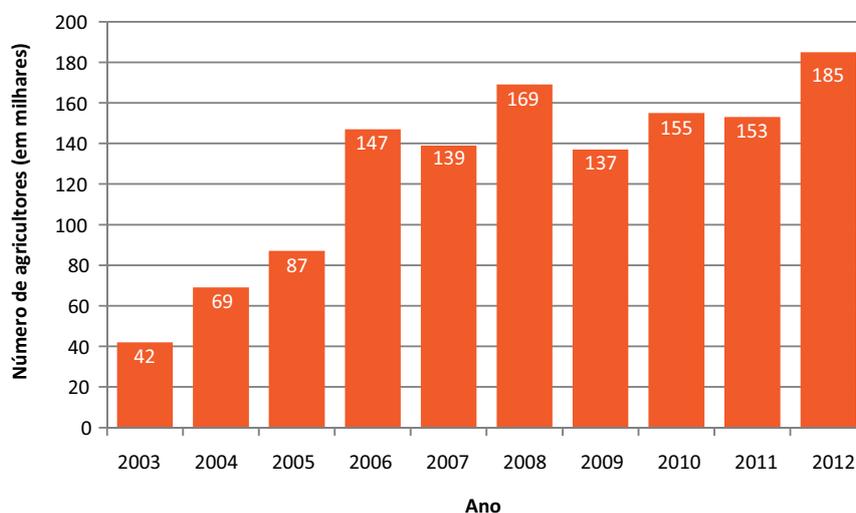
Isto explica-se, em grande parte, pelo fato do PAA Leite⁶ existir apenas na região do semiárido, localizada predominantemente no Nordeste. Em 2012, a região Sul ultrapassou a Sudeste e passou a ser a segunda região do Brasil com mais recursos do PAA.

O Nordeste e o Sul são as regiões com o maior número de agricultores familiares no país.

No início do PAA, em 2003, os pequenos produtores só podiam vender, no máximo, BRL2.500 (USD1.250) por ano para o programa. Porém, em 2013, o limite anual foi ampliado para BRL5.500 (USD2.750) na modalidade com o limite superior mais baixo (compra com doação simultânea) e os agricultores podem participar de diversas modalidades para aumentar suas vendas institucionais⁷ (Decreto nº 8.026; SANCHES; ALCEU, 2011, p. 201). As outras modalidades são limitadas a BRL8.000. Assim, o máximo que um agricultor familiar pode vender para o PAA, por ano (por DAP), é de BRL24.000 (USD12.000). Há também uma medida que incentiva os produtores na transição para a produção agroecológica. Em 2011, a Lei nº 12.512 acrescentou uma disposição no PAA que aumenta os preços de aquisição em 30 por cento para os produtos orgânicos certificados ou produzidos agroecologicamente.

Junto com o aumento na quantidade máxima que pode ser vendida para o PAA, por ano e por DAP, o governo federal também introduziu uma modalidade nova e importante no sistema do PAA em 2011 (Lei nº 12.512). Esta modalidade não vincula recursos financeiros

Figura 4
Número de Agricultores Familiares que Participam do PAA, 2003 – 2012



Fonte: Sambuichi et al. (2013).

adicionais do orçamento federal do PAA, mas autoriza a expansão do processo de aquisição do PAA para outros níveis de governo. O resultado é a dispensa de algumas das barreiras legais que tornavam quase impossível para os agricultores familiares competirem com as grandes empresas. Por meio desta nova modalidade – a Compra Institucional – instituições públicas como hospitais,

prisões e bases militares podem usar seus orçamentos alimentares para adquirir produtos junto aos agricultores familiares. Além disso, os municípios e os estados que buscam complementar o programa de alimentação escolar com recursos próprios também podem comprar usando esta modalidade, até o limite de BRL8.000 (USD4.000) por DAP, por ano.

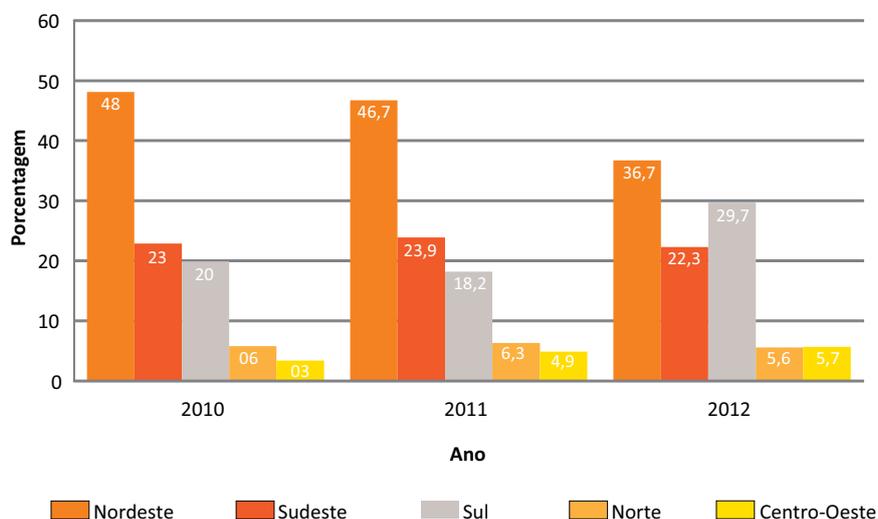
Tabela 1
Distribuição dos Recursos Financeiros do PAA, 2003 – 2012

Ano	Recursos Financeiros (em milhões)		
	Nominal (BRL)	Real (BRL)	PPP (USD)
2003	145	233	125
2004	180	272	146
2005	333	471	253
2006	492	667	359
2007	461	603	324
2008	509	630	339
2009	591	698	375
2010	681	765	412
2011	665	701	377
2012	838	838	451

Nota: Valores em reais calculados com a média anual do IPCA, ano-base: 2012 e conversor da taxa de câmbio: 2012 USD PPP.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Sambuichi et al. (2013).

Figura 5
Porcentagem de Recursos do PAA por Região, 2010 – 2012



Fonte: Sambuichi et al. (2013).

2.2.4 AS MODALIDADES DO PAA: ASSISTÊNCIA ALIMENTAR E MERCADOS ESTRUTURADOS

Como mencionado anteriormente, o PAA utiliza mecanismos diferentes para adquirir produtos agrícolas de agricultores familiares. Inicialmente, alguns deles fundamentavam-se na experiência do Conab, a principal agência de implementação do PAA. Atualmente, há cinco modalidades de operação:

- Compra Direta;
- Apoio à Formação de Estoques;
- Compra com Doação Simultânea;
- Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; e
- Compra Institucional.

Para mostrar como essas modalidades podem ser classificadas de acordo com os objetivos do PAA, elas foram agregadas em duas categorias:⁸

- **Assistência Alimentar:** refere-se às modalidades do PAA em que o produto é doado para as populações que sofrem de insegurança alimentar, escolas ou outras instituições de assistência social. A Assistência Alimentar inclui as modalidades do PAA de Compra com Doação Simultânea e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; e
- **Mercados Estruturados:** refere-se às modalidades do PAA usadas para regular o preço e oferta e apoiar a comercialização. Os alimentos são adquiridos para formação de estoque a ser comercializado ou distribuído a grupos em situação de insegurança alimentar. Estão incluídas as modalidades do PAA de Compra Direta, Apoio à Formação de Estoque e Compra Antecipada (encerrada em 2005).

A parcela relativa à assistência alimentar tem aumentando, com 85 por cento dos recursos utilizados em 2012. Por outro lado, o mecanismo de Mercado Estruturado encolheu para 14 por cento em 2012 (ver Figura 6). De acordo com Sambuichi et al. (2013), os componentes de apoio ao mercado do PAA podem apresentar dinâmicas diferentes ao longo do tempo.

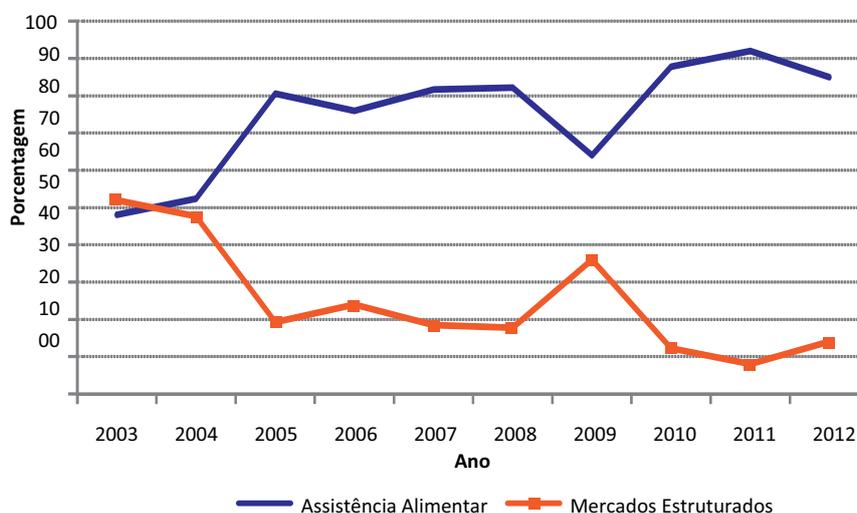
Enquanto a “Compra Direta” só é usada quando os preços estão baixos demais ou há excedentes (coisa que não vem ocorrendo nos últimos tempos), prevê-se que o componente de Apoio à Formação de Estoques irá aumentar, em razão do alinhamento à assistência técnica oferecida pelo MDA às cooperativas. A ideia é usar esta modalidade de apoio às cooperativas de agricultores familiares para lidar melhor com as oscilações de preços de mercado e melhorar as capacidades globais de gestão.

2.2.5 OS DESAFIOS DO PAA

Diversos obstáculos já foram observados, e o MDS e o MDA tentaram resolvê-los. O primeiro é um mecanismo eficiente e oportuno de pagamentos que, até recentemente, era bastante complexo (CHMIELEWSKA; SOUZA, 2010). Com a introdução do cartão de débito no PAA, a esperança é garantir que as transferências bancárias sejam feitas assim que produto for entregue. Outro problema foi a questão do transporte adequado para entregar os produtos. Em muitas das regiões mais pobres do Brasil, os agricultores não dispõem de transporte adequado e a infraestrutura é deficiente (CHMIELEWSKA; SOUZA, 2010; NEHRING; MCKAY, 2013).

Embora este seja um problema complexo, o orçamento do PAA agora vincula 1-5 por cento do custo total do projeto para transporte. Esses recursos vão para a agência

Figura 6
Porcentagem de Recursos do PAA por Categorias de Destino dos Produtos, 2003 – 2012



Nota: As modalidades do PAA de Compra Direta com Doação Simultânea e Incentivo à Produção e Consumo de Leite foram classificadas como Assistência Alimentar. O Apoio ao Mercado inclui a Compra Direta, Formação de Estoques e Compra Antecipada (encerrada em 2005).

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Sambuichi et al. (2013).

de implementação do PAA - ou seja, a Conab, uma cooperativa ou a Secretaria Municipal de Agricultura.

A implementação do PAA é uma experiência política única, que demonstra a oportunidade e a viabilidade de vincular-se a produção da agricultura familiar à demanda local. É fundamental compreender o papel do Estado no sentido de facilitar e coordenar essa relação, visto que os atores privados de mercados de culturas alimentares incorrem custos transacionais elevados ao comprar de agricultores familiares (DORWARD et al., 1998). Ele não se limita à garantia da venda dos excedentes de produção; também oferece uma referência de preços para ajudar na negociação de preços com comerciantes privados. Além disso, o PAA incentiva os produtores a organizar e trabalhar com funcionários do governo local em projetos do PAA (NEHRING; MCKAY, 2013). Esse nível básico de organização pode ocorrer por meio da união de cooperativas e associações existentes, ligada à coletivização de recursos para a produção e transporte. Esses benefícios não fazem parte da concepção do PAA em si, mas demonstram alguns dos vários benefícios da promoção da demanda estruturada para os agricultores familiares.

2.2.6 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE OS IMPACTOS DO PAA SOBRE OS MEIOS DE SUBSISTÊNCIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES

As políticas brasileiras de fortalecimento da agricultura familiar representam um modelo de criação de mercados institucionais que ampliam o acesso ao mercado para

muitos produtores de pequeno porte com alto potencial de produção (ALTIERI et al., 2002). Os agricultores familiares muitas vezes têm baixa renda (ver Seção 6) e, visto que, na maioria dos casos, a produção depende de mão de obra familiar, muitas vezes eles também exploram o trabalho dos membros da família para manter a reprodução social (CHAYANOV, 1986). Há poucas avaliações significativas das principais políticas do Brasil voltadas à demanda estruturada. No entanto, as que já foram realizadas sugerem que o PAA foi fundamental para o aumento da renda, da produção e da organização dos agricultores familiares, além de contribuir para a diversificação de culturas alimentares. A seguir, serão revistos alguns desses estudos enfocando tais resultados.

Fundamentalmente, o PAA tenta superar um dos desafios centrais à produção dos agricultores familiares: a comercialização (VOGT; SOUZA, 2009). Os agricultores familiares são particularmente vulneráveis a mercados alimentares fracos e preços voláteis, visto que os investimentos e os compradores privados tendem a favorecer as culturas comerciais em relação às culturas alimentares localizadas (DORWARD et al, 1998; 2002). A intervenção do Estado para aumentar a demanda por alimentos de pequenos produtores pode ser uma ferramenta fundamental para a facilitação de novos mercados e para o sustento de variações diversas e regionais na produção de alimentos. O PAA complementa as variações entre dietas locais adquirindo alimentos de agricultores locais que têm a capacidade de produzir culturas alimentares diversificadas em áreas menores.

Isto pode não ser possível nos mercados privados, em razão da proliferação de supermercados no Brasil, circunstância que torna a cadeia de abastecimento mais estreita e empurra os pequenos produtores para fora. Os supermercados no Brasil representam 75 por cento de todos os varejistas de alimentos do país, a porcentagem mais alta da América Latina (REARDON; BERDEGUÉ, 2002, p. 374).

Contudo, a demanda estruturada ajuda a incentivar a diversificação da produção agrícola familiar, garantindo mercados e preços estáveis para uma série de culturas. Doretto e Michellon (2007) argumentam que o PAA deu vida nova a muitas culturas que já não eram mais produzidas em diversas regiões do Brasil. Esse fato tem proporcionado um fluxo constante de renda para os agricultores durante o ano inteiro, diferentemente de apenas um ou dois pagamentos por ano na época da colheita. Os autores pesquisaram os beneficiários e não beneficiários do PAA para ver o impacto das aquisições sobre a renda dos agricultores familiares em três municípios do Estado do Paraná. Eles demonstram que houve um aumento de 25,2 por cento na renda dos produtores que acessaram o crédito voltado para a agricultura familiar e um aumento de renda de 43 por cento entre os que não receberam o crédito (o menor nível de renda e área) (Ibid., p. 128-129).

A amostra de beneficiários do PAA também mostra que um terço dos produtores aumentou sua área cultivada e dois terços aumentaram seu nível de tecnologia na produção agrícola (Ibid., p. 126-127). A melhoria da renda, maior área plantada e a elevação do nível tecnológico ajudaram a fazer com que o trabalho ficasse mais bem dividido dentro da família, permitindo, assim, que os membros da família também trabalhem fora da produção agrícola e diversifiquem suas fontes de renda. Um terço das famílias participantes em dois dos municípios da amostra declarou renda vinda de fontes externas à produção agrícola.

Vogt e Souza (2009, p. 12-13) mostram que, por incentivar uma produção mais diversificada, o PAA ajuda a expandir outros canais de comercialização para os agricultores, quer por meio de outras políticas ou da revitalização dos mercados agrícolas locais. Vogt e Souza realizaram um estudo de caso qualitativo na região Celeiro, no estado do Rio Grande do Sul, enfocando dois municípios. O estudo analisou a capacidade do PAA de trazer um caráter social e uma estrutura de mercados e canais de comercialização para os agricultores locais que, não fosse o programa, não teriam acesso a muitos recursos. Com suas relações mais próximas e preços garantidos, o PAA foi o principal fator responsável pela expansão da produção das famílias que participam do programa (Ibid., p. 16).

De acordo com Sparovek et al. (2007), as compras do PAA criaram novas relações entre agricultores familiares, intermediários, autoridades locais e consumidores,

alterando a viabilidade dos sistemas alimentares locais. O estudo fundamenta-se em uma amostra de 250 questionários, em seis estados da região Nordeste do Brasil. A maioria dos agricultores era relativamente idosa (73 por cento tinham idade entre 31 e 60 anos) e organizada (91 por cento participavam de algum tipo de movimento social). Sparovek et al. observou que a renda dos participantes do PAA tende a ser três vezes mais alta que entre os não participantes (ibidem). Isto ocorre porque os participantes recebem receitas adicionais advindas das vendas para o PAA, mas também porque os não participantes tendem a ser produtores de subsistência, consumindo a maior parte de sua produção.

Em razão de seu efeito de eliminação de intermediários na cadeia de abastecimento, o PAA também ajuda a definir preços de referência para os agricultores que, de outra forma, não teriam um mercado de compras privado e competitivo, oferecendo “preços justos”. Agapto et al. (2013) demonstraram, a partir de uma pesquisa local realizada em Campina do Monte Alegre, no Município de São Paulo, que os preços oferecidos pelo PAA eram 45,9 por cento superiores aos preços médios oferecidos por intermediários.⁹

Eles demonstraram que o preço de referência também teve o efeito de incentivar os produtores a fazerem a transição em direção à produção de maior valor de hortaliças e outras culturas alimentares – o que também resulta no aumento da renda (Ibid., p. 18).

Lucena e Luiz (2009) avaliaram a importância do PAA para o aumento dos preços ao produtor em um assentamento da reforma agrária localizado no estado do Rio Grande do Norte, onde o PAA teve o efeito de dobrar os preços praticados pelos agricultores com um único intermediário. Com base em uma amostra de sete participantes do PAA, Lucena e Luiz demonstram um aumento médio de renda de 43 por cento – com um intervalo de 3,9 por cento até 184,5 por cento (Ibid., p. 15). Este preço de referência é fundamental para os agricultores familiares negociarem outros preços no mercado privado ou junto aos intermediários. Rocha et al. (2007) realizaram entrevistas em três municípios do estado da Bahia e concluíram que todos os participantes do PAA ficavam completamente à mercê de um único intermediário, até que determinado participante passasse a vender por meio do PAA.

Outros estudos também evidenciam um aumento da produção total da agricultura familiar, especificamente para venda por meio do PAA, em razão de seu pagamento direto e garantido (MOMBERG DE CAMARGO et al, 2013; AGAPTO et al, 2013; DORETTO; MICHELLON, 2007; CORDEIRO, 2007; MÜLLER et al, 2007).

Também se constatou que o PAA incentiva a organização dos agricultores e sua integração com as autoridades e consumidores locais. Graças à dependência do PAA da compra de organizações de agricultores ou da

organização de agricultores para que vendam mediante alguma de suas modalidades, o programa fortalece a capacidade das organizações já existentes de atenderem à demanda estrutural do PAA ou sua capacidade de organização para venderem por meio do programa (VOGT; SOUZA, 2009).

Finalmente, uma pesquisa recente das análises e avaliações do PAA, relatado em Sambuichi et al. (2013), mostrou que, entre 29 estudos, o programa teve 35 efeitos positivos, identificados por meio da coleta de dados quantitativos, utilizando amostras pequenas, tais como as antes discutidas, ou por meio de entrevistas qualitativas com os beneficiários, não beneficiários e formuladores de políticas. O impacto mais comum foi a diversificação da produção, relatada em 72 por cento dos estudos e seguida por melhorias na qualidade dos produtos, no fortalecimento das organizações coletivas e no aumento de renda. Esses três impactos foram relatados em 52 por cento dos estudos. Estas dimensões são muito importantes para a sustentabilidade de longo prazo dos efeitos do programa, pois não só oferecem ganhos de bem-estar aos agricultores familiares no curto prazo, mediante renda mais elevada, mas também estimulam os agricultores familiares a melhorar a qualidade de seus produtos e ampliar o cooperativismo –

dois fatores fundamentais para expandir-se o acesso ao mercado pelos agricultores para além da demanda estruturada/ institucional.

Não houve grandes avaliações nacionais do PAA, mas há planos de se implementar um sistema de monitoramento de algumas de suas modalidades nacionais por meio da Conab.¹⁰ Os dados de todas as modalidades do programa podem ser acessados no site do MDS.¹¹ Até a data, as avaliações têm usado, principalmente, estudos de caso e pesquisas de pequeno porte de um a cinco municípios. Enquanto a maioria das avaliações mostra um impacto transformador sobre a forma como os sistemas alimentares locais são articulados e gerenciados com a intervenção do PAA, é difícil analisar as implicações em âmbito nacional.

Além disso, as melhorias de produtividade, renda e nível organizacional dos agricultores familiares são, todas, impactos comuns demonstrados por quase todos os estudos; isto comprova a efetividade da política do PAA em termos de demanda. Uma avaliação de impacto em âmbito nacional poderia entender, de forma mais sistemática, os efeitos regionais, instrumentais e de escala do PAA sobre os agricultores familiares e suas comunidades.

3 PNAE: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

3.1 INTRODUÇÃO

O PNAE, o programa de alimentação escolar brasileiro, é a outra grande fonte de demanda estruturada para a agricultura familiar no Brasil. A alimentação escolar nas escolas públicas brasileiras alimentam cerca de 45 milhões de alunos todos os dias letivos e, dessa forma, têm o potencial de oferecer um mercado institucional expressivo para os produtores de alimentos. Com um orçamento anual de cerca de BRL3,5 bilhões (USD1,75 bilhão), o PNAE tem recursos suficientes para aumentar expressivamente os rendimentos dos agricultores familiares e expandir as oportunidades de mercado (FNDE, 2013). Considerando-se o orçamento atual, só o cumprimento do mínimo legal de 30 por cento dos recursos do PNAE usados para a compra a partir da agricultura familiar já seria suficiente, em termos práticos, para atingir o orçamento de PAA alocado para 2013 – de BRL1,3 bilhão (USD650 milhões) –, duplicando, assim, os recursos disponíveis para os mercados institucionais custeados pelo governo federal. Nesse contexto, a demanda estruturada para a agricultura familiar financiada pelos dois maiores programas do governo federal somam mais de BRL2 bilhões (USD1 bilhão) por ano.

O PNAE mudou, por meio de seu mandato de aprovisionamento local, os objetivos de aquisição e não

mais depende exclusivamente do preço dos alimentos. Agora preocupa-se mais com a qualidade dos alimentos, sua aceitabilidade cultural, sua disponibilidade e a sazonalidade de sua produção em nível local. Como será discutido mais adiante, o papel do nutricionista escolar é fundamental para garantir que o cardápio escolar seja adequado, dos pontos de vista cultural e nutricional.

O cardápio preparado por este profissional informa a lista de alimentos a serem adquiridos de agricultores familiares por meio de editais públicos.¹² Este processo reconhece a diversidade de hábitos culturais e alimentares do Brasil, ao invés de impor o mesmo padrão para todas as regiões do país. Ao mesmo tempo, a compra obrigatória de agricultores familiares também visa promover o desenvolvimento local e complementa a renda dos agricultores familiares (OTSUKI, 2010).

No entanto, as coisas nem sempre foram assim.

Os programas de alimentação escolar no Brasil têm uma história longa, remontando à década de 1940. Desde então, foram implementadas diversas reformas políticas de grande porte até o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atingir seu nível atual de cobertura das escolas públicas – desde a educação infantil (de seis meses a cinco

anos de idade) até o ensino secundário (17-18 anos idade), bem como alunos jovens e adultos que frequentam aulas especiais (Educação de Jovens e Adultos – EJA), abarcando os componentes da educação básica.

De modo semelhante ao PAA, a regra de 30 por cento do PNAE une o objetivo de melhorar a segurança alimentar e nutricional dos consumidores – neste caso, os alunos das escolas públicas – ao objetivo de oferecer uma demanda estruturada aos agricultores familiares.

Este último é caracterizado por sua previsibilidade e seus padrões de qualidade, que têm o potencial de reduzir as incertezas e os riscos – especialmente a volatilidade dos preços – permitindo que os agricultores familiares planejem melhor seus investimentos, diversifiquem suas culturas alimentares e melhorem a qualidade de seus produtos para atender às normas de higiene e saúde impostas pelo PNAE.

Quanto ao aspecto de demanda do PNAE: além de abordar a segurança alimentar e nutricional dos alunos de escolas públicas, o programa de alimentação escolar também funciona como uma intervenção abrangente de proteção social, estimulando as matrículas e a frequência escolar e melhorando o estado de saúde das crianças.

O PNAE estabelece para si os seguintes objetivos oficiais:

- atender às necessidades nutricionais das crianças, por meio de uma refeição diária;
- estimular hábitos alimentares saudáveis e prover educação nutricional;
- melhorar a capacidade de aprendizagem; e
- prevenir a repetência e o abandono escolar.

E, de fato, poucos programas de proteção social existentes têm o potencial de oferecer tantos benefícios multissetoriais.

3.2 PNAE: UM BREVE PANORAMA DE SUA EVOLUÇÃO, DE 1945 ATÉ O PRESENTE

Os primeiros programas do governo relacionados à alimentação escolar no Brasil datam de 1945. A fome e a desnutrição foram reconhecidas como problemas críticos de saúde pública no país. A Comissão Nacional de Alimentação (CNA) foi criada nesse ano e, quase 10 anos depois, foi criada a Companhia Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), com doações de alimentos da comunidade internacional (PEIXINHO, 2013).

Entre 1955 e 1970, observou-se o surgimento de um programa nacional de alimentação escolar, de responsabilidade do governo federal e com abrangência nacional. No entanto, durante este período, as intervenções de alimentação escolar implementadas no Brasil ocorreram mediante parcerias com organizações internacionais cujas principais preocupações eram os alimentos e a nutrição – principalmente no que dizia

respeito à saúde das crianças. Podem ser discernidas duas fases principais. A primeira foi na década de 1950, com a predominância dos recursos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Na segunda fase, durante a década de 1960, quase todos os alimentos consumidos nas escolas brasileiras que participavam de projetos de alimentação escolar eram, na realidade, fornecidos pela *Food for Peace* (Alimentos para a Paz), um programa da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Como parte da *Food for Peace*, a USAID financiava a compra de alimentos produzidos nos EUA ou pelo Programa Mundial de Alimentos (PEIXINHO et al, 2010; VASCONCELOS, 2005).

Além disso, a cobertura, supostamente nacional, na realidade não era muito eficaz. A frequência de fornecimento de alimentos para as escolas era muito irregular. Da mesma forma, não foi dada atenção à necessidade de levar-se em conta a adequação cultural dos alimentos fornecidos – ou mesmo se eles eram, ou não, aceitos pelos escolares (PEIXINHO, 2013).

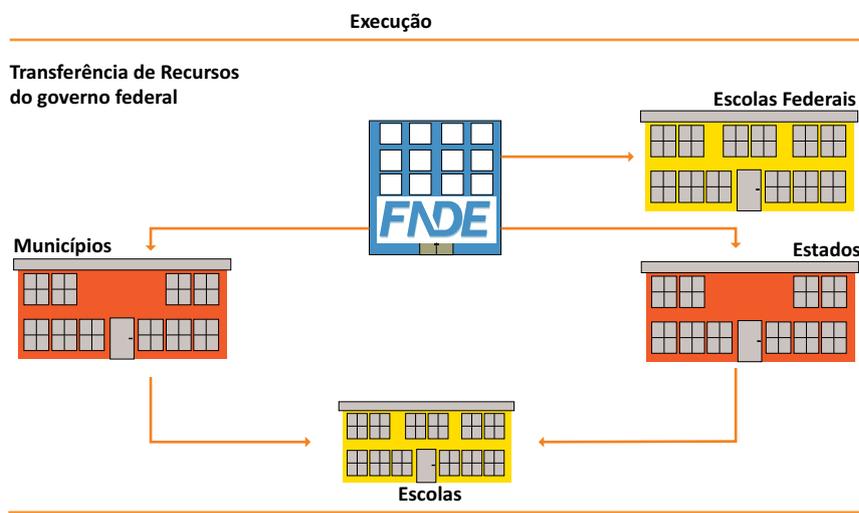
A década de 1970 trouxe uma mudança: empresas nacionais passaram a fornecer os alimentos adquiridos pelo programa de alimentação escolar, substituindo os alimentos importados e doados. Alimentos processados, produzidos por grandes empresas alimentícias, começaram a chegar às mesas das escolas brasileiras (PEIXINHO, 2013).

Em 1976, a CNAE foi integrada ao Segundo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN II).

O objetivo da companhia era suplementar os alimentos servidos às crianças matriculadas nas escolas públicas – exceto os alunos do ensino secundário –, bem como crianças de idade pré-escolar e em estado de necessidade. O intuito dessa suplementação era suprir 15 por cento da dieta diária recomendada para crianças durante o ano letivo. Em 1979, o programa passou a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Entre 1976 e 1984, o PNAE foi uma das principais intervenções do PRONAN II, sob a gestão do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição do Brasil, no âmbito do Ministério da Saúde (MS).

O PRONAN II continha um conjunto mais amplo de intervenções, incluindo a suplementação alimentar não só para as crianças em idade escolar, mas também para os trabalhadores, mães e crianças pequenas – especialmente aqueles que vivem nas áreas mais pobres do país. Além disso, o programa introduziu uma série de inovações políticas, como coordenação interministerial; incentivos à produção de bens alimentares de base; regulação da cadeia de abastecimento alimentar; compras de alimentos de agricultores locais e mecanismos para garantir preços mais competitivos (baixos) (MS/INAN, 1976). Algumas avaliações do PRONAN II sugerem que a falta de apoio político e orçamento, seu uso clientelista e os atrasos

Figura 7
Fluxo dos Recursos do FNDE



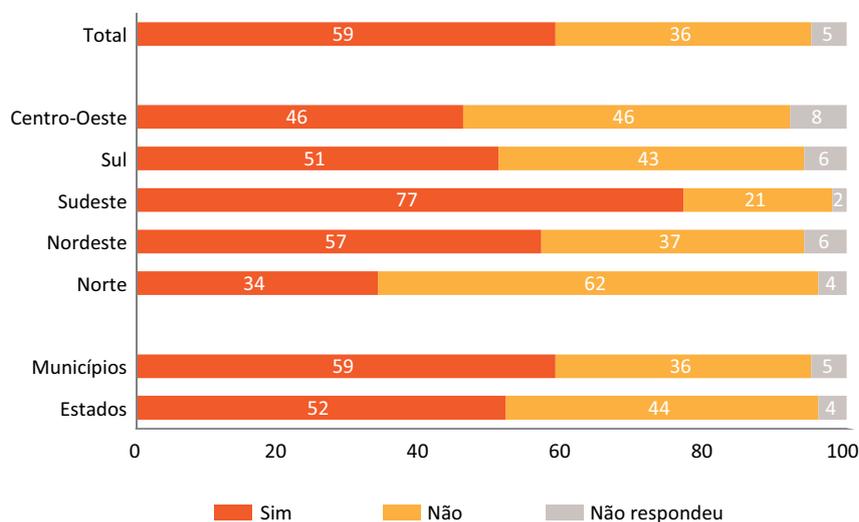
Fonte: FNDE.

frequentes na implementação dessas intervenções foram algumas das principais deficiências do programa em determinadas áreas – especialmente em sua intenção de apoiar os produtores locais (SCHMITZ et al., 1997).

Parte do fracasso na consecução desses objetivos mais amplos deve-se ao processo de aquisição centralizada. O governo federal costumava definir o mesmo cardápio para todas as regiões do país, sem considerar os hábitos

culturais, práticas alimentares e preferências das diferentes regiões. Este processo centralizado acarretou uma série de problemas – incluindo dificuldades logísticas de armazenamento e transporte dos alimentos dentro do Brasil – que atrasavam o processo de entrega e acabavam ocasionando a perda de parte dos alimentos adquiridos (BAVARESCO; MAURO, 2013). Além disso, o processo de aquisição centralizada beneficiava as grandes empresas

Figura 8
Alguns dos Recursos Federais para a Alimentação Escolar são Usados em Compras de Produtores Locais?



Fonte: ASBRAN (2007).

especializadas em alimentos processados¹³ e mais fáceis de armazenar, em vez dos produtores locais que poderiam fornecer alimentos frescos, embora em menor escala.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na alimentação escolar no Brasil. No art. 208, a Constituição consagra o direito universal à alimentação escolar para os alunos que frequentam o ensino básico em escolas públicas. O mesmo artigo também imputa ao Estado a responsabilidade de garantir o cumprimento desse direito. Assim, o Estado – entendido como os níveis federal, estadual e municipal – deve garantir que todos os alunos da educação básica no Brasil tenham acesso à alimentação escolar (BRASIL, 1988). A Constituição foi caracterizada por um grau elevado de descentralização na prestação de serviços sociais, de modo geral, e da educação em particular.

No entanto, as grandes reformas que possibilitariam a descentralização do processo de aquisições do PNAE só seriam implementadas a partir de meados dos anos 1990.

Em julho de 1994, a Lei nº 8.913 determinou a descentralização dos recursos financeiros dedicados à alimentação escolar. As secretarias de educação dos municípios, estados e do Distrito Federal passaram a ser responsáveis por gastar os recursos públicos federais destinados à alimentação escolar – ou seja, eram as entidades de execução do PNAE. Em 1998, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o órgão do governo federal responsável pela gestão do programa (Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998). Algumas de suas funções são regular, controlar e fiscalizar o gasto dos recursos do PNAE por parte das entidades executoras (municípios e estados). Estas entidades precisam apresentar seus relatórios de despesas ao FNDE anualmente. Outra mudança importante à política, introduzida pela Medida Provisória, foi a redução do número de alimentos processados e/ou fáceis de preparar/cozinhar na lista de produtos passíveis de compra com recursos federais para o programa (FNDE, 2009).

Em 28 de junho de 2001, outra Medida Provisória determinou que 70 por cento dos recursos do FNDE para alimentação escolar deveriam ser usados na compra de itens básicos de alimentação, levando em consideração os hábitos alimentares regionais/ locais e a disponibilidade de culturas locais para promover o desenvolvimento local e reforçando a necessidade de comprar produtos alimentares locais para as refeições escolares. Além disso, a Resolução nº 15 do FNDE (de 16 de junho de 2003) estabeleceu os critérios e as modalidades de transferência de recursos do FNDE para as entidades executoras – as secretarias de educação dos municípios e estados (ver a Figura 7).

Conforme mencionado na introdução deste relatório, em 2003 – o primeiro ano do primeiro mandato do presidente Lula –, o Fome Zero foi adotado com o objetivo de combater a fome e a pobreza, lançando mão de várias estratégias fundamentadas em quatro eixos. À época, foram dados passos importantes para o fortalecimento

do PNAE. O Sistema de Segurança Alimentar e Nutrição do governo federal introduziu os conceitos de “cultura alimentar” e “soluções locais” para responder à questão da insegurança alimentar – suscitando o PNAE a reforçar, posteriormente, a necessidade de que os produtos sejam adquiridos de produtores locais.

A prestação de contas e a participação social por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) em âmbito municipal (incumbidos de supervisionar e monitorar as compras de alimentos) e o trabalho do nutricionista como pessoa responsável pelo cardápio escolar (que tem a missão de levar em consideração os produtos e hábitos alimentares locais) foram passos decisivos para o fortalecimento da demanda por produtos locais.

Em 2007, o FNDE encomendou uma pesquisa para avaliar a implementação do PNAE. Entre vários outros indicadores, a pesquisa averiguou se as entidades executoras (as secretarias de educação dos municípios e estados) estavam, de fato, adquirindo produtos locais de pequenos produtores. A Figura 8 mostra que, aproximadamente, 59 por cento das entidades executoras compravam de pequenos produtores locais. A região Sudeste teve o melhor desempenho em termos de compras locais – 77 por cento das entidades executoras compravam de pequenos produtores locais. Ela foi seguida pela região Nordeste, com 57 por cento, e, em seguida, pela região Sul, com 51 por cento. As regiões Centro-Oeste e Norte exibiram as menores proporções de compras de pequenos produtores locais: 46 e 34 por cento, respectivamente.

Este resultado indicou que as entidades executoras estavam, realmente, comprando de produtores locais, atendendo a um dos principais objetivos das reformas iniciadas em 1994. No entanto, compras locais não se traduzem, necessariamente, em compras de agricultores familiares, de acordo com o conceito utilizado na concepção e implementação do PAA. A distribuição regional da incidência de compras locais contrastou um pouco com os dados aferidos de outras fontes, que sugeriam que a maioria dos agricultores familiares encontravam-se, na realidade, nas regiões Nordeste e Sul.

Ao mesmo tempo, ocorria uma discussão no governo federal (com participação expressiva de organizações da sociedade civil, canalizada por meio do CONSEA) para ampliar o arcabouço jurídico desenvolvido pelo PAA para a aquisição a partir de agricultores familiares, de modo a fortalecer a demanda estruturada por seus produtos. O MDS e MDA foram os principais atores deste processo, uma vez que ambos tinham experiência com a implementação do PAA. Isto serviu como prova de que era viável adquirir produtos alimentares de agricultores familiares, desde que fossem revistas as leis de aquisição. A experiência do PAA também demonstrou que a demanda estruturada ajudou a incentivar a organização coletiva dos agricultores familiares (em cooperativas e associações), aumentando sua capacidade de fornecer

alimentos de alta qualidade com regularidade e cumprir os padrões de qualidade do PNAE.

Após este longo processo de descentralização – em que os fornecedores locais receberam prioridade – em junho de 2009, uma nova legislação do PNAE – a Lei nº 11.947 – introduziu a exigência legal de que pelo menos 30 por cento dos produtos adquiridos para a alimentação escolar fossem comprados de agricultores familiares e/ou suas organizações.

A legislação vigente também determinou que se priorizassem os agricultores familiares dos assentamentos da reforma agrária e de comunidades tradicionais, como os povos quilombolas (descendentes de escravos) e indígenas. Os cardápios escolares também deviam priorizar os alimentos orgânicos e os produzidos por meio de práticas agroecológicas, de acordo com critérios semelhantes de prioridade desenvolvidos pelo PAA.

Com o seu novo quadro jurídico, uma vez que abrange tanto a Lei nº 11.947 e as resoluções 38/2009 e 26/2013 do FNDE, o PNAE se tornou uma ferramenta importante para fortalecer a demanda estruturada pelos alimentos produzidos por agricultores familiares locais.

3.3 REGRAS E PROCEDIMENTOS DO PNAE PARA COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR

A maior inovação desta nova legislação, assim como no caso do PAA, foi a abolição do processo licitatório que considerava apenas os preços. O processo tradicional de

aquisições praticamente impossibilitava a concorrência de agricultores familiares contra as grandes empresas nos processos de licitação. Quando a lei foi promulgada, foi estabelecido o volume máximo que poderia ser adquirido dos agricultores individuais, de modo semelhante ao PAA. Inicialmente, foi fixado o limite máximo de BRL9.000 (USD4.500) por ano (por DAP). A partir de julho de 2012, o limite aumentou para BRL20.000 (USD10.000). Este limite ajuda a evitar a concentração das compras nas mãos de poucos produtores. Ao invés disso, as compras são realizadas de modo distribuído, abarcando um número maior de agricultores familiares (que, inclusive, podem fazer parte de cooperativas ou associações). É interessante observar que o teto estabelecido pelo PNAE é mais do que o dobro dos tetos das diversas modalidades do PAA. Isso reflete o *"trade-off"* entre a diversificação de fornecedores por um lado, e, por outro, a necessidade de ter-se uma escala mínima para atender à demanda alimentar das escolas de modo regular, principalmente nas cidades de grande e médio porte.

Ao contrário do PAA, cujos preços são uma média dos preços de três municípios, no PNAE os preços são semelhantes àqueles observados no mercado local (em âmbito municipal). Isto ocorre até mesmo quando se considera o custo de transporte dos produtos até as escolas (como forma de aumentar o interesse dos agricultores familiares em participar) (SARAIVA et al., 2013). O Quadro 2, adaptado de Saraiva et al. (2013), descreve todas as etapas que as entidades executoras devem seguir para usar, de modo eficaz, o processo de aquisição do PNAE voltado para a agricultura familiar.

4 COMPRAS DO PNAE/FNDE

A Tabela 2 mostra a evolução dos recursos financeiros gastos pelo PNAE (em valores atuais e reais, expressos em BRL e em USD usando-se o conversor PPP do Banco Mundial) e do número de alunos beneficiados pelo programa entre 1995 e 2010. Em 1995, o programa gastou cerca de USD973,2 milhões dólares (PPP) e beneficiou 33,2 milhões de alunos. Em 2010, o total de recursos já havia chegado até quase USD2 bilhões (PPP), cobrindo 45,6 milhões de alunos (ALBANEIDE, 2013). A maior parte deste aumento ocorreu após 2008, especialmente em 2010 e deveu-se a duas alterações: (a) a ampliação da cobertura do PNAE para alunos do ensino médio e alunos em classes especiais, como jovens e adultos, em 2009; e (b) o aumento do valor per capita (por aluno) da transferência – de BRL0,22 para BRL0,30 para alunos desde a fase pré-escolar até o ensino médio e para BRL0,60 no caso das crianças de colo, de BRL0,44 para BRL0,60 para os alunos indígenas e quilombolas e de BRL0,66 para BRL0,90 para os alunos das escolas que participam do Programa Mais Educação.¹⁴

Conforme descrito na seção anterior, a partir de 2010, pelo menos 30 por cento desses recursos deveriam ter sido usados para compras da agricultura familiar, resultando em um orçamento de quase USD500 milhões (PPP) – quantia superior ao orçamento total do PAA em 2010. Para avaliar a rapidez com que as entidades executoras vêm cumprindo a legislação, foram incorporadas duas bases de dados para mostrar a evolução das compras da agricultura familiar com recursos do PNAE/FNDE. Os indicadores referentes a 2010 – primeiro ano de implementação efetiva da Lei nº 11.947, de 2009 – fundamentam-se em informações do Demonstrativo Sintético Anual (DSA) que as entidades enviaram para o FNDE. Neste relatório, há um campo no qual as entidades (secretarias municipais e estaduais de educação) devem indicar quantos dos recursos federais designados para a alimentação escolar foram gastos em compras da agricultura familiar. Este conjunto de dados foi elaborado pelo CECANE/UnB e analisado por Saraiva et al. (2013).

QUADRO 2. PROCESSO DE AQUISIÇÕES DO PNAE PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Passo 1: Orçamento

- ◇ Identificar o montante transferido pelo governo federal com base no censo escolar do ano anterior.
- ◇ Estimar a parcela de compras da agricultura familiar a ser implementada naquele ano.

Passo 2: Menu

- ◇ O nutricionista responsável pelo cardápio escolar deve: a) mapear os produtos produzidos pelos agricultores familiares; b) preparar um cardápio com tais produtos, levando em conta as necessidades nutricionais; e c) informar ao município a quantidade a ser adquirida de cada produto.

Passo 3: Listagem de Preço

- ◇ O município deve pesquisar os preços dos diversos produtos no mercado local, incluindo os custos de transporte até as escolas.

Passo 4: Lançamento Público do Edital

- ◇ O edital detalha os produtos, quantidades e preços necessários para que a agência de implementação dê prosseguimento à compra.

Passo 5: Proposta de Venda

- ◇ Os agricultores respondem ao edital por meio de uma proposta de venda, na qual declaram quanto são capazes de fornecer, de acordo com os requisitos especificados no edital, respeitando-se o limite de BRL20.000 por ano e por DAP.

Passo 6: Recebimento de propostas

- ◇ Os documentos necessários e especificados na resolução 23/2012 do FNDE devem ser anexados à proposta para que ela seja considerada válida:
 - Grupos informais: DAP individual, CPF de cada agricultor familiares e proposta de venda.
 - Grupos formais: DAP Jurídica, CNPJ, todos os documentos fiscais e trabalhistas que comprovem: a) que a cooperativa está operando legalmente; e b) a proposta de venda.

Passo 7: Amostras para Controle de Qualidade

- ◇ Os alimentos devem cumprir as normas e regulamentos dos seguintes órgãos:
 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa/Ministério da Saúde).
 - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

Passo 8: Seleção e Avaliação do Projeto

- ◇ O município escolherá os projetos de acordo com as seguintes prioridades: projetos de agricultores familiares do: i) município; ii) da região; iii) da área rural; iv) do estado; e v) do país.¹⁵ Dentro desses grupos, os assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas também devem ser priorizados, de acordo com as diferentes categorias de DAP, conforme discutidas na seção sobre o PAA.

Passo 9: Assinatura do Contrato/Projeto

- ◇ O município e os agricultores familiares ou cooperativa assinarão a proposta de venda, que também deverá detalhar o cronograma de entregas às escolas e as datas de pagamento.

Passo 10: Entrega do Produto

- ◇ O agricultor familiar ou a cooperativa entregará os produtos de acordo com o cronograma previsto na proposta de venda.

Tabela 2
Distribuição de Recursos Financeiros e Alunos Atendidos
 (PNAE, 1995–2010)

Ano	Recursos Financeiros (em milhões)			Alunos atendidos
	Nominal (BRL)	Real (BRL)	PPP (USD)	(em milhões)
1995	590,1	1810	973,2	33,2
1996	454,1	1203	695,6	30,5
1997	672,8	1667	963,9	35,1
1998	785,3	1886	1090	35,3
1999	871,7	1997	1154	36,9
2000	901,7	1929	1115	37,1
2001	920,2	1843	1065	37,1
2002	848,6	1567	905,8	36,9
2003	954,2	1536	887,9	37,3
2004	1025	1548	894,7	37,8
2005	1266	1789	1034	36,4
2006	1500	2034	1176	36,3
2007	1520	1989	1150	35,7
2008	1490	1845	1067	34,6
2009	2013	2377	1374	47,0
2010	3034	3410	1971	45,6

Nota: Valores em reais calculados com a média anual do IPCA, ano-base: 2012, e conversor da taxa de câmbio: 2012 USD PPP.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do FNDE.

Da mesma forma, para gerar indicadores comparáveis para os anos seguintes, 2011 e 2012, foi gerado um banco de dados com informações do novo sistema online desenvolvido pelo FNDE, por meio do qual as entidades executoras enviam seus relatórios de despesas anuais, para efeitos de monitoramento e avaliação. Ele também inclui informações sobre quanto foi gasto em compras da agricultura familiar, para evidenciar se as entidades executoras estão cumprindo – ou não – a obrigação legal de dedicar 30 por cento do orçamento às compras de agricultores familiares. O indicador deste banco de dados é a proporção de despesas agregadas das DAP em relação aos recursos do FNDE transferidos para as entidades executoras (municípios e estados).

Nenhum dos bancos de dados existentes contém informações referentes a todos os 5.565 municípios brasileiros, 26 estados e o Distrito Federal. O banco de dados de 2010 contém informações sobre 5.255 entidades executoras (estados e municípios), enquanto que o banco de dados de 2011 e 2012 têm informações sobre 5.157 e 5.081, respectivamente. É importante ter em mente que o banco de dados de 2011 e 2012 ainda não foi finalizado, visto que, na data desta publicação, as entidades

executoras ainda podiam informar seus gastos. A previsão é de que a base de dados consolidada esteja concluída até novembro de 2013.

A Figura 9 – com dados de 2010, 2011 e 2012 referentes a todo o Brasil e também por região – mostra que a maioria das entidades executoras que apresentaram seus relatórios de despesas adquire uma parcela de seus alimentos da agricultura familiar, usando recursos do PNAE. Em 2012, aproximadamente, 67 por cento deles adquiriam produtos da agricultura familiar para alimentar os alunos de suas respectivas jurisdições. Este valor representa um aumento de quase 20 pontos percentuais em relação ao indicador de 2010 (48 por cento). Isto revela um aumento expressivo do número de entidades que compram de agricultores familiares.

Quanto ao panorama regional, a Figura 9 mostra que, na região do Sul – onde os pequenos produtores têm níveis mais elevados de capital físico e social, incluindo níveis mais altos de adesão à cooperativa do que outras regiões –, as entidades executoras tiveram um desempenho excelente já desde o primeiro ano de vigência da nova legislação. Cerca de 72 por cento das entidades executoras compravam

de agricultores familiares em 2010. Em 2012, este número havia aumentado para 87 por cento. A parcela das entidades executoras que compram da agricultura familiar aumentou em todas as regiões entre 2010 e 2012, mas o nível de cumprimento no Sul é tão alto que todas as outras regiões acabam bem abaixo da média nacional (67 por cento).

Vale ressaltar que a região Norte apresentou a menor taxa de crescimento entre 2010 e 2012, passando de 51 para 60 por cento.

A Figura 10 mostra a média percentual do total de recursos transferidos pelo FNDE e usados, efetivamente, em compras junto a agricultores familiares por parte das entidades de execução. O valor referente ao país inteiro aumentou de 22 por cento (em 2010) para 29 por cento (em 2012), quase atingindo, em média, o mínimo de 30 por cento fixado pela legislação do PNAE.

Mais uma vez, a região Sul destaca-se como o melhor desempenho. Na realidade, essa é a única região onde as entidades executoras gastam muito mais, em média, do que o requisito mínimo de 30 por cento – especificamente, 37 por cento em 2012. Nas regiões Norte e Nordeste, as entidades executoras estão lutando para aumentar esse percentual, visto que os números vêm permanecendo relativamente constantes nos três anos analisados. O Centro-Oeste também não progrediu muito, com um aumento sutil de 21 a 24 por cento. Basicamente, as regiões Sudeste e Sul foram responsáveis por empurrar a média geral do Brasil para cima, com aumentos de 10 pontos percentuais em cada uma das duas regiões entre 2010 e 2012. O desempenho da região Sudeste foi impressionante, pois apresentava a menor parcela de

compras de agricultores familiares em 2010 (18 por cento), mas este número aumentou para 28 por cento em apenas dois anos.

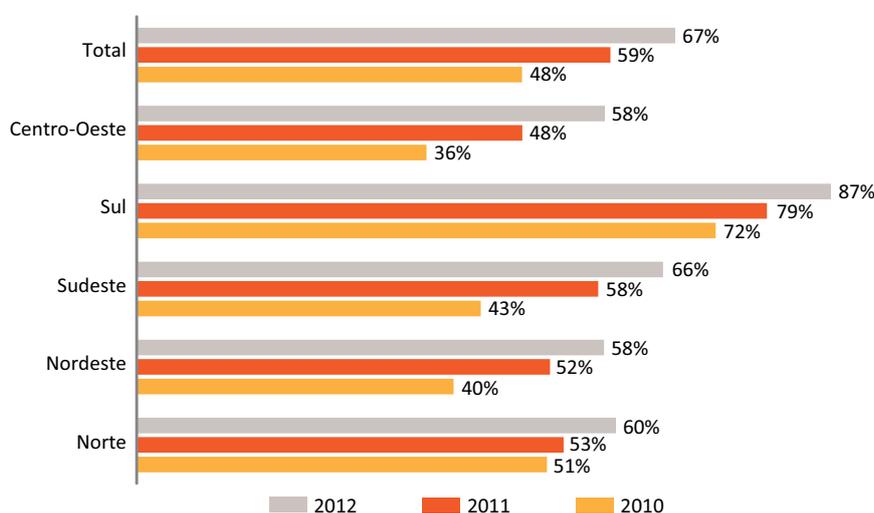
A Figura 11 mostra a proporção de entidades executoras que cumprem com a exigência de gastar, no mínimo, 30 por cento dos recursos recebidos do FNDE / PNAE com compras de agricultores familiares. Isso demonstra que a proporção de municípios que alcançam o nível mínimo aumentou, de 30 por cento em 2010 para 45 por cento em 2011/2012. Como pode ser visto nos dados das Figuras 9 e 10, a região Sul apresentou o maior nível de cumprimento.

Em 2012, aproximadamente, 69 por cento das entidades executoras da região do Sul que compraram de agricultores familiares cumpriram, de fato, a regra dos 30 por cento. Apesar de já ter a maior proporção de entidades executoras cumprindo a exigência já em 2010 (44 por cento), o Sul só ficou em segundo lugar para o Sudeste em termos do progresso no cumprimento da exigência no período entre 2010 e 2012.

Observa-se que o Sudeste teve o melhor desempenho em termos do progresso realizado entre 2010 e 2012. Isto é explicado, em grande parte, pelo baixo nível de cumprimento inicial, em 2010 (apenas 19 por cento); ou seja, havia muito espaço para a região melhorar.

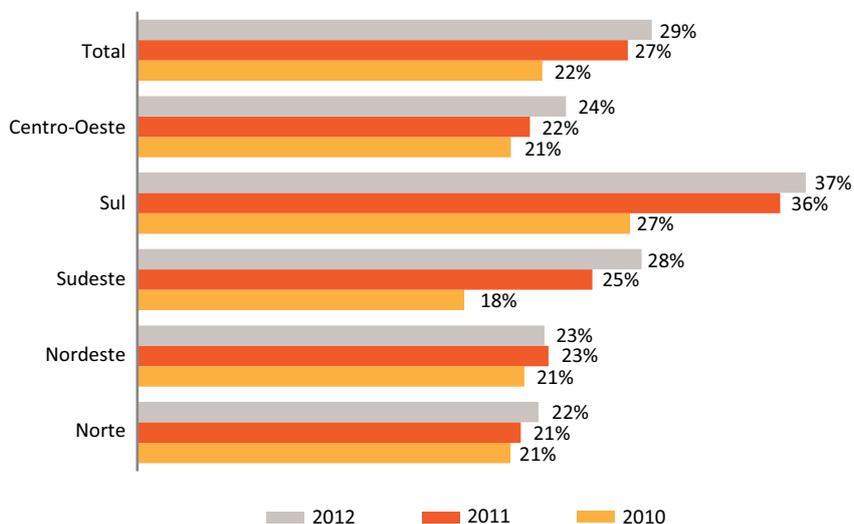
E, de fato, a região chegou a 45 por cento em 2012. A região Centro-Oeste apresentou um progresso modesto, de cerca de 7 pontos percentuais – um desempenho bem inferior ao das regiões Sul e Sudeste. Uma nota de cautela: a maior parte do progresso nessas três regiões foi observada entre 2010 e 2011; houve muito pouco progresso entre 2011 e 2012.

Figura 9
Porcentagem de Entidades Executoras que Compram de Agricultores Familiares pelo PNAE por Região, 2010 – 2012



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do FNDE.

Figura 10
Média Percentual dos Recursos do PNAE / FNDE Gastos em Compras de
Agricultores Familiares pelas Entidades Executoras, 2010 – 2012



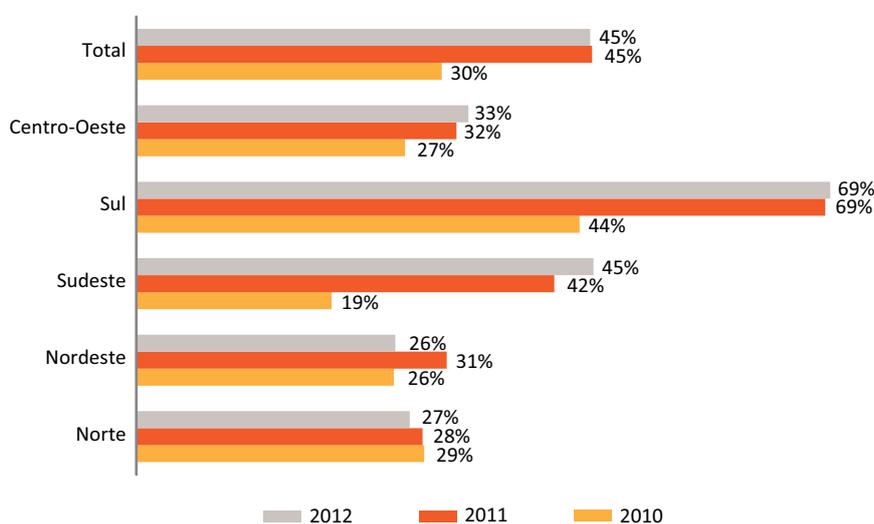
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do FNDE.

Em contraste ao progresso observado nas outras regiões, os números das regiões Norte e Nordeste sugerem que as entidades executoras dessas duas regiões estão tendo dificuldades em progredir até a regra mínima de 30 por cento de compras de agricultores familiares, apesar do aumento no número de entidades que passaram a comprar de agricultores familiares entre 2010 e 2012.

Saraiva et al. (2013) analisam as justificativas apresentadas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para a

impossibilidade de atingir-se a exigência mínima de 30 por cento em 2010. É surpreendente que, nas regiões Norte e Nordeste, a razão mais citada (em um quarto das respostas, bem acima de outras regiões) foi a impossibilidade de garantir um fornecimento regular de produtos de agricultores familiares para atender às necessidades das escolas. Segundo os autores, para superar a dificuldade de garantir o fornecimento regular de produtos, os lados da demanda (entidades executoras) e da oferta (agricultores familiares) precisam

Figura 11
Porcentagem das Entidades Executoras que Cumprem o Mínimo de
30 por cento de Compras de Agricultores Familiares, 2010 – 2012



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do FNDE.

travar um diálogo e identificar os gargalos que impedem o progresso. Especificamente, as escolas devem planejar seus cardápios de acordo com as variedades de alimentos produzidos em suas regiões, levando em conta a sazonalidade e os possíveis eventos climáticos

que possam atrasar determinadas culturas. Da mesma forma, os agricultores familiares devem planejar melhor suas lavouras e investimentos com base nos requisitos da demanda institucional.

5 SINERGIAS ENTRE O PNAE E O PAA

Embora as compras locais que visam promover o desenvolvimento local não priorizem, necessariamente, os agricultores familiares (conforme discutido na seção anterior), é importante reconhecer que, mesmo antes da introdução da exigência legal de gastar-se um mínimo de 30 por cento do orçamento do PNAE em compras da agricultura familiar, alguns municípios já usavam o PAA como fonte contributiva para seus programas de alimentação escolar, complementando as aquisições feitas com recursos do PNAE. O reconhecimento desse processo levou à publicação do Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008, que detalha a Lei nº 10.696, que criou o PAA em 2003, permitindo que as modalidades do PAA de “Compra Direta com Doação Simultânea” (PAA/CDS) e “Formação de Estoques” incluíssem as escolas como beneficiárias dos alimentos adquiridos por meio do PAA.

Esse Decreto foi substituído pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que continua permitindo o uso do PAA para o fornecimento de alimentos para as escolas, mas enfatizando o seu caráter “complementar”.

Na verdade, há algumas evidências de que esse processo possa ter começado em 2005 e que, em alguns casos, eram usados recursos próprios, não apenas os recursos do PAA. Turpin (2009) analisa o conjunto de dados do Prêmio Gestor Eficiente da Alimentação Escolar de 2006, organizado pela ONG Ação Fome Zero, e conclui que alguns municípios já compravam de produtores locais para alimentação dos alunos antes do Decreto do PAA de 2008, mencionado anteriormente, e da Lei do PNAE de 2009.

O autor analisa o ano de 2005 apenas um ano e meio após o início das operações do PAA e demonstra que, aproximadamente, 35 dos 346 municípios com experiências inovadoras para melhorar os meios de subsistência dos agricultores familiares locais por meio de compras para a alimentação escolar já usavam recursos do PAA em seus programas de alimentação escolar.

Além disso, aproximadamente, 209 dos 346 municípios compravam diretamente de pequenos produtores e/ou cooperativas/associações locais¹⁶ com os próprios recursos. É claro que há certo viés nesta amostra, uma vez que esses municípios estavam participando de um concurso nacional de inovação gerencial na luta contra a fome. De qualquer forma, isto sinaliza que, pelo menos em alguns municípios, existia a consciência da importância de incorporar os agricultores familiares à cadeia de abastecimento da alimentação escolar, com o objetivo duplo de melhorar a qualidade dos alimentos servidos aos

alunos locais e, ao mesmo tempo, ajudar os agricultores familiares com uma fonte de demanda mais previsível.

O autor relata que, na realidade, alguns municípios usavam o PAA para comprar e, depois, doar alimentos para suas escolas, ao mesmo tempo em que obedeciam às instruções de oferecer um cardápio que reflita os hábitos e a cultura local. O autor também ressalta que as compras possibilitaram às escolas receber frutas e legumes mais frescos que as alternativas compradas de fora – este processo também ajudou a aumentar (e estabilizar) o fluxo de renda para os agricultores familiares.

No mesmo documento, Turpin também destaca as barreiras para o aumento da participação dos agricultores familiares no fornecimento de alimentos para a alimentação escolar – ou seja, cumprimento do volume a ser comprado, conforme acordado, inicialmente, entre a escola e o agricultor familiar, e cumprimento dos requisitos de saúde e saneamento, bem como as aprovações e certificados oficiais necessários para a produção. Esses obstáculos foram enfrentados por municípios que buscaram chegar ao mínimo de 30 por cento das compras realizadas junto a agricultores familiares no primeiro ano de sua implantação (2010), conforme relatado por Saraiva et al. (2013). Contudo, Turpin observa que esses requisitos também têm incentivado os agricultores familiares a se organizarem melhor, criando ou aderindo a associações e/ou cooperativas para se valerem de economias de escala e superarem, pelo menos em parte, alguns dos obstáculos mencionados anteriormente.

Com o objetivo de proporcionar uma visão mais ampla do uso do PAA para fornecer alimentos ao programa de alimentação escolar, a Tabela 3 apresenta uma série de municípios onde os recursos do PAA já foram usados para custear a alimentação escolar. A tabela fundamenta-se em dados da Conab de 2009 a 2012 que listam as escolas e creches que receberam doações por meio da modalidade PAA/CDS, por município. Em 2009, 597 dos 5.565 municípios brasileiros tinham ao menos uma escola recipiente de alguma doação de alimentos por meio do PAA/CDS. Este número aumentou para 973 em 2010, o primeiro ano da aplicação da regra mínima de 30 por cento do PNAE, e manteve-se relativamente estável em 2011 (961 municípios). No entanto, em 2012, o número caiu para 815 municípios. Não é possível saber a importância dessas doações para escolas, em termos de quantidade, frequência e alinhamento aos cardápios planejados, mas a queda observada entre 2010 e 2012 sinaliza, muito provavelmente, a natureza complementar deste tipo de doação a partir de agora.

Tabela 3

Número de Municípios onde as Escolas Receberam Alimentos do PAA / CDS

Ano	Número
2009	597
2010	973
2011	961
2012	815

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da CONAB.

Nesta seção, será investigada a hipótese de que as experiências prévias com a implementação do PAA em nível local – diretamente pelo município ou pela Conab – podem ter facilitado para os municípios começarem a comprar de agricultores familiares imediatamente após a introdução da lei do PNAE que estipulava o mínimo de 30 por cento dedicado a tais compras. Esse efeito pode ser desencadeado por um canal direto e/ou indireto.

O canal direto seria a experiência do município em comprar diretamente de agricultores familiares ou de suas cooperativas e associações, utilizando os recursos e ferramentas do PAA. O *know-how* de implementação do PAA pode ter facilitado a rápida execução, em nível municipal, das compras de produtos da agricultura familiar pelo PNAE. O efeito indireto, possivelmente pegando carona na implementação do programa pela Conab, seria observado por meio do efeito do PAA de incentivar os agricultores familiares a criar ou aderir a organizações coletivas (cooperativas e associações), para que possam aumentar sua escala e ter melhor acesso a informações sobre os mercados institucionais. Além disso, os agricultores familiares ou cooperativas de agricultores familiares que já haviam vendido produtos por intermédio do PAA estariam mais preparados para acomodar os requisitos de frequência e qualidade típicos do processo de aquisição de produtos para a alimentação escolar. Desta forma, a maior escala e melhor qualidade de seus produtos teriam sido fatores-chave para acelerar

a implementação das compras do PNAE de produtos da agricultura familiar em âmbito municipal. Ambos podem ser associados à experiência anterior com o PAA.

Utilizando os dados da Matriz de Informações Sociais do MDS em âmbito municipal, pode-se avaliar se os 1.407 municípios onde o PAA foi implementado em 2009 tinham maior probabilidade de comprar de agricultores familiares utilizando recursos do PNAE em 2010 – o primeiro ano após a introdução do mínimo de 30 por cento destinados a compras de agricultores familiares.

A Tabela 4 indica que os municípios onde o PAA foi implementado em 2009 tinham uma probabilidade 12 pontos percentuais mais alta de terem usado recursos do PNAE para comprar de agricultores familiares em 2010. Por volta de 54,5 por cento dos municípios que tinham o PAA em 2009 puderam comprar de agricultores familiares; para os que não tinham o PAA em 2009, o número cai para 42 por cento. Um teste de qui-quadrado da associação entre as duas distribuições rejeita a hipótese nula de que não existe associação. Assim, o fato de um município ter sido beneficiado pelo PAA em 2009 está associado à capacidade de o município comprar alimentos de agricultores familiares pelo PNAE em 2010 (qui-quadrado (1) = 67,35, valor-p = 0,0000). Este exercício foi repetido utilizando os dados do PNAE referentes a 2011 e 2012 e, também nesse caso, encontrou-se uma associação positiva – embora a diferença diminua, de quase 13 pontos percentuais para 10 pontos percentuais.

Tabela 4

Distribuição de Municípios de Acordo com o PAA em 2009 e Compras da Agricultura Familiar do PNAE em 2010

Recursos do PNAE usados para comprar da Agricultura Familiar em 2010?	Compras do PAA em 2009?			Total
	Não	Sim		
Não	58,08	45,49 ¹⁷		54,9
Sim	41,92	54,51		45,1
Total	100	100		100

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do FNDE e da MIS/SAGI/MDS.

6 O QUE DIZEM OS DADOS AGREGADOS NACIONAIS SOBRE OS AGRICULTORES FAMILIARES E SEU ACESSO À DEMANDA ESTRUTURADA?

6.1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta seção é usar os dados das edições de 2001 a 2011 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) para descrever as principais características dos agricultores familiares do Brasil, bem como a recente evolução das fontes de demanda desses agricultores. Para os dois objetivos, será necessário o uso de *proxies* (indicadores indiretos) para agricultores familiares e para a demanda estruturada.

A Pnad é uma pesquisa socioeconômica que não foca nos aspectos produtivos das empresas. Também não foca, especificamente, na agricultura familiar. Assim, ela não é capaz de capturar intervenções de demanda estruturada como aquelas associadas aos dois programas – PAA e PNAE – analisados neste relatório. Para tal, seria necessário incluir na pesquisa perguntas especificamente concebidas para determinar se os agricultores familiares já haviam fornecido produtos alimentares para estes programas, independentemente das quantidades vendidas.

Contudo, a PNAD é a fonte mais importante de informações disponíveis para estimar a renda das famílias brasileiras, inclusive as localizadas nas áreas rurais do país (DEL GROSSI; GRAZIANO DA SILVA, 2002).

A categoria ocupacional de “atividade autônoma agrícola, extrativista ou pecuarista” (doravante referida apenas como “trabalhador agrícola autônomo”) foi usada pela Pnad como um *proxy* para os agricultores familiares, precisamente em razão do uso majoritário de trabalhadores familiares (não remunerados) – e não de trabalhadores assalariados – em uma atividade econômica que constitui um dos componentes fundamentais da definição oficial de “agricultor familiar” no Brasil. Infelizmente, uma vez que os municípios não são identificáveis dentro dos conjuntos de dados da Pnad, é impossível refinar ainda mais a amostra para avaliar apenas os trabalhadores agrícolas autônomos que cultivam (ou exploram economicamente) um lote de terra com tamanho de até quatro módulos fiscais. Isto ocorre porque, na realidade, os módulos fiscais variam de tamanho (medido em hectares) de um município para outro. Assim, conhecer o município é uma informação crucial para determinar se um trabalhador agrícola autônomo pode ser enquadrado como agricultor familiar. Além disso, nessa amostra, pode-se, inevitavelmente, deixar de lado os agricultores familiares capazes de contratar trabalhadores temporários e que, como tal, se autoidentificam como “patrões” e não “trabalhadores autônomos” na pesquisa. Da mesma

forma e em razão de erros de classificação, pode-se também deixar de considerar alguns agricultores familiares classificados como “trabalhadores nas próprias fazendas de subsistência” somente porque os agricultores em questão não geraram excedente de renda/produção, especialmente no mês de referência da Pnad.

A data de início deste estudo, 2001, é anterior à implementação do PAA e da lei do PNAE de 2009, que estabeleceu o mínimo de 30 por cento de compras de agricultores familiares, fazendo dela um ponto de partida razoável para documentar as mudanças longitudinais nas características sociodemográficas dos agricultores familiares, bem como as mudanças nos compradores da produção dos agricultores.

A Pnad fornece informações sobre duas variáveis que podem permitir a investigação, por meio de *proxies*, a evolução recente da demanda estruturada no Brasil e seu efeito sobre o modo de vida dos agricultores familiares. Essas variáveis são: 1) a renda mensal do indivíduo que advinda do trabalho; e 2) a identidade do principal comprador de produtos do agricultor familiar (se o comprador adquirir toda ou a maioria da produção do agricultor). A PNAD procura determinar a renda bruta da principal atividade econômica de cada pessoa que preenche participa da pesquisa. Assim, na categoria de “agricultores autônomos”, a renda associada a uma determinada pessoa pode ser “pecuniária” ou “moeda de troca” de produtividade agrícola.

O “comprador principal”, tal como mencionado anteriormente, é a fonte da demanda que resulta na aquisição da maioria ou de toda a produção agrícola de determinado agricultor familiar. A variável de “comprador principal” possui sete categorias: 1) empresa (privada); 2) cooperativa; 3) governo; 4) proprietário de terras (meação); 5) intermediário; 6) consumidor direto; e 7) a outros.

Para analisar a demanda estruturada, é necessário averiguar os agricultores familiares (agricultores autônomos) cujo principal comprador era uma cooperativa ou o governo (na maioria dos casos, o município mais próximo do agricultor). A razão por trás da inclusão das cooperativas na análise, além de seu fornecimento direto para o governo, é que as cooperativas, claro, aumentam, o acesso de muitos agricultores familiares ao mercado. Eles são organizados com o objetivo explícito de apoiar a produção familiar, capturando economias de escala e escopo e aumentando o poder de barganha de seus organizados. Algumas cooperativas brasileiras também usam mecanismos de

hedge e contratos de longo prazo para ajudar a reduzir a incerteza, proporcionando, assim, uma fonte estável de demanda. Além disso, existem muitas cooperativas que possuem a chamada “DAP corporativa” – quando, pelo menos, 60 por cento dos membros da cooperativa têm um DAP e são elegíveis para os processos de contratação especial do PAA e PNAE. Assim, a demanda do governo também pode ser refletida na demanda das cooperativas pela produção do agricultor familiar.

6.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO BRASIL

Na introdução a este relatório, discutiu-se a segurança alimentar e nutricional. A demanda estruturada no Brasil é vista como forma construtiva de contribuir para a estratégia de segurança de redução da pobreza e segurança alimentar do país. Isso ocorre não só pelo aumento do acesso à alimentação (assistência alimentar) pelas populações vulneráveis, mas também pela garantia de uma fonte regular de renda para agricultores pobres e de pequeno porte (assim como os agricultores vulneráveis à pobreza) e de condições que permitem que os agricultores tenham melhor acesso aos mercados – para exemplo, reduzindo sua dependência de intermediários – e a preços mais justos. A Tabela 5 mostra a evolução da proporção de famílias pobres e extremamente pobres entre os trabalhadores autônomos da agricultura, em comparação à população do país. Foram usadas as linhas de elegibilidade do Bolsa

Família para definir as linhas de pobreza extrema (BRL70/USD35) e pobreza (BRL140/USD70).

É surpreendente que tanto a pobreza quanto a pobreza extrema tenham sido reduzidas tão drasticamente durante este período. No entanto, os agricultores autônomos ainda são, majoritariamente, representados como pobres ou extremamente pobres. O índice de extrema pobreza em toda a população era de 6,5 por cento em 2011. Porém, no caso dos agricultores autônomos, o número chegava a 8,4 por cento. De maneira similar, o índice de pobreza em toda a população era de 13,2 por cento. Entretanto, no caso dos agricultores autônomos, o número chegava a 21,8 por cento. Assim, políticas incidentes sobre os agricultores autônomos têm o potencial de favorecer os pobres, desde que consigam atingir o quintil mais baixo deste conjunto específico da população brasileira.

A Tabela 5 também mostra que, enquanto as diminuições na taxa de pobreza foram, efetivamente, as mesmas em termos proporcionais – tanto para a população geral quanto para os agricultores autônomos (ou seja, cerca de 48-49 por cento) – a queda na pobreza extrema foi muito mais acentuada entre os trabalhadores autônomos – mais especificamente, de 60 por cento para os trabalhadores autônomos e 39 por cento para a população em geral. Portanto, parece que as pessoas extremamente pobres entre os trabalhadores autônomos na agricultura puderam, de fato, tirar partido das políticas públicas (e da melhoria geral da economia como um todo) para

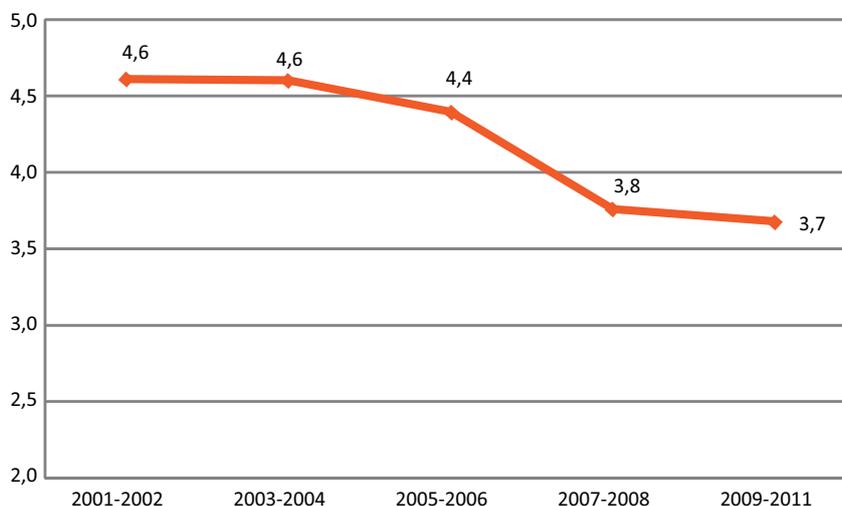
Tabela 5
Extrema Pobreza e a Incidência da Pobreza, 2001 – 2011

	População Total		Agricultores Autônomos	
	Renda Domiciliar per Capita abaixo de:			
	70 BRL (%)	140 BRL (%)	70 BRL (%)	140 BRL (%)
2001	10,6	25,4	21,0	42,6
2002	8,6	23,9	18,5	40,4
2003	9,7	25,4	18,4	40,1
2004	8,4	23,0	16,5	37,3
2005	7,5	21,4	16,0	36,5
2006	6,4	17,6	13,9	31,1
2007	6,5	16,8	11,5	28,7
2008	5,5	14,7	9,4	24,8
2009	5,6	14,2	9,8	23,5
2011	6,5	13,2	8,4	21,8

Notas: (1) Foram usados valores reais de setembro de 2011 para inflar as informações de renda dos outros anos; (2) Não há dados referentes a 2010, porque a Pnad não vai a campo quando ocorre o Censo Populacional.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad.

Figura 12
Proporção da Renda Média Total em Relação à Renda dos
Agricultores Autônomos, 2011 – 2011



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad.

aumentar sua renda familiar e fugir da pobreza extrema. É provável que a interação entre as políticas de assistência social, como o Bolsa Família, e a demanda estruturada para os agricultores familiares tenha desempenhado um papel fundamental aqui, visto que as pessoas neste segmento da população têm baixa probabilidade de se beneficiar diretamente da política de salário-mínimo (pois não são assalariadas), embora seu efeito indireto – por meio do rendimento de outros membros da família, incluindo beneficiários de pensões sociais – também possa ter contribuído para o aumento da renda.

Em linha com a queda da extrema pobreza dos agricultores autônomos, também foi observada uma redução na relação entre a renda média de todas as populações economicamente ativas e a renda média dos agricultores autônomos. A Figura 12 mostra que esta relação era de 4,6 em 2001/2002 e de apenas 3,7 em 2009/2011, o que revela que a renda média dos agricultores autônomos tem crescido mais rapidamente que a renda de toda a população com idade para trabalhar, embora a renda média total ainda seja 3,7 maior do que a renda média dessa categoria de trabalhadores.

Tabela 6
Características Pessoais dos Agricultores Autônomos, 2001 – 2011

Ano	Idade	Masculino	Chefe da Família	Anos de Estudo
2001	47,3	89,9	86,6	2,4
2002	47,4	90,2	86,6	2,5
2003	47,3	90,5	86,2	2,6
2004	47,2	90,0	86,4	2,8
2005	47,4	90,0	86,2	2,8
2006	47,4	89,9	85,2	3,1
2007	48,1	89,1	84,4	3,2
2008	48,3	88,7	83,4	3,4
2009	48,6	88,3	83,5	3,5
2011	48,8	85,5	78,2	3,7

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad.

Considerando-se a queda acelerada da extrema pobreza entre os agricultores autônomos, seria interessante investigar se houve grandes mudanças nas características demográficas deste grupo (uma mudança de composição). Um fator-chave a se ter em mente é que, embora a categoria de “agricultor autônomo” tenha aumentado ligeiramente em números absolutos a partir do período de 2001/2002 a 2009/2011, sua proporção em relação ao total da população trabalhadora do Brasil caiu de 4,6 por cento para 3,7 por cento, no mesmo período.

A Tabela 6 documenta a evolução, de 2001 a 2011, de quatro características demográficas dos agricultores autônomos. Esta categoria envelheceu um pouco (48,8 anos) ao longo do tempo e seus anos médios de escolaridade aumentaram em 1,3 ano. Entretanto, parece que os adultos maduros e as pessoas com níveis muito baixos de escolaridade ainda têm alta representatividade neste grupo. Da mesma forma, a agricultura de pequena escala é, aparentemente, uma ocupação masculina na maioria das vezes, o que também se traduz em uma maior proporção de “chefes de família”. Porém, essas duas últimas características têm mudado e de uma maneira inesperada. A proporção de mulheres que relatam ser “agricultoras autônomas” vem aumentando desde 2005/2006, de 10 por cento para 14 por cento.

Em paralelo, a proporção de chefes de família entre os trabalhadores autônomos caiu 3 pontos percentuais no mesmo período. O aumento do número de mulheres que se identificam como “agricultoras autônomas” é notável. Isso pode ser atribuído, ao menos parcialmente, às políticas sensíveis ao gênero ligadas ao PAA e a outras políticas, como a titulação não discriminatória da terra dos

assentamentos da reforma agrária. Segundo a Conab,¹⁸ apesar de haver apenas um pequeno número de mulheres entre o número total de fornecedores do PAA, o número de agricultoras familiares – identificadas por suas DAPs – aumentou de 11.500, em 2009, para 39.300, em 2010. Além disso, foi posta em prática uma série de ações com o objetivo de garantir que a participação das mulheres nas diferentes modalidades do PAA continue aumentando.

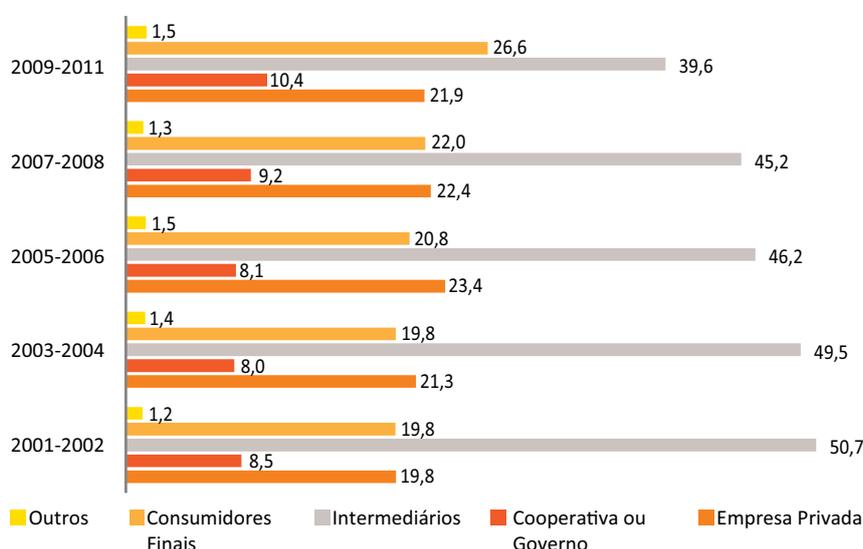
Deve ser feita uma observação em relação aos níveis muito baixos de escolaridade desses trabalhadores agrícolas. Seu baixo nível de educação formal pode ser um grande obstáculo à sua tentativa de acessar intervenções de demanda estruturada como o PAA e o PNAE. Isto vale principalmente para o PNAE, cujos requisitos incluem a redação de um projeto a ser apresentado como uma resposta às chamadas públicas dos órgãos de implementação.

6.3 DEMANDA PELOS PRODUTOS DOS AGRICULTORES AUTÔNOMOS

Com relação à demanda pela produção dos agricultores autônomos, a Pnad que está, pergunta apenas sobre o principal comprador dos produtos da fazenda.

De qualquer forma, a demanda estruturada via PAA e PNAE provavelmente não se tornará a principal fonte para a maioria dos agricultores familiares, especialmente porque ambos os programas possuem limites relativos ao montante que pode ser comprado e não têm umacobertura muito ampla, conforme discutido em seções anteriores deste relatório.

Figura 13
Distribuição de Compradores da Maior Parte da Produção dos Autônomos (Percentual), 2001 – 2011



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad.

No entanto, os dados da Pnad mostram um aumento da participação do governo e de cooperativas como fontes principais de demanda disponíveis para esses produtores entre 2001 e 2011. O governo representa uma proporção muito pequena dos principais compradores da produção desses agricultores. Como a amostra é muito pequena e o coeficiente de variação é muito grande, é melhor não relatar o indicador apenas para esta categoria.

Assim, na Figura 13 ele é apresentado apenas como um indicador agregado, referente a ‘cooperativa “cooperativa ou governo”’. Além disso, para evitar a volatilidade do indicador em razão da baixa frequência em algumas categorias, ele será apresentado aqui em grupos bianuais. Isso facilita a visualização de todas as tendências possíveis. Os grupos de cooperativas ou governo representam cerca de 8 por cento da base de consumidores dos agricultores autônomos no período entre 2001 e 2006. No entanto, a partir de 2005/2006, tal proporção aumentou para cada biênio, chegando a 10,4 por cento em 2009/2011. Assim, parece que há uma tendência positiva na participação das cooperativas ou do governo (nossa *proxy* para a demanda estruturada) como principais compradores de produtos de agricultores autônomos.

Os intermediários ainda são a resposta mais comum à pergunta “quem compra a maior parte da sua produção?”. No entanto, o status desse grupo como principal comprador caiu de 51 para 40 por cento de 2001/2002 a 2009/2011. Esta queda foi ligeiramente compensada pelo

aumento no grupo “cooperativa ou governo”, pelo aumento das empresas privadas e, em maior medida, pelo aumento do segmento “consumidores finais”, que aumentou de cerca de 20 por cento para quase 27 por cento.

Considerando-se a renda média dos agricultores autônomos agrupados de acordo com os principais compradores de seus produtos, a Tabela 7 mostra que os agricultores familiares, cujos principais compradores são as cooperativas e o governo têm, a maior renda média. Esse fato significa que tais pessoas não são, necessariamente, os agricultores familiares que “tipicamente” vendem para o PAA e o PNAE. Também sugere que o objetivo de organizar os agricultores familiares em cooperativas e oferecer-lhes uma demanda mais estruturada é, provavelmente, uma forma de gerar uma renda maior para os agricultores autônomos. Observa-se que os que têm as rendas médias mais baixas são os agricultores cujos principais compradores são consumidores diretos ou intermediários.

Os produtores agrícolas autônomos que vendem diretamente para empresas privadas também têm uma renda média muito mais alta que os que vendem para outros “mercados”, sugerindo que as empresas privadas também podem fornecer uma demanda estruturada. Em contraste, os intermediários e os consumidores finais sugerem um mercado mais precário, que possibilita uma renda média inferior ao salário-mínimo.

Tabela 7
Renda Média dos Agricultores Autônomos, por Principal Comprador de seus Produtos, 2001 – 2011

Principal Comprador	2001–2002	2003–2004	2005–2006	2007–2008	2009–2011
Empresa Privada	782	946	924	1073	1312
Cooperativa ou Governo	1080	1038	1012	1146	1361
Intermediários	415	388	394	493	493
Consumidores Finais	336	355	338	429	444
Outros	406	574	487	707	619

Fonte: Pnad.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relatório examinou os dois tipos mais importantes de demanda estruturada de base governamental existentes no Brasil – o PAA e o PNAE. Eles são parte integrante da estratégia de segurança alimentar e nutricional do Brasil, que se fundamenta no direito humano à alimentação adequada. Esses programas também se cruzam com outras políticas sociais, como as de educação e saúde, bem

como os objetivos mais amplos da redução da pobreza e da desigualdade. A demanda estruturada incorpora a demanda por alimentos de grupos populacionais em situação de insegurança alimentar (PAA). Por meio do PNAE, essa demanda estruturada também funciona como um instrumento para tratar a educação nutricional, melhorar a frequência escolar e apoiar indiretamente o desempenho

acadêmico dos alunos. A demanda estruturada proporciona, simultaneamente, uma opção alternativa de mercado para os produtos de agricultores familiares. A demanda estruturada desses programas também pode favorecer a organização coletiva dos agricultores familiares em associações e cooperativas, mediante incentivos e uma série de atividades complementares para apoiar e incentivar os produtores a melhorar a qualidade de seus produtos, para que possam cumprir com os requisitos de saúde e de produção necessários para acessar os mercados mais estruturados do setor privado.

Os progressos realizados nos últimos três anos, em cumprimento do requisito legal de compra de, pelo menos, 30 por cento dos produtos adquiridos para a alimentação escolar de agricultores familiares e/ou de suas organizações comprovaram a viabilidade deste processo.

Também ficou claro que devem ser abordadas as diferenças regionais para que o sucesso se espalhe por todo o país. Em pouco mais de três anos desde a aprovação da lei, mais de dois terços das entidades executoras na região Sul já cumpriam o requisito mínimo. Em contrapartida, menos da metade das entidades executoras de outras regiões cumpriam a meta. Existem algumas pistas da razão por trás desta situação. Mudanças recentes apresentadas pelo FNDE vêm tentando resolver algumas dessas dificuldades – por exemplo, por meio do aumento do limite anual de compras a partir de agricultores familiares individuais. É importante que esses obstáculos sejam superados, para garantir que o orçamento potencialmente disponível para compras da agricultura familiar seja usado em sua totalidade.

Neste contexto, a revisão da literatura deixa claro que faltam avaliações de impacto do PAA e PNAE embasadas em metodologias quantitativas e robustas. Esta lacuna deve ser preenchida para melhor informar aos gestores do programa, aos atores nacionais e à comunidade internacional o grau de sucesso multissetorial e as contribuições para uma infinidade de resultados positivos destacados por inúmeros estudos de casos e avaliações qualitativas desses programas. Dos dois, o PAA tem sido estudado muito mais extensivamente – principalmente o seu impacto sobre os meios de subsistência dos agricultores familiares. Isto também ocorre porque a mudança de política mais notável para apoiar os agricultores familiares no processo de compras pelo PNAE é muito mais recente, tendo sido implementada progressivamente apenas a partir de 2010.

Mais evidências conclusivas poderiam ajudar a aumentar os recursos orçamentários disponíveis para esses programas e oferecer algumas conclusões a respeito de questões fundamentais – como, por exemplo, a melhor forma de distribuir os recursos disponíveis para esses programas, tais como: Os programas devem estabelecer limites anuais mais elevados, por DAP, para compras de agricultores familiares individuais, arriscando limitar sua cobertura? Ou deveriam aumentar a cobertura

primeiro, em detrimento da quantidade vendida pelos agricultores familiares por meio deste processo especial de aquisição? Deve ser configurado um sistema de dois níveis, no qual o PAA – especialmente o PAA/CDS – focaria os agricultores familiares mais pobres, enquanto o PNAE, os que já têm uma condição melhor de subsistência e, provavelmente, já participam de cooperativas? Será que os agricultores familiares que fornecem para o PAA/PNAE por longos períodos conseguem, eventualmente, acessar outros mercados com sucesso? Eles estão se tornando mais organizados? A qualidade de seus produtos vem melhorando? Quais são os canais por onde esses processos funcionam? Essas são as questões importantes exploradas, em parte, pelas avaliações disponíveis sobre os dois programas e analisadas até aqui neste relatório.

Também é importante reconhecer a melhoria constante de ambos os programas – em grande parte, determinadas pela demanda e com base nas contribuições das organizações da sociedade civil, por meio do CONSEA.

A capacidade de responder de forma relativamente rápida aos desafios observados no campo é uma característica dos dois programas que não costuma ser vista em outras políticas públicas.

Os dados do PNAD analisados neste relatório mostram que os agricultores familiares têm alta probabilidade de passarem a ser um dos grupos mais vulneráveis à pobreza na sociedade brasileira. Trata-se de um grupo que não é diretamente afetado por políticas salariais, apenas pela demanda que pode ser gerada em âmbito local e, portanto, o grupo deve receber apoio para melhorar a capacidade produtiva e o acesso aos mercados. Também foi demonstrado que os baixos níveis de escolarização formal podem apresentar um obstáculo ao acesso às políticas destinadas a apoiar tal grupo.

Isto sugere que sejam necessários níveis mais elevados de organização coletiva para reduzir o custo da participação no processo de aquisição.

É surpreendente que o Nordeste, região com a menor renda média auferida pelos agricultores autônomos, também seja a região com a menor proporção de cooperativas de governo como principais compradores da produção dos agricultores familiares. Esses fatos sugerem que os recursos do PAA que priorizam o Nordeste estão sendo bem distribuídos regionalmente, do ponto de vista de seus objetivos de redução da pobreza. Além disso, aproximadamente, 43 por cento dos fornecedores do PAA/CDS, que é a modalidade predominante do PAA com quase 85 por cento dos recursos, estão inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) e a maioria dos inscritos são beneficiários do Bolsa Família. Não surpreendentemente, o PAA se tornou o componente mais importante do pilar de “inclusão produtiva rural” do plano Brasil Sem Miséria, o atual carro-chefe das intervenções realizadas pelo governo brasileiro, sob a administração de Dilma Rousseff.

A recente evolução institucional e orçamentária dos dois programas – PAA e PNAE – demonstram, claramente, o compromisso dos atores envolvidos em sua concepção e implementação de garantir que os programas se adequem às necessidades dos agricultores familiares (lado da oferta) e dos consumidores finais de sua produção (lado da demanda). Os recursos financeiros foram ampliados para permitir a expansão do programa, tanto em termos do número de agricultores familiares quanto do montante que cada um pode aceder. Enquanto o PAA permite que os agricultores familiares vendam seus excedentes de produção – principalmente em âmbito local – quanto se

trata de pequenas quantidades e abastecimento irregular, o PNAE pode aumentar os obtidos com o PAA, uma vez que oferece uma demanda maior e mais constante – contudo, com mais desafios para os produtores. É necessário que os agricultores familiares melhorem sua capacidade de cumprir as normas de fornecimento da alimentação escolar.

A combinação de ambos é um caminho promissor para melhorar não só as condições de subsistência dos agricultores familiares, mas também para sustentar a segurança alimentar e nutricional em todo o país.

NOTAS

1. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é um sistema de crédito criado em meados dos anos 1990 e disponível exclusivamente para os agricultores familiares. O PRONAF oferece várias linhas de crédito com taxas de juros de acordo com o grupo DAP. Por exemplo: o grupo A tem uma taxa de juros mais baixa que o grupo E. Há também linhas de crédito criadas especificamente para investimentos diversos, como em jovens ou mulheres chefes de família. Além disso, as organizações de agricultores podem tomar empréstimos coletivamente pelo PRONAF. Uma dessas linhas de crédito, o PRONAF Mais Alimentos, possibilita às organizações tomarem empréstimos de até BRL500,000 - 750,000 (USD250,000 - 375,000) para a compra de implementos agrícolas. Desde 2003, já houve mais de 10 milhões de contratos do PRONAF, oferecendo cerca de BRL52 bilhões (USD26 bilhões) para os agricultores familiares (DEL GROSSI, 2011, p. 310).

2. O módulo fiscal é determinado por cada município e varia muito de uma região para outra.

3. Para fins de ilustração, os valores foram convertidos para dólares dos Estados Unidos, usando-se a taxa de câmbio de maio de 2013 (USD1,00 = BRL2,00).

4. Para ver uma lista completa dos grupos do PRONAF, visite: <<http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ>>.

5. Para ver um exemplo de como funciona uma das modalidades, consulte Nehring e McKay (2013).

6. Mais detalhes sobre as diferentes modalidades do PAA serão fornecidos na subseção seguinte.

7. Para as compras feitas a partir de organizações (por meio de cooperativas ou associações), o limite individual é elevado para R\$8.000 (USD4000) quando ao menos 50 por cento dos agricultores familiares na organização estiverem registrados no Cadastro Único do Governo Federal para Programas Sociais (CadÚnico) ou quando o produto for orgânico ou de produção agroecológica.

O limite também foi elevado para BRL6500 em todas as outras aquisições (Decreto nº 8.026, de 6 de junho de 2013).

8. Não inclui a modalidade "Compras institucionais", visto que os dados desta modalidade ainda não estavam disponíveis.

9. A pesquisa incluiu seis culturas diferentes e o único preço inferior oferecido por meio do PAA foi o dos tomates-cereja - 5,2 por cento inferior ao preço de mercado (AGAPTO et al, 2012, p. 18).

10. Ver: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=29464>>.

11. Ver dados do PAA: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura> ou a Matriz de Informações Sociais <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php>.

12. Veja mais detalhes sobre esse processo no Quadro 2.

13. Fialho (2009) afirma que, em 1993, apenas duas empresas eram responsáveis por 48 por cento dos alimentos fornecidos ao PNAE.

14. Este é um programa que aloca recursos adicionais para as escolas, possibilitando que os alunos estudem em tempo integral, não apenas meio período. A maioria das escolas brasileiras trabalha em dois ou três turnos (manhã, tarde e, às vezes, noite). A maioria das escolas é beneficiária do programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família e tem prioridade na adesão ao programa, cuja cobertura não é universal.

15. Portanto, é dada prioridade ao município, seguido de suas áreas vizinhas, antes do alimento poder ser comprado fora desta "área de influência". Grandes áreas metropolitanas provavelmente terão de comprar de outras regiões do estado ou do país, devido à demanda maior e à escassez relativa de produtos agrícolas.

16. É importante notar a diferença entre as compras de pequenos produtores locais e de agricultores familiares, embora seja possível alguma sobreposição entre as duas categorias. Os agricultores familiares têm uma definição precisa (e legal) no contexto das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Em 2005, o programa de alimentação escolar ainda não havia incorporado essa definição às suas normas e procedimentos, em que o conceito de compras locais em prol do desenvolvimento local era muito mais prevalente.

17. Observe que a proporção de municípios que compravam de agricultores familiares em 2010 com recursos do PNAE, exibidos na Tabela 5 (45 por cento), é ligeiramente menor do que o número relatado na Tabela 2 (48 por cento). Esse fato deve-se a diferenças de denominador. Na Tabela 5, o denominador é o número de municípios que haviam apresentado seus relatórios de despesas; na Tabela 3, o denominador é o número total de municípios no país (5.565).

18. Ver: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=29303>>.

REFERÊNCIAS

- AGAPTO, J. P.; BORSATTO, R. S.; ESQUERDO, V. F. de S.; Bergamasco, S. M. P. P. 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), p. 13-21, 2012.
- ARANHA, A. V. *Fome Zero: a experiência brasileira de combate à fome*. Pontes 9(7), 2013.
- ZERO HUNGER – The Brazilian Development Strategy: Economic Growth with Social Inclusion, website da UNSCN. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/agriculture/175129/http://www.unscn.org/layout/modules/conferences/files/Brazile.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2013.
- BAVARESCO, P.; MAURO, F. *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, 2013. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Articulos/Artigo_Pedro_Bavaresco.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.
- BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F.; BEZERRA, A. J. A. O Impacto do Programa de Aquisição Alimentos da Agricultura Familiar na Segurança Alimentar e no Desenvolvimento Rural, *Paper apresentado à Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Campo Grande, 25-29 jul.* 2009.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília: Senado Federal, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. *Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011*. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_03_16_11_15_15_lei_n_12512_de_14_de_outubro_de_211_-_paa.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. *Decreto nº 8.026, de 6 de junho de 2013*. Altera os Decretos nºs 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; No. 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_06_07_10_29_36_decreto_n_8026-06jun2013.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.
- 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, D.; SOUZA, D. Market Alternatives for Smallholder Famers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme, *IPC-IG Working Paper*, n. 64. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 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.
- CONTI, I.L. (Org.). *Programa de Aquisição Alimentos*. Passo Fundo: REDESAN, 2010.
- DA SILVA, M. G.; SILVA, S. P. Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no Meio Rural”, *Mercado de Trabalho*, 49,p. 87-93, 2011.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. DA; OLIVEIRA, J. J. DE. AVALIAÇÃO do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), *Texto para Discussão*, n. 1145. Brasília: IPEA, 2005.

- DEL GROSSI, M. E. *Poverty Reduction: From 44 Million to 29.6 Million People*, em J. Graziano da Silva, M. E. 2011.
- DEL GROSSI, E.; GALVÃO DE FRANÇA, C. (Eds.). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- DEL GROSSI M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J. O uso das PNADs para as áreas rurais, *IPEA Working Paper*, n. 874. Brasília: IPEA, 2002.
- DOROTTO, M. E.; MICHELLON, E. Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In: FILHO, F. B. B.; CARVALHO, A. D. de (Eds.). *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*, 27. Ed. Brasília: UnB/CEAM/NER: 107-138.
- DORWARD, A., J. KYDD E C. POULTON (eds.) (1998). *Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation*. Wallingford, CAB International, 1998.
- DORWARD, A.; FAN, S.; KYDD, J.; LOFGREN, H.; MORRISON, J.; POULTON, C.; Rao, N.; Smith, L.; Hardwick, T.; Thorat, S.; Urey, I. P. Wobst. Institutions and Policies for Pro-Poor Agricultural Growth, *Development Policy Review*, 22(6), p. 611-622, 2004.
- DO SOCORRO, M. *Entrevista Pessoal*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 11 de julho de 2013.
- FNDE. *Alimentação Escolar, Histórico*. Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico/>>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. Repassados R\$ 356,8 milhões para alimentação e transporte escolar. Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013. Disponível em: <www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4725-repassados-r-356,8-milhoes-para-alimentacao-e-transporte-escolar/> Acesso em: 20 set. 2013.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; W. BELIK; TAKAGI, M. (Eds.). *Combate à Fome e à Pobreza Rural*. Brasília: Instituto Cidadania, 2002.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; GALVÃO DE FRANÇA, C. (Eds.). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.
- IFAD. *Rural Poverty Report Roma*. Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, 2010. Disponível em: <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2013.
- LEÃO, M. M.; MALUF, R. S. *Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System*. Brasília: Abrandh, 2012.
- LUCENA, E. K.; LUIZ, J. M. Uma Avaliação da Importância do Programa de Aquisição de Alimentos, paper presented at the *Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, Porto Alegre, 26-30 de julho de 2009.
- MDS. *Programa de Aquisição de Alimentos teve investimento de R\$ 5 bilhões em 10 anos*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/julho/programa-de-aquisicao-de-alimentos-teve-investimento-de-r-5-bilhoes-em-10-anos>> Acesso em: 20 set. 2013.
- MOMBERG DE CAMARGO, E. A. de O.; GOMES, S.; RAGGIO, R.; CAROLINA DE MEIRA, B.; SERRA BORSATTO, R. 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), p. 18-28, 2013.
- NEHRING, R.; MCKAY, B. Scaling up Local Development Initiatives: Brazil's Food Acquisition Programme, *IPC-IG Working Paper*, n. 106. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.
- _____. Sustainable Agriculture: An assessment of Brazil's family farm programmes in scaling up agroecological food production, Working Paper series. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth. (no prelo).
- OTSUKI, K. Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding, 2011. *Natural Resources Forum*, 35p. 213-222.

- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional, *Ciência e saúde coletiva*, v. 18, n. 4: 909-916, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 20 set. 2013.
- REARDON, T.; BERDEGUÉ, J. O rápido crescimento dos supermercados na América Latina: Challenges and opportunities for development, *Development Policy Review*, 20, p. 371-88, 2002.
- SAMBUICHI, R. H. R; EGALINDO, P.; OLIVEIRA, M. A. C. de; MAGALHÃES, A. M. de. *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: IPEA, 2013.
- SANCHES PERACI, A.; ALCEU, G. B. Family Farming and Price Guarantee Programs in Brazil: The Food Acquisition Program (PAA). In: Graziano da Silva, J.; Grossi, M. E. Del.; Galvão de França, C (Eds.). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.
- SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, *Ciência e saúde coletiva*, v. 18, n. 4, Abril, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2013.
- SCHMITZ, B. A. S., M.E.D.V. HEYDE, I.P. CINTRA, S. FRANCESCHINI, J.A.C. TADDEI E D. SIGULEM (1997). 'Políticas e Programas Governamentais de Alimentação e Nutrição no Brasil e sua Involução', *Cadernos de Nutrición*, 13: 39-54.
- SPAROVEK, G., A.E.P. LUDWIG e R.F. MAULE (2007). '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.
- TURPIN, M.E. (2009). 'A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares', *Segurança Alimentar e Nutricional*, 16(2): 20-42.
- VAITSMAN, J. e R. PAES-SOUZA (2007). *Evaluation of MDS Policies and Programs—Results*, Brasília, MDS-SAGI.
- VASCONCELOS, F.A.G. (2005). 'Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula, 2005. REVISTA DE NUTRIÇÃO, 18 (Supl. 4), p. 439-457.
- VOGT, S. P. C.; SOUZA, R. S. de. Mercados Institucionais Locais como Instrumento de Fortalecimento da Agricultura Família: uma Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Celeiro, RS, paper presented at the *Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, Porto Alegre, 26-30 de julho de 2009.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, D.C./ Banco Mundial: 2007.



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 2105 5000

E-mail : ipc@ipc-undp.org ■ *URL*: www.ipc-undp.org
