



COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS ENQUANTO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO PRODUTIVA¹ *PUBLIC FOOD PROCUREMENT AS A TOOL FOR PRODUCTIVE INCLUSION*

Lilian de Pellegrini Elias, Universidade Federal de Santa Catarina, lilian.p.elias@ufsc.br
Evaldo Gomes Júnior, Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (IEDAR/Unifesspa), evaldo.gomes@unifesspa.edu.br
Lea Vidigal, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, leavmedeiros@gmail.com
Felipe Jabali Marques, doutorando em Direitos Humanos, Política Global e Sustentabilidade - Sant'Anna School of Advanced Studies, felipejabali@gmail.com
Yasmin Proença, mestranda em desenvolvimento econômico no Instituto de Economia, Unicamp, yasmin.pbadorno@gmail.com
João Pedro Simões Magro, mestrando em desenvolvimento econômico no Instituto de Economia, Unicamp, jpsmagro@gmail.com

Resumo

As políticas de compras públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, apresentam o potencial de contribuir para a inclusão produtiva rural de forma sustentável e com justiça social. Neste trabalho tem-se o intuito de apresentar as compras públicas federais no Brasil, tendo em vista a fragilização recente de tais políticas. Na sequência, discutimos se os instrumentos de compras públicas podem ser aperfeiçoados de forma a melhor atender às populações mais vulneráveis do Brasil rural. Bem como quais são as dificuldades enfrentadas na promoção de inovações na ampliação do uso de instrumentos de compras públicas para a inclusão econômica e produtiva das populações rurais vulneráveis. Por fim, apresentamos algumas experiências exitosas e casos exemplares, enquanto inovações para transpor os obstáculos e estratégias de aprofundamento destes processos como elemento fundamental para a inclusão produtiva rural.

Palavras-chave: compra pública de alimentos, agricultura familiar, PNAE, alimentação escolar.

Abstract

Public procurement policies, such as the Food Purchase Program and the National School Feeding Program, have the potential to contribute to rural productive inclusion in a sustainable and socially equitable manner. This paper aims to present federal public purchases in Brazil, in light of the recent weakening of such policies. It then discusses whether the instruments of public purchasing can be improved to better serve the most vulnerable populations in rural Brazil. Also, what are the difficulties in promoting innovation in expanding the use of public procurement instruments for the economic and productive inclusion of vulnerable rural populations. Finally, we present some successful experiences and exemplary cases, as innovations to overcome the obstacles and strategies for deepening these processes as a fundamental element for rural productive inclusion.

Key words: public food procurement, family farming, PNAE, school feeding.

¹O conteúdo deste artigo é parte de pesquisa financiada com recursos da Cátedra Itinerante "Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano" desenvolvida pelo Núcleo Cebrap Sustentabilidade.



Introdução

O primeiro relatório anual da Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano, publicado em janeiro de 2022, destacou atenção crescente de formuladores de políticas acerca da inclusão das “pessoas na vida econômica pela via do trabalho”, por meio da inclusão produtiva ou de inclusão econômica. Destaca ainda, que o mapeamento do Banco Mundial identifica que 88% destas intervenções dão atenção às áreas rurais (Bando Mundial, 2020). A articulação de estratégias de inclusão com enfoque nas áreas rurais é premente diante da coexistência de persistente vulnerabilidade e potencial produtivo que se encontra no rural.

A vulnerabilidade socioeconômica da população rural brasileira, apesar de ter reduzido ao longo do tempo, permanece em patamar elevado. Em 2020, 26,2% da população rural brasileira estava em situação de pobreza, e 10,4% em situação de extrema pobreza (CEPAL, 2022). O 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil verificou situação ainda mais sensível, tendo observado insegurança alimentar em mais de 60% dos domicílios e prevalência de insegurança alimentar grave em 21,8% nos domicílios rurais em 2021/22 (PENSSAN, 2022).

Ao mesmo tempo, as políticas de compras públicas no Brasil apresentam potencial para contribuir com a inclusão produtiva rural de grupos vulneráveis em todo o território brasileiro de forma sustentável ao longo do tempo. Isso se dá em função das diretrizes voltadas para o desenvolvimento social, local e sustentável através de uma produção de alimentos diversificada e saudável, que abrem espaço para uma reestruturação das políticas de desenvolvimento rural como um todo. Complementarmente, demonstram ser possível construir políticas transversais e transdisciplinares para atingir resultados cada vez mais efetivos na promoção da segurança alimentar e nutricional, no âmbito educacional e no desenvolvimento de ações voltadas para o desenvolvimento rural com justiça social.

Ao longo das últimas duas décadas o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)/Programa Alimenta Brasil (PAB)² e o PNAE ganharam notoriedade tanto pela dimensão e alcance, quanto pela tarefa de abranger todo o território nacional, contemplando agricultores familiares vulneráveis e fomentando desenvolvimento sustentável. Diante do ineditismo e da amplitude da tarefa, não faltaram obstáculos. Alguns foram transpostos com maior ou menor grau de dificuldade, outros permanecem como desafios a serem enfrentados.

Este trabalho busca apresentar uma síntese das compras institucionais no Brasil, com ênfase aos processos ligados ao governo federal. Dadas a conjuntura dos últimos seis anos, que fragilizou a mobilização em torno do tema no governo federal, apresentamos também alguns exemplos de políticas a níveis estadual e municipal como forma de avançar na busca novas possibilidades de

²O antigo Programa de Aquisição de Alimentos foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil no governo Bolsonaro, a partir da Medida Provisória 1.061, de agosto de 2021, convertida na Lei 14.284, de dezembro de 2021.



aprofundamento destes processos como elemento fundamental para a inclusão produtiva rural.

As compras públicas de alimentos da agricultura familiar no Brasil

As compras públicas de alimentos da agricultura familiar no Brasil são o resultado de um acúmulo de esforços tanto por parte de ações a partir do governo, quanto da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos debates acadêmicos. O primeiro programa que relaciona compra pública e agricultura familiar data da década de 1970. Naquele período, o Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef), de 1974, vinha renovar evidências que remetem à década de 1930 de que “o brasileiro não comia mal, comia pouco” (Peliano, 2001, p.22). A compra pública naquele momento se deu a partir do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II Pronan), aprovado em 1976, no qual se utilizava de “alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade” (Fome Zero, 2010, p.29). No entanto, o programa foi pouco efetivo, fazendo com que a única iniciativa que relacionou distribuição de alimentos e apoio aos pequenos produtores rurais, mesmo que de forma descontínua e tímida, tenha sido a do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Tal compra se deu ao atrelar o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) ao Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB) em parceria com a CONAB. A alimentação escolar, por sua vez, passou a adquirir, apenas parcialmente, alimentos básicos adquiridos pela CONAB na década de 1980 (Fome Zero, 2010).

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

A mobilização gerada destacou o problema da fome, mobilizou a sociedade civil e ampliou a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. No entanto, este conjunto propício de fatores avançou na distribuição de alimentos, não tendo se desdobrado na “formulação de políticas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias” (Fome Zero, 2010). Isso não significa que não tenha havido avanços em termos das compras públicas de alimentos ao longo da década de 1990.



A alimentação escolar, que já havia tido uma primeira experiência na década de 1980 com aquisições de alimentos básicos, consolida os esforços em direcionar as aquisições da alimentação escolar para compras locais em 1994 com a determinação em lei da descentralização das compras. A lei de 1994 dispõe também da promoção do controle social por parte da sociedade civil e de compras por meio de sistemas locais de abastecimento a partir da recomendação de que fosse dada preferência/prioridade de compra para e in natura e da produção local como meio de redução de custos. Em 1996 portaria reforça as recomendações voltadas a compras locais, produtos sazonais e indica “a necessidade de evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação” (Belik & Souza, 2009). O passo seguinte veio com a determinação da aquisição de no mínimo 70% de alimentos básicos em 2001³.

No entanto, é nos anos 2000 que as compras públicas de alimentos ganham tanto maior aporte jurídico, quanto de recursos. O rápido avanço do ponto de vista jurídico se deu com o “aproveitamento” de leis e projetos de leis apresentadas anteriormente junto à articulação política propícia nos anos 2000 (Grisa, Caldas & Avila, 2018). O Programa de Aquisição de Alimentos/Alimenta Brasil (PAA/PAB) é instituído em 2003 enquanto estratégia de fortalecimento da agricultura familiar (Delgado, Conceição & Oliveira, 2005). O grande salto dado através do PAA/PAB é a formulação do da chamada pública enquanto alternativa à licitação, permitindo o estabelecimento de critérios mais adequados às compras locais, de alimentos da agricultura familiar, inserindo grupos vulneráveis e alinhados com um sistema alimentar sustentável.

Em 2009 o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a dispor da determinação da obrigatoriedade de destinação de no mínimo 30% do recurso do governo federal destinado à alimentação escolar para compras de produtos da agricultura familiar⁴. Em 2015 é estabelecido o percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações por órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional⁵, o que inclui forças armadas, institutos, universidades e hospitais federais. Se somam às iniciativas federais leis estaduais - 19 dos estados brasileiros dispõem de políticas estaduais, sendo que em 12 deles as políticas estão em funcionamento (Grisa, Avila & Cabral, 2021) e municipais (Caldas & Nonato, 2013).

As compras públicas possuem grande potencial orçamentário. No entanto, os recursos municipais, estaduais e federais gastos em compras de alimentos sequer são dimensionados de forma agregada. Estima-se que apenas o gasto de alimentos pelos órgãos do Executivo do governo Federal ultrapasse o R\$ 1 bilhão (Agência Senado, 2022).

³ Medida Provisória nº 2178-36, de 24 de agosto de 2001.

⁴ Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

⁵ Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015.



Os instrumentos de compras públicas podem ser aperfeiçoados de forma a melhor atender às populações mais vulneráveis do Brasil rural?

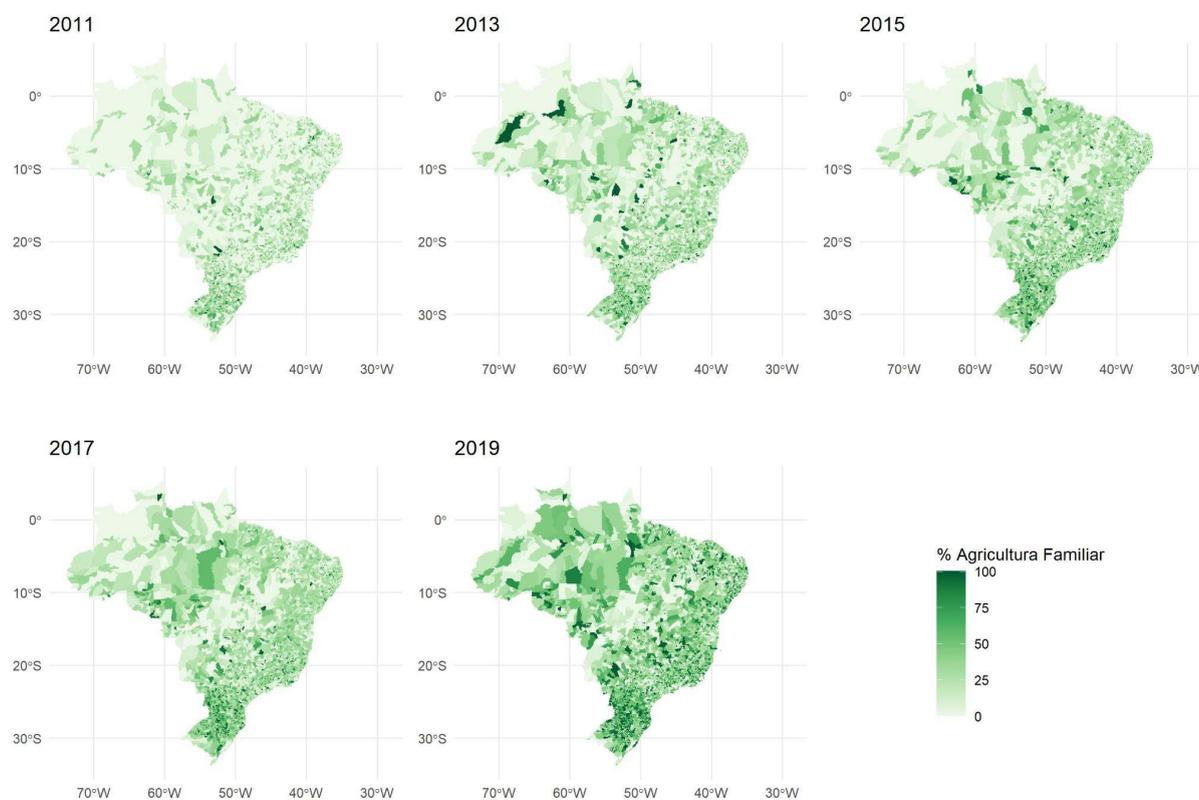
A breve síntese sobre a concepção das compras públicas de alimentos da agricultura familiar no Brasil apresentada anteriormente é um requisito necessário para (i) demarcar o meio século de construção das compras públicas de alimentos da agricultura familiar no país; (ii) explicitar que apesar dos poucos avanços das três primeiras décadas desta história, as compras públicas de alimentos enquanto fomento concomitante da segurança alimentar e nutricional e da inclusão produtiva retornou ao debate reiteradas vezes; (iii) e evidenciar que o propósito da política é atender as populações mais vulneráveis, tanto via acesso à alimentação, quanto via fomento à renda dos pequenos produtores. Cabe agora identificar como a política pode ser aperfeiçoada na direção de cumprir seu propósito.

O PNAE e o PAA/PAB se consolidam como instrumentos de aumento da renda dos agricultores familiares, combate à pobreza no rural, aumento do dinamismo econômico local e regional, e consequente promoção de segurança alimentar e nutricional (Sambuichi et al., 2020, Perin et al., 2022, Elias et al., 2019). Perin et al. (2022) identificou que o PAA/PAB impulsionou a diversificação tanto de culturas quanto da alimentação nas propriedades, atrelada ao reconhecimento e valorização da cultura alimentar local. Ainda no que se refere ao PAA/PAB, Sambuichi et al. (2022) corrobora com os argumentos supracitados ao identificar impacto positivo do programa na renda dos agricultores contemplados, bem como a redução da especialização produtiva. Tal qual o PAA/PAB, estudos identificaram efeitos positivos do PNAE sobre a renda dos agricultores familiares contemplados e o desenvolvimento local (Elias et al., 2019; Ribeiro et al., 2013; Wittman & Blesh, 2017).

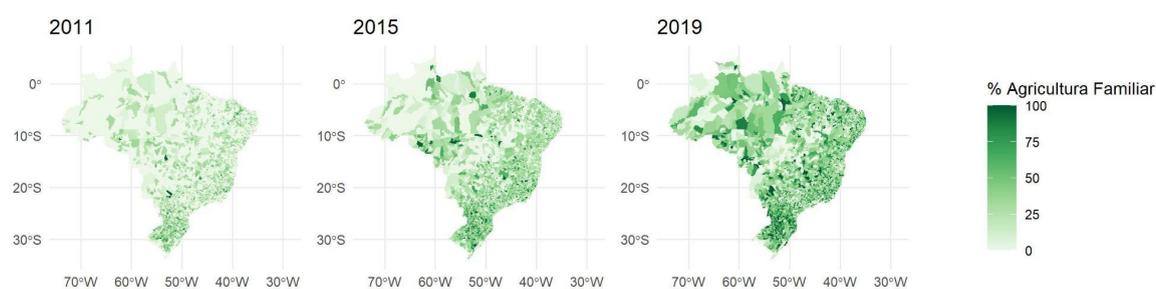
A quantidade de recursos despendida pelos municípios (Figura 1) e estados (Figura 2) em compras da agricultura familiar tem se ampliado vagarosamente, porém, continua ao longo do tempo pelo PNAE, ao menos até 2019. Os valores disponibilizados para compras via PAA/PAB, por sua vez, retraíram de acordo com dados disponíveis no Ministério da Cidadania. O que pode não representar corretamente a realidade, visto que os dados do PAA/PAB não são disponibilizados de forma agregada. Assim como, em função da atuação dos estados, municípios e compras institucionais federais (a exemplo de grandes aquisições provenientes das forças armadas) em cobrir a lacuna deixada pelo PAA/PAB.



Figura 1 - Percentual de compras da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de 2011 a 2019



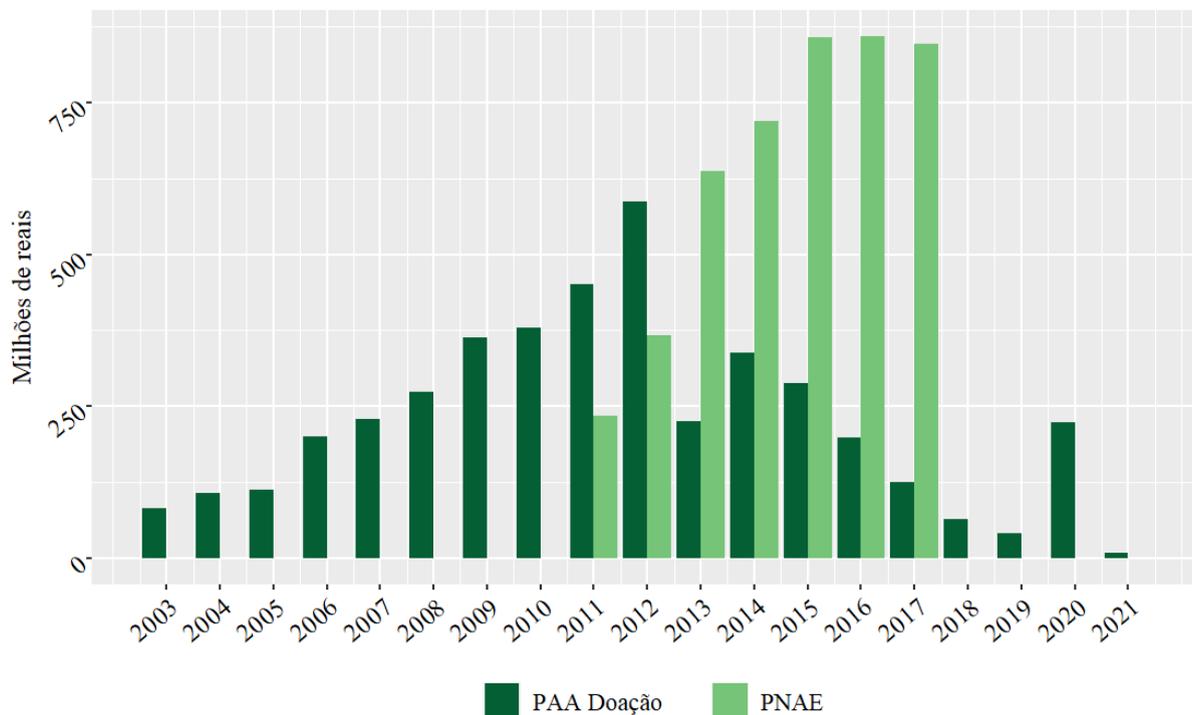
Opção 2



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do FNDE (2021).



Figura 2 - Valores totais de compras de produtos da agricultura familiar pelo PNAE (municípios e estados) de 2011 a 2017* e PAA/PAB Doação de 2003 a 2021.



*Dados sobre o PNAE referentes aos anos 2018 e 2019 foram disponibilizados temporariamente pelo FNDE com valores R\$ 1,2 bilhões (35,4% do total do repasse) e R\$ 1,8 bilhões (36,9% do total do repasse) de destinação para compras de produtos da agricultura familiar, respectivamente. Tais valores não estão dispostos no gráfico, pois, o FNDE os retirou da base de dados online, o que possivelmente pode significar uma necessidade de revisão de tais informações. Nos anos de 2014 a 2017 o percentual de compras da agricultura familiar em relação ao total do repasso do PNAE foi relativamente estável em torno de 21%.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do FNDE (2021) e MDS (2022).

A continuidade na ampliação das aquisições do PNAE e a reação de outros órgãos, governos e entidades em ocupar o espaço deixado pelo PAA/PAB reafirma a relevância estratégica das compras públicas de alimentos. No entanto, os bons resultados e a boa receptividade dessas políticas pelos governos, sociedade civil e movimentos sociais não significam que elas não apresentam fragilidades. As diretrizes adotadas tanto pelo PNAE, quanto pelo PAA/PAB, que preveem tanto a inclusão produtiva de grupos vulneráveis, quanto impulso a sistemas produtivos mais sustentáveis, não são sequer monitoradas. Não há dado consolidado sobre quantos assentados, indígenas e quilombolas participam das compras institucionais. Bem como, não se sabe quantos produtos orgânicos e/ou agroecológicos são adquiridos pelos diferentes entes governamentais. Isso ocorre mesmo com a existência destes dados.

Tanto o PNAE quanto o PAA/PAB requerem dos agricultores o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que substitui a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), para efetivar a compra enquanto aquisição de alimentos da agricultura familiar. Os cadastros de CAF/DAP (dados



deixam de ser DAP e passam a ser CAF em meados de 2022), por sua vez, dispõe de dados do agricultor o identificando enquanto quilombola, indígena, assentado e uma série de outras classificações. Ambos os programas também dispõem de informação sobre o alimento ser ou não orgânico e/ou agroecológico. No entanto, seguimos sem dispor desta informação para a avaliação e o monitoramento das políticas públicas, o que inviabiliza o desenho de melhores estratégias para atingir o público que é prioritário frente às diretrizes das políticas.

A identificação da vulnerabilidade socioeconômica entre os agricultores familiares que ofertam para as compras públicas é mais desafiadora, porém, também é possível e deveria receber maior atenção do ponto de vista da captação de informações de qualidade. Hoje é possível obter informações socioeconômicas parciais a partir da CAF/DAP e de parte dos agricultores a partir do Cadastro Único. No entanto, cabe aprimorar a captação de informação para identificar (i) qual é a modalidade de compra pública mais acessada pelos agricultores mais vulneráveis; (ii) agricultores vulneráveis ofertaram continuamente às compras públicas; (iii) houve mudança socioeconômica dos agricultores vulneráveis que ofertaram continuamente às compras públicas. A resposta destas três perguntas é fundamental para o dimensionamento e a ampliação da inclusão produtiva da agricultura familiar nos programas de compras públicas.

No momento, a percepção é de que a compra direta efetuada pelos programas de aquisição de alimentos (federal, estadual e municipal) tem melhores condições de acessar agricultores em maior vulnerabilidade. A razão estaria nos desafios no planejamento da produção e logísticos enfrentados pelos agricultores familiares mais vulneráveis. As entregas à alimentação escolar apresentam o desafio de uma produção contínua e diversificada para entregas que, muitas vezes, são feitas ponto a ponto nas escolas. A complexidade envolvida pela alimentação escolar é apontada como a razão que afasta muitos agricultores das chamadas públicas. A compra direta, por sua vez, apresentaria menor complexidade enquanto primeiro contato do agricultor com a compra pública de alimentos.

Dificuldades enfrentadas na promoção de inovações na ampliação do uso de instrumentos de compras públicas para a inclusão econômica e produtiva das populações rurais vulneráveis

O instrumento de compras públicas enfrenta três obstáculos principais para alcançar as populações rurais mais vulneráveis. Nos quais estão incluídos a insuficiência de políticas públicas complementares; as fragilidades na governança; e a ineficácia, ausência ou necessidade de regulamentação da legislação vigente.

i. A insuficiência de políticas públicas e ações complementares

O acesso às políticas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar, apoio técnico para o



planejamento da produção, o acesso aos mercados, crédito e a extensão rural, são, muitas vezes, condição necessária para que os agricultores mais vulneráveis acessem as compras públicas. Bem como, a presença da aquisição pública de alimentos gera demanda pelas mesmas políticas públicas complementares e por adaptações tecnológicas (Grisa, Caldas & Avila, 2018). Tais políticas evidenciam os obstáculos que distanciam os agricultores familiares, em toda a sua heterogeneidade, da oferta de alimentos para o mercado formal. Neste ambiente, o salto do agricultor da informalidade para a formalidade exige investimentos que não necessariamente são pagos com retornos acima dos custos, devida a própria forma de inserção dos agricultores nos mercados, mesmo que de compras institucionais. O desafio é identificar quais as configurações de políticas públicas são necessárias, levando em consideração as condições regionais desiguais do país, e colocá-las à disposição dos agricultores de forma ampla e acessível.

ii. *Fragilidades na governança das políticas*

O segundo maior obstáculo são as fragilidades na governança frente à legislação referente às aquisições de produtos da agricultura familiar, observáveis principalmente nos recursos insuficientes; insuficiente fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das políticas, descompasso entre compra e pagamento, descontinuidades na demanda, poucos esforços na introdução de itens orgânicos, sociobiodiversos e alimentos produzidos por assentamentos e comunidades tradicionais que devem ter prioridade na compra, e insuficiente fiscalização do cumprimento da legislação. Ainda mais, nos desdobramentos destas fragilidades na governança em si, ou seja, nos arranjos institucionais articulados em torno da política.

Uma vez que a gestão falha em operacionalizar as compras, seja atrasando pagamentos, descontinuando a demanda, ou alterando a demanda sem a devida comunicação com os fornecedores, se observa tanto insegurança, quanto, no limite, piora na condição socioeconômica do agricultor familiar. Sobretudo tendo em vista que o longo período entre o investimento na plantação e a colheita para obtenção do pagamento pelos produtos obtidos, característica da produção de alimentos, faz com que, não raro, o agricultor precise recorrer a empréstimos. De forma que, eventuais atrasos no pagamento possam incorrer em inadimplências e endividamento (Rossetti, da Silva & Winnie, 2016).

No que se refere à insuficiência dos recursos, esta é amenizada no caso do PNAE, pois, há uma previsão de recursos e obrigatoriedade de compras. Porém, alternâncias de gestão e a defasagem na correção dos valores repassados pelo governo federal (o último reajuste foi realizado em 2017) impacta a capacidade de aquisição de prefeituras e estados cujos recursos próprios são restritos. O PAA/PAB, como já discutido, é uma incógnita por se tratar de uma despesa discricionária, não obrigatória, e sensível às decisões da gestão vigente. Políticas públicas que se propõe fortalecer agricultores em vulnerabilidade social não pode ter como característica a instabilidade na sua atuação.



Ademais, a compra pública de alimentos exige uma articulação para sua execução e, em função disso, espaços com participação de organizações de agricultores, órgãos públicos e sociedade civil que se desdobraram na organização da oferta por parte dos agricultores (Grisa, Caldas & Avila, 2018). Porém, há uma disparidade marcante entre os municípios, estados e governo federal, tendo havido uma fragilização destes espaços, em especial no último quinquênio. Tal disparidade incorre na ausência ou insuficiência destes espaços de governança, prejudicando a necessária articulação coletiva para definir aspectos básicos para a operacionalização das políticas de compras. A exemplo da definição dos itens a serem demandados, destacar a disponibilidade dos alimentos conforme sazonalidade e região, possibilidades de substituição entre os itens demandados e definição de preços adequados a serem pagos pelos alimentos. Bem como, da seleção dos agricultores conforme os critérios de priorização previstos nas legislações de compras públicas vigentes.

iii. *Lacunas ou ineficácia da legislação estruturante dos programas*

A morosidade, ineficácia e falta de regulamentação, aprimoramento, das leis vigentes e a necessidade de novos instrumentos é evidenciado quando se observa a presença de determinações legais que não é sequer conhecido pelo público-alvo. A exemplo do decreto federal de 2015⁶ que prevê destinação de 30% dos recursos das compras de alimentos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para compras de produtos da agricultura familiar, mas desde então foi pouco efetivo na realização de compras. Como também, da normativa que visa a priorização de compras de assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas e de produtos orgânicos e agroecológicos, cujos resultados não são monitorados, fazendo com que não se saiba a dimensão, a localização e as características das compras destes itens.

Tento isso em vista, um melhor entendimento do encaixe entre política e público alvo dá elementos para que futuras regulamentações sejam mais assertivas. Além disso, o histórico de receptividade das compras públicas de alimentos pela sociedade civil e gestão pública, sem evidente disparidade entre atores de diferentes posições político partidárias (Grisa, Elias e Thies, 2020), torna possível avançar na aprovação de legislações necessárias e regulamentação daquelas que já estão vigentes, desde que exista a articulação necessária entre os atores interessados.

Ao passo que foram destacadas as dificuldades enfrentadas pelas compras públicas de alimentos, cabe à seção seguinte apresentar inovações para transpor tais obstáculos.

⁶ Decreto nº 8.473, de 22 de Junho de 2015.



As políticas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar apresentaram como resultados aumento da renda e da diversificação da produção dos agricultores familiares envolvidos, e em melhorias na qualidade da alimentação ofertada pelo estado. Porém, a operacionalização das aquisições de alimentos da agricultura familiar pelos diferentes níveis de governo e programas tem casos de exemplar sucesso e insucesso, mesmo diante das mesmas diretrizes. Isso ocorre, pois, o cumprimento ou não de tais políticas depende, entre outros fatores, da presença ou não de políticas complementares tanto aos fornecedores da agricultura familiar, quanto das entidades executoras das compras; da configuração da governança local e da existência ou não de condições jurídico-normativas adicionais de apoio.

Em territórios onde as condições se encontram favoráveis, se faz presente a articulação entre entidades executoras da política, organizações de agricultores, conselhos locais, empresas de extensão rural, instituições de pesquisa e de ensino e políticas públicas complementares de apoio. Tal arranjo favorável viabiliza também a elaboração de instrumentos legais para a facilitação das aquisições. Desta forma, se faz presente no território uma demanda compatível com o potencial produtivo local, impulsionando itens de maior valor adicionado e sustentáveis com o intuito de fortalecer a produção local de alimentos sustentáveis.

No entanto, a fim de ampliar o sucesso das compras públicas de alimentos da agricultura familiar, é preciso dar atenção aos três grupos de atores envolvidos, agricultores familiares, entidades executoras das políticas e a sociedade civil que contempla o controle social.

Primeiro, no âmbito dos agricultores é preciso garantir um ambiente institucional em acordo com contratos que fortaleçam os agricultores familiares e suas organizações legitimadas socialmente, cujas compras públicas ofereçam preços adequados às realidades regionais, além de **políticas públicas** que ampliem as condições de apoio (a exemplo de crédito e assistência técnica), de forma a fomentar uma maior inserção e permanência das famílias de agricultores familiares nas possibilidades de compras institucionais. O fortalecimento dos agricultores ganha força ao se fazer valer a priorização de compras de assentados, indígenas e quilombolas, de produtos da sociobiodiversidade, agroecológicos e orgânicos, bem como no avanço nos (i) critérios para melhor incluir os agricultores de forma a valorizar sua relação histórica com as comunidades/territórios; (ii) e adaptação das condições jurídico-normativas para melhor contemplá-los, o que inclui uma ampliação da lista de itens da sociobiodiversidade e condições de compra adaptadas em territórios indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais, principalmente quando os produtos adquiridos tem como intuito alimentar o próprio povo. Assim como, a partir de projetos especiais interdisciplinares de compras para garantir



a inclusão produtiva de agricultores vulneráveis e o cumprimento da legislação vigente, como também a abertura de espaço de participação dos agricultores no aprimoramento da mesma.

Segundo, no que se refere às entidades executoras, é preciso as tornar corresponsáveis pela disponibilização de (i) informações sistematizadas e atualizadas sobre quais alimentos são produzidos e/ou dispõe de potencial de produção por região, quais agricultores produzem e dispõem de potencial de produzir; (ii) um painel de preços, para que a demanda seja capaz de impulsionar uma produção sustentável e, quando possível, com maior valor agregado; (iii) sistemas automatizados de compras para entidades executoras com maior volume de recursos a serem geridos como meio de agilizar as compras e dar maior clareza ao processo.

Terceiro, quanto à sociedade civil ao controle social, responsabilizar as entidades executoras a disponibilizar informações sobre as compras públicas já realizadas e regulamentar a legislação de forma a melhor delimitar quais as justificativas aceitáveis para o não cumprimento da legislação para cada região. Ademais, definir organizações, incluindo as entidades executoras, enquanto responsáveis para promover formação continuada e garantir apoio no monitoramento e na fiscalização via estruturas governamentais que disponibilizem pessoal para atuar com função de monitoramento e fiscalização.

O conjunto de instrumentos jurídicos disponibilizados ao longo das últimas duas décadas abriu espaço para uma acelerada proposição e aprovação de legislações estaduais e municipais que ampliam o alcance da compra pública de alimentos da agricultura familiar. Isso se deu diante da receptividade que a política tem interinstitucionalmente, pela sociedade civil, movimentos sociais e pelos diferentes polos do espectro político. Cabe aproveitar os espaços de diálogo em uma conjuntura de discussões sobre sustentabilidade, segurança alimentar e nutricionais e inclusão produtiva e social para o avanço e aprimoramento da legislação e proposição de novos instrumentos jurídicos para ampliar as compras públicas em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal). Sendo possível, desta forma, ampliar a inclusão de agricultores socioeconomicamente vulneráveis e de alimentos provenientes de sistemas de produção sustentáveis. Além disso, cabe utilizar tais espaços para avançar na articulação da ampliação de políticas públicas complementares e ajustes na governança.

Não se sabe hoje em que proporção as compras públicas abrangem agricultores familiares vulneráveis, o que se sabe sobre o tema está distribuído em estudos de caso, que notadamente relatam casos de sucesso das políticas. Não se sabe ao certo se ao longo do tempo aumentou ou diminuiu a compra de alimentos dentro dos critérios de priorização das políticas, ou seja, não se sabe hoje a participação relativa das compras de itens de assentados, indígenas e quilombolas, e de itens da sociobiodiversidade, agroecológicos e orgânicos. O desafio que se impõe é partir dos casos de sucesso



para buscar amplificar o alcance da política em termos de inclusão produtiva e, em paralelo, avançar no monitoramento e avaliação da política de forma a dimensionar quantos foram que quem são os agricultores vulneráveis incluídos até hoje, como também em que medida as compras públicas já impulsionaram sistemas produtivos que promovem uma alimentação saudável e sustentável, e qual é o potencial de ampliação da abrangência (número de agricultores vulneráveis atendidos) e qualidade (valor destinado e tipo de sistema produtivo estimulado) da política pública.

Anexo 1. Inovações para transpor os obstáculos: casos exemplares

Os desafios que se impõem na operacionalização das compras públicas não são novidade. No Quadro 1 sintetizamos alguns exemplos de estratégias, alguns mais e alguns menos inovadores, mas todos ilustram caminhos promissores para enquanto estratégias de superação dos obstáculos.

Quadro 1. Estratégias de superação dos obstáculos impostos às compras públicas de alimentos da agricultura familiar

Obstáculos enfrentados		Exemplo de inovação para enfrentar os obstáculos	Resultados obtidos pelos exemplos de inovações	Limites persistentes e/ou desafios remanescentes	Que fazer para superar os limites?
<i>A insuficiência de políticas públicas e ações complementares</i>	Falta de apoio técnico à produção	Articulação de consórcios e associações de municípios são estratégias que viabilizam o apoio técnico necessário aos agricultores familiares e a articulação da oferta de produtos diversificados e nutricionalmente adequados provenientes da agricultura familiar local e regional. Consórcios tem atuado na ampliação da abrangência dos selos de inspeção municipal (Conagreste);	Capacitação dos agricultores familiares para ofertar alimentos em mercados formais, com foco em itens que dispõem de maior valor agregado.	O acesso à assistência técnica e extensão rural é insuficiente, principalmente para agricultores familiares vulneráveis. No Brasil 18,2% do total dos agricultores familiares recebem orientação técnica, na região Sul o percentual é bem superior e, mesmo assim, insuficiente, de 48,9%. A situação dos agricultores familiares com valor da produção de até R\$25 mil é bem distinta, apenas 10,0% dos agricultores familiares recebem nacionalmente e no Sul do país o percentual é de 23,6%. Nestas condições até o acesso ao cadastramento enquanto agricultores familiares pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), pré-requisito para acessar as políticas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar, é dificultado.	<ul style="list-style-type: none">○ A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (Pnater) tem como diretriz a inclusão social, a consolidação das estratégias de desenvolvimento rural sustentável e o fomento da produção de tecnologia e conhecimento (MDA, 2004). Cabe fortalecer a Pnater, o Sistema Brasileiro de ATER (SIBRATER), as empresas estaduais e as articulações municipais de ATER através de capacitação dos extensionistas a partir das diretrizes do Pnater; ampliação dos quadros de agentes nos três níveis de governo e incluir a ATER digital como estratégia de ampliação do alcance da ATER (atrelada à inclusão digital dos agricultores familiares). Bem como, respeitar as condições e especificidades regionais para atuação da assistência técnica, condicionada à ampliação do número de famílias assistidas e ao aumento da renda oriunda da agricultura familiar;○ Fomento a projetos interinstitucionais realizados por equipe de assistência técnica interdisciplinar para promoção de inclusão produtiva de agricultores em situação de pobreza e extrema pobreza em associação com organizações e instituições de assistência técnica, pesquisa e ensino.
		Oferta de apoio técnico aos agricultores familiares para a transição agroecológica (MPA, 2022).			



Obstáculos enfrentadas		Exemplo de enfrentar o			Que fazer para superar os limites?
	Falta de apoio técnico à gestão das compras públicas: <i>desconhecimento da gestão pública sobre a produção agropecuária e agroindustrial da agricultura familiar</i>	Visitas dos agricultores às entidades executoras das políticas (prefeituras, estados, forças armadas, etc.) para a apresentação de produtos da agricultura familiar; e convite para que participem das atividades dos agricultores (MST, 2019).	Adaptação das chamadas públicas aos produtos ofertados pelos agricultores familiares	A execução de compras de alimentos nos municípios enfrenta dificuldades operacionais recorrentes em função do desconhecimento pela gestão de compras sobre quais os itens a agricultura familiar tem a oferecer, quais são os itens passíveis de substituição, em que quantidade e em que período (em função da sazonalidade). Por vezes a entidade executora tem interesse de adquirir, mas seu quadro técnico não tem uma orientação clara sobre quais alimentos demandar e a que preço (buscas de preço em períodos específicos do ano não raro geram distorções em função da sazonalidade) para atrair os agricultores locais.	Disponibilizar documento atualizado e regionalizado para consulta da gestão pública com: informações sistematizadas sobre quais alimentos e com suas respectivas opções de substituição (em caso de evento climático/perdas por razões diversas) demandar; em que quantidades; quais os períodos do ano; e a que preço (painel de preços). Informações sistematizadas sobre a produção agropecuária da agricultura familiar já existem; e é possível cruzar tais informações com dados socioeconômicos destes agricultores, com a disponibilidade por produto (destacando itens sociobiodiversos e agroecológicos/orgânicos) regional e conforme sazonalidade (bases de dados CAF/DAP; outros). Assim como, mapeamentos edafoclimáticos permitem indicar produtos a serem melhor explorados por território.
<i>Fragilidade da governança das políticas</i>	Recursos insuficientes	Leis estaduais e municipais passaram a permitir a aquisição de produtos da agricultura familiar via chamada pública com recurso público estadual e municipal (Grisa, Avila & Cabral, 2021; Caldas & Nonato, 2013).	A redução do valor real disponível para a aquisição de produtos da agricultura familiar por parte do governo federal via PAA doação simultânea e PNAE teve como reação a articulação de legislações estaduais que ampliam o alcance da venda de produtos da agricultura familiar para diferentes níveis de governo.	A articulação de novas legislações não garante que se revertam em valores adicionais de compras.	A ampliação do volume total de recursos para a compra de produtos da agricultura familiar requer regulamentar as leis vigentes e formular legislação adicional de forma a tornar obrigatório o direcionamento de 30% de todo recurso público gasto com alimentação para compras de agricultura familiar (nível municipal, estadual e federal). Assim como, tornar os mercados institucionais, de fato, inovadores na construção de contratos que criem condições de reprodução material dos agricultores trabalhando, inclusive, com políticas de preços mínimos regionais.
	Insuficiente fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das políticas: <i>principalmente no que se refere ao descumprimento do percentual mínimo de compras; descumprimento das prioridades.</i>	Projetos de pesquisa sobre o PAA e PNAE foram realizados e/ou estão em curso com o objetivo de disponibilizar a avaliação das políticas e evidenciar a viabilidade do monitoramento sistemático das mesmas (Sambuichi, 2022)	Os projetos de pesquisa evidenciam a existência e viabilidade de análise sistemática de dados federais para que se observe de imediato quais são as características e localização de produção dos agricultores familiares que fornecem aos programas de compras públicas, permitindo ações automatizadas de fiscalização e monitoramento. Bem como, permite a articulação de bancos de dados socioeconômicos e de produção para que se identifique territórios prioritários de atuação.	O PNAE e o PAA/PAB dispõem de bases de dados com informações sobre os itens adquiridos por agricultor familiar e/ou organização de agricultores familiares. Tais bases de dados dispõem de identificador individual do agricultor (CPF) e/ou do produtor rural (CAF/DAP) que permitem a identificação da localização do produtor e se o produtor se enquadra como indígena, quilombola ou assentado, além de demais possíveis análises. No entanto, tais bases não são utilizadas para a fiscalização, controle e monitoramento sistemático das políticas.	Adicionar aos sistemas de prestação de compras um mecanismo automático de geração de relatório de monitoramento de forma que o não cumprimento de critérios obrigatórios e de critérios de priorização previstos em lei gerem alerta para que uma fiscalização ocorra. Tal sistema deve incluir uma checagem automática de justificativa (se houver) para o não cumprimento da legislação, e subsequente apuração de eventuais irregularidades. A aquisição de agricultura familiar em si não garante a inclusão produtiva de agricultores familiares vulneráveis socioeconomicamente, de comunidades tradicionais e assentamentos, bem como a ampliação da demanda por produtos agroecológicos e da sociobiodiversidade. Apenas o monitoramento e a fiscalização podem abrir espaço para identificar como melhor direcionar as políticas.



Obstáculos enfrentadas	Exemplo de enfrentar o			Que fazer para superar os limites?
<p>Insuficiente incentivo à inclusão produtiva: <i>falta de agilidade e clareza nas aquisições; insegurança dos fornecedores quanto à continuidade da demanda e dos prazos de pagamentos</i></p>	<p>A forma encontrada pelo governo do estado do Paraná para simplificar as aquisições de produtos da agricultura familiar diante da dificuldade de operacionalizar o grande volume de compras foi implementar um sistema online de cadastramento das cooperativas com informações sobre a disponibilidade de alimentos (quantidade e período do ano) e de locais para a entrega (FUNDEPAR, 2022). Sistema de assemelha ao sistema de registro de preços adotados enquanto ao procedimento de licitação.</p>	<p>Agilidade, precisão e clareza na seleção das cooperativas e na aquisição de alimentos. Permite demandas adicionais ao longo do ano. Assim como, estimula a adesão de cooperativas menores (e, a constituição de novas cooperativas) em função da possibilidade de escolha da escola/município de entrega dos alimentos.</p>	<p>Sistemas online requerem recurso de desenvolvimento e implementação, conectividade (entre sistemas entre municípios e estados para garantir escala no uso das informações) e critérios claros de priorização. Os dois últimos itens são melhor desenvolvidos abaixo.</p>	<p>Fomento e articulação nacional para que sistemas online de compras sejam implementados em cidades de grande porte e estados. Bem como, fomento à formação de agricultores familiares/organizações de agricultores para o uso de tais ferramentas.</p>
	<p>A Mesa Permanente de Diálogo Catrapovos Brasil foi instituída em 2021 pelo Ministério Público Federal, enquanto estratégia de fomento à compra de alimentos produzidos de forma tradicional em escolas indígenas e de comunidades tradicionais em todo o país. O grupo discute os entraves, desafios e as formas de viabilizar as compras públicas de itens tradicionais produzidos em comunidades e aldeias, a fim de garantir o cumprimento da obrigatoriedade determinada por lei de aquisição de, no mínimo, 30% de produtos alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar, além de garantir o direito de povos indígenas e comunidades tradicionais à alimentação escolar adequada, associada à produção e à cultura locais (CATRAPOVOS, 2022).</p>	<p>O Ministério Público Federal instituiu a partir da iniciativa Catrapovos um conjunto de notas técnicas para viabilizar a compra direta de produtores indígenas e de comunidades tradicionais locais, facilitando seu acesso à política pública de alimentação escolar. Incentiva o consumo de itens produzidos de forma tradicional pelos alunos das aldeias e comunidades, garantindo-lhes uma alimentação adequada aos seus processos produtivos e à sua cultura. Cria, ainda, espaços de diálogo entre os representantes de órgãos públicos e a sociedade civil (MPF, 2023).</p>	<p>Para a aquisição de alimentos, cabe aos povos indígenas a realização do levantamento de sua produção e da disposição da documentação exigida, processos estes que podem representar uma dificuldade inicial. Ademais, há por parte das instituições governamentais dificuldade em executar as compras diretas, devido ao reduzido quadro de funcionários e de verba disponível, dificuldade de diálogo entre diferentes atores e a existência de normas e procedimentos inadequados/descontextualiza dos previstos pela política pública. (MAPA, 2020). Desse modo, a replicação da inovação e a operacionalização das compras diretas em aldeias e comunidades tradicionais de diversos estados e municípios é limitada.</p>	<p>Organizar grupos de trabalho, a exemplo da Catrapovos, para a formulação de legislações adequadas às diversas realidades locais amplifiquem a atuação de grupos vulneráveis até então pouco contemplados pela política, potencializando a capacidade das compras públicas de alimentos de gerar inclusão produtiva.</p>
<p>Falta de clareza em relação aos critérios de</p>	<p>Pontuação segundo os critérios de prioridade determinado pelo FNDE e critérios de desempate</p>	<p>Transparência na seleção das cooperativas a se tornarem fornecedoras; e estímulo à participação de grupos</p>	<p>Os critérios de priorização voltados às compras públicas de agricultura familiar vigente preconiza compras</p>	<p>o Fortalecer critérios que valorizem a relação histórica das comunidades/territórios enquanto mecanismo de seleção dos fornecedores da agricultura familiar;</p>



Obstáculos enfrentadas	Exemplo de enfrentar o			Que fazer para superar os limites?
seleção de fornecedores da agricultura familiar e insuficiência na inclusão produtiva de grupos vulneráveis	<p>elaborados pela Unidade executora. A cooperativa ganha uma pontuação de acordo com quantos agricultores possuem CAF/DAP que os identificam enquanto grupo prioritário, se ofertam alimentos orgânicos e/ou agroecológicos e qual o seu estrato geográfico. A pontuação classifica a cooperativa perante as demais. Adicionalmente, a presença de CAF/DAP cujo titular é mulher é utilizado como um dos critérios de desempate (FUNDEPAR, 2022).</p> <p>Instituição de “lista de espécies nativas da sociobiodiversidade de valor alimentício, para fins de comercialização <i>in natura</i> ou de seus produtos derivados” no âmbito do PAA, Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio), PNAE e outros (Portaria Interministerial nº 284, de 30 de maio de 2018).</p>	<p>vulneráveis nas cooperativas e de maior participação de mulheres.</p> <p>Ao definir quais produtos são da “sociobiodiversidade” tem-se como resultado o amparo legal para a priorização das aquisições de tais itens e a possibilidade de monitoramento e fiscalização de tais compras.</p>	<p>locais de assentamentos e comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, alimentos agroecológicos/ orgânicos e organizações formais⁷. No entanto, a seleção de cooperativas via quantitativo de CAF/DAP facilita a difusão de organizações criadas por interesses alheios ao da comunidade/território. Há relatos nas visitas de campo que atestam a constituição de cooperativas com CAF/DAP negociados por meio de facilitações na aquisição de créditos bancários e públicos.</p> <p>A lista de espécies presente na Portaria Interministerial nº 284, de 30 de maio de 2018 foi resultado de grande esforço interdisciplinar, que, porém, deve ser continuado. A lista deve ser continuamente atualizada para inserir novos itens vegetais e deve avançar para inserir itens animais, que ainda não estão contemplados. A não identificação de espécies de peixes nativos de cada região é um obstáculo para impulsionar a inserção destes itens nas compras públicas. A construção social da alimentação no Brasil tem formas históricas que muitas vezes coloca em contradição processos ligados diretamente com povos originários e novos tipos de organização social continuamente estabelecidos após o processo de colonização. Cabe às compras institucionais também trabalhar com estas possíveis sínteses regionais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adicionar critérios relacionados à renda e articular políticas como a de microcrédito do Pronaf à aquisição institucional de alimentos; ○ Priorizar o envolvimento de mulheres se valendo de experiências bem sucedidas de compras públicas como a do Quênia (Borelli et al., 2021) e do próprio Brasil, onde foi identificada melhora na qualidade e diversidade dos alimentos com a inserção de mulheres enquanto fornecedoras (Siliprandi & Cintrão, 2021); e jovens enquanto fornecedores, também associado às ações de apoio à equidade de gênero e à permanência no campo. <p>Formação de equipe permanente para realizar esforço interdisciplinar, inspirado no que fora feito na elaboração da lista da Portaria Interministerial nº 284, de 30 de maio de 2018, na atualização da listagem de itens da sociobiodiversidade com o intuito de fomentar o consumo local destes itens via compras públicas e em demais mercados. Tal como, garantir a divulgação da lista de itens da sociobiodiversidade atrelada a informações nutricionais e socioambientais, tornando os produtos da sociobiodiversidade “atraentes” às famílias da agricultura familiar em termos de garantia de renda em relação aos outros produtos.</p>
Insuficiente efetividade dos espaços de participação e controle social	Parte das fragilidades ⁹ enfrentadas pelos conselhos de alimentação escolar (CAEs) é amenizada pela presença, em alguns territórios, dos Centro Colaborador em Alimentação	A formação continuada de conselheiros, as visitas técnicas e a produção científica dos CECANEs geraram um efeito qualitativo no aprimoramento do PNAE.	O aprimoramento das compras públicas de alimentos requer participação social a partir dos territórios onde o alimento é adquirido e consumido. No entanto, a sociedade civil, mesmo	Promover formação continuada para a sociedade civil (agricultores familiares, comunidades rurais, demais atores) nos territórios para ocupar os espaços de controle social para uma atuação participativa e efetiva. Isso pode ser feito a partir do fortalecimento de espaços existentes (como

⁷A priorização é por aquisições de produtos advindo de assentamentos e comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, alimentos agroecológicos/orgânicos e organizações formais (nessa ordem) no próprio município onde se localizam as escolas; a mesma ordem de priorização é aplicada para a região caso não tenha oferta local; bem como para o estado e país (Lei nº 11947, de 16 de junho de 2009).

⁹Os conselhos de alimentação escolar (CAEs) existem obrigatoriamente em todos os municípios, mas não raro a fiscalização da aplicação dos recursos; da qualidade dos produtos, e das boas práticas sanitárias e de higiene, que são atribuições do CAE, não ocorrem. Isso ocorre por diversos motivos, que inclui desinteresse da sociedade civil, desconhecimento das atribuições por parte dos conselheiros e a ocupação do espaço por articulações políticas locais.



Obstáculos enfrentados		Exemplo de enfrentar o			Que fazer para superar os limites?
	instituídos: <i>conselhos pouco atuantes</i> ⁸	e Nutrição Escolar (CECANEs) que se propõem a prestar assessoria científica, técnica e operacional ao FNDE, estados e municípios por meio de ações como a formação continuada de conselheiros.		aquelas inseridos em conselhos de segurança alimentar, desenvolvimento rural e sustentável e alimentação escolar não dispõem de formação para apreenderem suas atribuições e de informações atualizadas e sistematizadas ao nível local para realizar um monitoramento e fiscalização efetiva.	os CECANes) e no redimensionamento destes mesmos espaços para que se efetive sua territorialização em todos os municípios do país, pra além dos municípios sedes de Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. As funções de monitoramento e fiscalização requerem pessoal (recurso humano) alocado permanentemente para a geração de relatórios de acompanhamento.
	Falta de articulação entre atores e organizações para operacionalização das políticas	Organização de seminários interinstitucionais para promover a compra de produtos da agricultura familiar, a exemplo da articulação recente de seminários entre Sebrae, Conab, governo do Estado Rio Grande do Norte, Forças Armadas e outras entidades junto à organizações ligadas à agricultura familiar como a CECAFES-RN.	Espaços de encontro entre atores promovem o diálogo, e, por vezes, da efetuação de compras. A CECAFES-RN foi bem sucedida tanto em estabelecer uma relação enquanto fornecedora junto ao estado do Rio Grande do Norte, quanto junto às Forças Armadas por intermédio dos encontros realizados.	A gestão das compras públicas de alimentos é responsável pela listagem de itens demandados e pela execução das compras. Em muitos territórios a rotatividade de funcionários (seja por mudança de gestão ou pelo pedido de transferência, ou exoneração do funcionário) significa uma ruptura das relações construídas entre gestão de compras e agricultores familiares. As relações estabelecidas por intermédio de seminários, encontros e outros espaços é fundamental, mas insuficiente para promover oferta continuada de alimentos.	Estabelecer estratégias institucionais formais e duradouras de facilitação das compras públicas de alimentos da agricultura familiar a partir de trocas de experiências de articulações bem-sucedidas entre atores realizadas em encontros regionais, estaduais e nacionais. Exemplificando, as experiências de compra de produtos da agricultura familiar pelas Forças Armadas abrem espaço para a se discutir a possibilidade de tornar lei o decreto que estipula um percentual mínimo de destinação de recurso público federal para tais compras (Decreto nº 8.473, de 22 de Junho de 2015).
Lacunas e obstáculos jurídicos estruturantes e dos programas	Ausência de legislação em nível federal e em alguns estados, regiões e municípios	19 dos estados brasileiros dispõem de políticas estaduais de compras públicas de alimentos da agricultura familiar, sendo que em 12 deles as políticas estão em funcionamento (Grisa, Avila & Cabral, 2021) e inúmeros municípios seguiram o mesmo caminho, a exemplo de Apucarana-PR (Caldas & Nonato, 2013).	A existência da lei federal criou a prerrogativa para que estados e municípios criassem duas respectivas leis com relativa facilidade.	Estados e municípios dependem de articulação local para que as leis sejam criadas.	Disponibilizar uma ficha técnica orientadora para municípios e estados, seus respectivos gestores e sociedade civil, para facilitar o processo de interesse e trâmite das leis municipais e estaduais.
	Falta de regulamentação de leis vigentes	Na ausência de regulamentação da lei federal (Lei nº 11947, 2009) para dar efetividade e aprimoramento dos critérios de priorização o governo do estado do Paraná definiu critérios de seleção na chamada pública (FUNDEPAR, 2022) e constituiu-se a Mesa	Ampliação das aquisições da agricultura familiar.	A legislação vigente permite que entidades executoras aprimorem a operacionalização da política. No entanto, esse aprimoramento depende do interesse das entidades executoras. Modo que, não há a devida previsão legal de sanção para o	Proposição de regulamentação das leis vigentes incorporando recomendações como (i) designar às entidades executoras das compras públicas a responsabilidade de articular cartilhas orientadoras, painéis de preços ¹⁰ para consulta pelos responsáveis técnicos e colaborar na atualização de lista de sociobiodiversidade de cada território; (ii) fortalecer critérios de priorização que valorizem a relação histórica das

⁸ Conselheiros não dispõem das informações necessárias e/ou desconhecem as funções dos conselhos.

¹⁰Relatório da pesquisa de preço local ou regional, ou indicação de indexadores de preços para processos de chamadas públicas já estabelecidas.



Obstáculos enfrentados		Exemplo de enfrentar o	Que fazer para superar os limites?		
		Permanente de Catrapovos (já descrita anteriormente).		descumprimento da obrigatoriedade de destinação de no mínimo 30% dos recursos federais para a compra de produtos da agricultura familiar (a exemplo do Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015).	comunidades/territórios, atrelando a eles (a) novas prioridades, a exemplo de recortes de renda; e (b) constituição de instrumentos de monitoramento que viabilizem a fiscalização; (iii) melhor delimitar os critérios para o não cumprimento da legislação, exigindo da entidade executora (a) apresentação da relação dos produtores locais/regionais (número de famílias insuficiente), mapeamento regional da oferta de alimentos; e (b) o planejamento para comprar estadual no médio prazo, com a indicação de novos caminhos de mapeamento e compra; (iv) e designar atribuições de monitoramento e fortalecer centros colaboradores das compras públicas (a exemplo dos CECANEs).
Ineficácia da legislação em vigor	A instituição de CECANEs e organização de seminários interinstitucionais são exemplos de inovações realizadas para transpor a barreira da ineficácia da legislação, ou seja, da existência de uma legislação que é bem formulada no papel, mas não é posta em prática.	A ineficácia ocorre na ausência de condições para que a legislação seja posta em prática sem mediações que considerem as particularidades do território. A realização adaptações locais permite a operacionalização da lei de acordo com a produção agrícola disponível, e o planejamento de forma que a explorar as potencialidades produtivas dos territórios.	De forma análoga ao que foi discutido nos demais campos, a previsão em lei não garante seu funcionamento mesmo quando a lei é bem regulamentada. O funcionamento de muitos CAEs é pró-forma (não exercem as funções previstas na legislação) e os critérios de priorização não são, em regra, incorporados às chamadas públicas.	Cabe criar mecanismos de controle mais eficientes que viabilizem o cruzamento de dados pelo FNDE com relatórios consistentes e adequados à realidade local/regional em consonância com os CAEs.	



Agência Senado. Parlamentares pedem que TCU investigue R\$ 1,8 bi gastos com alimentos. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

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

Borelli, Teresa; Hunter, Danny; Wasike, Victor; Wasilwa, Lusike; Manjella; Aurillia. Linking farmers and schools to improve diets and nutrition in Busia County, Kenya. In: Swensson L, Hunter D, Schneider S, Tartanac F. Public Food Procurement for Sustainable Food Systems and Healthy Diets. FAO: Rome, Italy. 2021.

Caldas ED, Nonato RS. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. Revista do Serviço Público. Brasília 64 (4): 465-480 out/dez 2013.

CEPAL. Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica. 2022. Disponível em: <<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Chaves TH, Maneschy RQ, Barbosa WL. A aquisição de Alimentos para a Alimentação Escolar em Marapanim-Pa. Revista Agroecossistemas. 2017 Oct 12;9(1):147-56.

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

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

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION – FAO. Scalling up the Brazilian School Feeding model: using south-south cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean. Roma: FAO, 2014.

FUNDEPAR. Agricultura Familiar. Disponível em: <<https://www.fundepar.pr.gov.br/Pagina/Departamento-de-Nutricao-e-Alimentacao>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Grisa C, Avila ML, Cabral RD. A politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais do Brasil: atores e ideias na construção de sistemas alimentares sustentáveis. Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina. Cap. 16, p. 441-467. 2021.

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

Grisa C, Elias LD, Thies VF. Partidos políticos e participação da agricultura familiar na alimentação escolar: análise nos municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Sociedade e Estado. Set 4;35:605-30. 2020.

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

MAPA, Guia Prático: Alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais. PNAE Indígena no Amazonas, Brasília. 2020.



MPA. Movimentos do campo e da cidade pedem mais políticas públicas de incentivo à agricultura ecológica no Espírito Santo. Disponível em: <<https://mpabrasil.org.br/noticias/agroecologia-e-vista-como-alternativa-mas-deveria-ser-prioridade/>>. 2022. Acesso em: 18 nov. 2022.

MPF. Documentos e publicações - Catrapovos Brasil. Ministério Público Federal. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/catrapovosbrasil/documentos-e-publicacoes>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MST. Chefes de cozinha e representantes de prefeituras conhecem produção orgânica do MST. Disponível em: <<https://mst.org.br/2019/03/20/chefes-de-cozinha-e-representantes-de-prefeituras-conhecem-producao-organica-do-mst/>>. 2019. Acesso em: 16 nov. 2022.

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

PENSSAN. II VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, 2022.

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

Porrua P, Kazama DC, Gabriel CG, Rockenbach G, Calvo MC, Machado PD, Neves JD, Weiss R. Avaliação da Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a ótica do fomento da agricultura familiar. Cadernos Saúde Coletiva. 2020 Sep 18;28:426-37.

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

Rossetti FX, da Silva MV, Winnie LW. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. Segurança Alimentar e Nutricional. 2016 Dec 20;23(2):912-23.

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

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

Siliprandi, Emma; Cintrão, Rosângela Pezza. Challenges and opportunities for rural women in public purchasing programmes: case studies in Latin America and the Caribbean. In: Swensson L, Hunter D, Schneider S, Tartanac F. Public Food Procurement for Sustainable Food Systems and Healthy Diets. FAO: Rome, Italy. 2021.

Wittman, H., & Blesh, J.. Food Sovereignty and Foma Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil. Journal of Agrarian Change, 17(1), 81-105. 2017.



61º Congresso da
SOBER
Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

**AGROPECUÁRIA
DO FUTURO**
Tecnologia, Sustentabilidade e
a Segurança Alimentar

WORLD FOOD PROGRAMME - WFP. State of school feeding worldwide. Roma: World Food Programme, 2013.