EDIÇÃO
#04
OUTUBRO.2021

OBSERVATÓRIO
castanha-da-amazônia

BOLETIM DE POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS

Foto: Adriano Gambarini / OPAN

COMPRAS PÚBLICAS PARA A CADEIA DA CASTANHA

Nas últimas décadas, o Brasil tornou-se reconhecidamente um país inovador em políticas para a agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional (SAN). Isso se deu a partir da criação de importantes programas de apoio a esse público, incluindo os programas de compras e distribuição de alimentos como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Esses programas são componentes essenciais de um conjunto de políticas para a castanha e tantos outros produtos amazônicos que ajudam a formar a renda das famílias desse bioma. Eles representam oportunidades de inclusão produtiva, de valorização da cultura e dos produtos locais e também de segurança alimentar e nutricional para as populações extrativistas.

Ainda assim, apesar dos resultados alcançados, estes programas possuem limitações para gerar grandes estímulos na cadeia da castanha-da-amazônia, seja pelas dificuldades orçamentárias e de

execução por compradores públicos na Amazônia, seja pelas especificidades do produto, que possui uma dinâmica mais atrelada aos mercados privados[1].

A castanha-da-amazônia é um dos mais importantes produtos da bioeconomia amazônica e brasileira e está entre as três maiores cadeias do agroextrativismo para fins alimentícios no Brasil.[2] A cadeia tem enorme peso econômico, movimentando no mundo aproximadamente US$ 400 milhões por ano e gerando ocupação e renda para mais de 60 mil famílias de povos e comunidades tradicionais, mais de 100 organizações comunitárias como cooperativas, associações e agroindústrias[3] e mais de 60 empresas beneficiadoras e comercializadoras na Amazônia e em outras regiões do Brasil.[4]

Pelo seu caráter estratégico dos pontos de vista ambiental, social e econômico, a cadeia da castanha-da-amazônia necessita, para além da contribuição ativa dos atores econômicos e da sociedade civil,[5] de uma combinação inteligente de instrumentos regulatórios e políticas públicas adequadas às suas particularidades.

Nesse sentido, o Boletim de Políticas Públicas do Observatório Castanha-da-Amazônia (OCA) traz um resumo das principais questões relacionadas ao ambiente regulatório e políticas públicas relevantes para essa cadeia de valor, apresentando sua situação atual, desafios, oportunidades e perspectivas.

Nesta 4ª edição, o Boletim traz os principais pontos relacionados ao ambiente regulatório e às políticas públicas dos programas de compras públicas no Brasil.

---

1 Instituto Conexsus - "Finanças que impactam: Estudo sobre Oportunidades de Financiamento para a Cadeia da Castanha-do-Brasil, 2021".

2 Policy Brief Diálogos da Castanha — Português (Brasil) (www.gov.br)

3 Policy Brief Diálogos da Castanha — Português (Brasil) (www.gov.br)

4 http://indicadores.agricultura.gov.br/qualidadevegetal/index.htm.

5 ValueLinks 2.0

Foto: Acervo Conexsus

Foto: Adriano Gambarini / OPAN

ESTÃO NO RADAR DO OCA:

- PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) - LEI 10.696/2003
- PROGRAMA ALIMENTA BRASIL (PAB) - MEDIDA PROVISÓRIA 1.061/2021
- PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) - LEI 11.947/2009

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

O PAA foi criado pelo art. 19 da Lei 10.696/2003,[6] no âmbito da Estratégia Fome Zero. Realizado por meio de seis modalidades, é um programa executado basicamente por estados e municípios e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com recursos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério da Cidadania (MC) (ver quadro abaixo).

Nos últimos anos, por conta da crise fiscal vivida pelo Governo Federal, o PAA tem sofrido reduções significativas de orçamento e execução. Em 2012, as modalidades executadas envolveram aproximadamente R$ 792 milhões em compras de alimentos, sendo reduzidas a um

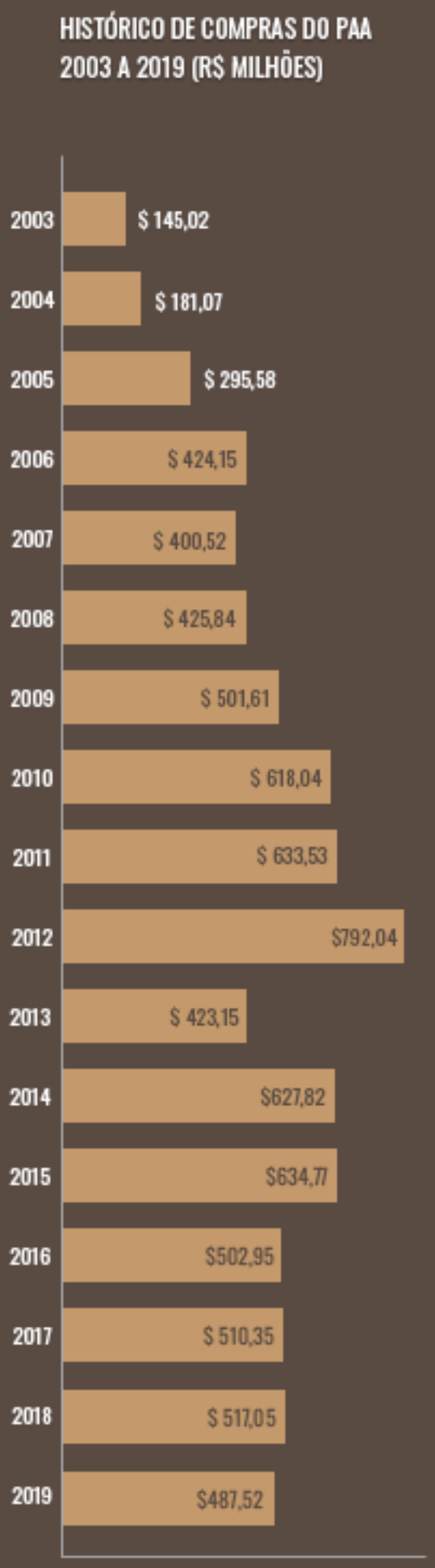
6 L10696 (planalto.gov.br)

Foto: José Medeiros / Pacto das Águas

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Modalidade	Descrição	Função na Política	Executor	Fonte de Recursos	Acesso dos Agricultores
Compra direta	Aquisição de uma carteira de produtos diretamente de agricultores	Fomento agrícola	Conab	MAPA e MC	Individual, grupo informal, associação e cooperativa
Formação de estoque	Crédito concedido a organizações de produtores para formação de estoques	Fomento agrícola	Conab	MAPA	Associação e cooperativa
Compra com doação simultânea	Aquisição de alimentos com pronta disponibilização para doação a entidades da rede socioassistencial e equipamentos de SAN (Epsan)	Fomento agrícola e segurança alimentar e nutricional	Conab estados e municípios	MC	Individual, grupo informal, associação e cooperativa
PAA - Leite	Compra de leite para doação a famílias carentes em estados da região semiárida	Fomento agrícola e segurança alimentar e nutricional	Governos estaduais	MC	Individual, grupo informal, associação e cooperativa
PAA - Sementes	Aquisição de sementes de culturas alimentares para doação a agricultores familiares carentes	Fomento agrícola	Conab	MC	Associação e cooperativa
Compra institucional	Aquisição de alimentos para abastecimento do consumo regular de instalações da administração pública	Fomento agrícola e segurança alimentar e nutricional	Órgãos públicos federais, estaduais e/ou municipais	Órgãos públicos federais, estaduais e/ou municipais	Associação e cooperativa

Fonte: Adaptado de SAMBUICHI, R.H.R.; SILVA, A.P.M.; OLIVEIRA, M.A.C.; SAVIAN, M. (Orgs.). Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014. p. 75- 104



Fonte: Dados fornecidos pelo Ministério da Cidadania

pouco mais de R$ 487 milhões em 2019. Em 2020, por meio de medida provisória,[7] o Governo Federal criou uma suplementação orçamentária de R$ 500 milhões para o PAA, no âmbito do enfrentamento da pandemia.[8] Entretanto, até o momento de elaboração do presente boletim, não havia maiores informações sobre a execução desses recursos.

A modalidade Formação de Estoque (PAA FE) é, historicamente, a mais importante para os extrativistas e para a cadeia da castanha-da-amazônia. Nesta modalidade, operacionalizada pela Conab, as organizações recebem apoio financeiro para a formação de estoques de alimentos, que, posteriormente, serão comercializados e os recursos decorrentes devolvidos ao poder público. O limite anual é de R$ 8 mil por unidade familiar e de R$ 1,5 milhão por organização fornecedora.

Pelas suas características, essa modalidade cumpriu um importante papel de financiamento para a castanha-da-amazônia nos últimos anos; em 2019, por exemplo, as castanhas em geral foram os principais produtos apoiados pelo PAA FE, com 17% de todo o valor aplicado no país.[9]

Contudo, apesar da sua importância, ela tem passado por reduções orçamentárias significativas.[10] O PAA FE, que já chegou a executar aproximadamente R$ 48 milhões no ano de 2012, beneficiando quase 12 mil agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais em todo Brasil, executou em 2019 menos de 10% desse valor (R$ 4,7 milhões), beneficiando apenas 767 famílias. Em 2020, não foi executado, por falta de recursos.[11]

Para contrabalancear as reduções orçamentárias recentes, os Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012[12] e nº 8.473 de 22 de junho de 2015[13] permitem que, a partir da modalidade PAA Compra Institucional (PAA CI), a administração direta ou indireta da União, estados, Distrito Federal

7 MPV 957 (planalto.gov.br)

8 ASBRAER - "Liberado R$ 500 milhões para compra de produtos da agricultura familiar pelo PAA"

9 Conab - Execução do PAA

10 Instituto Conexsus - "Finanças que impactam: Estudo sobre Oportunidades de Financiamento para a Cadeia da Castanha-do-Brasil, 2021".

11 Dados fornecidos pelos Ministérios da Cidadania e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

12 Decreto nº 7775 (planalto.gov.br)

13 Decreto nº 8473 (planalto.gov.br)

e municípios, também possam comprar alimentos da agricultura familiar com recursos próprios, por meio de chamada pública e com dispensa do procedimento licitatório.[14]

No entanto, considerando a dinâmica de funcionamento da cadeia da castanha-da-amazônia e de tantas outras da sociobiodiversidade, a modalidade CI não parece oferecer condições de resolver seus principais problemas financeiros e mercadológicos. Todo ano, existem acessos pontuais de menor escala em mercados institucionais que beneficiam um número de famílias, mas o desdobramento para a cadeia não é grande.

PROGRAMA ALIMENTA BRASIL (PAB) - MP 1.061/2021

Complementarmente, a recente Medida Provisória n° 1061/2021[15] extingue o PAA e cria um novo "Programa Alimenta Brasil" (PAB). A medida vem sendo alvo de diversas críticas de instituições e profissionais ligados à assistência social, segurança alimentar e nutricional (SAN) e agricultura familiar no Brasil.[16]

O esforço de criar uma MP sem discussão com a sociedade civil e sem alterações relevantes, apenas para dar uma nova roupagem ao programa, pode provocar riscos. A iniciativa demonstra também um desconhecimento do tema pobreza rural no Brasil, ao vincular o Auxílio Inclusão Produtiva Rural (instrumento no âmbito do "novo Bolsa Família" ou Programa Auxílio Brasil) ao PAB, criando uma obrigação para agricultores, povos e comunidades mais fragilizados, menos organizados e menos capitalizados de doar alimentos que podem fazer falta para a economia doméstica, antes dos investimentos amadurecerem.

Além disso, a MP traz **pontos de atenção** para operadores e beneficiários, entre os quais destacamos:

14 https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2018/08/CADERNO_CI_semmarca.pdf

15 "A MP 1061/2021 extingue os programas Bolsa Família e PAA e institui novos programas: Programa Auxílio Brasil e Programa Alimenta Brasil?"

16 "Novo Bolsa Família é 'insuficiente e cruel com os mais pobres', diz rede de 300 entidades"

- Estabelece um novo nome e desenho para o PAA em uma MP que entra em vigor de imediato, sem ter uma regulamentação nova clara e transparente, com uma transição proposta que não assegura segurança jurídica para os operadores, podendo levar paralisia e caos na execução destes programas;

- Traz para a MP os trechos de decretos do programa de forma desnecessária, como é o caso das modalidades, criando um engessamento e limitando possibilidades de inovações e adequações futuras;

- Extingue a modalidade Compra de Sementes (PAA Sementes), ao mesmo tempo que mantém em seus dispositivos a possibilidade de "compra e distribuição de materiais propagativos";

- Estabelece que o público prioritário do novo PAB é o público do auxílio Inclusão Produtiva Rural que, por sua vez, só pode estar nos locais dos "Termos de Adesão" com estados e municípios, criando dificuldades para atender outros públicos do heterogêneo meio rural e para ações mais robustas de doação de alimentos para populações em situação de insegurança alimentar, como aquelas feitas à partir de organizações econômicas da agricultura familiar (CNPJs), com maior capacidade de doar alimentos com mais escala e regularidade; e

- Cita o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como instância de controle social, extinto por esse mesmo governo pela MP 870/2019 (Lei 13.844/2019).[17]

Sendo assim, ao alterar um exitoso e tradicional programa brasileiro de forma açodada, a MP cria a necessidade de alterações "em cadeia" de decretos e regulamentos do novo grupo gestor, gerando o risco de dificul-

17 Le Monde Diplomatique - A Extinção do Consea Nacional e seu impacto nos conselhos estaduais e municipais

Foto: Simone Giovine / Coletivo Beture / AFP

dades na operacionalização desse programa nos territórios, especialmente num momento em que os efeitos da pandemia e crise econômica ainda são sentidos.

Logo, observa-se que as alterações normativas propostas com o novo Programa Alimenta Brasil são confusas, desnecessárias e não resolvem os grandes desafios do programa. Entende-se que o importante para a agricultura familiar e para os povos e comunidades tradicionais do Brasil é:

1) a recomposição orçamentária do PAA, que vêm sendo cortado sistematicamente nos últimos anos; e

2) o direcionamento de modalidades estruturantes como o PAA FE para cadeias mais fragilizadas, como a da castanha-da-amazônia e outras da bioeconomia e sociobiodiversidade na Amazônia.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE

Em relação ao PNAE, o cenário é diferente e mais promissor. Diferente do PAA, que, em geral, depende do orçamento anual de ministérios, o PNAE tem seus recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, portanto, menos impactados pela atual crise fiscal do Governo Federal.

Esse exitoso programa brasileiro voltado aos estudantes de todas as etapas da educação básica pública funciona a partir do repasse de valores pelo Governo Federal aos estados, municípios e escolas federais, para a compra da alimentação escolar. De acordo com a Lei nº 11.947/2009,[18] que criou o programa, no mínimo 30% do valor repassado ao PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, estimulando o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

De 2011 a 2017, o valor médio anual de aquisições da agricultura familiar

18 L11947 (planalto.gov.br)

Foto: José Medeiros / Pacto das Águas

Fonte: Dados públicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

foi de aproximadamente R$ 646 milhões, alcançando a marca de quase R$ 850 milhões no ano de 2017. Nesse período, na Região Norte, onde se encontra a maior parte da agricultura familiar da Amazônia, as compras médias anuais foram de R$ 77 milhões/ano (12% do total brasileiro), alcançando compras de mais de R$ 110 milhões em 2017 . Apesar da manutenção de recursos significativos no programa, o grande desafio ainda é a dificuldade de municípios e estados cumprirem a regra dos 30% da agricultura familiar definidos pela lei, em especial na Amazônia.[19]

Dentro do contexto amazônico, há uma série de dificuldades para a execução do PNAE, que passam pelo desconhecimento e, por vezes, omissão dos gestores públicos sobre o cumprimento da obrigatoriedade de aquisição de no mínimo 30% de produtos da agricultura familiar. Entre outros desafios, existe ainda o desconhecimento e necessidade de formação dos povos tradicionais sobre as políticas de compras públicas; as dificuldades de emissão da DAP; e dificuldades da legislação nacional sanitária em compreender as formas tradicionais de produção e consumo.

Nesse contexto, vale destacar os esforços do Ministério Público Federal (MPF), que em 2017, junto com diversos órgãos, incluindo a Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas (ADAF) e a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amazonas (SFA/MAPA-AM), assinou uma Nota Técnica reconhecendo a existência de autoconsumo, os mecanismos tradicionais de controle alimentar na cultura dos povos indígenas e a possibilidade de que estes alimentos pudessem ser consumidos pelos estudantes de modo condizente a seus costumes no âmbito do PNAE.[20]

Esse movimento levou o MPF a expedir outra Nota Técnica em 2020, ampliando o entendimento firmado no Amazonas em 2017 sobre a dispensa de registro sanitário para proteínas e processados vegetais da produção dos povos indígenas destinada ao seu consumo, ainda que em compras

19 Guia Prático - Alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais

20 Guia Prático - Alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais

Foto: Adriano Gambarini / OPAN

públicas, para todos os povos e comunidades tradicionais do Brasil, ou seja, quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhos, entre outros.[21]

Estima-se que em 2019 e 2020 mais de 350 famílias indígenas no Amazonas, forneceram uma variedade superior a 60 alimentos em escolas de suas comunidades e aldeias, beneficiando mais de 20.000 estudantes.[22]

Em relação ao PNAE, também é importante mencionar **medidas implementadas** no programa nos últimos anos:

- **A partir da Resolução FNDE nº 06 de 08 de maio de 2020,[23] todas as entidades executoras deverão devolver os recursos destinados à agricultura familiar (30%) que não foram utilizados ao longo do ano. Esse é um marco importante, que ajuda a minimizar o descumprimento da lei por parte das secretarias de educação e prefeituras da Amazônia e de outras partes do Brasil; e**

- **Para ajustar os seus procedimentos ao período de pandemia e ao fechamento das escolas, foram publicadas a Lei nº 13.987 de abril de 2020[24] e a Resolução FNDE nº 02, de abril de 2020,[25] que autorizaram e orientaram, em caráter excepcional durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios por meio de kits aos pais ou responsáveis dos estudantes,[26] mantendo portanto os processos de compra da agricultura familiar;**

Finalmente o **OCA** destaca duas iniciativas - uma positiva e outra negativa- que tramitam atualmente no Congresso Nacional:

---

21 Guia Prático - Alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais

22 Alimentação escolar para povos e comunidades tradicionais (Canal MPF)

23 Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020 - FNDE

24 L13987 (planalto.gov.br)

25 Resolução n° 02, de 09 de abril de 2020 - FNDE

26 Orientações para a execução do PNAE - Pandemia do Coronavírus (Covid-19) - FNDE

- O Projeto de Lei nº 880/2021,[27] que propõe a obrigatoriedade de inclusão de alimentos da sociobiodiversidade na alimentação de que trata a Lei do PNAE, em percentual mínimo obrigatório de 5% das compras realizadas, que pode significar um importante incentivo para circuitos curtos de produção e consumo e valorização das culturas alimentares locais; e

- O Projeto de Lei nº 3.292/2020[28] que propõe criar uma cota para compra de leite fluido na alimentação escolar, enquanto retira a prioridade da aquisição de alimentos de povos indígenas e comunidades quilombolas e assentados(as) da reforma agrária no programa. O OCA é contra o PL e reforça a posição de diversos órgãos e instituições ligadas à pauta da segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil que se opõe à proposta.[29]

---

27 PL 880/2021 - Senado Federal

28 PL 3292/2020 — Câmara dos Deputados

29 Aliança pela alimentação adequada e Saudável; e

FIAN Brasil - A quem interessa mudar a lei do Pnae? -

OBSERVATÓRIO
castanha-da-amazônia