NUPENS USP

ÓAÊ

POLICY BRIEF #2

Esta é a segunda de uma série de publicações do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) realizadas em parceria com universidades, centros de pesquisa, organizações não governamentais, pesquisadoras e pesquisadores.

Nosso objetivo é ampliar a divulgação de estudos e pesquisas, para qualificar o debate e a incidência política sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Impactos socioeconômicos das compras diretas da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar na economia brasileira

Thais Diniz Oliveira
Paula Carvalho Pereda
Lilian de Pellegrini Elias
Ana Clara Duran

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), inicialmente concebido em 1955, hoje é um dos maiores programas de alimentação escolar com acesso universal e gratuito a todos estudantes da rede pública de ensino. Em 2023, o recurso federal repassado aos estados, municípios e Distrito Federal para a execução do programa foi de R$ 5,7 bilhões e atendeu mais de 40 milhões de estudantes de todas as faixas etárias em mais de 150 mil escolas públicas nos 5.570 municípios brasileiros, da educação infantil até o ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA).

A Lei n° 11.947/2009 (BRASIL, 2009), a Lei do Pnae, resultou de um amplo processo de diálogo e participação social que contou com diferentes setores da sociedade civil e academia, incluindo movimentos sociais representativos da agricultura familiar. E incorporou a perspectiva de uma alimentação saudável e adequada que valoriza a cultura e as tradições alimentares locais, bem como o papel do Pnae no apoio ao desenvolvimento local, rural e sustentável. A lei determina que, no mínimo, 30% dos recursos federais transferidos aos estados, municípios e escolas federais devem ser utilizados para a compra direta de alimentos de agricultores familiares e de suas organizações, com prioridade para assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas, comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres.

O Pnae se tornou, assim, um novo mercado institucional para agricultores e agricultoras familiares, reforçando um inovador e internacionalmente reconhecido processo de democratização das compras públicas, com efeitos positivos como aumento da renda e incentivo a investimentos para a produção e a abertura para novos mercados formais.

A literatura científica sobre o Pnae e a compra de alimentos da agricultura familiar se concentra em discussões sobre logística, questões legais ou efeitos sobre a oferta e a demanda de alimentos em municípios isolados, mas não há evidências dos impactos da obrigatoriedade da compra direta sobre a cadeia nacional de suprimentos de alimentos, particularmente no segmento da agricultura familiar, calculados a partir de uma matriz econômica nacional e com as atividades de agropecuárias segmentadas para agricultura familiar e convencional.

O Pnae e a agricultura familiar no Brasil

- **Ao menos 30% dos repasses federais devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios fornecidos pela agricultura familiar;**
- **A agricultura familiar ocupa 23% de toda terra agrícola (80,9 milhões de hectares), representando 77% dos estabelecimentos rurais (em 2016) e 67% do total de trabalhadores envolvidos com atividades agrícolas no Brasil - sendo 47% dessa força de trabalho localizada na região nordeste do país (Censo Agropecuário 2017);**
- **A produção familiar de produtos agrícolas e da pecuária contribuem com 23% do total da produção nacional do setor (Censo Agropecuário 2017).**

E este estudo?

Este estudo se propõe a medir os efeitos nacionais do Pnae na cadeia de suprimento de alimentos, especialmente nos setores de agricultura familiar, a partir de uma perspectiva socioeconômica e da utilização de um método misto de modelagem econômica. Inova ao apresentar uma análise de impacto que distingue o setor agrícola entre os segmentos de produção familiar e não familiar, e também ao avaliar os efeitos socioeconômicos das compras do Pnae na agricultura familiar.

Metodologia

A metodologia usada combina duas etapas, sendo a primeira delas uma avaliação econométrica (modelo de diferenças em diferenças). A avaliação econométrica foi usada para medir se houve substituição na produção nacional da agricultura convencional (ou não familiar) associada à implementação da obrigatoriedade das compras diretas da agricultura familiar para o Pnae. Para isso, utilizamos os dados dos Censos Agropecuários de 2007 (antes da implementação da obrigatoriedade das compras diretas da agricultura familiar para o Pnae) e de 2017 (após a implementação da obrigatoriedade das compras diretas da agricultura familiar para o Pnae), e comparamos os municípios que em 2017 cumpriam com o limiar mínimo de 30% exigido na lei (aqui chamados de municípios tratados), com os municípios que não cumpriam com este limite mínimo (chamados aqui de municípios controle).

Os resultados desta primeira etapa econométrica foram usados na segunda etapa do estudo, que utilizou uma matriz nacional de insumo-produto, na qual foi desagregado o setor agrícola nacional em familiar e não familiar. A abordagem insumo-produto adotada neste estudo mostra como as mudanças em um setor afetam outros, utilizando matrizes para

análise dos fluxos e visando entender os efeitos de políticas públicas. Busca-se compreender como a demanda do Pnae se traduz em aumento das compras dos segmentos familiares, resultando em maior demanda por insumos (como matérias-primas), trabalho e capital, o que altera a produção dos setores que vendem esses insumos e dos que compram os produtos dos segmentos familiares. O resultado é uma análise sistêmica, que não se propõe a analisar o que foi vendido, mas sim o valor adicionado à economia, em termos de percentual do produto interno bruto (PIB).

Nesta segunda análise, utilizamos como valor que o Pnae agrega à economia brasileira o montante total de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e executado pelos estados, municípios e Distrito Federal para a aquisição de alimentos do Pnae em 2017: R$ 3,8 bilhões. A este montante acrescentamos uma estimativa de recursos municipais destinados para a compra de alimentos para o Pnae em 2017 de R$ 591 milhões[1], totalizando um volume total de recursos de R$ 4,47 bilhões. Por fim, consideramos a quantidade real de compras de gêneros alimentícios dos municípios brasileiros para o Pnae utilizando os microdados de prestação de contas do uso de recursos federais para a compra de alimentos para o Pnae dos municípios e estados disponíveis no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Mais informações sobre a metodologia podem ser encontrados no estudo completo[2].

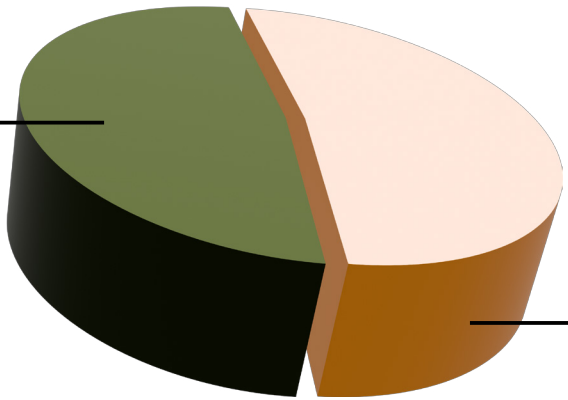
1 Dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) **https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope**

2 Oliveira, Thais Diniz; Pereda, Paula; Elias, Lilian; Duran, Ana Clara. Socioeconomic Effects of the Direct Procurement from Family Farming in the Brazilian School Feeding Program. Disponível em: SSRN: **http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4940245**

Principais resultados

Agricultura e pecuária familiar crescem mais em municípios que cumprem com as determinações legais de compras locais da agricultura familiar para o PNAE

Em 2017, dos 5.475 municípios analisados, 48% (2.623) cumpriram com o uso mínimo de 30% dos recursos do Pnae para compras da agricultura familiar.



52% (2.852) não cumpriram.

- Esses municípios tiveram **crescimento 9,8% maior na produção agrícola familiar** entre 2007 e 2017.

- E a **produção da pecuária familiar aumentou, em média, 4,5% mais**.

» **Os municípios que, em 2017, destinaram pelo menos 30% dos repasses federais do Pnae para a compra direta de alimentos da agricultura familiar registraram um crescimento 9,8% maior na produção agrícola familiar entre 2007 e 2017**, em comparação aos municípios que não atingiram esse patamar mínimo. Além disso, nesses municípios, **a produção da pecuária familiar aumentou, em média, 4,5% em relação aos demais**. Isso sugere que o Pnae é capaz de promover mudanças na cadeia produtiva agrícola brasileira, mesmo com um investimento público pequeno, quando comparado ao volume de recursos destinados à agropecuária brasileira por meio de subsídios e incentivos financeiros.

Compras da agricultura e pecuária familiar para o Pnae geram crescimento do PIB e da renda nacional

- Considerando os efeitos diretos e indiretos do Pnae na economia brasileira, **para cada R$ 1,00 de aumento na demanda por produtos da agricultura familiar e pecuária familiar para o Pnae...**

- o **PIB nacional cresce R$ 1,52 na agricultura familiar...**

- e **R$ 1,66 na pecuária familiar.**

- A orientação de garantir compras públicas dos segmentos de produção familiar gera aumento de 0,65% na renda nacional, quando comparado ao cenário sem a política de incentivo a compras diretas desses segmentos.

» A demanda de compras diretas da agricultura familiar para o Pnae tem um efeito multiplicador do PIB maior nos setores de agricultura e pecuária familiares do que nos setores não familiares. **Para cada R$ 1,00 de aumento na demanda por produtos da agricultura familiar e pecuária familiar para o Pnae, o PIB nacional cresce R$ 1,52 (agricultura) e R$ 1,66 (pecuária), respectivamente.** Estes resultados consideram os efeitos diretos e indiretos do Pnae na economia brasileira.

» Os dados mostraram que a produção familiar se beneficia economicamente do Pnae, resultado da reorientação das compras públicas dos segmentos não familiares para os familiares, **gerando um aumento da renda nacional (refletida em ganhos de trabalhadores e proprietários) de 0,65%**, comparado ao cenário sem a política de incentivo a compras diretas da agricultura familiar para o Pnae.

Estes achados são ainda mais impressionantes quando consideramos o restrito orçamento federal destinado à compra direta de alimentos da agricultura familiar para o Pnae, atualmente em torno de R$ 1,71 bilhões.[3]

O aumento na destinação federal, estadual e municipal de recursos para o Pnae, associado a um percentual maior destinado à compra direta da agricultura familiar, poderia gerar ganhos socioeconômicos e de produtividade no setor da agricultura familiar ainda maiores. A demanda crescente por produtos do segmento familiar pode impulsionar a produção do setor, criando oportunidades de emprego e ajudando a melhorar os níveis nacionais de renda. Em última análise, as compras da agricultura familiar no âmbito do Pnae podem potencialmente contribuir com a redução dos índices de pobreza, especialmente na área rural. Além disso, tendem a favorecer circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo, mais sustentáveis, resilientes e favoráveis à soberania e segurança alimentar e nutricional, sobretudo em tempos de mudanças climáticas.

Apesar dos recentes avanços do Pnae e de seus possíveis benefícios econômicos e sociais, o orçamento para a aquisição de alimentos no âmbito do programa continua aquém das necessidades alimentares dos/as estudantes. Além disso, pouco menos da metade dos municípios brasileiros (45%) não cumpriram com a determinação legal de compras diretas da agricultura familiar de um mínimo de 30% dos recursos federais para a alimentação escolar em 2022 (FNDE, SIGPC, 2022). Com mais orçamento e maior cumprimento da lei, os efeitos nos principais indicadores mostrados por este estudo, como no PIB e renda nacional, seriam ainda maiores. A manutenção e expansão do programa, com aumento real e reajustes permanentes anuais dos repasses de recursos, gera benefícios socioeconômicos que devem ser considerados nas decisões políticas.

3 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Sistema de Contas Nacionais. Disponível em: **https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html**

Políticas complementares de fortalecimento da agricultura familiar, como é o caso da assistência técnica e extensão rural, das políticas de crédito e seguro agrícola, assim como um maior apoio técnico e incentivo para que as gestões locais do Pnae utilizem os instrumentos legais para a compra direta da agricultura familiar, poderiam também potencializar os resultados econômicos, sociais e ambientais das compras públicas do Pnae.

A ampliação dos mercados institucionais para a agricultura familiar, associada ao aumento do orçamento do Pnae, é um importante compromisso ético com a democratização e transformação das dinâmicas das compras públicas de forma a incluir agricultores familiares, dando preferência a mulheres, comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas. Além de uma estratégica oportunidade de promoção de sistemas alimentares justos, saudáveis e sustentáveis.

ÓAÊ observatório da alimentação escolar

O Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) é resultado de uma ação conjunta entre organizações da sociedade civil e movimentos sociais para monitorar e mobilizar a sociedade sobre a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Núcleo Executivo: FIAN BRASIL; FBSSAN Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

Comitê Consultivo ÓAÊ:
Ação da Cidadania | ACT - Promoção da Saúde | ActionAid Brasil | Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável | Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) | Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) | Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN) | Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) | Comissão de Presidentes de Conseas Estaduais (CPCE) | Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) | Conselho Federal de Nutrição (CFN) | Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) | Federação Nacional de Nutricionistas (FNN) | Instituto Brasileiro de Defesa de Consumidores (Idec) | Levante Popular da Juventude | Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) | Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDESSAN) | Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) | União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)

Ficha técnica:
Contribuições e Revisão Crítica: Mariana Santarelli
Revisão: Luana de Lima Cunha e Débora Olimpio
Produção Editorial: Yuri Simeon
Diagramação e infográficos: Talita Aquino
Ilustrações: Paula Dager

Observatório da Alimentação Escolar - ÓAÊ
Site: **https://alimentacaoescolar.org.br/**
E-mail: **observatorio@alimentacaoescolar.org.br**

Apoio: Global Health Advocacy Incubator; IBIRAPITANGA

ABRIL/2025