

A Escala da Aquisição Pública de Alimentos e suas Consequências para a Promoção do Crescimento Agrícola Inclusivo

Rovane Battaglin Schwengber¹ Eduardo Pontual Ribeiro,² Fábio Veras Soares¹ e Rodrigo Octávio Orair³

Apesar da drástica redução da pobreza no Brasil, sua incidência e severidade ainda são maiores entre as famílias que vivem em áreas rurais, ainda mais quando o chefe da família trabalha em atividades agrícolas.⁴ A agricultura familiar representa 84 por cento dos empreendimentos rurais no país, embora ocupe apenas 24 por cento das terras agrícolas. Em 2013, por exemplo, 9 por cento das pessoas que viviam em áreas rurais eram extremamente pobres, em contraste com 4 por cento na população geral. Nos casos em que o chefe da família trabalha principalmente na agricultura, esse percentual aumenta para 11 por cento (SCHWENGBER et al., 2015). As políticas de demanda estruturada utilizam os recursos do governo como ferramentas para promover um mercado estável e preços de referência para os produtos da agricultura familiar.

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) estimou a dimensão da demanda estruturada do governo por alimentos no Brasil inteiro, em todos os âmbitos governamentais. O IPC-IG também analisou as aquisições do Governo Federal de alimentos advindos exclusivamente da agricultura familiar, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – os mais importantes programas de aquisição de alimentos, com recursos destinados aos agricultores familiares e suas organizações.

A escala de compras públicas foi definida com base nos dados das Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2003 a 2009. Em seguida, os valores foram extrapolados para gerar estimativas para o período de 2010 a 2013. Em 2013, o total das compras públicas nacionais diretas e indiretas dos produtores agrícolas foi estimado em mais de BRL 6 bilhões. Também em 2013, o total de compras da indústria alimentícia foi estimado em cerca de BRL 12,5 bilhões. Esse valor corresponde a 1,37 por cento da produção agrícola total e 1,49 por cento da produção total do setor de alimentos.

O papel das compras indiretas

O governo compra produtos agrícolas processados e semiprocessados, classificados como produtos da indústria de alimentos, que requerem produção e insumos do setor agrícola. Em relação às aquisições institucionais, o estudo estimou o montante de recursos revertidos para a agricultura usando requisitos de insumos constantes para os produtos da indústria alimentar. Para cada BRL 1 milhão gasto com a compra de alimentos, a demanda por insumos agrícolas fica entre BRL 400,000 e BRL 500,000. Tal valor varia com o tempo, em razão das mudanças tecnológicas e dos perfis de demanda. Embora as compras diretas de alimentos da agricultura representem cerca de um sexto do total de compras diretas da indústria de alimentos (BRL 970 milhões), o total de compras (diretas e indiretas) chega a BRL 6 bilhões – destacando, portanto, o papel dos alimentos processados no processo de aquisição do governo.

A demanda estruturada deve conectar os pequenos agricultores a grandes e previsíveis fontes de demanda por seus produtos agrícolas, reduzindo os riscos de produção, possibilitando que os produtores melhorem a qualidade de seus produtos e gerando impactos positivos sobre a renda agrícola e a redução da pobreza. As compras governamentais representam menos de 2 por cento do total da produção agrícola do país. No entanto, os dois principais programas de aquisições institucionais do Brasil – o PAA e PNAE – são responsáveis pelas compras diretas junto à agricultura familiar (ou às respectivas organizações), com um volume anual de compras de, aproximadamente, BRL 1 bilhão durante o período de 2011 a 2013, de acordo com os registros desses programas. Existem mecanismos para aumentar os recursos alocados para as compras governamentais, apesar de ainda ser necessário melhorar o desempenho para ampliar o acesso ao mercado dos agricultores familiares à demanda estruturada. A cobertura dos agricultores familiares nos dois programas pode ser considerada modesta, em comparação ao tamanho do grupo-alvo. O aumento da cobertura pode exigir a criação de um sistema com dois níveis para integrar os pequenos agricultores aos mercados:



um para os agricultores já bem estabelecidos, capazes de fornecer produtos constantemente, e outro para os agricultores de subsistência, que ainda precisam gerar excedentes.

O impacto da demanda estruturada sobre os agricultores vai além das compras diretas de produtos. Na verdade, no Brasil, o principal impacto das compras governamentais sobre a agricultura é indireto, por meio da demanda por alimentos processados. Esse efeito indireto poderia ser maior se os agricultores participassem – com cooperativas – do processamento básico dos alimentos, como o descascamento do arroz, a extração do feijão e a embalagem dos produtos. Uma questão importante levantada pelo estudo é a capacidade dos pequenos agricultores de adentrar a indústria de alimentos. Esse fato pode ser muito importante para a geração de renda sustentável. Contudo, se a indústria alimentícia for abastecido apenas pelos grandes e médios agricultores, estaremos desperdiçando uma grande oportunidade de fazer com que a demanda estruturada chegue até os pequenos agricultores. Para esses produtores agrícolas, o potencial de geração de renda, a partir da demanda estruturada, pode ser enorme.

Referência:

SCHWENGBER, Rovane et al. 2015. *Scale of Institutional Food Procurement in Brazil. IPC-IG Working Paper No. 134.* Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos, 2015.

Notas:

1. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).
2. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).
3. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
4. "População rural" refere-se às famílias localizadas em áreas rurais, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Brasil (PNAD). As famílias pobres (com renda *per capita* abaixo de BRL 140) e as famílias extremamente pobres (com renda *per capita* abaixo de BRL 70) são definidas com base na linha administrativa de pobreza, usada como critério de elegibilidade para o Programa Bolsa Família (PBF).