



ARTIGOS

A CRISE DO CORONAVÍRUS E O AGRICULTOR FAMILIAR PRODUTOR DE HORTALIÇAS

Maria Thereza Macedo Pedroso¹, Graciella Corcioli², Cristian Rogério Foguesatto³

1 – Embrapa Hortaliças

2 – Universidade Federal de Goiás

3 – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESUMO

O objetivo desse estudo foi verificar os principais efeitos imediatos da crise do coronavírus (Covid-19), em particular, sobre a comercialização de hortaliças produzidas em estabelecimentos agropecuários denominados familiares. Para realização desse estudo recorreu-se à revisão bibliográfica e a realização de entrevistas semi-dirigidas. O estudo aponta que a maior diferenciação social entre os produtores decorrente da pandemia tem estreita relação com o canal de comercialização dominante. Verifica-se que os produtores que comercializam para os supermercados, diretamente ou indiretamente, conseguem manter o escoamento de forma mais regular, uma vez que esses estabelecimentos seguem abertos por serem “serviços essenciais”. Mas parte considerável dos agricultores familiares que dependem do funcionamento dos restaurantes e das feiras está em situação de maior vulnerabilidade econômica. Outro importante canal de comercialização para o agricultor familiar são as compras institucionais, em especial, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para o PAA, a modalidade mais utilizada pelos agricultores familiares é a “Compra com Doação Simultânea”, a qual apresentou decréscimo vertiginoso desde o ano de 2013. O PNAE, por sua vez, diminuiu as aquisições em função da suspensão das aulas em vários municípios. Conclui-se que são dois programas que constituem alternativas concretas para minimizar os impactos causados pela atual crise sobre os agricultores familiares, além de garantir alimentos às pessoas em condições mais vulneráveis.

Palavras-Chave: agricultura, comercialização, PAA, PNAE, política pública, COVID-19, pandemia.

Enviado em 28 de abril de 2020

Incluído no sistema em 11 de maio de 2020

Aprovado em 29 de maio de 2020

Avaliação pelo sistema *Double Blind Review* com participação dos editores

ABSTRACT

The objective was to study the main and immediate effects of the Coronavirus crisis (Covid-19), in particular on the commercialization of vegetables produced in agricultural establishments called family farms. To carry out this study, bibliographic review and also semi-directed interviews were used. The study points out that the major social differentiation among rural producers resulting from this pandemic has a close relation with the dominant marketing channel. It appears that producers who sell to supermarkets, directly or indirectly, are able to maintain their output on a more regular basis, since these establishments remain open because they are “essential services”. But a considerable part of family farmers who indirectly depend on the operation of restaurants and open fairs are in a situation of greater economic vulnerability. Another important marketing channel for the family farmer is so-called institutional purchases, in particular, the Food Acquisition Program (PAA) and National School Food Program (PNAE). For the PAA, the modality most used by family farmers has been “Purchase with Simultaneous Donation”, which has shown a steep decrease since 2013. PNAE, in its turn, reduced acquisitions due to the temporary closure of schools in several municipalities. It is concluded that PNAE and PAA are programs that constitute concrete alternatives to minimize the impacts caused by the current crisis on family farmers also guaranteeing food to people in the most vulnerable conditions.

Keywords: agriculture, commercialization, PAA, PNAE, public policy, COVID-19, pandemic.

Impactos, usualmente negativos, nos mais diversos setores da economia estão ocorrendo em função do chamado “isolamento social”, ativado para diminuir a contaminação pela pandemia do coronavírus (Covid-19) no Brasil. O objetivo desse estudo foi verificar os principais e imediatos efeitos dessa crise sobre a comercialização de hortaliças produzidas em estabelecimentos agropecuários denominados “familiares”, em acordo com a legislação vigente.

Para atingir o objetivo proposto, foram realizadas a correspondente revisão bibliográfica, mas também entrevistas semi-dirigidas em profundidade. É importante destacar que os entrevistados não surgiram a partir de amostras determinadas estatisticamente, porque não fazem parte de um conjunto relativamente homogêneo. Foram escolhidos por serem “informantes qualificados” e, assim, reconhecidos por outros integrantes do seu grupo.

Enquanto que a produção de grãos, em comparação, pode ser armazenada, as hortaliças, como são produtos mais perecíveis, não podem. Por isso, são produtos que estão em parte sofrendo algum prejuízo em sua comercialização, ainda que em graus diferentes, dependendo do tipo de hortaliças e do canal de comercialização preponderante na cadeia produtiva. As

hortaliças, *grosso modo*, se dividem em dois grandes grupos: as “folhosas”, como alface, couve, rúcula, agrião, etc.; e as “não folhosas” representadas por produtos como tomate, cenoura, beterraba, chuchu, pepino, entre outras. De acordo com os entrevistados, a redução na comercialização de “hortaliças folhosas” foi muito maior do que a de “hortaliças não folhosas”. É possível que a situação da comercialização das “hortaliças folhosas” seja mais delicada porque uma parte considerável do setor de alimentação (restaurantes e refeitórios de empresas, indústrias e escolas em especial) fechou, ainda que temporariamente, e os “*deliveries*” e “*marmitex*” que estão em funcionamento, tradicionalmente não as utilizam em grandes quantidades, pois murcham rapidamente. Além disso, como o consumidor tem ido com menor frequência aos supermercados, possivelmente está comprando menos “hortaliças folhosas”, pois são mais perecíveis que as demais, ainda que sejam levadas imediatamente para as geladeiras (Pedroso, 2020a).

No entanto, a maior distinção que está ocorrendo com a comercialização de hortaliças, durante esse período de isolamento social, tem relação íntima com o canal de comercialização. As hortaliças de melhor qualidade em termos visuais são compradas em maior proporção pelas grandes redes de supermercados que

possuem CDs (centrais de distribuição), ou então pelas empresas de atacado especializadas em determinadas hortaliças (são aquelas fisicamente localizadas em centrais de abastecimento, ou próximas a elas). Os clientes dessas empresas são tipicamente supermercados de médio e pequeno porte que não possuem CDs. O estabelecimento agropecuário que consegue atender às demandas desses dois canais é majoritariamente aquele de grande porte econômico, com maior nível tecnológico e alta capacidade de gestão.

As hortaliças de qualidade inferior são, em maior proporção, vendidas para as empresas de atacado menos especializadas e de menor porte econômico (também localizadas nas centrais de abastecimento). Seus clientes são, em especial, feirantes e restaurantes, escolas e creches, além de empresas e indústrias que possuem refeitórios ou cozinhas industriais que fornecem alimento pronto. Mas também são as pequenas empresas de varejo de frutas e hortaliças, como quitandas e os estabelecimentos chamados popularmente de “verdurão”. Em geral, seus fornecedores, majoritariamente, são os estabelecimentos agropecuários de pequeno porte econômico, com menor nível tecnológico e baixa capacidade de gestão (Pedroso, 2020b). Muitas vezes, existe o intermediário (popularmente conhecido como “atravessador”) entre os agentes

econômicos que ligam o estabelecimento agropecuário e as firmas de atacado. Quase sempre, o estabelecimento agropecuário de pequeno porte econômico, com menor nível tecnológico e baixa capacidade de gestão é classificado como “agricultor familiar” para fins de políticas públicas no Brasil (Brasil, 2020a).

Como os supermercados foram considerados “serviços essenciais”, nos primeiros meses do período do isolamento social, enquanto quase todos os restaurantes foram fechados, as feiras suspensas e os refeitórios de creches, escolas, grandes empresas e indústrias diminuíram fortemente seus funcionamentos, verifica-se que os produtores que comercializam para os supermercados diretamente ou indiretamente conseguem manter o escoamento da produção de forma mais regular. Porém, aqueles que dependem indiretamente do funcionamento dos restaurantes, das feiras e diversos refeitórios estão em situação de maior vulnerabilidade econômica.

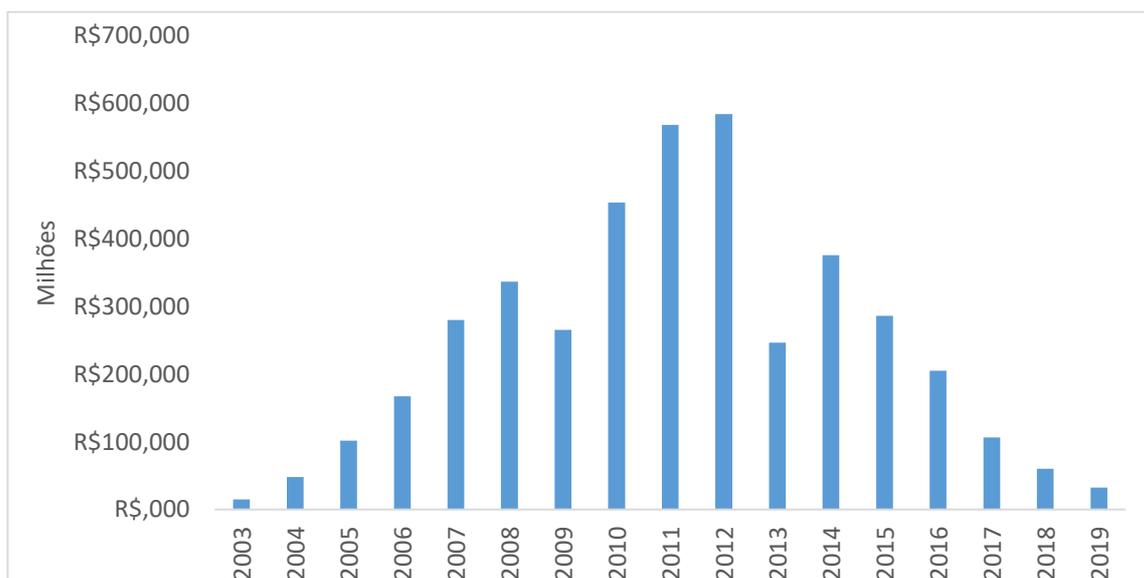
Outro importante canal de comercialização para o agricultor familiar são as compras institucionais, em especial, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambos resultantes de políticas governamentais destinadas aos produtores

rurais de menor porte econômico. O PAA foi criado em 2003 para assegurar o direito à alimentação adequada de pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Uma das suas modalidades é a “*Compra com Doação Simultânea*”, cuja execução é de responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e é caracterizada pela compra direta de produtos *in natura* da agricultura familiar, como hortaliças e frutas (Conab, 2020). Esses produtos são então doados para organizações que trabalham com populações economicamente vulneráveis.

Analisando-se os dados sobre os recursos destinados pelo Governo Federal para o “PAA - Modalidade Compra com Doação Simultânea”, conforme pode ser observado

no Gráfico 1, verifica-se uma tendência crescente desde a sua criação até o ano de 2012. Mas, a partir desse limite, observa-se um decréscimo vertiginoso. Por outro lado, as entrevistas realizadas para compreender o impacto da atual crise no setor de hortaliças indicaram que as compras do PAA, em muitos casos, foram igualmente reduzidas desde o início do período de isolamento social. Também revelaram que os produtores que deixaram de comercializar para o PAA (em função da redução do volume de verba nos últimos anos) passaram a utilizar principalmente o terceiro canal de comercialização descrito anteriormente, justamente o que tem sido mais prejudicado nesse período. Ou seja, aquele que abastece as feiras e os restaurantes.

Gráfico 1 | Valores aplicados no PAA - Modalidade Compra com Doação Simultânea no Brasil entre os anos de 2003 e 2019*.



*Os valores foram corrigidos considerando o IPCA.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados enviados pela Gecaf/Conab (2020).

A atual crise econômica desencadeada pela disseminação do novo coronavírus trouxe expectativas sobre a ampliação dos recursos destinados ao PAA, pois o Governo Federal (Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020) abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 500 milhões, permitindo que o Ministério da Cidadania aplicasse em compras desse Programa. Do montante, R\$ 220 milhões seriam destinados para aquisição de produtos da agricultura familiar por meio do PAA – Modalidade “Compra com Doação Simultânea”. A execução ainda depende da aprovação dos projetos enviados pelos agricultores familiares, pois o recurso, empenhado através da assinatura de um Termo de Execução Descentralizado (TED) entre Ministério da Cidadania e Conab, foi disponibilizado somente em 29/05/2020.

O PNAE, por sua vez, tem como objetivo “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e

nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período em que permanecem na escola” (FNDE, 2020). A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Brasil, 2020b), estabelece que no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação dos alunos devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios oriundos de empreendimentos familiares rurais.

Essa determinação foi de grande importância para esse setor de produtores, atualmente experimentando sérias restrições na comercialização de seus produtos, pois permite o escoamento local da produção. No entanto, ao se observar os dados sobre os recursos transferidos pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios e os valores aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar entre os anos de 2011 e 2017, conforme a Tabela 1, verifica-se que, em nenhum dos anos estudados, o Brasil aplicou os 30% estabelecidos na Lei nº 11.947 de 2009, na compra de produtos da agricultura familiar.

Tabela 1 | Recursos aplicados no PNAE nacional entre os anos de 2011 e 2017*.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recurso repassado pelo FNDE (em bilhões de Reais)	4,32	4,38	4,55	3,98	4,11	3,99	3,91
Recurso aplicado na aquisição de produtos da agricultura familiar (em milhões de Reais)	338	499	821	871	939	883	846
Percentual aplicado na aquisição de produtos da agricultura familiar	8%	11%	18%	22%	23%	22%	22%

*Os valores foram corrigidos considerando o IPCA.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do FNDE (2020).

Em função da atual pandemia, as escolas suspenderam suas aulas em quase todo o território nacional. Dessa forma, parte considerável dos produtos destinados à alimentação escolar deixaram de ser adquiridos. Entendendo que a alimentação escolar é parte crucial da nutrição de uma proporção altamente significativa dos estudantes brasileiros, a Lei nº 13.987 de 7 de abril de 2020 (Brasil, 2020c) alterou o “Marco Legal” do PNAE, autorizando, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos desse Programa aos pais ou responsáveis pelos estudantes de escolas públicas de educação básica. Essa medida, muito provavelmente, poderá minimizar os impactos da pandemia na queda da comercialização dos produtos dos estabelecimentos agropecuários denominados familiares.

O que se conclui é que, ainda que 80% dos responsáveis por estabelecimentos agropecuários terem afirmado produzir hortaliças no Brasil sejam familiares,

segundo o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2020), são esses mesmos estabelecimentos os que estão enfrentado as maiores dificuldades para comercializar suas produções, no período de isolamento social. Sobretudo, em função de quatro fatores principais: (1) dependem fortemente do funcionamento de restaurantes, feiras, e refeitórios de escolas, creches, grandes empresas e indústrias, cujos funcionamentos estão suspensos ou estão funcionando com baixa capacidade; (2) dependem também das compras do PNAE, mas as escolas públicas não estão funcionando nesse período; (3) além disso, os valores aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar não têm atingido os 30% do valor total do PNAE, estabelecidos em Lei; (4) por fim, os valores aplicados no PAA – Modalidade “Compra com Doação Simultânea” têm caído vertiginosamente nos últimos sete anos.

Ressalta-se que, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a baixa ingestão de frutas e hortaliças está entre os dez principais fatores de risco de doenças no

mundo (World Health Organization, 2002). Inclusive, importantes comorbidades relacionadas com as mortes causadas pelo Coronavírus são obesidade, diabetes, pressão alta e cardiopatias, justamente evitadas pelo aumento do consumo de frutas e hortaliças e pela diminuição do consumo de alimentos industrializados, como biscoitos muito açucarados e produtos enlatados com alto teor de sal. No Brasil, o Ministério da Saúde recomenda o consumo diário de pelo menos três porções de frutas e três porções de hortaliças (Brasil, 2006). Mas grande parcela da população brasileira somente tem acesso às hortaliças e frutas em ambientes escolares ou por meio de programas assistenciais que oferecem alimentação (Borges et al., 2015). Dessa forma, é possível concluir também que o acesso a esses alimentos foi reduzido.

Os programas de compras institucionais PAA e PNAE contam com estruturas e protocolos

desenvolvidos e bastante praticados pelos agentes públicos em todo o país. São utilizados tanto para adquirir produtos dos agricultores familiares como para distribuir alimentos. Além disso, fazem parte das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, gerando renda aos agricultores familiares que, por sua vez, alimentam estudantes e pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Por tudo isso, é lógico concluir que o PNAE e o PAA são dois programas que constituem alternativas concretas para minimizar os impactos causados pela atual crise sobre os agricultores familiares e as pessoas mais pobres. No entanto, é preciso que os dois programas de compras institucionais recebam incisivo apoio do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais por meio do aumento de recursos financeiros aplicados e do aprimoramento em termos de coordenação, logística e capilaridade.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.html>. Acesso em: 26 de abril de 2020a.

BRASIL, Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Disponível em: 26 de abril de 2020b.

BRASIL, Lei nº 13.987 de 7 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm>. Acesso em: 27 de abril de 2020c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 210p.

BORGES, A. A.; CLARO, R. M.; MARTINS, A. P. B.; VILLAR, B. S. Quanto custa para as famílias de baixa renda obterem uma dieta saudável no Brasil? Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 31(1):137-148, jan, 2015.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. Compêndio de estudos da Conab. 2019. Disponível em:

<<https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab>>. Acesso em: 26 de abril de 2020.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Educação Alimentar e Nutricional. 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-educacao-alimentar-nutricional>>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário. 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em 26 de abril de 2020.

PEDROSO, M.T.M. A epidemia do coronavírus e as cadeias produtivas de hortaliças. 2020. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/en/hortalicas/busca-de-noticias/-/noticia/51140463/artigo-a-epidemia-do-coronavirus-e-as-cadeias-produtivas-de-hortalicas>>. Acesso em 20 de abril de 2020a.

PEDROSO, M. T. M. A pandemia e as hortaliças não folhosas (commodities de consumo in natura). Documento Séries da Embrapa (no prelo), 2020b.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. The world health report 2002: reducing risks, promoting healthy life. Geneve. 2002.

CONTATO

Maria Thereza Macedo Pedroso

Doutora em Ciências Sociais (UnB), pesquisadora da Embrapa Hortaliças, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: maria.pedroso@embrapa.br

Graciella Corcioli

Doutora em Agronomia (UFG), professora adjunta da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil.

E-mail: graciellacorcioli@ufg.br

Cristian Rogério Foguesatto

Doutor em Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

E-mail: cristian_rogeriof@hotmail.com