

A concepção de compras públicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a realidade de agricultores familiares e agentes públicos no estado de São Paulo, Brasil

José Giacomo Baccarin

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Jaboticabal, São Paulo, Brasil.

e-mail: jose.baccarin@unesp.br

Jonatan Alexandre de Oliveira

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Jaboticabal, São Paulo, Brasil.

e-mail: jonatan.oliveira@unesp.br

Adriano Ezequiel Fonseca

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Jaboticabal, São Paulo, Brasil.

e-mail: prof.adriano@hotmail.com

Resumo

O Artigo 14 da Lei 11.947/2009 do Programa Nacional de Alimentação Escolar estabelece que, dos repasses federais para governos estaduais e municipais executarem ações de alimentação escolar, no mínimo 30% devam ser gastos na compra de produtos de agricultores familiares. O primeiro objetivo é verificar qual a atratividade do Artigo 14 para os agricultores familiares do estado de São Paulo, mais especificamente qual sua contribuição para aumento de sua renda e para o desenvolvimento local. O segundo é avaliar o nível de adesão da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEESP), e de prefeituras municipais ao Artigo 14, em termos do cumprimento de seu percentual, bem como da aderência às orientações de melhoria nutricional da Alimentação Escolar e da execução dos gastos em nível local. Quanto aos preços, analisaram os registrados em 197 CP, de 2012, e 212, de 2013. Compararam-se os preços fixados nas Chamadas Públicas para vegetais *in natura* e ovo de galinha com os do atacado, praticados na Central de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP). Em apenas 2% dos casos os preços das Chamadas Públicas eram inferiores a 50% daqueles praticados na CEAGESP, em 32%, entre 50% e 100%, em 30%, entre 100% e 150% e, por fim, em 36% dos casos os preços das CP eram superiores a 150% os preços da CEAGESP. Embora a realidade geral do Estado seja desfavorável à produção de alimentos por agricultores familiares, há situações mais localizadas em que esta produção ocorre de forma expressiva. É o caso do Ribeira, com sua especialização na produção de banana e próximo a MMS, e, em parte, do Pontal, em que seus inúmeros assentamentos guardam relação com o fato dos municípios locais cumprirem, em 2014, acima de 30% o Artigo 14, com a quase totalidade das compras feitas em seu território.

Palavras-chave: Agricultura familiar; compras públicas; alimentação escolar; Abastecimento.

The conception of public purchases of the national program for school feeding and the reality of family farmers and public agents in the state of São Paulo, Brazil

Abstract



Article 14 of Law 11.947 / 2009 of the National School Feeding Program establishes that, of federal transfers to state and municipal governments to carry out school feeding actions, at least 30% must be spent on the purchase of products from family farmers. The first objective is to verify the attractiveness of Article 14 for family farmers in the state of São Paulo, more specifically, its contribution to increase their income and to local development. The second is to assess the level of adherence of the São Paulo State Department of Education (SEESP), and of municipal governments to Article 14, in terms of compliance with its percentage, as well as adherence to the guidelines for nutritional improvement of School Feeding and execution of spending at the local level. As for prices, they analyzed those recorded in 197 CP, in 2012, and 212, in 2013. The prices established in the Public Calls for fresh vegetables and chicken eggs were compared with those of the wholesale ones, practiced at the Central de Entrepósitos e Armazéns Gerais of the State of São Paulo (CEAGESP). In just 2% of the cases the prices of Public Calls were less than 50% of those practiced at CEAGESP, in 32%, between 50% and 100%, in 30%, between 100% and 150% and, finally, in 36% In most cases, CP prices were higher than 150% of CEAGESP prices. Although the general reality of the State is unfavorable to the production of food by family farmers, there are more localized situations in which this production occurs significantly. This is the case of Ribeira, with its specialization in banana production and close to the MMSP, and, in part, of Pontal, in which its numerous settlements are related to the fact that the local municipalities fulfill, in 2014, above 30% the Article 14 , with almost all purchases made in its territory.

Keywords: Family farming; public procurement; school feeding; food provision.

La conception des achats publics du programme national de l'alimentation scolaire et la réalité des agriculteurs familiaux et agents publics de l'État de São Paulo, Brésil

Abstrait

L'article 14 de la loi 11.947 / 2009 du programme national d'alimentation scolaire établit que, des transferts fédéraux aux gouvernements des États et des municipalités pour mener des actions d'alimentation scolaire, au moins 30% doivent être consacrés à l'achat de produits auprès des agriculteurs familiaux. Le premier objectif est de vérifier l'attractivité de l'article 14 pour les agriculteurs familiaux de l'État de São Paulo, plus précisément sa contribution à l'augmentation de leurs revenus et au développement local. La seconde consiste à évaluer le niveau d'adhésion du Département de l'Éducation de l'État de São Paulo (SEESP) et des gouvernements municipaux à l'article 14, en termes de respect de leur pourcentage, ainsi que le respect des directives pour l'amélioration nutritionnelle de l'alimentation scolaire. et exécution des dépenses au niveau local. Quant aux prix, ils ont analysé ceux enregistrés en 197 CP, en 2012, et 212, en 2013. Les prix établis dans les appels publics pour les légumes frais et les œufs de poule ont été comparés à ceux des prix de gros pratiqués au Central de Entrepósitos e Armazéns Gerais de l'État de São Paulo (CEAGESP). Dans seulement 2% des cas les prix des Appels Publics étaient inférieurs à 50% de ceux pratiqués au CEAGESP, dans 32%, entre 50% et 100%, dans 30%, entre 100% et 150% et, enfin, dans 36 % des cas, les prix CP étaient supérieurs à 150% des prix CEAGESP. Si la réalité générale de l'Etat est défavorable à la production alimentaire par les agriculteurs familiaux, il existe des situations plus localisées dans lesquelles cette production se fait de manière expressive. C'est le cas de Ribeira, avec sa spécialisation dans la production de bananes et proche du MMSP, et, en partie, de Pontal, où ses nombreuses implantations sont liées au fait qu'en 2014, les communes locales respectent plus de 30% des Article 14, avec presque tous les achats effectués sur son territoire.

Most-clés: L'agriculture familiale; achats publics; alimentation scolaire; fournir.

Introdução

De início, queremos destacar dois momentos, relativamente recentes, da história da Política de Alimentação Escolar no Brasil (PAEB). No primeiro, ocorrido na década de 1990, procedeu-se uma descentralização das compras de alimentos do Governo Federal em favor de governos estaduais, prefeituras municipais e mesmo direções de escolas. Isto não eximiu, mas alterou a forma do Governo Federal participar da PAEB, antes marcada pela compra e distribuição (muito onerosa) de alimentos, substituída pela transferência de recursos monetários para que os outros entes federativos realizassem a compra e gerenciassem localmente o serviço de Alimentação Escolar (AE). Neste novo arranjo, às verbas federais recebidas costumam-se juntar recursos financeiros, servidores, instalações e equipamentos estaduais e municipais para a execução da AE (TRICHES & SCHNEIDER, 2010).

Segundo a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEESP), há duas formas de gerenciamento da AE sob sua supervisão, nas escolas estaduais. Na centralizada, o Estado, com recursos federais e estaduais, é responsável direto pela compra e distribuição de alimentos, atendendo 2,6 milhões de alunos de 3.129 unidades de 100 municípios paulistas. Na descentralizada, após ser firmado convênio, é feito repasse de verbas para que os municípios adquiram os alimentos e atendam 1,4 milhão de alunos de 2.270 escolas estaduais de 545 municípios paulistas, números estes de 2019 (SÃO PAULO, 2019).

A descentralização tornou factível a realização de compras de empresas e agricultores dos próprios locais de execução dos serviços da AE e a substituição de alimentos ultraprocessados por alimentos *in natura*, perecíveis, não armazenáveis além de poucos dias e não transportáveis a longas distâncias. Ou seja, mesmo que não explicitamente, possibilitou a vinculação da AE ao desenvolvimento local (no sentido estrito de gastar os recursos no próprio local de execução da política) e à melhoria da sua qualidade nutricional.

O segundo momento que destacamos é a aprovação da Lei Federal 11.947, em 16/6/2009, que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dando maior institucionalidade a uma política pública que vinha se desenvolvendo pelo menos desde 1950 (BRASIL, 2009). A Lei do PNAE firmou a concepção do Artigo 208 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, que determina que a AE seja implantada como programa suplementar da educação pública. Outro ponto a ressaltar na nova legislação é a

orientação, evidenciada em vários de seus artigos, para que se eleve o valor nutricional nos serviços públicos de AE.

Quanto ao tema que se desenvolve neste texto, o Artigo 14 (A14) da Lei do PNAE determina que, do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados e municípios para gastos na AE, no mínimo 30% devem ser usados na aquisição de gêneros alimentícios oriundos de agricultores familiares ou de suas organizações. Na regulamentação da Lei, pela Resolução 38, de 16/7/2009, instituiu-se a Chamada Pública (CP) como instrumento para essa aquisição, em vez dos tradicionais de licitação pública (BRASIL, 2009a).

Basicamente, alterou-se o critério de seleção dos agricultores fornecedores para AE, que era o de menor preço ofertado. No novo arranjo, o preço público de compra, com base nos vigentes nos mercados regionais, deve ser fixado na CP e não ser objeto de concorrência entre os agricultores. A seleção destes deve-se basear em critérios de proximidade, dando-se preferência aos do próprio município e depois, sucessivamente, aos do território rural (quando delimitado), do estado e, por fim, de outros estados. Também se estabelece que devam ser priorizados públicos específicos, como assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas, os que produzem de forma orgânica/ agroecológica e os organizados em cooperativas e associações.

Além da promoção da renda de agricultores familiares, pode-se dizer que estão associadas ao A14 outras intenções, entre elas a de melhorar qualitativamente o cardápio da alimentação escolar, com maior participação de gêneros menos processados ou *in natura*, a partir da correta suposição de que os agricultores familiares têm grande participação em sua produção. Ademais, ao se gastar os recursos na própria região, pode-se contribuir com o desenvolvimento local e valorizar seus produtos e hábitos alimentares específicos. Desta maneira, explicitou-se formalmente e tornou obrigatório algo que a descentralização dos serviços de AE, nos anos 1990, incorporava implicitamente.

Entende-se que a descentralização da AE se encontra consolidada no País, ainda que permaneçam conflitos entre os entes federativos. Um deles em torno do valor por estudante repassado pela União a estados e municípios, normalmente considerado reduzido por estes. Em São Paulo tem-se observado, em anos recentes, que alguns municípios denunciaram convênios com a SEESP e deixaram de atender com AE os estudantes de escolas estaduais em seus territórios, seguindo o exemplo de outros que, desde o início, se recusaram a assinar tais convênios. Em 2011, os gastos com AE Centralizada de São Paulo representavam 51%, contra 49% da AE Descentralizada, valores que passaram, respectivamente, para 68% e 32%, em 2018 (SÃO PAULO, 2020).

No caso do A14, com 11 anos de existência, julgamos mais prudente partir da hipótese de que a coesão dos entes federativos em sua execução é mais frágil ou, de outra

forma, que há mais displicência de estados e municípios para que a determinação federal compulsória, dos 30%, seja de fato atingida. Pairam dúvidas também sobre o real envolvimento dos agricultores familiares na defesa política e na pressão sobre gestores públicos locais para que a legislação seja cumprida.

Sob a inspiração destas questões é que se faz uma avaliação da aplicação do A14 pela SEESP e por municípios do estado de São Paulo. Em primeiro lugar, queremos verificar qual a atratividade do A14 para os agricultores familiares do estado de São Paulo, mais especificamente qual sua contribuição para aumento de sua renda e para o desenvolvimento local. Como desdobramento, queremos discutir se os estímulos do A14 foram suficientes para modificar características dos agricultores familiares estaduais, em especial a que diz respeito ao seu nível de organização.

Em segundo lugar, propomos avaliar o nível de adesão da SEESP e de prefeituras municipais ao A14, em termos do cumprimento de seu percentual, bem como da aderência às orientações de melhoria nutricional da AE e da execução dos gastos em nível local. Em específico, será feita uma análise das características das chamadas públicas anunciadas pelas prefeituras municipais de São Paulo, inclusive com avaliação dos preços aí praticados.

O artigo tem como principal base empírica os resultados obtidos no desenvolvimento, após 2010, de dois projetos de pesquisa e um de extensão, sob a coordenação de seu primeiro autor e financiados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)¹. Foram feitas entrevistas com agentes públicos e sociais, acumulados e sistematizados documentos de prefeituras e trabalhadas estatísticas divulgadas pelo FNDE. As informações colhidas na vigência dos projetos e outras obtidas mais recentemente propiciaram a elaboração de trabalhos de conclusão de curso, junto à Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, campus de Jaboticabal (SP), e dissertações de mestrado e teses de doutorado, junto à Pós-Graduação em Geografia, campus de Rio Claro (SP), ambos da Universidade Estadual Paulista (UNESP), bem como a redação de artigos científicos. Há um grupo relativamente grande de pessoas envolvidas nestas atividades, várias delas citadas adiante, e os autores do artigo esperam contribuir para dar maior organicidade nas elaborações já produzidas e mesmo aprimorar ou corrigir algumas análises.

¹ a) "Reconhecimento e Gestão de Políticas Públicas de Segurança Alimentar: o Caso do Programa de Aquisição de Alimento da Agricultura Familiar e da Implantação da Lei 11.947 no estado de São Paulo", com recursos da "Chamada MCT-Secis/CNPq, número 019/2010", vigência 2010-2012; b) "Agricultura Familiar sob a Vigência da Lei Federal nº 11.947/2009: Abrangência e Adequação das Chamadas Públicas, Impactos na Agricultura Local e Preços Recebidos pelos Agricultores Familiares", contemplada com recursos da "Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI, número 24/2013", vigência 2013-2015; c) "Efeitos das Compras Institucionais via Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar nas Condições de Vida de Agricultores Familiares e no Desenvolvimento Local: Estudo e Aplicação em três Regiões do Estado de São Paulo e Articulações com Países da Unasul", contemplado com recursos da "Chamada MCTI/Ação Transversal – Lei/CNPq nº 82/2013 Segurança Alimentar e Nutricional no Âmbito da Unasul e África", vigência 2013-2015.

Recursos da alimentação escolar e o desenvolvimento local

A relação entre compras públicas para AE e o desenvolvimento local tem sido nominada na literatura de *Home-Grown School Feeding* - HGSF ESPEJO, BURBANO & GALLIANO, 2009; BUNDY et al, 2009). Mercados agrícolas de determinadas regiões apresentam frágil desenvolvimento e poderiam ser estimulados através da compra institucional de seus produtos alimentícios, em substituição àqueles comprados fora da região. Além da injeção de recursos públicos localmente, tal prática poderia contribuir para melhorar a qualidade nutricional da AE, e de aprendizado dos alunos, supondo que se troque a aquisição de produtos ultraprocessados por produtos *in natura*. O HGSF trabalharia como um ponto de sinergia entre os objetivos de desenvolvimento e de saúde pública por meio do PNAE (TRICHES, 2015).

Ainda que se considere esta concepção como correta, deve-se questionar qual a efetiva capacidade das compras públicas alterarem a renda dos agricultores familiares e trazerem ganhos significativos à economia da região.

Sob o ponto de vista individual, as mudanças na legislação caminharam na direção de propiciarem maior renda para dado agricultor, associação ou cooperativa. No início, previa-se que cada agricultor podia vender até R\$ 9 mil/ano (FNDE, 2009), valor que passou para R\$ 20 mil/ano, em 2012 (FNDE, 2012), considerando-se o conjunto das entidades executoras (EE) da AE. Desde 2015, o limite de R\$ 20 mil/ano passou a ser para cada EE (FNDE, 2015), elevando, em tese, a renda possível de ser recebida, individualmente, ao valor máximo que define o agricultor como familiar, no geral, R\$ 360 mil/ano. No limite de R\$ 20 mil, além do produto em si, é possível incluir custos adjuntos, como de embalagem e transporte.

Tais mudanças resultaram em benefícios àqueles agricultores familiares com maior capacidade produtiva e mais organizados, em detrimento dos mais pobres e com dificuldade de se articularem com várias EE, algumas vezes relativamente distantes de seus locais de produção. No caso de associações e cooperativas, que representam vários agricultores, os benefícios foram potencializados. Isso porque o limite de venda de uma cooperativa ou associação é proporcional ao número de associados que produzem o alimento vendido para AE.

Para o conjunto dos agricultores familiares, Baccarin et al (2011) calcularam que, em 2010, se todas as prefeituras e o Governo Estadual cumprissem minimamente o A14, o valor total despendido corresponderia a 3,1% da renda da agricultura familiar do Estado. Se sobre os recursos próprios do governo estadual e das prefeituras municipais destinados à AE também fossem aplicados os 30% previstos nos repasses do FNDE, aquela

percentagem se elevaria para 5,7%. Um valor não desprezível, portanto, mas que dependeria de se atender plenamente a legislação federal e estender seus efeitos para os recursos estadual e municipais, além de não se adquirir alimentos em outros estados, exigindo um compromisso político que, como se verá adiante, não foi assumido.

Outra forma de verificar o alcance do A14 foi proposta por Baccarin et al (2017) e seus resultados, para 2014, são apresentados na Tabela 1. Grande parte das prefeituras de São Paulo, cumprindo o A14 e gastando R\$ 20.000,00/agricultor, beneficiaria pequeno número de agricultores. Verifica-se que 77,1% das prefeituras paulistas apenas conseguiriam comprar de até 10 fornecedores, revelando pequena capacidade de intervenção na renda de seus agricultores familiares. Apenas uma prefeitura, do município de São Paulo, conseguiria atender mais de 1.000 agricultores, exatamente 1.422, bem acima daqueles existentes em sua área territorial.

Tabela 01: Municípios em faixas de acordo com número de agricultores atendíveis pelo Artigo 14, São Paulo, 2014.

Faixa de Agricultores			Faixa de Agricultores	Municípios	
	Número	%		Número	%
Até 5	397	62,3	101 a 200	5	0,8
6 a 10	94	14,8	201 a 500	1	0,2
11 a 20	67	10,5	500 a 1.000	0	0,0
21 a 50	55	8,6	Mais 1.000	1	0,2
51 a 100	17	2,7	Total	637*	100,0

Fonte: Baccarin et al. (2017)

*Oito dos 645 municípios paulistas não estão relacionados, por não receberem repasses do FNDE.

No caso da SEESP, sob os mesmos parâmetros, seus gastos poderiam contemplar 2.001 agricultores familiares. No total, Estado e municípios poderiam atender 9.610 agricultores, em 2014, equivalentes a 6,4% dos 151.015 agricultores familiares paulistas registrados no Censo 2006 (IBGE, 2012).

Outra inferência da Tabela 1 é que os grandes municípios, obviamente com muitos alunos, são os mais atrativos para os agricultores familiares realizarem suas vendas. De acordo com Instituto via Pública Cora e Belik (2012), as 100 maiores prefeituras brasileiras (1,7% do total) recebiam cerca de 30% dos recursos de AE repassados aos municípios, sendo que 36 delas estavam localizadas em São Paulo.

Características Organizacionais e Produtivas dos Agricultores Familiares

Considerando-se a realidade do Estado como um todo, o desenvolvimento recente da agricultura de São Paulo tem restringido a produção de alimentos por pequenos

produtores, como mostram os dados dos censos agropecuários (Ibge 1998, 2019). Entre 1996 e 2017, a área com cana-de-açúcar passou de 2,1 milhões para 4,8 milhões de hectares (ha), crescimento de 128%. Tomando-se apenas a área com lavouras, reflorestamento e pastagem (excluindo matas naturais e área não aproveitada), a cana, em 1996, ocupava 14% deste total, outras lavouras mais reflorestamento, 25% e pastagem, 61%. Em 2017, esses percentuais tinham passado, respectivamente, para 35%, 31%, 34%, mostrando grande diminuição da participação da área de pastagem, pequeno crescimento de outras lavouras e reflorestamento e intenso aumento da cana.

Tais mudanças vieram acompanhadas do crescimento da participação de grandes estabelecimentos agropecuários, acima de 1.000 ha, que ocupavam 27% da área total, em 1996, passando para 45%, em 2017. Nestes estabelecimentos estavam concentrados 78% da área estadual com cana, 62% com outras lavouras, 65% com reflorestamento e somente 15% da área com pastagem. Para os estabelecimentos pequenos, abaixo de 50 ha, estes percentuais eram, em 2017, respectivamente de 2%, 5%, 6% e 23%, contra uma participação na área total dos estabelecimentos de 12,5%. Ou seja, no conjunto dos pequenos estabelecimentos havia, relativamente, poucas lavouras e reflorestamento e muita pastagem, que ocupavam pouco mais da metade, 52%, de sua área total.

Uma provável explicação seria que os pequenos estabelecimentos agropecuários paulistas vêm se especializando na bovinocultura de leite. Contudo, parece ser mais pertinente supor que seus responsáveis, de forma geral, não têm conseguido encontrar alternativas econômicas mais intensivas de exploração de suas áreas, restando-lhes a manutenção de alto percentual com pastagem, com baixa intensidade de capital e trabalho, à espera de valorização imobiliária ou do recebimento de uma proposta de arrendamento para terceiros.

Ao mesmo tempo, muitos pequenos, e mesmo médios, proprietários têm abandonado a função de agricultor e se transformado em arrendador de terras para grandes agricultores. Em 2017, considerando-se seu uso legal, 63% da área dos estabelecimentos em São Paulo estavam registradas como propriedade e 34% como arrendamento², valor muito superior aos 13%, de 1996 (IBGE, 2019).

Especificamente para alguns produtos, Baccarin et al. (2011) estimaram que a agricultura familiar paulista poderia atender com folgas as necessidades do consumo de frango e de mandioca, com alguma dificuldade o de leite e feijão e ficaria muito distante de atender o de arroz da AE no Estado. Repare-se que não foram consideradas a disponibilidade de frutas, legumes e verduras (FLV).

² Quase metade deste arrendamento aparece no Censo Agropecuário como parceria. Entretanto, entende-se que isto é apenas um subterfúgio jurídico para que se pague menos Imposto de Renda. De fato, se tomam em parceria, atualmente, em São Paulo grandes áreas de terra (576 ha, em média) e o parceiro não guarda nenhuma relação de subordinação com o proprietário da área (BACCARIN, 2019).

A menor importância da agricultura familiar no Estado é uma das possíveis explicações para que a execução do A14 por prefeituras de São Paulo, de 22%, em 2014, fosse menor que a verificada no Paraná, de 26%, e em Santa Catarina, de 39% (Baccarin et al, 2017). Nestes dois últimos estados há maior número e organização (em associações e cooperativas) de agricultores familiares, permitindo-lhes maior influência política, além de apresentarem *mix* produtivo mais diversificado do que São Paulo, muito marcado pela presença da lavoura canavieira. Soares et al (2013) informam que o cumprimento do A14 pelos estados da Região Sul, incluindo o Rio Grande do Sul, vinha sendo maior que no restante do País.

Como o ocorrido no Brasil, entre os censos agropecuários de 2006 e 2017, houve diminuição do número de agricultores familiares em São Paulo. Na primeira data, eles eram 151.015 (70% do total de estabelecimentos) e ocupavam área de 2,5 milhões ha (15% da área total), diminuindo para 122.555 (65%) e 2,1 milhões ha (13%), em 2017 (IBGE, 2012, 2019). Não se deve perder de vista, todavia, que em algumas regiões paulistas, a presença da agricultura familiar é mais significativa, como no Vale do Ribeira, em que há exploração da bananicultura, e em torno da Região Metropolitana de São Paulo, com expressiva produção de FLV.

Quanto ao nível de formalização, uma das exigências para participação do PNAE, este não parece ser um problema significativo em São Paulo. Em 2011, foi constatado que 97.717 agricultores familiares apresentaram Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa em São Paulo (BRASIL/MDA, 2011), número expressivo frente ao número de agricultores familiares dos censos 2006 e 2017.

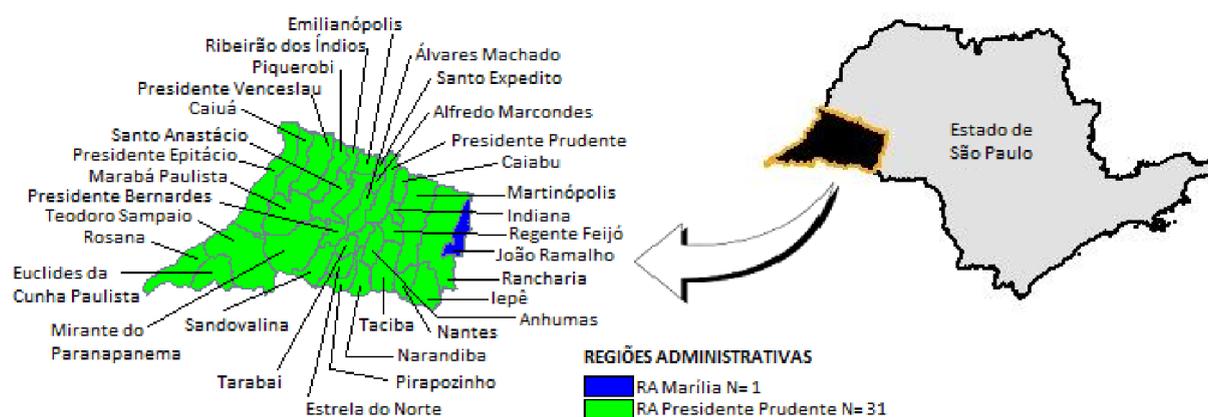
Outro ponto a destacar é que as entrevistas realizadas nos projetos de pesquisa já citados revelaram que as compras institucionais do PNAE (e também do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA) estimularam a criação de associações e, em menor número, de cooperativas de agricultores familiares em São Paulo. Mas é bom que se diga que, não raramente, foi comentado que essas instituições acabam por agir como meros intermediários na comercialização dos produtos dos agricultores familiares, que não participam nem influenciam, de fato, nas suas ações e seus resultados. Algo semelhante foi constatado por Bueno (2014) ao pesquisar cooperativas da região de Sorocaba (SP).

Os Limites do Consumo Local

Trata-se de discutir até que ponto o consumo local pode ser um estímulo significativo para a produção agrícola, em especial de agricultores familiares, de determinada região. Faz-se isto comparando dois territórios da cidadania, apresentados nas figuras 1 e 2. O Território da Cidadania Pontal do Paranapanema (Pontal) é composto por 32

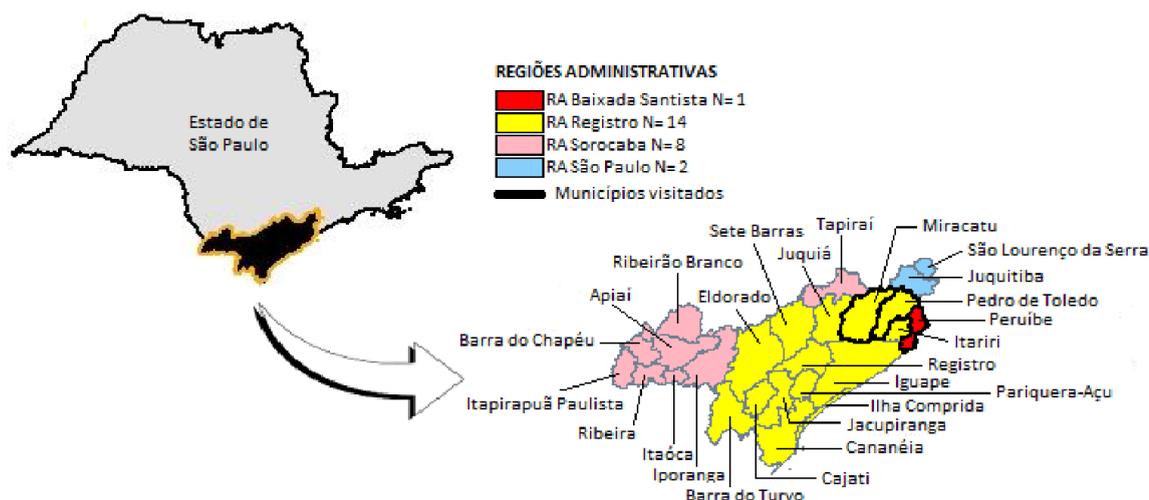
municípios, com população de 508.703 habitantes (1,4% do Estado), em 2010, com a principal cidade, Presidente Prudente, registrando 207.619 habitantes. Por sua vez, o Território da Cidadania Vale do Ribeira (Ribeira), com 25 municípios, contava com 443.231 habitantes (1,1% do Estado), 54.261 moradores de Registro, sua maior cidade (IBGE, 2011). Enquanto no Pontal há um grande número de assentados de Reforma Agrária entre seus agricultores familiares, no Ribeira há muitos agricultores familiares em terras ainda sem definição jurídica, inclusive comunidades quilombolas.

Figura 01: Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, Estado São Paulo, Brasil.



Fonte: BRASIL/MDA (2016).

Figura 02: Território da Cidadania Vale do Ribeira, Estado de São Paulo, Brasil.

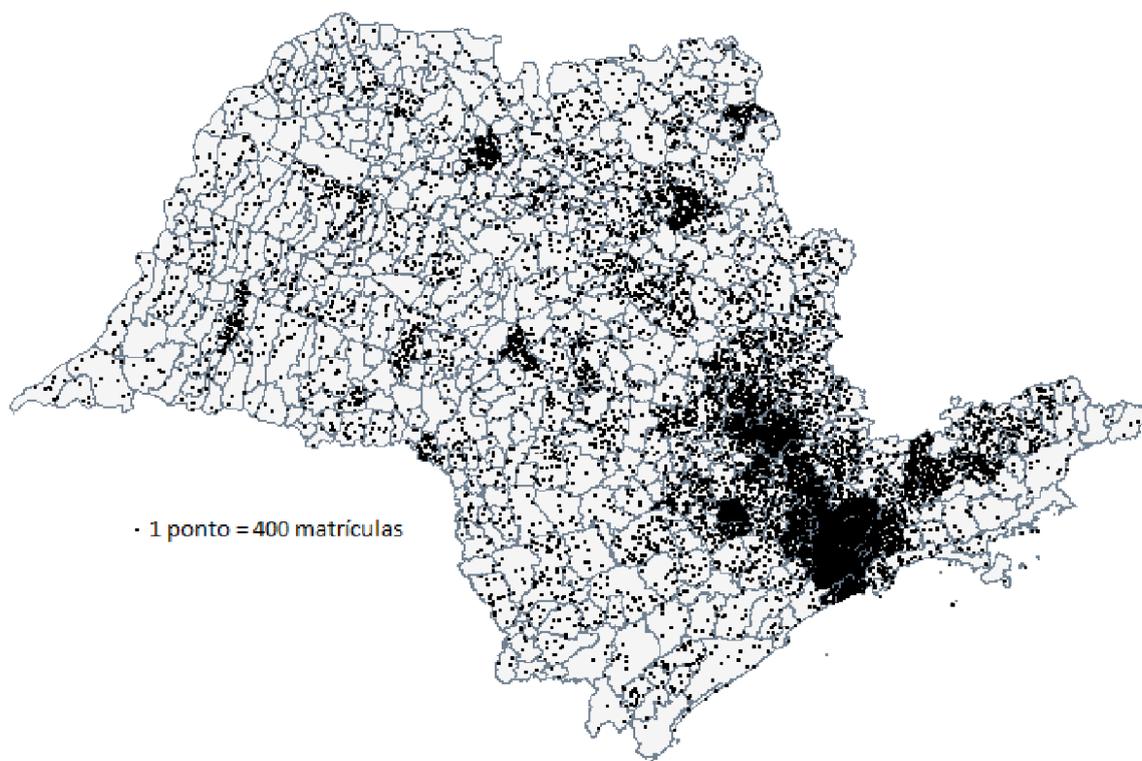


Fonte: BRASIL/MDA (2016).

Levando em conta também a Figura 3, observa-se que o Pontal se encontra distante e o Ribeira ao lado da região com maior concentração de estudantes, na chamada

Macro Metr pole de São Paulo (MMSP)³, onde se localizam nove das 10 maiores cidades do Estado, três delas acima de 1 milhão de habitantes, São Paulo, Guarulhos e Campinas.

Figura 03: Distribui o de estudantes da educa o básica, rede pública de ensino, número de matrículas, municípios de São Paulo, 2014.



Fonte: SEADE (2018).

Segundo Gonçalves e Baccarin (2018), em 2014, do total repassado pelo FNDE para AE no Ribeira, o conjunto de seus municípios gastou 28% com alimentos provenientes da agricultura familiar, enquanto no Pontal tal porcentagem alcançou 34%. Esta região, como se v  na Tabela 2, usou praticamente todo o recurso no território, no próprio município executor da AE ou em outros municípios do Pontal. No Ribeira, as compras externas ao território foram mais significativas, ainda que a ampla maioria dos gastos fosse realizada na sua área territorial. Este melhor desempenho do Pontal tem como uma provável causa a presença de inúmeros assentamentos de Reforma Agrária, dos quais resultam várias associaoes com capacidade de influenciar nas aoes públicas.

Tabela 02: Gastos com alimentos de agricultores familiares para Alimentao Escolar, de acordo com sua origem, Pontal e Ribeira, 2014.

Origem	Pontal	Ribeira
--------	--------	---------

³ A Macro Metr pole é composta pela Grande São Paulo mais as regiões metropolitanas de São José dos Campos, Baixada Santista, Sorocaba e Campinas.

	Mil R\$	%	Mil R\$	%
Município	2.810,95	87	1.445,94	68
Território	355,70	11	190,53	9
Ext. Território	57,90	2	498,37	23
Total	3.224,55	100	2.134,84	100

Fonte: GONÇALVES & BACCARIN (2018).

Por outro lado, em 2014, apenas um agricultor familiar do Pontal vendeu para a AE de outra região, em contrato de meros R\$ 3.258,79. Por sua vez, no Ribeira, 22 fornecedores familiares, cooperativas ou associações em sua quase totalidade, venderam R\$ 3.364.204,29 para municípios fora da região. Repare-se que este valor é maior do que o total vendido no próprio território do Ribeira (GONÇALVES, 2018).

Dois pontos chamam a atenção nestas vendas para fora da região, um deles é a ampla predominância (75% em valor monetário) de banana e seus derivados nos contratos de fornecimento para AE, o que está de acordo com o perfil produtivo agrícola do Ribeira, marcado pelo domínio da bananicultura. Também tem que se considerar que, pelo seu valor nutricional e fácil manipulação e consumo, a banana, costumeiramente, faz parte do cardápio da AE. No Pontal, marcado pela bovinocultura de corte e lavoura canavieira em grandes áreas, tal compatibilização não ocorre.

Outro ponto é que a quase totalidade da venda de banana e derivados do Ribeira se destina aos serviços municipais de AE da MMSP, fato que encontra sua explicação mais óbvia e convincente na pequena distância entre elas. O fluxo comercial da banana produzida no Ribeira e consumida na MMSP é algo estabelecido há décadas. Com o PNAE, foi possível constituir um mini fluxo comercial entre agricultores familiares e prefeituras municipais, com os primeiros passando a contar com um canal direto para venda de sua produção de banana e, provavelmente, com o recebimento de preços mais remuneradores do que os dos canais de comercialização tradicionais.

Gonçalves (2018), a partir de entrevistas em três municípios assinalados na Figura 2, destaca que as compras institucionais, primeiro do PAA e depois do PNAE, estimularam a criação e maior estruturação de associações e cooperativas de agricultores familiares no Ribeira. Algo semelhante foi constatado nos projetos de pesquisa citados, em que agricultores de alguns municípios passaram a fornecer para os demais municípios da região.

Voltando ao Ribeira, várias das associações/cooperativas passaram a atuar em rede, montaram um entreposto na Grande São Paulo e fizeram investimento para melhor acondicionar e transportar da produção de seus associados. Para tanto cobram uma taxa de administração próxima a 15% do preço do produto, atraindo mais facilmente os bananicultores em momentos de forte oferta, em que os preços dos contratos para AE revelam-se vantajosos. Nos momentos de escassez de banana, com preços de mercado em

alta, os agricultores apresentam maior resistência para entregar seu produto às associações/cooperativas, dificultando o cumprimento dos contratos de AE.

Uma leitura desta realidade, entre outras possíveis, é que os bananicultores não interpretam as organizações como algo das quais eles se sentem donos ou administradores. É mais um intermediário que, no caso em questão, consegue oferecer melhor remuneração pela banana em momento de abundância de produção. Em outros casos estudados, nem sequer teve-se a certeza de que os melhores preços da AE eram repassados aos associados/cooperados.

O estudo de Gonçalves (2018) é uma importante revelação de que o consumo da região nem sempre consegue afetar expressivamente a renda dos seus agricultores e o desenvolvimento local. Foi feito com base nas prestações de contas da AE das prefeituras junto ao FNDE e precisaria ser ampliado, considerando-se maior número de regiões, fluxos comerciais e anos, para se firmar a convicção de que não é um caso tão somente, mas um fenômeno com maior abrangência.

Outra sugestão é que se estude a relação entre a MMSP (ou outro aglomerado urbano populoso) não apenas com regiões próximas, mas com aquelas que conseguem ofertar produtos com alto grau de processamento e menor necessidade de manipulação pelos serviços de AE, mesmo que mais distantes. É o caso das grandes cooperativas da Região Sul, que produzem, por exemplo, arroz parbolizado, suco de uva, óleo de soja, lácteos e carnes frigorificadas, muitas delas contando com DAP Jurídica⁴, formalmente enquadráveis no A14, portanto.

Empenho das entidades executoras de alimentação escolar

Sem aprofundar esta discussão, parte-se do pressuposto que a Lei do PNAE efetivamente consolidou um processo de melhoria na qualidade nutricional dos serviços municipais e estaduais de AE, alicerçada em ações prévias institucionais e de movimentos sociais e profissionais, em especial dos nutricionistas. Dito de outra forma, supõe-se que havia base social ativa para que se desse a incorporação formal na Lei da qualidade nutricional.

Embora o A14 tenha relação com aquele quesito, pois tende a estimular o consumo de alimentos *in natura* locais, verificaram-se maiores reações das prefeituras à sua aplicação. Entre os projetos já citados que coordenamos, patrocinamos um seminário em 2011 com presença de técnicos do FNDE e grande número de agricultores familiares, responsáveis municipais pelo serviço de AE e extensionistas rurais. Ficou evidenciado, dois

⁴ Para obter DAP Jurídica, a cooperativa precisa comprovar que 60% de seus associados são agricultores familiares, fato comum nas grandes cooperativas da Região Sul, como a Vinícola Aurora e a Cocamar.

anos após a aprovação da Lei do PNAE, o quanto havia de dúvida, e mesmo de desinformação, sobre a aplicação do A14 e como ele aparecia como uma novidade (para alguns, uma intromissão indevida) aos gestores municipais.

Tradicionalmente, antes de 2009, as compras para AE eram feitas pela Lei de Licitações, que pressupõe que haja concorrência de preços entre os participantes do certame. Muitas vezes compravam-se produtos com alto grau de processamento, prontos para o consumo ou com baixa necessidade de manipulação pelos servidores municipais e de empresas não situadas na sede do município.

Em várias prefeituras percebeu-se que o setor jurídico e o de compras colocaram-se contrariamente à dispensa de concorrência de preços (Baccarin et al. 2017), de forma que muitas CP vieram a público sem que o preço dos produtos estivesse fixado, para que não se ferisse a Lei de Licitações.

Julgamos, em termos legais, que esta interpretação e atitude são indevidas, mesmo porque, assim como em outros países, no Brasil se pratica, desde há muito, a Política de Garantia de Preço Mínimo, previamente fixado pelo Governo para que se realize a operação de Aquisição do Governo Federal (AGF), por exemplo. O PAA, mais recentemente, foi na mesma direção e suas seis modalidades baseiam-se em preços previamente fixados. O A14 tomou isto por base e inovou, estabelecendo outros critérios, que não o preço, para a concorrência entre os agricultores participantes, de caráter geográfico, social e organizativo.

A fixação prévia de preços não fere o interesse público, desde que ela tenha critério adequado. O A14 prevê que os preços anunciados na CP sejam obtidos a partir dos valores constatados nos mercados regionais, de atacado ou varejo. Conceitualmente, portanto, não há sobre preço embutido na compra dos agricultores familiares.

Outra questão diz respeito às mudanças do cardápio da AE para que ele se mostre adequado à produção dos agricultores familiares de determinado local. O principal papel, neste caso, cabe ao setor de AE da prefeitura, mais especificamente aos profissionais de nutrição, que não necessariamente detêm informações suficientes sobre a realidade agrícola local. Ao mesmo tempo, a substituição de produtos processados pelos *in natura* exige maior manipulação dos produtos e tende a encontrar uma barreira no número de servidores que as prefeituras dispõem nos serviços de AE. Ademais, em diversas entrevistas realizadas, os gestores da AE relataram problemas de regularidade e qualidade nos produtos entregues pelos agricultores familiares.

Ainda que não explicitamente, o A14 trouxe outros desafios para grande parte dos municípios paulistas, o de capacitar (sobre a Lei e a formalização do agricultor) e, mais ambiciosamente, fomentar a produção de seus agricultores familiares para atender a AE, desde que houvesse intenção de se fazer as compras localmente. Nem sempre se verificou interesse político das prefeituras em caminharem nesta direção e novamente deve-se

lembrar a relativamente menor importância da agricultura familiar em São Paulo em comparação aos estados do Sul do Brasil. Pelo lado dos agricultores, muitos relataram desconfianças em aderir a um novo programa, em especial quando era necessário formalizar sua situação ou investir em equipamentos de processamento (ainda que mínimo) de produtos agrícolas e em veículos para transporte dos produtos.

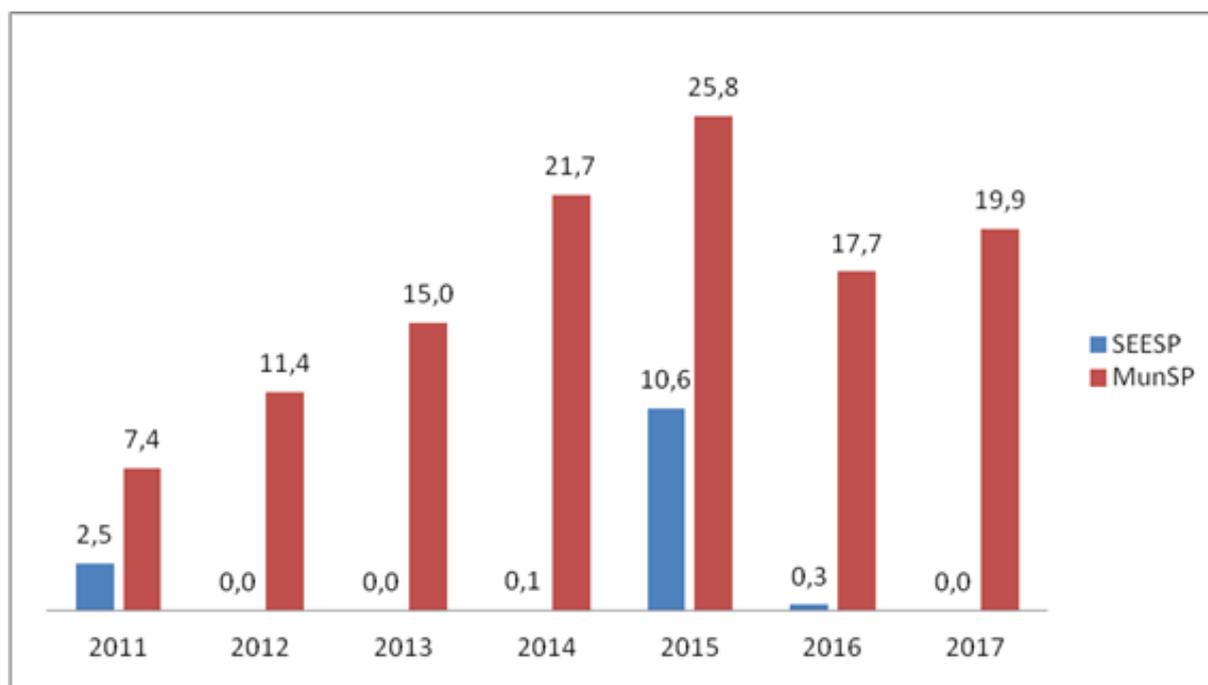
Tivemos a impressão de que, além de exigir mudanças de atitude em diversos setores das prefeituras, o A14 impôs a necessidade de maior articulação ente eles, o que é um desafio ainda maior. Constatamos que em alguns municípios (Barretos, Monte Alto, Rio Claro e São Bernardo do Campo, como exemplos) os diálogos entre os setores e deles com os agricultores familiares foram, de fato, estabelecidos e a execução do A14 alcançou bons resultados localmente, pelo menos por alguns anos.

Passando para uma análise mais quantitativa, a Figura 4 deixa evidente que o Governo do Estado de São Paulo não aderiu ao A14, praticamente não usando recursos recebidos do FNDE para compra de produtos de agricultores familiares via CP, com exceção de 2015, que será discutida adiante. Uma das prováveis explicações para a resistência ou rejeição estadual a tal medida é a disputa política vigente entre União e São Paulo que durou até 2016. O Governo de São Paulo até criou um programa próprio para compra de alimentos de agricultores familiares, o Programa de Promoção da Agricultura de Interesse Social (PPAIS), mas até onde se sabe ele vem sendo pouco usado pela SEESP.

Quanto ao conjunto dos municípios paulistas, sua adesão foi crescente ao A14 até 2015, quando se gastaram 25,8% dos recursos recebidos do FNDE para compra de alimentos de agricultores familiares. Os anos de 2016 e 2017, contudo, revelaram queda nesse percentual.

Considerando os municípios de acordo com o tamanho, observa-se pela Tabela 3 que não houve, em 2017, muita diferença no percentual de cumprimento do A14 de acordo com as faixas populacionais, com exceção da cidade de São Paulo, único município acima de 10 milhões de habitantes. Neste caso, foram gastos apenas 7,8% dos recursos recebidos do FNDE com os agricultores familiares. Depois de iniciar as compras em 2013, o percentual de atendimento do A14 pela cidade de São Paulo cresceu até 2015, atingindo 24%, próximo ao conjunto dos municípios paulistas, após caiu para 11%, em 2016 e voltou a cair em 2017. Evidencia-se a dificuldade de se romper com um processo tradicional, em especial em situação em que o esquema administrativo montado é de grande porte e complexo e o interesse dos fornecedores são maiores, afinal a capital paulista serve próximo a dois milhões de refeições/dia na AE.

Figura 05: Porcentagem de gastos com alimentos da agricultura familiar, Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e municípios paulistas, 2011 a 2017.



Fonte: FNDE (2019).

Tabela 03: Cumprimento do Artigo 14, de acordo com faixas populacionais, municípios de São Paulo, 2017.

Faixa Populacional	Municípios		População		Repasse FNDE		% A14
	Núm.	%	Mil	%	Mil R\$	%	
até 20 mil	381	59,5	3.082,3	6,7	57.003,5	9,5	23,3
20 mil a 50 mil	120	18,8	3.889,5	8,5	70.783,3	11,8	23,5
50 mil a 100 mil	58	9,1	4.016,4	8,7	62.399,2	10,4	27,1
100 mil a 200 mil	40	6,2	5.494,1	12,0	84.307,6	14,1	19,2
200 mil a 500 mil	32	5,0	10.216,2	22,3	133.331,7	22,3	23,1
500 mil a 1 milhão	6	0,9	4.360,7	9,5	42.390,9	7,1	20,8
1 milh. a 10 milh.	2	0,3	2.583,2	5,6	31.436,4	5,2	23,6
mais de 10 milhões	1	0,2	12.252,0	26,7	116.838,7	19,5	7,8
Total	640	100,0	45.894,5	100,0	598.491,3	100,0	19,9

Fonte: FNDE (2019).

Desta forma, os dois maiores potenciais compradores de alimentos da agricultura familiar, a SEESP e a cidade de São Paulo, não têm apresentado um papel ativo na consolidação do A14. Observe-se que a cidade de São Paulo recebeu, em 2017, R\$ 116.838,7 mil ou 19,5% dos repasses do FNDE para os municípios paulistas, enquanto a SEESP recebia R\$ 204.755,2 mil (FNDE, 2019). Se nos dois casos os 30% fossem aplicados integralmente, 4.824 agricultores familiares poderiam ser atendidos, cada um com R\$ 20 mil.

Outra análise pode ser feita considerando os níveis de adesão dos municípios ao A14, conforme a Tabela 4. Percebe-se que quase 20% dos municípios paulistas nada

compraram da agricultura familiar, em 2017, municípios estes que receberam 11,7% dos repasses do FNDE. Na faixa de até 10% de gastos com agricultores familiares encontravam-se 13,1% dos municípios paulistas, com porcentagem de repasse do FNDE bem mais alto, de 32,1%, pois o município de São Paulo aí se encontra. Praticamente, um terço (32,3%) dos municípios paulistas se recusou a aplicar o A14 ou fizeram uma aplicação mínima, em 2017.

Tabela 04: Distribuição dos municípios do estado de São Paulo de acordo com faixas de compras de alimentos dos agricultores familiares, 2017.

Faixa de % A14	Municípios		Repasse FNDE	
	Número	%	Milhões R\$	%
0%	123	19,2	69.756.029	11,7
0,01 a 10%	84	13,1	191.941.798	32,1
10 a 20%	94	14,7	89.329.234	14,9
20 a 30%	102	15,9	78.619.925	13,1
30 a 50%	167	26,1	142.728.324	23,8
mais de 50%	70	10,9	26.116.013	4,4
Total	640	100,0	598.491.323	100,0

Fonte: FNDE (2019).

Por outro lado, um número muito expressivo de cidades, 167, gastou entre 30% a 50% dos repasses do FNDE com alimentos da agricultura familiar e outros 70 municípios executaram o A14 em mais de 50%. Ou seja, 37% das prefeituras estaduais, que receberam 28,2% dos recursos federais para AE, apresentaram um alto comprometimento com a execução do A14.

O porquê desta evidente divisão entre as prefeituras do estado de São Paulo é algo que instiga nova pesquisa, para a qual não temos nenhuma hipótese a apresentar no presente momento.

Adequação das Chamadas Públicas

Existem três tipos de documentos que podem ser consultados para estudo da aplicação do A14. O primeiro são as chamadas públicas, que anunciam a intenção de compras da EE, o segundo são os contratos de fornecimento realizados com os vencedores das CP, com ambos podendo ser acessados em sites da EE. O terceiro são as prestações de conta das EE, analisadas e divulgadas em seu site pelo FNDE, que traz a relação de todos os fornecedores, inclusive da agricultura familiar, para a AE.

Como as informações mais velhas são retiradas de sites das EE, vem se levantando, ano a ano, um conjunto de CP das prefeituras de São Paulo. Abaixo

apresenta-se uma interpretação de várias características de 182 CP de 2015, 295 CP de 2016 e 355 CP de 2017, obtidas em 2018 (SICCHIERI, 2020). É importante informar que o número de CP não coincide com o número de município, que pode fazer mais de uma chamada/ano. Outra observação é que os números citados abaixo são uma aproximação do constatado nos três anos.

Periodicidade de Entrega – Em 30% das CP este item não estava especificado; em 45%, a entrega do produto exigida ao agricultor era semanal, o que está de acordo com a perecibilidade de grande parte dos produtos vegetais comprados; em 17% exigia-se uma entrega entre duas a cinco vezes por semana, o que traz maiores custos de transporte; no restante a entrega era solicitada uma ou duas vezes por mês.

Unidades de Recebimento – 12% das CP não traziam esta informação; em 54% pedia-se para a entrega ser feita em um único local, na central de AE; em 34% a entrega deveria ser feita ponto a ponto, em todas as escolas. Em caso de cidades médias e grandes, esta exigência pode aumentar muito o custo de transporte dos produtos.

Origem do Produto (presença na CP) – Em 44% das CP pediam-se produtos de origem animal e em 94%, vegetal. A soma é maior que 100%, pois uma mesma CP pode solicitar os dois tipos de produtos.

Origem do Produto (porcentagem dos itens) – 96,5% dos itens solicitados eram de origem vegetal e apenas 3,5% de origem animal. Isto se mostra adequado às condições dos agricultores familiares, pois as exigências sanitárias dos produtos animais são mais difíceis de serem atendidas por pequenas unidades, o leite precisa ser pasteurizado ou uperizado (longa vida) e a carne precisa ser frigorificada.

Grau de processamento – 90% dos itens solicitados eram *in natura*, 5% com mínimo grau de processamento (apenas transformações físicas, como higienização, descascamento e picamento) e 5% com médio e alto grau de processamento. Também neste quesito há adequação às condições dos agricultores familiares, com dificuldades em investir em equipamentos que promovam maiores transformações em seus produtos. Ademais, revela-se adequação das CP em termos nutricionais, pois os produtos *in natura* e com mínimo grau de processamento são, na quase totalidade, FLV.

Registro do Preço – neste quesito houve um aprimoramento ao longo dos anos, em 2015, 25% das CP não traziam informações sobre o preço a ser pago, valor que caiu para 10%, em 2017. Ou seja, as prefeituras foram aumentando sua adequação à regulamentação do A14, que estipula que não deva haver concorrência de preços entre os agricultores participantes do certame de compras públicas.

Em resumo, as CP das prefeituras municipais de São Paulo, de maneira geral, revelaram-se adequadas às condições dos agricultores familiares nos três anos considerados e no caso do registro de preço houve uma melhoria, dando continuidade ao ocorrido em anos anteriores. Baccarin et al (2017) informam que, em 2012, apenas 27,4% das CP apresentavam o preço a ser praticado, valor que passou para 37,2%, em 2013. Outrossim seria interessante que algumas das análises acima trouxessem os valores dos gastos, por exemplo, entre produtos vegetais e animais e com diversos graus de processamento.

Origem dos Agricultores e Preços Praticados

Neste item as análises são relativas aos anos de 2012 e 2013, em sua maior parte, e baseadas no trabalho de Baccarin et al (2017). A determinação da origem dos agricultores foi feita através da consulta de 128 contratos de fornecimento de alimentos por agricultores familiares para 22 municípios paulistas⁵. Do total previsto de gastos, 85% seriam destinados a agricultores do estado de São Paulo e 15% a agricultores do Sul, 6% do Paraná, 1% de Santa Catarina e 8% do Rio Grande do Sul. Dentro do Estado, predominavam as compras feitas dos agricultores do próprio município executor de AE ou de municípios próximos, em um raio de 100 Km de distância.

Dos municípios paulistas estava prevista a compra, principalmente, de produtos *in natura*, como FLV e ovos, bem como de alguns processados, como vegetais minimamente processados, mel, doce de banana, bebida láctea, iogurte, queijos e suco de laranja. Santa Catarina aparecia como fornecedor de maçã, o Paraná, de arroz parbolizado e queijo e o Rio Grande do Sul de uma extensa lista, incluindo alguns produtos muito processados: arroz, barra de cereal, bebida láctea, biscoitos, doce de leite, farinha de milho, feijão, leite em pó, macarrão, mel, óleo de soja e suco de uva.

Uma informação adicional é que os produtos com alto grau de processamento foram contratados exclusivamente de cooperativas (algumas de porte grande) e não de agricultores individuais ou associações.

Quanto aos preços, analisaram os registrados em 197 CP, de 2012, e 212, de 2013, lembrando que boa parte delas não trazia esta informação, como anteriormente citado. Compararam-se os preços fixados nas CP para vegetais *in natura* e ovo de galinha com os do atacado, praticados na Central de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São

⁵ Os municípios considerados, com respectivas faixas populacionais, são os seguintes: Alumínio, Capela do Alto, Divinolândia e Dolcinópolis (até 20 mil habitantes); Araçoiaba da Serra, Espírito Santo do Pinhal, Iperó, Jaboticabal, Jales, Matão, Monte Alto e Valparaíso (de 20 mil a 100 mil habitantes); Araraquara, Itapetininga, Piracicaba, Sertãozinho e Taboão da Serra (de 100 mil a 500 mil habitantes) e; Campinas, Ribeirão Preto, Santo André, São Paulo e Sorocaba (mais de 500 mil habitantes).

Paulo (CEAGESP). Em apenas 2% dos casos os preços das CP eram inferiores a 50% daqueles praticados na CEAGESP, em 32%, entre 50% e 100%, em 30%, entre 100% e 150% e, por fim, em 36% dos casos os preços das CP eram superiores a 150% os preços da CEAGESP. Supondo que os preços no atacado costumam ser superiores ao dobro dos recebidos pelos agricultores, os resultados apontam que os preços obtidos nos contratos do A14 foram vantajosos aos agricultores familiares. Nas entrevistas realizadas, o nível dos preços recebidos era bem avaliado pelos agricultores familiares, que apresentavam reclamações quanto ao atraso de pagamento.

Deve-se discutir um pouco mais os casos de preços superiores a 150% os da CEAGESP. A promoção da renda da agricultura familiar não pode entrar em conflito com o atendimento ao alunado, se forem pagos preços muito altos aos agricultores, menos produtos serão comprados e a AE será prejudicada. Muitas prefeituras, distante da Grande São Paulo, compram os hortifrutigranjeiros pelo preço de varejo, que são superiores aos do atacado e o pagamento de um preço 1,5 vez maior que o da CEAGESP não necessariamente reflete uma condição de sobre preço.

Entendemos ser perfeitamente possível conciliar o aumento do preço ao agricultor familiar sem que a prefeitura pague mais do que nas compras tradicionais. A explicação é que se fazem as compras diretamente, com a exclusão de intermediários na cadeia de suprimento.

O valor relativamente favorável dos preços pagos na execução do A14 vem dando margem a atitudes oportunistas por alguns atores sociais, com práticas de aluguel de DAP, não informação ao agricultor que sua DAP está sendo usada (em caso de associações ou cooperativas) ou a substituição da produção pela compra do produto em centrais atacadistas. Além da questão criminal, que não é o caso ser aqui discutida, isto pode estar refletindo cuidados insuficientes das EE de AE ou dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no acompanhamento do programa. Aliás, nos projetos de pesquisas citados constatou-se que os CAE eram bastante ineficientes na função de fiscalização do A14, no mais das vezes referendando as decisões tomadas pelas EE.

Um caso que ganhou projeção no Estado foram os contratos feitos entre a COAF (Cooperativa Orgânica da Agricultura Familiar) e várias prefeituras e a SEESP, para venda de suco de laranja orgânico e que foi denunciado como fraudulento na Justiça e mereceu a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, cujo Relatório Final foi publicado em 2016, com a sugestão de indiciamento de 20 pessoas (ALESP, 2016).

Em 2015, único ano em que a SEESP apresentou compra expressiva de alimentos da agricultura familiar (vide Figura 4), do total de R\$ 16,76 milhões gastos com associações

e cooperativas de agricultores familiares, R\$ 11,40 milhões (68%) foram direcionados à COAF (FNDE, 2019).

Misturando os Ingredientes

É mau sinal a queda significativa da adesão dos municípios paulistas ao A14 verificada em 2016 e 2017, em relação a 2015. Entendemos que a ação proposta, de ligar a produção da agricultura familiar e os serviços de AE, está muito longe de ter se consolidado no estado de São Paulo.

Uma parte da explicação deve ser buscada em características históricas e socioeconômicas do Estado. Sua formação foi baseada na grande propriedade rural e, após 1996, o agronegócio sucroalcooleiro vem avançando em seu território, com os imensos estabelecimentos canavieiros tomando lugar de outras lavouras e da pastagem. Parcela considerável disto está se dando com empresários do açúcar e etanol e grandes fornecedores de cana-de-açúcar arrendando terras de pequenos proprietários rurais, que deixam de ser agricultores.

Atualmente, São Paulo depende da produção de outros estados para atender parte de suas necessidades de consumo de produtos básicos, como o arroz, feijão, leite e algumas carnes. Por conseguinte, sua agricultura familiar tem dificuldade em contemplar os serviços de AE, verificando-se que o nível de cumprimento do A14 em São Paulo é bem menor que nos estados da Região Sul. Nestes há maior presença de agricultores familiares, com maior diversidade produtiva e com organizações que, em parte, conseguem efetivar suas reivindicações junto ao poder público local. Não é ocioso dizer que para os executivos com mandato sempre é interessante atender maior número de eleitores, no caso agricultores familiares.

Em nossa compreensão, a concepção de desenvolvimento local contida, implicitamente, no A14 é simplista, ao exagerar a capacidade de pequenos e médios municípios, através dos gastos com AE, influenciarem efetivamente a renda de seus agricultores e o desenvolvimento local. Parece-nos mais procedente supor que núcleos regionais de agricultores familiares tendem a se desenvolver contando com a capacidade de compra dos serviços de AE de outros municípios e regiões, em especial de grandes metrópoles, com muitos alunos matriculados. Os resultados obtidos através da comparação feita entre o Território da Cidadania Pontal do Paranapanema e do Vale do Ribeira vão nesta direção.

A formação dos núcleos regionais de agricultores fornecedores para AE vem acompanhada, muitas vezes, de sua maior organização em associações e cooperativas. Seu fortalecimento pode encontrar duas barreiras, a concorrência de grandes cooperativas

da Região Sul, com capacidade de entrega de alimentos processados, e a dificuldade de convencimento de grandes compradores de alimentos para que adiram ao A14 da Lei do PNAE.

Embora a realidade geral do Estado seja desfavorável à produção de alimentos por agricultores familiares, há situações mais localizadas em que esta produção ocorre de forma expressiva. É o caso do Ribeira, com sua especialização na produção de banana e próximo a MMSP, e, em parte, do Pontal, em que seus inúmeros assentamentos guardam relação com o fato dos municípios locais cumprirem, em 2014, acima de 30% o A14, com a quase totalidade das compras feitas em seu território. Outra região em que se constata grande presença de agricultores familiares, produtores de hortifrutigranjeiros, é o chamado cinturão verde da cidade de São Paulo.

De parte dos serviços de AE, observa-se uma oposição sistemática da SEESP ao A14, o qual ela se recusa a cumprir minimamente. A Prefeitura de São Paulo, embora em 2015 tenha alcançado nível relativamente elevado de compra dos agricultores familiares, também apresenta uma execução deficiente do A14. Estes são, bem a frente dos demais, os dois maiores compradores institucionais potenciais dos alimentos de agricultores familiares e sua não adesão ao A14 diminui, consideravelmente, o número de beneficiados pela AE.

Ainda que o conjunto as prefeituras paulistas cumpram o A14 em valor próximo a 20%, observa-se uma situação dúbia entre elas. Há um grupo considerável que não cumpre ou cumpre minimamente o A14, enquanto há outro grupo, também considerável, que o cumpre com entusiasmo, em vários casos gastando acima de 50% dos recursos do FNDE com os agricultores familiares. Sugerimos que esta situação, de divisão em torno da legislação, seja mais pesquisada.

No cumprimento do A14, tem-se observado adequações às condições dos agricultores familiares, fato possível de ser inferido pela análise das CP lançadas pelas prefeituras. Os preços pagos, de maneira geral, revelam-se favoráveis aos agricultores e mais de 80% dos gastos têm sido realizados no âmbito do estado de São Paulo. Embora tenha se constatado aprimoramento nas CP, algumas deficiências, como o não registro de preço, continuam ocorrendo no caso de algumas prefeituras.

A contribuição real da execução do A14 para aumento da renda dos agricultores familiares de São Paulo tem ficado abaixo do seu potencial. Uma dificuldade é a falta de comprometimento de várias prefeituras municipais e da SEESP com a ação, provavelmente por não se sentirem pressionadas politicamente. Ao que se casa ao desinteresse de muitos agricultores familiares, que não vêem possibilidade de ganhos significativos, que, inclusive, justifiquem as mudanças produtivas e burocráticas necessárias para participação no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Referências

ALESP (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo). **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Merenda**. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repocom/com4372.pdf/sitorio/arquivoWeb/>. Acesso em 14 de dezembro de 2019.

BACCARIN, J. G. **Expansão e mudanças tecnológicas no agronegócio canavieiro – impactos na estrutura fundiária e na ocupação agropecuária no estado de São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2019. (Edição Digital).

BACCARIN, J. G. et al. Alimentação Escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no estado de São Paulo. In: Congresso da Sociedade de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 49, 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: SOBER, 2011.

BACCARIN, J. G. et al. - Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 103-122, Jan. 2017.

BRASIL. **LEI FEDERAL nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de junho de 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE Nº 38**, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de julho de 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Extrato da DAP**. Brasília: MDA, [201-]. Disponível em: <<http://smap13.mda.gov.br/ExtratoDap>>. Acesso em: 18 mar. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Informações Territoriais 2018**. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em 19 julho de 2016.

BUENO, G. **Inovação no Setor Público e o Programa Nacional de Alimentação Escolar: o processo de implementação da Lei 11.947 no município de Sorocaba-SP**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, Sorocaba (SP), 2014.

BUNDY, D. et al. **Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector**. Washington: World Bank, 2009.

CORA, M. A. J. e BELIK, W. (Orgs.). **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

ESPEJO, F., BURBANO, C. e GALLIANO, E. **Home-Grown School Feeding: a framework to link school feeding with local agricultural production**. Rome: WFP, 2009.

FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). **Resolução/CD/FNDE nº 38**, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da

educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 2009b. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). **Resolução/CD/FNDE nº 25**, de 4 de julho de 2012. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). **Resolução/CD/FNDE nº 4**, de 2 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 2015. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 23 set. 2015.

FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). **Dados da Agricultura Familiar**. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em 15 de dezembro de 2019.

GONÇALVES, D. T. R. **Mercados institucionais para a agricultura familiar e desenvolvimento territorial**: o Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto geográfico do estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista (UNESP), Rio Claro (SP), 2018.

GONÇALVES, D. T. R. & BACCARIN, J. G. Desenvolvimento territorial e alimentação escolar: o consumo no Vale do Ribeira e no Pontal do Paranapanema – SP. **GEOGRAFIA**, Rio Claro, v. 43, n. 1, Especial - VI Encontro REA, p. 173-184, jan./abr. 2018.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Agropecuário do Estado de São Paulo de 1995-96**. Número 19. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Segunda Apuração. Rio de Janeiro:

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Agropecuário de 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html. Acesso em 12 de novembro de 2019.

SÃO PAULO (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo). **Alimentação Escolar**. Disponível em <https://www.educacao.sp.gov.br/alimentacao-escolar>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

SÃO PAULO (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo). **SICSP** - Solicitação de Informação, resposta obtida em 28/01/2020.

SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados). **Informações dos Municípios Paulistas (IMP)**. Disponível em <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>. Acesso em 23 de junho de 2018.

SICCHIERI, R. **Características das compras de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar pelas prefeituras municipais do estado de São Paulo**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Universidade Estadual Paulista (UNESP), Jaboticabal (SP). 2020.

SOARES, F.V. et al. **Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil**: the case of PAA and PNAE. Brasília: IPC/WFP, 2013. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 181-200.

TRICHES, R. M., & SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**. 19(4), 933-945, 2010.

Sobre os autores

José Giacomo Baccarin – Livre Docente em Desenvolvimento Agroindustrial e Política Agrícola pela Universidade Estadual Paulista, UNESP (2016), campus de Jaboticabal; Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos (2005); Mestre em Economia Agrária pela Universidade de São Paulo (1985), campus de Piracicaba; Graduação em Agronomia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), campus de Jaboticabal (1979). **Orcid** – <https://orcid.org/0000-0002-8120-3621>.

Jonatan Alexandre de Oliveira – Doutor em Geografia com ênfase em Avaliação de Políticas Públicas, pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP/Rio Claro / SP. Mestre em Geografia com ênfase em Avaliação de Políticas Públicas, pela Universidade Estadual Paulista, Júlio de Mesquita Filho, UNESP/Rio Claro/SP. Graduação em Geografia Licenciatura Universidade Federal de Alfenas UNIFAL/Alfenas - MG. **Orcid** – <https://orcid.org/0000-0002-2326-5912>.

Adriano Ezequiel Fonseca – Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Geografia na UNESP de Rio Claro (2021), graduação em Pedagogia pela Faculdade São Luís (2007), graduação em Estudos Sociais - Licenciatura Plena em História pela Faculdade de Educação São Luis (2002) e graduação em Estudos Sociais - Habilitação Plena em Geografia pela Faculdade de Educação São Luis (1999). Atualmente é diretor da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo atuando na EE Dona Aurora Ferraz Vianna dos Santos. **Orcid** – <https://orcid.org/0000-0002-0267-3087>.

Como citar este artigo

BACCARIN, José Giacomo; OLIVEIRA, Jonatan Alexandre de; FONSECA, Adriano Ezequiel. A concepção de compras públicas do programa nacional de alimentação escolar e a realidade de agricultores familiares e agentes públicos no estado de São Paulo, Brasil. **Revista NERA**, v. 25, n. 63, p. 164-189, mai.-ago., 2022.

Declaração de Contribuição Individual

Este campo é exclusivo para artigos com mais de um autor(a). As contribuições científicas presentes no artigo foram construídas em conjunto pelos (as) autores (as). As tarefas de concepção e design, preparação e redação do manuscrito, bem como, revisão crítica foram desenvolvidas em grupo. O autor José Giacomo Baccarin ficou especialmente responsável pelo desenvolvimento teórico-conceitual; o segundo autor Jonatan Alexandre de Oliveira,

pela aquisição de dados e suas interpretações e análise; e o terceiro Adriano Ezequiel Fonseca, pelos procedimentos técnicos e tradução do artigo.

Recebido para publicação em 08 de agosto de 2019.

Devolvido para a revisão em 11 de março de 2020.

Aceito a publicação em 09 de abril de 2020.
