

Avaliação das compras de produtos de agricultores familiares para o programa nacional de alimentação escolar no estado de São Paulo

José Giacomo Baccarin
Jonatan Alexandre de Oliveira

Como citar: BACCARIN, José Giacomo; OLIVEIRA, Jonatan Alexandre de. Avaliação das compras de produtos de agricultores familiares para o programa nacional de alimentação escolar no estado de São Paulo. *In:* FERNANDES, Silvia Aparecida de Sousa; FERNANDES, Bernardo Mançano; SANSOLO, Davis Gruber (org.). **Educação do campo, soberania alimentar e agroecologia:** o papel das tecnologias sociais no fortalecimento das comunidades locais. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. p.83-110. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-415-8.p83-110>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

CAPÍTULO 3

AVALIAÇÃO DAS COMPRAS DE PRODUTOS DE AGRICULTORES FAMILIARES PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO

José Giacomo Baccarin
Jonatan Alexandre de Oliveira

INTRODUÇÃO

Vigente no Brasil desde a década de 1950, o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) foi, neste século XXI, regulamentado pela Lei Federal 11.947/2009 ou Lei do PNAE (Brasil, 2009). Uma orientação básica desta Lei é a proposição de que a alimentação escolar valorize a

questão nutricional, substituindo, por exemplo, o uso de alimentos muito processados por produtos *in natura*, como frutas, legumes e verduras. De pronto, isso abre espaço para maior participação de agricultores familiares como fornecedores de alimentação escolar, por terem grande participação na produção de produtos hortícolas.

Contudo, a Lei do PNAE é mais incisiva neste ponto, determinando em seu Artigo 14 que, do total de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados e municípios para gastos na alimentação escolar, no mínimo 30% devam ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios oriundos de agricultores familiares ou de suas organizações.

Na regulamentação da Lei do PNAE, pela Resolução 38/2009, estabeleceu-se a chamada pública como instrumento para aquisição dos produtos da agricultura familiar, em vez dos instrumentos tradicionais de licitação pública, da Lei 8.666/1993 (Brasil, 1994). Levando-se em conta que se pretende garantir preços mais justos aos agricultores familiares, a chamada pública, a partir de alguns critérios, deve fixá-los previamente e os mesmos não devem ser objeto de eventual disputa entre os agricultores familiares.

Outros critérios de desempate devem ser usados na escolha dos agricultores fornecedores. Assim, estabelece-se que, preferencialmente, deva-se comprar de agricultores locais; na impossibilidade disso, de agricultores do território rural; seguido por agricultores do estado e; por fim, caso necessário, de agricultores de outros estados (Resolução FNDE 4/2015) (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2015). Com isso, procura-se trabalhar com a movimentação local dos recursos públicos recebidos e com circuitos curtos de comercialização, que se mostram mais adequados ao consumo de produtos *in natura*, normalmente muito perecíveis. Assegura-se também que terão prioridade, nas chamadas públicas, os assentados da Reforma Agrária, quilombolas e indígenas, os que produzem de forma orgânica/agroecológica e os organizados em associações ou cooperativas.

A alimentação escolar é um direito constitucional e se estabelece como política permanente de Estado. A Lei do PNAE, ao regulamentar esse direito, entre outros pontos, vinculou formalmente a alimentação escolar ao aumento de renda da agricultura familiar, vínculo este associado ao estímulo ao desenvolvimento local e melhoria da qualidade nutricional no consumo dos alunos, à medida que contribua para a substituição de produtos muito processados pelos *in natura*.

Pode-se entender o Artigo 14 como uma derivação institucional de programas de garantia de preços mínimos aos agricultores, mais especificamente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), instituído pela Lei Federal 10.696/2003, com o propósito de garantir a compra, por preços melhores do que os de mercados tradicionais, de produtos alimentícios de agricultores familiares para destiná-los ao consumo de pessoas em situação de insegurança alimentar (BRASIL, 2003). Desde o início, destinou-se parte significativa das aquisições do PAA à alimentação escolar gerenciada por governos estaduais e prefeituras municipais.

Também se pode vincular o Artigo 14 do PNAE ao que vem sendo nominado na literatura internacional de *Home-Grown School Feeding - HGSF* (Bundy *et al.*, 2009; Espejo; Burbano; Galliano, 2009), em que se usam as compras públicas para o fortalecimento do desenvolvimento local. Defende-se que haja uma combinação do incentivo à produção agrícola local com a qualificação dos programas de alimentação escolar, na tentativa de superar um círculo vicioso entre baixa produtividade/frágil desenvolvimento de mercados agrícolas locais e restritos resultados nutricionais e educacionais, associado a situações de pobreza e insegurança alimentar e nutricional. O HGSF trabalharia como um ponto de sinergia entre os objetivos de aumento da renda dos agricultores, do desenvolvimento local e de saúde pública por meio de programas de alimentação como o PNAE (Triches, 2015).

Até por que tal legislação é nova, passando a ser implantada em 2010, é importante que se realizem diversos estudos para medir sua efetividade e eficácia, o que, aliás, já vem ocorrendo em várias regiões do País. Citem-se, nesse sentido, trabalhos de Costa, Amorim Junior e Silva (2015),

para Minas Gerais; Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014), Baccarin *et al.* (2011) e Baccarin *et al.* (2012), para São Paulo; Braga e Azevedo (2012) e Marques *et al.* (2014); para o Ceará, Silva e Souza (2013), para Santa Catarina; Bohner *et al.* (2014), para o Rio Grande do Sul, entre outros.

A avaliação acadêmica pode contribuir para evidenciar a capacidade de alcance das políticas públicas. Tornando-se um instrumento importante, a partir da divulgação de resultados das ações do governo, para melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a capacidade da ação do Estado. Entende-se que a avaliação criteriosa e externa de programas e políticas públicas pode orientar os tomadores de decisão quanto à continuidade e necessidade de correções de uma determinada política ou programa (Ramos; Schabbach, 2012).

A aplicação do Artigo 14 pressupõe importantes (e desafiadoras) mudanças na execução de uma relativamente antiga ação de segurança alimentar e nutricional, a alimentação escolar. De parte do agente público, local ou regional, que a gerencia, espera-se que promova alterações no cardápio, com a incorporação de produtos *in natura*, que podem exigir maior manipulação no preparo das refeições, e nos processos licitatórios, para compra de produtos da agricultura familiar. Por seu lado, o agricultor familiar se defronta com diversas questões ligadas à formalidade jurídica e à capacidade de associação, bem como às características de sua produção, como regularidade, sanidade e necessidades de transformações, ainda que pequenas, em seus produtos.

O primeiro objetivo deste trabalho é desenvolver uma proposta de sistematização dos indicadores que podem ser usados para da aplicação do Artigo 14 por estados e municípios. Neste sentido, sugere-se que os indicadores sejam agrupados da seguinte forma: Papel das Prefeituras Municipais e Governos Estaduais, Atratividade para os Agricultores Familiares, Capacidade de Participação dos Agricultores e Preços Praticados.

O segundo objetivo é, a partir da sistematização inicial, fazer uma avaliação da aplicação do Artigo 14 em prefeituras municipais e pela Secretaria de Educação do Governo do Estado de São Paulo, considerando-se informações de 2010 a 2017. Nesta avaliação procura-se detalhar a

atuação de gestores públicos de alimentação escolar e dos agricultores familiares e incorporar, especialmente, temas como desenvolvimento local, melhoria da qualidade nutricional da alimentação escolar e aumento da renda de agricultores familiares.

Como base para atingir esses objetivos procedeu-se uma leitura crítica de vários trabalhos publicados, alguns citados em parágrafo anterior. Também foram utilizadas informações e interpretações decorrentes de ações de pesquisas e extensão acadêmicas¹, desenvolvidas pelos autores do presente capítulo, entre elas seminários e capacitações, consultas a documentos públicos e entrevistas/contatos com atores sociais envolvidos na aplicação do Artigo 14. Nas quatro seções a seguir, discute-se o que avaliar em cada grupo de indicadores, seguido de análises realizadas para as entidades executoras do PNAE em São Paulo. Uma seção de considerações finais encerra o capítulo.

PAPEL DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS E GOVERNOS ESTADUAIS

Inicialmente, convém tecer breves comentários sobre o papel das esferas de governo na gestão da alimentação escolar. Em 1994, o Governo Federal passou a descentralizar os seus recursos financeiros para estados e municípios (em alguns casos, escolas) gerirem as ações administrativas, licitatórias e de fornecimento de alimentação aos escolares sob sua jurisdição. Tem se mostrado comum que, às verbas vindas da União, repassadas pelo FNDE, estados e municípios acrescentem recursos próprios para a compra de produtos alimentícios. Os municípios devem garantir a estrutura física

¹ Entre 2010 e 2013, aprovaram-se três projetos de pesquisa ou extensão junto ao Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. O primeiro, de 2010 a 2012, “Reconhecimento e Gestão de Políticas Públicas de Segurança Alimentar: o Caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e da Implantação da Lei 11.947 no Estado de São Paulo”, com recursos da “Chamada MCTI-SECIS/CNPq, número 019/2010. O segundo, de 2013 a 2015, “Agricultura Familiar sob a Vigência da Lei Federal 11.947/2009: Abrangência e Adequação das Chamadas Públicas, Impactos na Agricultura Local e Preços Recebidos pelos Agricultores Familiares”, com recursos da “Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI, número 24/2013”. O terceiro, de 2013 a 2016, “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”.

e funcionários para a execução da ação, como contrapartida obrigatória. A descentralização de atividades contribui para reduzir custos logísticos e administrativos e potencializar o controle social, já que todas as Entidades Executoras (EEs) do PNAE devem constituir o Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Os municípios podem ficar responsáveis pelo fornecimento da alimentação escolar também às escolas estaduais situadas em seu território, como acontece, em grande parte das vezes, em São Paulo. Assim, dos R\$ 640,7 milhões repassados, em 2014, pelo FNDE para alimentação escolar de alunos paulistas de ensino infantil e fundamental, R\$ 507,3 milhões (79,2%) foram recebidos pelas prefeituras e R\$ 133,4 milhões (20,8%) pela Secretaria Estadual de Educação (FNDE, 2015).

Quando se avaliar os governos estaduais, sugere-se que um ponto específico seja levado em conta, se as compras são centralizadas ou distribuídas regionalmente ou mesmo em nível das escolas. Em se centralizando as compras, entende-se que a participação dos agricultores familiares individualmente ou via pequenas associações/cooperativas seria mais difícil e seriam beneficiadas organizações mais fortes financeiramente, como grandes cooperativas, com DAP (Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf) jurídica.

Os demais indicadores sugeridos estão mais relacionadas às ações das prefeituras municipais, embora também possam ser usados para a avaliação da atuação das secretarias estaduais de educação.

Como já afirmado, a execução das compras relativas ao Artigo 14 se faz via chamadas públicas, com preços dos produtos fixados previamente, e devendo-se conceder, no mínimo, 20 dias entre seu anúncio e a escolha dos ganhadores. Também já se afirmou que, na necessidade de desempate, devem-se priorizar, nessa ordem, agricultores do município, fornecedores de origem indígena, quilombola ou de assentamentos de Reforma Agrária, produtos orgânicos/agroecológicos e agricultores organizados em associações ou cooperativas.

Por ser aparentemente simples, pode-se supor, em princípio, que esse tipo de certame de compras seria de mais fácil execução do que as

licitações convencionalmente praticadas pelos municípios. Contudo, devem ser levadas em conta as adaptações necessárias nas ações das prefeituras municipais. Grande parte delas, tradicionalmente, organizava suas compras de alimentos via licitações com participação de empresas fornecedoras especializadas, normalmente não localizadas no município e que ofereciam, no mais das vezes, produtos com considerável grau de processamento, facilmente armazenáveis e exigindo pouca manipulação por parte dos funcionários da refeição escolar. Ao grosso das compras, feito dessa forma, as prefeituras podiam adicionar produtos comprados localmente, como panificados, legumes e verduras, especialmente.

Um ponto chave para verificar a adequação das prefeituras ao Artigo 14 são as eventuais modificações no cardápio da alimentação escolar, adaptando-o às condições produtivas dos agricultores familiares. Deve-se considerar, contudo, que nem toda modificação recente teve esse propósito, mas muitas foram consequências dos maiores cuidados com a qualidade nutricional que os serviços municipais passaram a revelar de alguns anos para cá, inclusive com a obrigatoriedade de se contar com profissional de nutrição na equipe de alimentação escolar, a partir de 2006 (Resolução FNDE 32/2006) (FNDE, 2006).

Mesmo havendo vontade, deve-se considerar que existem barreiras sanitárias e tecnológicas que dificultam a compra direta de produtos da agricultura familiar, especialmente os de origem animal. Ovos e mel podem ser comprados sem maiores transformações, mas os diversos tipos de carne e leite devem, necessariamente, ser processados em agroindústrias, frigoríficos e laticínios, não se visualizando a possibilidade de que as prefeituras montem esquemas próprios de pasteurização ou uperização (para leite longa vida) ou de abate de animais.

Entretanto, sobram várias possibilidades das prefeituras abrirem espaço para os produtos de agricultores familiares, comprando produtos *in natura* ou com baixo nível de processamento, como feijão e uma série de legumes, verduras e frutas frescas diretamente dos agricultores familiares. Pode-se supor, inclusive, que as prefeituras adquiram pequenos maquinários e equipamentos para extração de suco de frutas como de abacaxi ou laranja, esta última muito importante na agricultura do estado de São Paulo.

Uma maneira de se verificar o comprometimento das prefeituras com esse ponto é analisar o grau de processamento dos produtos que são solicitados nas chamadas públicas. Nesse sentido, sugere-se que, adaptando-se a proposta de Monteiro *et al.* (2010) e incluindo-se produtos *in natura*, os alimentos sejam classificados em: i) produtos *in natura*, que não passam por nenhum processamento; ii) com mínimo grau de processamento, que passam apenas por transformações físicas; iii) médio grau de processamento, com transformações físico-químicas; iv) alto grau de processamento, com transformação industrial fora do espaço produtivo do agricultor familiar. A suposição que se estabelece é que quanto menor o grau de processamento exigido, mais adaptadas as chamadas públicas estariam às condições dos agricultores familiares.

Um comprometimento maior das prefeituras com os agricultores e o desenvolvimento local se evidenciaria ao se promoverem modificações no cardápio para contemplar alimentos produzidos no próprio município ou na região, inclusive considerando sua sazonalidade. Alguns exemplos podem ser citados, com a substituição de fontes de carboidratos, pão por mandioca ou batata inglesa, a incorporação de peixe na alimentação escolar em regiões com piscicultura desenvolvida, o uso de mel em lugar do açúcar da cana etc.

Desse ponto deriva algo mais desafiador e de difícil implantação (aliás, não só para o programa aqui analisado), que seria a efetiva integração de ações de diferentes setores públicos, no caso em análise, da alimentação escolar e de fomento agropecuário, não esquecendo as mudanças nos trâmites administrativos. Além da adaptação do cardápio às condições locais, pode-se imaginar a realização de outras ações públicas, como capacitações dos agricultores sobre a nova legislação, a necessidade de atender normas sanitárias e ter regularidade de entrega de seus produtos, questões de formalização e estímulo ao associativismo, à produção de produtos alternativos ou à realização de investimentos para pequenas transformações dos produtos pelos próprios agricultores.

Outro ponto a ser considerado diz respeito à periodicidade e ao número de pontos de entrega dos produtos. A partir de 2015, o custo do frete passou a ser incluso no limite de R\$ 20 mil por ano que cada

agricultor pode receber de cada entidade executora do PNAE. Mas, isso pode diminuir a quantidade de produtos que ele pode comercializar por ano. Nesse sentido, prefeituras que centralizam o recebimento dos alimentos beneficiam mais a agricultura familiar do que as que determinam a entrega muito descentralizada, por exemplo, em todas as unidades em que são servidas refeições escolares. Assim, sugere-se que as chamadas, em relação ao número de pontos de recebimento, sejam classificadas em: i) centralizadas, com uma única unidade de recebimento (UR); ii) pouco descentralizadas, entre 2 e 10 UR; iii) descentralizadas, entre 11 e 50 UR; iv) muito descentralizadas, com mais de 50 UR; v) não consta a informação.

De forma semelhante, a frequência muito alta de entrega dos produtos alimentícios prejudica a participação dos agricultores. Para este indicador, sugere-se a seguinte classificação: i) entrega 2-5 vezes/semana; ii) semanal; iii) 1-2 vezes/mês; iv) esporádicas, algumas vezes no ano; v) não consta a informação da frequência de entrega.

Por fim, mas não menos importante, deve-se fazer uma avaliação quantitativa do cumprimento do Artigo 14 pelas prefeituras. O agrupamento proposto de prefeituras, de acordo com o percentual de compra de produtos da agricultura familiar em relação aos repasses do FNDE, é o seguinte: i) refratárias ao Artigo 14 – não adquirem nada dos agricultores familiares; ii) pouco aderentes – adquirem entre 0,1% e 10,0%; iii) medianamente aderentes - as porcentagens ficam entre 10,1% e 25%; iv) aderentes – os gastos ficam entre 25,1% e 35%; v) altamente aderentes – gastam além dos 35,1% dos repasses do FNDE, podendo chegar a 100% ou mesmo mais, se incorporarem recursos de outras origens federativas, do estado ou do próprio município.

Parte dos quesitos acima apontados deve ser levantada através de entrevistas e questionários aplicados aos agentes públicos e sociais envolvidos com o Artigo 14. Outra parte, mais significativa, pode ser obtida em documentos, com destaque para as chamadas públicas, muitas vezes disponíveis em sites das prefeituras municipais. Sua qualidade dependerá da boa descrição dos produtos pretendidos, da explicitação dos preços e dos critérios de desempate, de informações sobre periodicidade e pontos

de entrega, da forma como ocorre a divulgação e da criação de rotinas que possibilitem aos agricultores saberem quando as chamadas são lançadas.

Além das chamadas públicas, outros dois tipos de documentos podem ser acessados. Um deles é a prestação de contas que cada prefeitura, anualmente, deve encaminhar ao FNDE sobre a execução do PNAE, com ponto específico relativo ao Artigo 14, que pode ser encontrado no site do FNDE. Estas prestações trazem, inclusive, detalhamento das notas fiscais, com preços e produtos efetivamente comprados, além dos dados do fornecedor, sua localização e organização.

Outro tipo de documento que se pode acessar, tendo que se obtê-lo diretamente com as prefeituras, são os contratos estabelecidos com os agricultores familiares ou suas organizações para fornecimento dos produtos contidos nas chamadas públicas de que foram vencedores. Esses contratos servem para confirmar se os quesitos das chamadas públicas são cumpridos e traz o endereço do agricultor ou de sua organização, permitindo verificar se a compra está sendo feita no município, na região, no estado ou fora do estado. Afirme-se que definir a abrangência da região² não é simples e os autores desse artigo a consideram, sem maior rigor analítico e por sugestão de agricultores familiares, como composta por todos os municípios em um raio de até 100 Km da sede do município executor do PNAE.

AVALIANDO AS AÇÕES DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS PAULISTAS

Apresentam-se alguns resultados com base, especialmente, nos projetos de pesquisa/extensão citados na introdução. Os dados e informações foram obtidos em diferentes momentos e amostras e, portanto, não estão estritamente relacionados e não constituem um objeto de análise único. Contudo, entende-se que os resultados refletem com muita aderência o que vem se dando na implantação do Artigo 14 em São Paulo.

² Nas resoluções do FNDE fala-se em territórios rurais, os Territórios da Cidadania, com conformação definida pelo ex-Ministério do Desenvolvimento Agrário. Não é essa conotação que aqui se dá ao termo região. É bom lembrar que os territórios da cidadania não abrangem todo o território brasileiro, restando muitos municípios fora de seus limites.

CARACTERÍSTICAS DAS CHAMADAS PÚBLICAS

Em 2014, consultaram-se sites de prefeituras de São Paulo, à procura de chamadas públicas de 2012 e 2013. Coletaram-se 197 chamadas de 161 municípios (um município pode lançar mais de uma chamada por ano), em 2012, e, 212 chamadas de 156 municípios, em 2013. Essas 409 chamadas permitiram as análises a seguir.

ORIGEM ANIMAL OU VEGETAL

A Tabela 1 revela a presença de produtos de origem animal ou vegetal nas chamadas públicas³. Observa-se que a maior parte dos editais contém produtos de origem vegetal. Isto demonstra adequação às condições dos agricultores familiares, já que as normas sanitárias da produção animal são mais rigorosas e demandam maiores recursos financeiros para serem cumpridas. Os produtos de origem vegetal constituíram a imensa maioria, 95,0% a 96,0%, dos itens relacionados nas chamadas públicas.

Tabela 1 - Quantidade de chamadas públicas com produtos de origem animal ou vegetal e quantidade de produtos de origem animal ou vegetal nas chamadas públicas, municípios de São Paulo, 2012 e 2013.

| Origem Produto | Quantidade de Chamadas | | | | Quantidade de produtos | | | |
|-------------------|------------------------|------|------|------|------------------------|------|-------|------|
| | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % |
| Animal | 110 | 55,8 | 118 | 55,7 | 216 | 5,0 | 191 | 4,0 |
| Vegetal | 193 | 98,0 | 204 | 96,2 | 4.060 | 95,0 | 4.525 | 96,0 |

Fonte: Baccharin *et al.* (2015).

GRAU DE PROCESSAMENTO

Na Tabela 2 pode-se notar, tanto na presença como no número de itens, que ocorre ampla prevalência de produtos *in natura* nas chamadas.

³ Nesse caso, a soma dos dois itens resulta em mais de 100%, posto que uma mesma chamada pode conter tanto produtos de origem vegetal como animal. Com outros dados, algo semelhante pode ter acontecido.

Aqui também se verifica adequação às condições de agricultores familiares menos capitalizados.

Tabela 2 – Presença e quantidade de produtos com diferentes graus de processamento nas chamadas públicas, municípios de São Paulo, 2012 e 2013.

| Nível Processamento | Quantidade de Chamadas | | | | Quantidade de produtos | | | |
|------------------------|------------------------|------|------|------|------------------------|------|-------|------|
| | 2012 | | 2013 | | 2012 | | 2013 | |
| | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % |
| In natura | 172 | 87,3 | 174 | 82,1 | 3.877 | 89,2 | 4.318 | 88,8 |
| Mínimo | 87 | 44,2 | 124 | 58,5 | 184 | 4,2 | 218 | 4,5 |
| Médio | 59 | 30,0 | 92 | 43,4 | 159 | 3,7 | 187 | 3,8 |
| Alto | 53 | 26,9 | 50 | 23,6 | 127 | 2,9 | 140 | 2,9 |

Fonte: Baccharin *et al.* (2015).

PERIODICIDADE E PONTOS DE ENTREGA

Percebe-se na Tabela 3 que muitos editais não traziam informações sobre a periodicidade de entrega dos alimentos, o que é uma falha importante, considerando-se que esta informação é vital para o planejamento e decisão do agricultor familiar.

Nos editais em que essa informação aparecia, prevaleceu a entrega semanal, que é compatível com as condições dos agricultores familiares e com a compra de vegetais *in natura*, que são os itens mais pedidos. A entrega mais de uma vez por semana se torna muito onerosa para os agricultores familiares. As entregas mais esporádicas estão relacionadas, no mais das vezes, com produtos não perecíveis.

Tabela 3 – Periodicidade e número de unidades de entrega de produtos nas chamadas públicas, municípios de São Paulo, 2012 e 2013.

| No. de vezes | Periodicidade de Entrega | | | | No. de unidades | Unidades de Recebimento | | | |
|-----------------|--------------------------|------|------|------|--------------------|-------------------------|------|------|------|
| | 2012 | | 2013 | | | 2012 | | 2013 | |
| | No. | % | No. | % | | No. | % | No. | % |
| 2-5/sem | 16 | 7,5 | 20 | 8,7 | 1 | 97 | 49,2 | 109 | 51,4 |
| Semanal | 81 | 38,0 | 81 | 35,1 | 2 a 10 | 20 | 10,2 | 15 | 7,1 |
| 1-2/mês | 15 | 7,0 | 17 | 7,4 | 11 a 50 | 31 | 15,7 | 49 | 23,1 |

| | | | | | | | | | |
|------------|----|------|----|------|----------|----|------|----|------|
| Esporádico | 2 | 1,0 | 26 | 11,2 | mais 50 | 7 | 3,6 | 8 | 3,8 |
| Ñ consta | 99 | 46,5 | 87 | 37,7 | Ñ consta | 44 | 22,3 | 30 | 14,2 |

Fonte: Baccharin *et al.* (2015).

Ainda a Tabela 3 aponta o número de unidades de recebimento presentes nos editais. A entrega centralizada aparece em aproximadamente metade dos editais de São Paulo, o que favorece ao agricultor familiar, pois reduz as despesas com frete dos produtos. Embora com menor intensidade, também nesse quesito um número considerável de editais não apresentava essa informação.

ORIGEM DOS AGRICULTORES FAMILIARES

Para obter o endereço dos agricultores ou suas organizações, foram consultados 128 contratos de fornecimento de alimentos pelos agricultores familiares de 2012 e 2013 para 22 municípios de São Paulo⁴.

A Tabela 4 mostra que a maior parte das prefeituras tinha contratos com agricultores do próprio município ou em municípios distantes até 100 quilômetros (regional). Em 2013, apenas seis prefeituras optaram por comprar produtos de outros estados (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Tabela 4 – Local do estabelecimento dos agricultores familiares fornecedores de alimentos para prefeituras de São Paulo, 2012 e 2013.

| Local do Estabelecimento | 2012 | | 2013 | | Total | |
|--------------------------|------|------|------|------|-------|------|
| | No. | % | No. | % | No. | % |
| Municipal | 10 | 66,7 | 12 | 57,1 | 14 | 63,6 |
| Regional | 11 | 73,3 | 17 | 81,0 | 17 | 77,3 |
| Estadual | 4 | 26,7 | 7 | 33,3 | 8 | 36,4 |
| Outro estado | 2 | 13,3 | 6 | 28,6 | 6 | 27,3 |

Fonte: Baccharin *et al.* (2015).

⁴ A relação desses municípios, acompanhados de respectivas faixas populacionais, é a seguinte: 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).

Os produtos fornecidos do próprio estado englobavam produtos *in natura* como legumes, verduras, frutas e ovos, principalmente, bem como alguns processados como vegetais minimamente processados, mel, doce de banana, bebida láctea, iogurte, queijos e suco de laranja. Santa Catarina fornecia maçã, Paraná arroz parbolizado e queijo e o Rio Grande do Sul apresentava extensa lista, com muitos 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.

A Tabela 5 mostra que, em termos financeiros, o volume gasto pelas 22 prefeituras paulistas foi destinado em sua maior parte, acima de 80%, para agricultores do próprio Estado. Contudo, esse valor reduziu-se entre 2012 e 2013, quando o município de São Paulo começou a executar o Artigo 14. O Rio Grande do Sul, embora mais distante, aparece como o segundo estado, após São Paulo, com agricultores fornecedores para as prefeituras paulistas. Fora da Região Sul, nenhum outro estado contribuiu para o cumprimento do Artigo 14 em São Paulo nos anos analisados.

Tabela 5 - Valor dos contratos entre prefeituras paulistas e agricultores familiares, de acordo com seu estado de origem, 2012 e 2013, em mil reais.

| Estado de Origem | 2012 | | 2013 | | Total | |
|-------------------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | No. | % | No. | % | No. | % |
| Paraná | 0 | 0,0 | 1.659,5 | 6,8 | 1.659,5 | 5,7 |
| Rio Grande do Sul | 262,8 | 5,7 | 2.185,0 | 8,9 | 2.447,8 | 8,4 |
| Santa Catarina | 0 | 0,0 | 341,2 | 1,4 | 341,2 | 1,2 |
| São Paulo | 4.450,6 | 94,4 | 20.338,7 | 82,9 | 24.789,3 | 84,8 |
| Total | 4.713,4 | 100,0 | 24.524,4 | 100,0 | 29.237,8 | 100,0 |

Fonte: Baccharin *et al.* (2015).

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

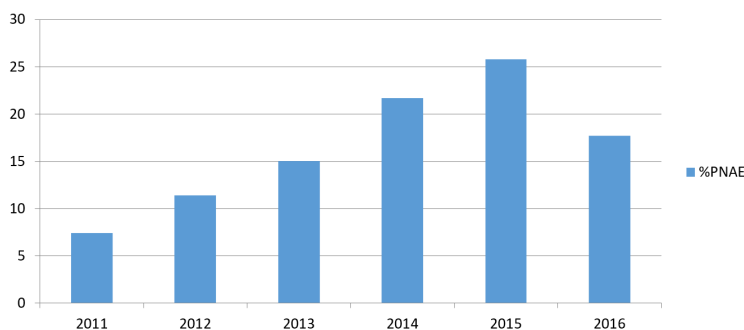
CUMPRIMENTO DO ARTIGO 14

Os dados aqui utilizados são provenientes da sistematização feita pelo FNDE, disponível em seu site, das prestações de contas dos gastos com alimentação escolar de prefeituras e secretarias estaduais de educação.

O Gráfico 1 aponta para crescimento significativo do cumprimento do Artigo 14 pelo conjunto dos municípios paulistas até 2015, embora o gasto mínimo de 30% não tenha sido atingido. Em 2016, contudo, os gastos com agricultura familiar sofreram grande queda. No caso da Secretaria Estadual de Educação, sua adesão ao Artigo 14 foi praticamente nula, com gastos próximos a 1% dos repasses do FNDE, com exceção de 2010, quando eles chegaram a 10% (FNDE, 2018).

Observa-se na Tabela 6 que o número de prefeituras que nada compraram via Artigo 14 apresentou forte redução, entre 2011 e 2014. Eram mais da metade, tendo se reduzido a pouco mais de 25,0%. Por outro lado, 46,0% das prefeituras paulistas, em 2014, compraram próximo a 30,0% ou mesmo superaram esse valor.

Gráfico 1 – Nível de cumprimento porcentual do Artigo 14 pelo conjunto dos municípios de São Paulo, 2011 a 2016.



Fonte: FNDE (2018).

Tabela 6 - Grupos de municípios de acordo com cumprimento percentual do Artigo 14 em 2011 e 2014, São Paulo.

| Nível de cumprimento | 2011 | | 2014 | |
|----------------------|--------|------------|--------|------------|
| | Número | Porcentual | Número | Porcentual |
| 0,0% | 345 | 57,0 | 175 | 27,5 |
| 0,1 – 10,0% | 79 | 13,1 | 55 | 8,6 |
| 10,1 – 25,0% | 88 | 14,5 | 114 | 17,9 |
| 25,1 – 35,0% | 58 | 9,6 | 114 | 17,9 |
| Mais de 35,0% | 35 | 5,8 | 179 | 28,1 |

Fonte: FNDE (2015).

ATRATIVIDADE PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES

O estímulo para que os agricultores familiares participem como fornecedores do PNAE depende do alcance do programa em relação ao seu número e renda bruta. Há expectativa de se obterem preços mais altos, mas cujos efeitos sobre a renda dos agricultores podem ser insuficientes para sua adesão ao programa. Isto porque pode haver necessidade de se realizar uma série de adaptações produtivas e formais nos estabelecimentos agropecuários.

A atratividade de participação como fornecedor de produtos na alimentação escolar pode ser abordada para o conjunto de agricultores familiares ou para determinado agricultor. No primeiro caso, considera-se que municípios com maiores populações/alunos são mais atrativos, pois os valores a serem gastos na compra de produtos da agricultura familiar, em termos absolutos, seriam bem mais expressivos. Inclusive, municípios muito grandes e pertencentes a regiões metropolitanas podem ter área rural insignificante, fazendo-os demandar produtos de outros municípios.

A sugestão é que se procure confrontar o repasse do FNDE destinado à alimentação escolar para o município ou estado com a renda da agricultura familiar daquele local. Dando um passo adiante, podem-se verificar relações mais específicas, do consumo na alimentação escolar e da produção local de determinados produtos, como arroz, feijão, leite e outros mais.

Para o agricultor, individualmente, sua participação é estimulada pelo valor que arrecade no ano vendendo para a alimentação escolar. Em 2009, o limite estipulado era de R\$ 9 mil por ano (Resolução FNDE 38/2009), valor que passou para R\$ 20 mil em 2012, considerando-se o conjunto de entes públicos executores da alimentação escolar (Resolução FNDE 25/2012). Desde 2015, esse limite manteve-se em R\$ 20 mil, mas passou a ser relacionado a cada entidade executora (Resolução FNDE 4/2015) (FNDE, 2015). Ou seja, um agricultor familiar, atualmente, pode alcançar ganhos muito maiores, desde que forneça para mais de um município.

Essas mudanças merecem discussão específica, à medida que podem beneficiar mais determinados agricultores ou suas organizações, mas limite a participação de maior número deles. Por exemplo, várias das grandes cooperativas do Sul do Brasil têm DAP jurídica e o aumento do limite anual das vendas para o PNAE pode servir de estímulo à sua maior presença no mercado institucional, excluindo agricultores individuais e pequenas organizações.

AVALIANDO A ATRATIVIDADE PARA AGRICULTORES FAMILIARES

Baccarin *et al.* (2011) informam que o FNDE repassou em 2010 para prefeituras e Secretaria Estadual da Educação de São Paulo um valor de R\$ 542,1 milhões para alimentação escolar, o que permitiria a compra de R\$ 162,6 milhões em alimentos dos agricultores familiares, caso o Artigo 14 fosse integralmente cumprido. Esse último valor equivalia à 3,2% da renda bruta da agricultura familiar do Estado, apurada pelo Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009) e corrigida pela inflação para 2010.

Em relação à produção, estimou-se que a agricultura familiar paulista poderia atender com folgas as necessidades do consumo de frango e de mandioca, com alguma dificuldade o consumo de leite e feijão e ficaria muito distante de atender a necessidade de arroz da alimentação escolar no Estado (Baccarin *et al.*, 2011).

Outra análise que pode ser feita refere-se ao número de agricultores que poderiam ser contemplados. Supondo-se que não ocorresse compra de

outros estados e que cada agricultor participante do PNAE recebesse R\$ 20.000,00/ano, o repasse de R\$ 640,7 milhões do FNDE, em 2014, e o correspondente R\$ 192,2 milhões para agricultores familiares, permitiria que 9.610 deles fossem contemplados, equivalente a 6,4% dos 151.015 agricultores familiares paulistas, registrados no Censo 2006 (IBGE, 2009).

Grande parte das prefeituras de São Paulo, ao cumprir o Artigo 14 (e gastando R\$ 20.000,00/agricultor), beneficiaria pequeno número de agricultores, conforme Tabela 7. Pouco mais de 75% das prefeituras apenas conseguiria comprar de até 10 agricultores, tendo pequena capacidade de intervenção na renda do conjunto de seus agricultores.

Tabela 7 - Municípios paulistas, classificados em faixas de acordo com número de agricultores atendíveis pela aplicação do Artigo 14, 2014.

| Faixa de agricultores | Municípios | | Faixa de agricultores | Municípios | |
|-----------------------|------------|-------------|-----------------------|------------|-------------|
| | Número | Porcentagem | | Número | Porcentagem |
| 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 | 501 a 1000 | 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: FNDE (2015).

Apenas sete prefeituras ou 1,2% atenderiam mais de 100 agricultores. Merece destaque a situação da prefeitura de São Paulo, que poderia comprar de 1.422 agricultores familiares, bem acima daqueles existentes em sua área territorial. No caso da Secretaria Estadual da Educação, em executando plenamente o Artigo 14, conseguiria atingir 2.001 agricultores familiares.

Os grandes municípios são muito mais atrativos para os agricultores familiares. De acordo com Corá e Belik (2012), as 100 maiores prefeituras brasileiras (1,7% do total) recebem cerca de 30% dos recursos de alimentação escolar repassados aos municípios, sendo que 36 delas estão situados no estado de São Paulo.

Para avaliação em futuros estudos, estabelece-se a suposição de que as grandes cooperativas de agricultores familiares vão direcionar seus esforços para venda de alimentos às grandes cidades. E estas, por questões administrativas e operacionais, vão preferir fazer contratos com essas organizações que envolvem grande número de agricultores e, portanto, grande quantidade de alimentos a ser entregue, além de terem maior capacidade de processamento de seus produtos.

CAPACIDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES

Inicialmente, é importante que se levantem características sociais e estruturais dos agricultores familiares da região ou estado a que pertencem. Supõe-se que, em locais em que a agricultura familiar tenha maior expressão econômica, com agricultores mais integrados aos mercados e com maior capacidade de associação, entre outras características, sua capacidade de fornecimento no âmbito do Artigo 14 seja maior.

Embora o processo seja simplificado, é necessário o atendimento de questões burocráticas e legais para os agricultores participarem do PNAE, como dispor de Nota do Produtor e ser reconhecido formalmente como agricultor familiar através da DAP. Sugere-se comparar o número de agricultores com DAP com o número de agricultores familiares do município. O acesso a outros programas públicos, como o PAA e o Pronaf, também pode ser um fator de estímulo à participação no PNAE e, portanto, convém ser levantado.

Em princípio, pode-se supor que a participação dos agricultores seria facilitada se os mesmos integrassem entidades coletivas, associações e cooperativas, dando-lhes maior possibilidade de acompanhamento das chamadas públicas e de atendimento às questões burocráticas, não comprometendo suas atividades essencialmente agrícolas, fato muitas vezes desconsiderado em várias análises. Contudo, tal suposição pode não se confirmar, caso a associação ou cooperativa, de fato, não aja como representante do agricultor, mas se constitua em mero intermediário na comercialização de seu produto, não lhe repassando os preços mais

altos obtidos na alimentação escolar. Para aferir isso é necessário se obter informações diretamente dos agricultores familiares, bem como estudar a forma como atuam aquelas organizações, em especial como se relacionam com seus associados ou cooperados.

Um ponto já comentado deve ser aqui reforçado, qual seja a capacidade dos agricultores processarem seus produtos e aumentarem a participação na alimentação escolar. Pode-se pensar em processamento mais simples, como higienização, descascamento, corte e embalagem de legumes e verduras, ou pouco mais complexo, que requereria a instalação de pequena agroindústria artesanal. Em muitos dos casos, seria necessária a realização de investimentos produtivos, nem sempre efetiváveis levando em conta as condições financeiras dos agricultores e as exigências normativas fiscais, sanitárias e ambientais para a instalação de agroindústria.

Uma última, mas muito importante questão, diz respeito à coincidência entre calendário agrícola e o escolar. Especialmente para os produtos perecíveis, os produtos da agricultura familiar devem estar disponíveis naqueles momentos em que, na programação do cardápio, comporiam as refeições escolares, o que nem sempre coincide com o momento de sua produção local.

CONDIÇÕES PRODUTIVAS E ORGANIZAÇÃO DOS AGRICULTORES

Como já dito, supõe-se que a maior importância dos agricultores familiares em determinada região ou estado torna mais factível o cumprimento do Artigo 14. Baccarin *et al.* (2015) apresentam números a comprovar tal fato, sendo que contra 21,2% de atendimento do Artigo 14 pelas prefeituras em São Paulo, no Paraná, com maior importância da agricultura familiar, as prefeituras gastavam 26,3% e as prefeituras de Santa Catarina, com porcentual ainda maior de agricultores familiares, superavam o mínimo do Artigo 14, gastando 38,8% dos repasses do FNDE com alimentos oriundos de seus agricultores familiares, em 2014.

Além da menor importância relativa de sua agricultura familiar, os resultados do estado de São Paulo, muito provavelmente, são influenciados

pela grande expansão da área canvieira, o que se acentuou no presente século. Excluindo as pastagens, a cana-de-açúcar ocupa área pouco superior à soma da área de todas as outras atividades agrícolas do Estado e sua produção ocorre em extensos estabelecimentos, inclusive com o arrendamento de terras de pequenos proprietários rurais (Baccarin *et al.*, 2015).

Não parece ser um problema importante o nível de formalização dos agricultores familiares paulistas, pelo menos no que se refere à posse de DAP. Em 2011, foi constatado que 97.717 agricultores familiares apresentaram DAP ativa em São Paulo (Brasil, 2011), número expressivo frente aos 151.015 estabelecimentos de agricultura familiar elencados no Censo de 2006.

As entrevistas realizadas nos projetos de pesquisa já citados revelaram que as compras institucionais do PNAE (e também do PAA) vêm contribuindo para 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 apontado que essas instituições agem como meros intermediários na comercialização dos produtos obtidos pelos agricultores familiares, com esses não participando nem influenciando de fato nas ações e resultados das associações.

PREÇOS PRATICADOS

Especificou-se essa discussão para reforçar o óbvio e duplo significado do preço praticado, como gasto público e renda para os agricultores familiares. Ao realizar suas compras, estabelecida a qualidade requerida, as prefeituras devem procurar obter a maior quantidade possível de produtos alimentícios, ou seja, pagar menores preços. Por seu lado, o incentivo ao agricultor para participar do PNAE se daria com o recebimento de preços acima dos obtidos nos mercados convencionais.

Isso não necessariamente é incompatível. Basta entender que a compra pelo Artigo 14 é direta dos agricultores familiares ou de suas organizações, com seus produtos podendo ser remunerados pelas prefeituras ao nível dos preços praticados no varejo ou atacado em que tradicionalmente se

realizam compras para a alimentação escolar. Pela compra direta e, muitas vezes, em canais mais curtos, seria diminuída a margem de comercialização, garantindo-se maiores preços aos agricultores familiares.

Na fixação de preços, as prefeituras devem obedecer alguns critérios. Os preços devem ser pesquisados em três mercados locais, inclusive, na feira do agricultor familiar, se existente. Se este levantamento não puder ser feito localmente, deverá ser feito em âmbito territorial, estadual ou nacional, nesta ordem de prioridade. Os preços também devem ser acrescidos de eventuais gastos com embalagens, transporte, encargos que o agricultor possa ter. No caso de produtos orgânicos, caso não haja possibilidade de se pesquisar o seu preço, deve-se levantar os preços dos produtos tradicionais e crescer o seu valor em 30% (Resolução FNDE 4/2015) (FNDE, 2015).

O estudo da adequabilidade dos preços constantes das chamadas públicas, para produtos *in natura*, é possível via sua comparação com preços pagos ao produtor agropecuário em mercados convencionais, registrados por órgãos públicos de economia agrícola, existentes em vários estados. Também é possível a comparação com preços no atacado, tomando por base informações de centrais públicas de abastecimento de hortigranjeiros. As dificuldades seriam maiores no caso dos produtos processados, sugerindo-se a comparação com informações oriundas de pesquisas sistemáticas visando compor índices de inflação ou com preços praticados nas licitações tradicionais (no âmbito da Lei 8.666) para o PNAE.

Convém reforçar a percepção que o diferencial de preços entre os mercados convencionais em que os agricultores vendem seus produtos e aqueles (mais altos, supostamente) obtidos no fornecimento para a alimentação escolar via Artigo 14 pode estimular comportamentos oportunistas de alguns agentes sociais. Já se afirmou a possibilidade de cooperativas ou associações reterem para si esse diferencial, não o repassando para os agricultores. Contudo, há outras possibilidades, como a de se forjar a situação de agricultor familiar, através do “aluguel” ou uso indevido do número de DAP e mesmo da comercialização de produtos não originários da agricultura familiar, mas comprados em centrais de abastecimento, por exemplo.

PREÇOS RECEBIDOS PELOS AGRICULTORES FAMILIARES

Ao contrário do que impõe a regulamentação do Artigo 14, observou-se que muitas chamadas públicas não continham a informação dos preços dos produtos a serem adquiridos. Em 2012, apenas 27,4% das chamadas públicas das prefeituras paulistas analisadas traziam essa informação, o que se elevou para 37,2% em 2013. Isso, além de revelar a ilegalidade e má qualidade das chamadas públicas, fez com que se resumisse a análise de preços apenas àquelas prefeituras das quais se obteve os contratos de compra dos agricultores familiares.

Foi possível fazer comparação para maior número de produtos entre preços das chamadas públicas e os no atacado, registrados pela Central de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP), basicamente produtos vegetais *in natura* e ovo de galinha. A Tabela 8 mostra que número muito reduzido de produtos, apenas 2%, contou com preços abaixo de 50% daqueles praticados na CEAGESP. Supondo que os preços no atacado se situam em patamar superior ao dobro dos preços recebidos pelos agricultores, os resultados apontam que os preços obtidos nos contratos do Artigo 14 são vantajosos aos agricultores familiares. Número expressivo, de 36,0%, dos preços nos contratos superaram os preços da CEAGESP em mais de 50%.

Tabela 8 – Comparação dos preços dos contratos do Artigo 14 de prefeituras paulistas com preços no atacado da CEAGESP, São Paulo, 2012 e 2013.

| Faixa Preço em Relação à CEAGESP | 2012 | | 2013 | | Total | |
|-------------------------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| Até 50% | 1 | 0,7 | 6 | 2,7 | 7 | 2,0 |
| De 50% a 100% | 46 | 33,8 | 68 | 30,9 | 114 | 32,0 |
| De 100% a 150% | 36 | 26,5 | 71 | 32,3 | 107 | 30,1 |
| Mais de 150% | 53 | 39,0 | 75 | 34,1 | 128 | 36,0 |
| Total | 136 | 100,0 | 220 | 100,0 | 356 | 100,0 |

Fonte: Baccharin *et al.* (2015).

Tal situação não indica, necessariamente, que as prefeituras estejam pagando na compra de produtos da agricultura familiar preços mais altos do que nas compras tradicionais para alimentação escolar. Muitas vezes, as prefeituras compram seus produtos a preço de varejo e não de atacado, como são os da CEAGESP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se no conjunto das prefeituras paulistas que houve crescimento expressivo da execução de compras de produtos de agricultores familiares para a alimentação escolar, entre 2011 e 2015 e queda em 2016. Diferentemente, a Secretaria Estadual da Educação, praticamente, não registrou compras de agricultores familiares no mesmo período.

Foram percebidas importantes deficiências na execução do Artigo 14. Parte significativa das chamadas públicas não informava a periodicidade, locais de entrega e preços a serem pagos. Ao mesmo tempo, observou-se que entre os produtos requeridos predominavam os de origem vegetal e *in natura*, que são mais fáceis de serem fornecidos pelos agricultores familiares, em relação aos produtos processados, especialmente de origem animal, que apresentam maiores exigências sanitárias. Ao mesmo tempo, a priorização de produtos *in natura* vem ao encontro da diretriz de melhoria da qualidade nutricional da alimentação escolar, à medida que substituam produtos muito processados.

Conseguiu-se perceber que os agricultores são mais bem remunerados ao venderem para o PNAE do que nos mercados tradicionais. Também pode se verificar que tem se dado prioridade nas compras a agricultores do próprio município da Entidade Executora do PNAE, seguido por agricultores de cidades próximas.

Esses dois pontos revelam que a aplicação do Artigo 14 tem se mostrado adequada ao aumento de renda de agricultores e ao desenvolvimento local, ainda que com alcance bastante limitado. A grande maioria dos municípios consegue atender pequeno número de agricultores de sua área e os recursos

repassados pelo FNDE representam parcela reduzida da renda e do número de agricultores do estado de São Paulo.

Pode-se perceber que os agricultores são estimulados a aumentarem sua formalidade e organização, com o surgimento de associações e algumas cooperativas. Contudo, em alguns casos, os interesses dessas entidades se apartam daqueles dos agricultores e elas atuam como intermediários tradicionais. Constatou-se também a possibilidade dos preços convidativos incentivarem comportamentos oportunistas de agentes que forjam a condição de agricultores familiares.

Visando aumentar seu alcance social, julga-se necessário que se acrescente outras ações públicas ao Artigo 14, no campo da comercialização dos produtos de agricultores familiares. Neste caso, deve-se verificar a possibilidade de desenvolvimento local de outros programas de compras institucionais, como o PAA, compras de órgãos públicos federais que usam alimentos (hospitais, universidades, forças armadas etc.) e um programa do Governo do Estado de São Paulo denominado PPAIS (Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social). Além disso, as prefeituras podem desenvolver equipamentos alternativos de comercialização, como varejões e feiras livres, para produtos de agricultores familiares, além de criarem programas próprios de compras institucionais.

Outra questão que se julga fundamental para o aprimoramento da execução do Artigo 14 é o reforço à integração das diversas áreas públicas envolvidas, entre elas, a de nutrição e alimentação escolar, a administrativa que organiza as compras e a de fomento agropecuário. Nesse mesmo sentido, seria recomendável um contato mais permanente com os agricultores familiares locais, envolvendo atividades de capacitação, para que se sintam convencidos a participarem como fornecedores da alimentação escolar, inclusive, garantindo que os preços mais remuneradores seja, de fato e em todas as situações, absorvidos por eles.

REFERÊNCIAS

- BACCARIN, J. G.; ALEIXO, S. S.; SILVA, D. B. P.; MENDONÇA, G. G. 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 BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL*, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Brasília, DF: SOBER, 2011.
- BACCARIN, J. G.; BUENO, G.; ALEIXO, S. S.; SILVA, D. B. P. Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no estado de São Paulo em 2011. *In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL*, 50., 2012, Vitória. **Anais [...]**. Brasília, DF: SOBER, 2012.
- BACCARIN, J. G.; TRICHES, R. M.; TEO, C. P. A.; FERREIRA, D. A. O.; SILVA, D. B. P. **Agricultura Familiar sob a Vigência da Lei Federal 11.947/2009:** abrangência e Adequação das Chamadas Públicas, Impactos na Agricultura Local e Preços Recebidos pelos Agricultores Familiares, 2015. Relatório do Projeto CNPq.
- BOHNER, T. O. L.; PEREIRA, A. B. A. S.; GUEDES, A. C.; DÖRR, A. C. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma abordagem das compras institucionais nas microrregiões da Quarta Colônia e Vale do Jaguarí do estado do Rio Grande do Sul. **REMOA: Revista Monografias Ambientais**, Santa Maria, v. 14, n. 2, p. 3192-3202, 2014.
- BRAGA, E. M. F.; AZEVEDO, H. S. Segurança alimentar e nutricional: os desafios da intersectorialidade. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 2, n. 10, p. 57-71, 2012.
- BRASIL. Lei 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jul. 2003.
- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 jul. 1994.
- BRASIL. LEI 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 jun. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Extrato da DAP**. Disponível em: <http://smap13.mda.gov.br/ExtratoDap>. Acesso em: 18 mar. 2011.

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

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

COSTA, B. A. L.; AMORIM JUNIOR, P. C. G., SILVA, M. G. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista Economia Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 53, n. 1, p. 109-126, 2015.

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

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Resolução/CD/FNDE Nº 32, de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 ago. 2006.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). 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 jul. 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). 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.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). 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**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Dados Agricultura Familiar**. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao_escolar/alimentacao_escolar_consultas/dados_da_agricultura_familiar. Acesso em: 20 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Segunda Apuração. Rio de Janeiro, 2009.

- MARQUES, A. A. *et al.* Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1329-1341, 2014.
- MONTEIRO, C. A. *et al.* A new classification of foods based on the extent and purpose of their processing. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 11, p. 2039-2049, 2010.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-294, set./out. 2012.
- SILVA, A. P. F.; SOUSA, A. A. Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n. 6, p. 701-714, 2013.
- SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, p. 205-222, 2014. Suplemento 1.
- TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 181-200.