UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS E VETERINÁRIAS
CÂMPUS DE JABOTICABAL

CARACTERÍSTICAS DAS COMPRAS DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PELOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 2018 E 2019

Roberta Junqueira Fantini

Orientador: Prof. Dr. José Giacomo Baccarin

Trabalho apresentado à Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias – UNESP, Câmpus de Jaboticabal, para graduação em ZOOTECNIA.

Jaboticabal - SP
1° semestre/2021

F216c

Fantini, Roberta Junqueira
Características das compras de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar pelos municípios do estado de São Paulo em 2018 e 2019 / Roberta Junqueira Fantini. -- Jaboticabal, 2021
48 p. : tabs.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Zootecnia) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, Jaboticabal
Orientador: José Giacomo Baccarin

1. Agricultura familiar. 2. Licitação pública. 3. Alimentação. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, Jaboticabal. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

unesp UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CÂMPUS DE JABOTICABAL

DEPARTAMENTO: Economia, Administração e Educação

CERTIFICADO

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

TÍTULO : "Característica das Compras de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar pelos Municípios do Estado de São Paulo em 2018 e 2019"

ACADÊMICA: Roberta Junqueira Fantini

CURSO: Zootecnia

ORIENTADOR: Prof. Dr. José Giacomo Baccarin

PERÍODO : Semestre Ano

Aprovada com conceito: A [X] B [ ] C [ ]

Este trabalho é recomendado para compor a base de dados CAPELO. [X] Sim [ ] Não

Reprovado: [ ]

BANCA EXAMINADORA:

Presidente Prof. Dr. José Giacomo Baccarin
Membro Profa. Dra. Regina Ap. Leite de Camargo
Membro Dr. Jonatan Alexandre de Oliveira

Jaboticabal 30 / 07 / 2021

Aprovado em reunião do Conselho do Departamento em: / /

"*Ad-Referendum*" em 02/08/2021

Profa. Dra. Andréia Marize Rodrigues
Chefe do Departamento de Economia,
Administração e Educação

AGRADECIMENTOS

Se hoje eu estou aqui apresentando este trabalho, foi graças as diversas pessoas que estiveram comigo durante esta jornada, sempre me apoiando e incentivando a ir em busca dos meus sonhos.

Agradeço aos meus pais Arlei e Kely que sempre me apoiaram nas minhas escolhas, e na medida do possível conseguiram que eu permanecesse em uma das melhores faculdades do país, agradeço também os meus irmãos, que mesmo tão novos, sempre foram meu combustível para seguir adiante.

Agradeço ao Thiago, que depois que entrou na minha vida, fez ela muito melhor, esteve comigo nos momentos mais difíceis, e sempre me apoiou em todas as minhas decisões. Agradeço a Beatriz e Juliane minhas amigas e parceiras durante toda a graduação em zootecnia, amo todos vocês.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, José Giacomo Baccarin, que me guiou durante todo o caminho para que esse trabalho fosse concluído, e agradecer também toda a equipe da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias - UNESP campus Jaboticabal.

Por fim gostaria de agradecer as instituições INTERSSAN/UNESP e CNPq pela bolsa de ITI-A que possibilitou a realização desse trabalho.

Lista de Gráfico, Quadro e Tabelas

GRÁFICO 1 - Porcentagem de chamadas públicas que contém preços, municípios de São Paulo, 2015 a 2019.....23

QUADRO 1 - Exemplo de produtos presentes nas chamadas públicas, e seus graus de processamento, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.....21

TABELA 1 - Quantidade de municípios que fizeram lançamento das chamadas públicas do PNAE no estado de São Paulo em 2018 e 2019.....18

TABELA 2 - Quantidade de chamadas públicas do PNAE analisadas, por porte de cidade no estado de São Paulo, em 2018 e 2019.....19

TABELA 3 - Quantidade de chamadas públicas com produtos de origem animal ou vegetal e seus percentuais, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.....20

TABELA 4 - Quantidade de produtos de origem animal e vegetal nas chamadas públicas, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.....20

TABELA 5 - Gastos previstos com produtos de origem animal e vegetal nas chamadas públicas, municípios de São Paulo, 2018 e 2019, em milhões de reais.....20

TABELA 6 - Presença de alimentos nas chamadas públicas, de acordo com o grau de processamento dos produtos, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.....21

TABELA 7 - Quantidade de produtos por grau de processamento em chamadas públicas, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.....22

TABELA 8 - Gastos com produtos de acordo com o seu grau de processamento, municípios de São Paulo, 2018 e 2019, em milhões de reais.....22

TABELA 9 - Presença dos preços praticados em chamadas públicas, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.....23

TABELA 10 - Repasse do FNDE para a alimentação escolar e gastos previstos com compras de agricultores familiares, municípios de São Paulo, 2018 e 2019, em milhões de reais.....24

TABELA 11 - Percentuais dispendidos no ano de 2018, de acordo com o porte dos municípios, em milhões de reais.....25

TABELA 12 - Percentuais dispendidos no ano de 2019, de acordo com o porte dos municípios, em milhões de reais 25

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO 1
2 REVISÃO DE LITERATURA 6
2.1. Programa de Alimentação Escolar (PNAE) e o Artigo 14 6
2.2. Artigo 14 e Agricultores Familiares 11
2.3. Artigo 14 e seus Desafios 13
2.4. Artigo 14 e o Cumprimento das CP 16
3 METODOLOGIA 22
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES 25
4.1. Origem dos Produtos 27
4.2. Grau de Processamento dos Produtos 29
4.3. Preço dos Produtos 31
4.4. Cumprimento do artigo 14 33
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 36
6 RESUMO 38
7 SUMMARY 39
8 REFÊRENCIAS 40

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é supervisionado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e executado, de forma descentralizada, por governos estaduais e do Distrito Federal, prefeituras municipais e, com menor importância, direções de escolas federais. Esse conjunto de executores (entidades executoras – EE), em caráter suplementar, recebe do FNDE transferência financeira para que sejam servidas refeições no ambiente escolar, que cubram parte da necessidade nutricional dos alunos. É considerado um dos maiores programas de alimentação escolar no mundo e o único com atendimento universalizado (FNDE, 2021).

A origem do PNAE ocorreu na década de 1950, porém passou por diversas alterações em seus procedimentos por meio de decretos e leis durante anos. Uma dessas mudanças foi a ampliação da área de atuação e a exigência da participação da agricultura familiar (AF) no programa, através da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Seu Artigo 14 determina que, dos recursos que as EE recebem do FNDE para alimentação escolar, no mínimo 30% sejam usados na aquisição de produtos da agricultura familiar (FNDE, 2021).

Em relação aos recursos financeiros, o PNAE transfere *per capitas* diferenciados para atender as diversidades étnicas e necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social. Dessa forma, merece destaque o fato de o Programa priorizar os assentamentos da reforma agrária,

as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas quanto à aquisição de gêneros da AF, bem como diferenciar o valor *per capita* repassado aos alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos. Em 2012, aumentou o valor repassado aos alunos matriculados em creches e pré-escolas, sob a diretriz da política governamental de priorização da educação infantil (FNDE, 2021).

As mudanças também levaram à melhoria e segurança na qualidade nutricional da alimentação escolar, priorizando o maior consumo de alimentos *in natura* ou com mínimo grau de processamento, desta forma estimulando que os alunos passem a ter práticas saudáveis de vida. Em princípio, isto favorece os agricultores familiares que se dedicam à produção de alimentos, com destaque às frutas, legumes e verduras.

O Artigo 14 da Lei do PNAE reforça este direcionamento. A sua regulamentação estabelece que a compra da AF deve ser realizada através do instrumento denominado Chamada Pública (CP), em que os preços dos produtos devem estar fixados, a partir dos constatados no atacado ou varejo regional. Não deve haver disputa entre os agricultores em torno do preço, como acontece nos processos licitatórios tradicionais.

No caso das prefeituras municipais, o local de produção do agricultor é o primeiro critério para seleção dos participantes das CP, dando-se preferência àqueles do próprio município, depois os do território rural (se existente), do estado e, finalmente, de outros estados. Têm preferência também os agricultores quilombolas, indígenas ou assentados de reforma agrária e os organizados em cooperativas ou associações. Se o produto comprado for agroecológico, pode-se garantir um sobre preço de até 30% em relação ao tradicional.

O PNAE, quando aplicado de forma correta, possui impactos positivos no desenvolvimento da AF, fortalecendo o setor financeiramente, através da compra dos produtos, gerando assim uma ascensão social, visto que limita a participação de grandes empresas de alimentação. Além disto, os recursos recebidos da União tendem a circular no próprio município, contribuindo para o desenvolvimento local, e se garante a compra de produtos *in natura* ou com processamento mínimo.

O PNAE atende todo o território nacional, mas para este estudo o foco é o estado de São Paulo, mais especificamente suas 645 prefeituras municipais. São Paulo é o estado mais populoso do Brasil, com estimados 46 milhões de habitantes (IBGE, 2020), com 17.654 escolas de ensino infantil, 15.112 de ensino fundamental, e 6.492 de ensino médio (IBGE, 2018). Serão analisadas as CP de 2018 e 2019 disponíveis nos sites das prefeituras municipais e organizadas pela “Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios” do Governo de São Paulo.

O principal objetivo deste estudo é analisar aspectos qualitativos e quantitativos das CP dos municípios paulistas, nos anos de 2018 e 2019,

destacando suas características e abrangência. Especificamente, pretende-se analisar os seguintes pontos das CP:

a) Número de prefeituras que atenderam o Artigo 14 do PNAE;

b) Nível de cumprimento do Artigo 14 por porte populacional dos municípios;

c) Origem dos produtos solicitados, se animal ou vegetal;

d) Grau de processamento dos produtos, *in natura*, processamento mínimo, processamento médio, processamento alto;

e) Explicitação e nível de preços nas CP.

É importante estabelecer que o lançamento da CP não implica em sua execução, portanto, na efetivação de compras da AF. Ela pode ser cancelada, não ter interessados ou ser executada apenas parcialmente. Contudo, entende-se que estes fatos foram menores em 2018 e 2019 do que no início da aplicação do Artigo 14, em 2010, de forma a aumentar a confiabilidade de estudos que analisam as CP e não as Prestações de Contas dos municípios junto ao FNDE. Neste caso, consegue-se ter informações mais exatas da aplicação do Artigo 14, mas sua disponibilidade pública pelo FNDE é mais demorada.

Outra observação é que, embora tivesse-se constatado a publicação de CP em 2020, elas se deram em pequeno número, fato relacionado à excepcionalidade do ano sob os efeitos da Pandemia da Covid 19 e suspensão das aulas presenciais. O não funcionamento regular do serviço de alimentação escolar em 2020 fez com que se optasse por restringir a análise a 2018 e 2019. Para anos anteriores conta-se com levantamentos de outros trabalhos, conforme se verá adiante.

O trabalho conta com outras quatro seções. Primeiramente, faz-se uma revisão de literatura do tema, seguido da descrição da metodologia para análise das CP. Depois, apresentam-se e discutem-se os resultados alcançados. Por fim, encerra-se o trabalho com as considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nos 12 anos decorridos desde sua publicação, a Lei 11.947/2009, particularmente seu Artigo 14, mereceu vários estudos, alguns dos quais terão seus resultados apresentados a seguir.

2.1. Programa de Alimentação Escolar (PNAE) e o Artigo 14

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a mais antiga e ampla política de alimentação e nutrição do Estado brasileiro, criada em 31 de março de 1955 (GOMES, BEZERRA, 2019). Ele oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública.

Atualmente, o governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais valores financeiros de caráter suplementar, divididos em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura do serviço de alimentação escolar relativo a 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. A execução dos gastos deve ser fiscalizada diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também

pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (FNDE, 2021).

Atualmente (2021), o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino:

- Creches: R$ 1,07
- Pré-escola: R$ 0,53
- Escolas indígenas e quilombolas: R$ 0,64
- Ensino fundamental e médio: R$ 0,36
- Educação de jovens e adultos: R$ 0,32
- Ensino integral: R$ 1,07
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R$ 2,00
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R$ 0,53 (FNDE, 2021).

Durante a sua existência, o PNAE passou por diversas reestruturações que levaram a avanços, das quais uma das mais importantes é o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivo para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local por agricultores familiares com respeito aos hábitos alimentares saudáveis e regionais (VILAR et al., 2013).

No histórico documental do PNAE, desde sua origem, a indicação da importância de incentivar a compra de alimentos *in natura* e de produção local esteve presente, com o objetivo principal de redução de custos, além de melhoria

nutricional das refeições servidas. A descentralização dos recursos do PNAE, na década de 1990, permitiu a inclusão de alimentos in *natura* no cardápio, por meio da compra de alimentos locais que, consequentemente, chegam mais frescos às escolas, o que não era possível com a gestão centralizada, caracterizada pela oferta de alimentos industrializados (TEO et al, 2019).

Sabe-se que a alimentação escolar é um direito constitucional e, portanto, se estabelece como política permanente de Estado. A Lei 11.947/2009, ao regulamentar esse direito, vinculou formalmente a alimentação escolar ao aumento de renda da agricultura familiar, vínculo esse que se associa às concepções de estímulo ao desenvolvimento local e de melhoria da qualidade nutricional no consumo dos alunos atendidos, à medida que contribua com a substituição de produtos muito processados por aqueles *in natura* e comprados localmente (BACCARIN et al, 2017).

Na regulamentação da Lei 11.947/2009, pela Resolução nº 38 de 2009, instituiu-se a Chamada Pública (CP) como instrumento para aquisição dos produtos da agricultura familiar, em vez dos tradicionais de licitação pública, da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993). Levando-se em conta que se pretende garantir preços mais justos aos agricultores familiares, a CP, a partir de alguns critérios (como os preços praticados localmente), deve fixá-los previamente e os mesmos não devem ser objeto de eventual disputa entre os agricultores familiares para fornecerem para alimentação escolar. Outros quesitos devem ser usados na escolha dos agricultores fornecedores (BACCARIN et al, 2017).

A aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar pode ser realizada dispensando-se o processo licitatório, nos termos do

art. 14 da Lei nº 11.947/2009, desde que: os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local (conforme a pesquisa de preços realizada); sejam observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (FNDE, 2015).

Os agricultores familiares podem participar como fornecedores da alimentação escolar nas seguintes condições: a) grupos formais: detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) jurídica – cooperativas e associações de agricultores familiares devidamente formalizadas; b) grupos informais: detentores de DAP física, que se articulam para apresentar o projeto de venda; c) fornecedores individuais: agricultores familiares detentores de DAP física (FNDE, 2015).

A legislação também prevê que terão prioridade no certame os agricultores locais (do município). Na impossibilidade disso, a prioridade será para agricultores do território rural (quando existente), seguidos por agricultores do estado e, por fim, caso necessário, por agricultores de outros estados. Assim, o programa procura trabalhar com os chamados circuitos curtos de comercialização e com a movimentação local dos recursos públicos recebidos. Tais circuitos se mostram adequados à comercialização de produtos *in natura*, cujo aumento de consumo também se apresenta como um dos objetivos da Lei nº 11.947/2009 (BACCARIN et al, 2017).

A localização é o primeiro critério para escolha do agricultor participante do certame da alimentação escolar. Outros critérios são sociais, dando-se

preferência a assentados, quilombolas, indígenas e outros povos tradicionais, e organizativos, dando-se preferência a agricultores organizados em associações ou cooperativas em vez do participante individual.

Com a Lei Federal 11.947/2009 pretende-se oferecer aos alunos produtos com maior qualidade e menor grau de processamento, promovendo, inclusive, a educação alimentar. Mas seu alcance é muito maior e busca, também, a promoção do desenvolvimento da AF, devendo-se inclusive dar preferência pela compra de agricultores locais, do próprio município (BACCARIN et al, 2013).

O Artigo 14 da Lei 11.947 estipula que dos recursos recebidos do FNDE, as EE que gerenciam a alimentação escolar devem gastar no mínimo 30% na compra de produtos da AF, através do lançamento de CP. Esta se apresenta como instrumento necessário para implementar o que está previsto na Lei do PNAE, que é especifica para a aquisição direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar com as verbas do PNAE, atuando como elo entre prefeituras e agricultores (BACCARIN et al, 2011).

É preciso ressaltar que com o PNAE o importante não é apenas a aquisição de alimentos, mas a possibilidade de encurtar os caminhos entre produtor e consumidor e, assim, melhorar a qualidade das refeições servidas nas escolas e contribuir para a promoção social da agricultura familiar em conjunto com o desenvolvimento social local (CORÁ, BELIK, 2012).

Inicialmente, o limite de venda do agricultor familiar para alimentação escolar foi estipulado em R$ 9 mil/ano. Posteriormente, este limite foi elevado para R$ 20 mil/ano e a resolução CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015, manteve

o valor de R$ R$ 20 mil/ano, mas permitindo que se referisse a cada EE e não ao PNAE como um todo. Ou seja, o agricultor familiar pode vender até R$ 20 mil/ano por entidade e não para o PNAE, o que possibilita na prática, um aumento do limite anual (BRASIL, 2015).

Essa nova forma de calcular o valor máximo por agricultor, possibilita que uma mesma família forneça o teto de R$ 20 mil/ano em mais de um município, assim facilitando que os agricultores mais estruturados consigam alcançar vários municípios. Além disso, para as cooperativas e associações de agricultores, o valor de R$ 20 mil/ano é multiplicado pelo número total de sócios com DAP, possibilitando auferir valores monetários bem mais significativos (SICCHIERI, 2020).

2.2. Artigo 14 e Agricultores Familiares

Estudos realizados (BELIK; CHAIM, 2009; TURPIN, 2009, TRICHES et al., 2014) indicam que a compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE tem demonstrado potencialidades no que diz respeito aos consumidores, indicando aumento na disponibilidade e quantidade de alimentos de qualidade nutricional superior, como frutas, verduras e legumes, e a valorização de produtos da cultura alimentar da região, o que providenciaria mudanças nas práticas alimentares e concepções das crianças. Além disso, tem sido um dos espaços privilegiados para possibilitar a construção social de mercados alternativos, fomentando renda e ampliação da comercialização dos produtos de agricultores familiares.

Um ponto importante para a elaboração da CP de maneira adequada é o atendimento dos regramentos do PNAE e o conhecimento dos produtos que

são produzidos pelos agricultores familiares da região. Essa conexão com a realidade e o cuidado com o grau de processamento dos alimentos solicitados, favoreceriam a aquisição de alimentos condizentes com a produção da AF e também contribuíram para a oferta de alimentação adequada às necessidades nutricionais do público atendido (TASCA E LOTHERMANN, 2018).

Contudo, muitos agricultores citaram que os nutricionistas planejam o cardápio da alimentação escolar sem dialogar com os produtores e que não compreendem que a AF não opera na mesma dinâmica das centrais de abastecimento (CEASA) que disponibilizam todos os produtos em grandes quantidades, padronizados e em qualquer época do ano. Da mesma forma, os nutricionistas também frisaram ter dificuldade de saber o que é produzido no município e na região, quem são os AF e, assim, mapear a produção local para adequarem-se a ela (TRICHES et al, 2017).

Uma análise importante a ser feita diz respeito às características sociais e estruturais dos agricultores familiares da região ou do estado a que pertencem. Supõe-se que, em locais em que a agricultura familiar tem maior expressão econômica, os agricultores tenham maior integração aos mercados, capacidade de associação, de encaminhamento de reivindicações e, obviamente, volume mais alto de produtos a serem entregues (BACCARIN et al, 2017).

Além de favorecer a produção local e estimular as cadeias curtas de abastecimento, a nova legislação do PNAE estabelece que, nas compras, devam ser priorizados públicos específicos, como os assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas, os que produzem de forma orgânica/agroecológica e os organizados em cooperativas ou associações, nesta ordem. Ou seja,

incorpora questões socioculturais, organizativas e ambientais como balizadores das compras institucionais de agricultores familiares (BACCARIN et al, 2017).

A AF conta com diversos estigmas, especialmente a paulista. Estes produtores são tradicionalmente descapitalizados, não têm acesso a ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) suficiente, não contam com grande infraestrutura instalada e tendem a preferir trabalhar de forma individualizada. Dessa forma, mesmo com a abertura dos mercados institucionais, encontram barreiras para que efetivamente possam acessá-los (BACCARIN et al, 2013).

2.3. Artigo 14 e seus Desafios

O Artigo 14 do PNAE pode ser encarado como uma evolução do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar), criado em 2003 e que propiciou a criação de mercado institucional que visa à compra de produtos alimentícios da agricultura familiar para formação de estoques estratégicos ou doação à população em situação de insegurança alimentar ou preservação da renda de agricultores familiares diante das flutuações de preços agrícolas (BACCARIN et al, 2013).

A aplicação do Artigo 14 pressupõe importantes e desafiadoras mudanças na execução de uma 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 que podem exigir maior manipulação no preparo das refeições, e nos processos licitatórios, para compra de produtos para alimentação escolar. Por outro lado, o agricultor familiar se defronta com diversas questões ligadas à formalidade jurídica e a capacidade de associação, bem

como as características de sua produção, como regularidade, sanidade e necessidades de transformações, ainda que pequenas, em seus produtos (BACCARIN et al, 2017).

Um ponto importante para a elaboração da chamada pública de maneira adequada é o atendimento dos regramentos do PNAE e o conhecimento dos produtos que são produzidos pelos agricultores familiares da região. Essa conexão com a realidade e o cuidado com o grau de processamento dos alimentos solicitados favoreceriam a aquisição de alimentos condizentes com a produção da AF e também contribuiriam para a oferta de alimentação adequada às necessidades nutricionais do público atendido (TASCA e LOTHERMANN, 2018).

Deve-se levar em conta que existem barreiras sanitárias e tecnológicas que dificultam a compra direta de produtos da agricultura familiar, especialmente os de origem pecuária. 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 prefeituras montem esquemas próprios de pasteurização, uperização (para leite longa vida) ou de abate de animais (BACCARIN et al, 2017).

A dificuldade em se obter o SIF (Sistema de Inspeção Federal) é uma barreira ao processamento de seus produtos e à comercialização de produtos de origem animal. A gestão municipal pode ajudar a solucionar este gargalo se buscar a implantação do SIM (Serviço de Inspeção Municipal) ou do SUASA (Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária) no município. Sem esta

intervenção do poder público municipal os agricultores familiares ficam impossibilitados de comercializar alguns produtos (BACCARIN et al, 2013).

Entretanto, sobram várias possiblidades das prefeituras abrirem espaços para os produtos de agricultores familiares, comprando produtos *in natura* ou com baixo nível de processamento, como arroz, 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 abacaxi e laranja, esta última muito importante na agricultura de São Paulo (BACCARIN et al, 2017).

Segundo Guilhoto et al. (2006), a logística de distribuição e comercialização da produção agropecuária não é simples, requerendo procedimentos com alto nível de organização, o que pode influenciar decisivamente no sucesso ou fracasso de uma atividade. Por este motivo, quanto mais centralizada a entrega dos produtos dos agricultores familiares, maiores seriam as chances de propiciar efeitos benéficos e continuados em sua renda e, por conseguinte, no desenvolvimento local (BACCARIN et al., 2011).

Observa-se também que a elaboração das CP nem sempre é adequada, levando a frustrações nas compras. Neste sentido, muitos agricultores reclamam que são exigidas entregas dispersas com pouco volume de produto por ponto de fornecimento, que a quantidade solicitada de alguns produtos é muito baixa e não compensa financeiramente, que muitos produtos têm produção alta no período de férias escolares e que, às vezes, se deparam com greves nas escolas. Todas estas questões fazem com que muitos AF se desinteressem por

este mercado, já que a organização de sua oferta esbarra na organização burocratizada/rígida da demanda (TRICHES e SCHNEIDER, 2012).

Falta de informação nos editais pode ser considerado um desses empecilhos para o bom funcionamento do PNAE. Nesse sentido, dados como preço a ser pago, número de locais e periodicidade de entrega facilitariam a decisão em se comprometer com a oferta de determinados produtos, considerando a logística, a frequência, a quantidade que deve ser entregue, em que datas e a que preço. Estas questões são elementares para a sua melhor organização e análise de custo/benefício (BACCARIN et al, 2017).

A obrigatoriedade de aquisição de gêneros alimentícios da AF levou o PNAE a ser reconhecido mundialmente como uma política de SAN estratégica para a garantia do DHAA (Direito Humano à Alimentação Adequada), sustentabilidade e o desenvolvimento local (GOMES et al., 2018). Nesta perspectiva, inicialmente, chamou a atenção o número relativamente baixo de publicações encontradas sobre o cumprimento do percentual de aplicação dos recursos destinados à aquisição dos gêneros alimentícios pelas secretarias estaduais e municipais de educação (OLIVEIRA et al.,2021).

2.4. Artigo 14 e o Cumprimento das CP

Em estudo realizado por Ribeiro (2016) percebeu-se que o baixo número de publicações das CP predominou na região Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Nesta última, inclusive, não foram encontradas publicações de abrangência estadual ou municipal. Essa situação pode estar relacionada à distribuição desigual de recursos para as instituições de pesquisa, pois nem todas as universidades públicas dispõem de recursos públicos para o seu

desenvolvimento. Quanto ao percentual de aplicação dos recursos do PNAE na aquisição de gêneros alimentícios da AF, os municípios da região Sul, em seu conjunto, tenderam ao atender o mínimo de 30%, o mesmo acontecendo com a Secretaria de Educação do Paraná, conforme ilustra Baccarin et al. (2017). Por sua vez, as secretarias de educação do Rio Grande do Sul e Santa Catarina não aderiram plenamente ao Artigo 14.

No Sudeste também houve destaque do percentual menor que 30%, sobretudo no estado de São Paulo, de 2011 a 2014 (BACCARIN et al., 2017). Muitos municípios nada adquiriram da AF nos anos supracitados, tendo a falta de documentação dos agricultores, principalmente a DAP, como uma das justificativas (BACCARIN et al., 2017).

Estudos evidenciaram que alguns municípios nada aplicaram dos recursos adquiridos do PNAE na AF no período de quatro anos (2012-2015) (BRITO et al., 2018) e cinco anos (2011-2015) (TRICHES et al., 2019). Algumas razões apontadas para essa inadequação foram à falta de interesse do setor público municipal em fortalecer a articulação entre AF e Alimentação Escolar, a não identificação de agricultores no município e a falta de conhecimento destes sobre o PNAE (BRITO et al., 2018; TRICHES et al., 2019; VIDAL, VEIROS & SOUZA, 2015).

Em relação à região Sul, a expressiva quantidade de municípios que cumpriram o percentual exigido é compatível com o último censo agropecuário realizado no país, que indicou ser esta a segunda região com maior participação relativa de estabelecimentos agropecuários da AF, cuja renda média foi a maior do País, bem acima das demais regiões (IBGE, 2017). Assim, pressupõe-se que

há a capacidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios por parte dos agricultores familiares do Sul, em grande número, muitos com alta produtividade e diversificação produtiva (MOSSMAN, TEO, BUSATO & TRICHES, 2017).

Em relação ao Nordeste, embora seja a região cujo número de estabelecimentos agropecuários familiares é o maior do País (IBGE, 2017), a maior parte de sua área está situada no Semiárido, com graves problemas socioambientais decorrentes das secas periódicas, o que pode prejudicar a produção de alimentos e demandar maior custo e investimento (LIRA, 2016). Ademais, os recursos do governo federal para essa região, por meio dos programas agropecuários, são significativamente menores quando comparados às regiões Sul e Sudeste (CARDOSO, SMITH, CORDEIRO & MONTANO, 2015). Desta forma, de maneira geral, o Artigo 14 não vem sendo cumprido minimamente entre os estados e municípios do Nordeste.

Quanto à região Centro-oeste, segundo os estudos de abrangência nacional, foi a região que apresentou o menor percentual de municípios que compraram da AF (SARAIVA et al., 2013), e a segunda região que obteve menor frequência de municípios que adquiriram um percentual maior ou igual a 30%, em 2011 (MACHADO et al., 2018) e em 2013, demonstrado no estudo de Alexandre et al. (2016). Essa evidência pode estar associada ao baixo número de estabelecimentos agropecuários da AF na região (IBGE, 2017), ao predomínio de produção ligada ao agronegócio e à pequena produção da AF se comparada à região Sul, por exemplo (SARAIVA et al., 2013).

Quanto à região Norte, um estudo de abrangência nacional demonstrou a participação de quase metade do total de municípios analisados na compra da AF em 2010 (SARAIVA et al., 2013). Outro estudo de mesma abrangência revelou baixo número de municípios que cumpriram o percentual mínimo de aplicação de recursos exigidos por Lei (MACHADO et al., 2018). Esses resultados podem estar associados ao fato da região Norte ter número inferior de estabelecimentos da AF (IBGE, 2017), quando comparada às regiões Nordeste, Sudeste e Sul. No Norte também chama a atenção o tamanho da área de produção da agricultura não familiar em detrimento da área de produção familiar, a qual apresenta tamanho duas vezes menor, o que pode dificultar com que os agricultores familiares forneçam seus gêneros de forma regular e permanente ao PNAE (CASTELLANI et al., 2017; ROCKETT et al., 2019; SARAIVA et al., 2013; SODRÉ & SALAMONI, 2016; TOYOYOSHI et al., 2013). Saliente-se que a região Norte enfrenta inúmeros desafios em relação às atividades agropecuárias, dentre eles a disputa pela posse da terra, a preservação ambiental, o êxodo rural, o financiamento da produção, assim como, o envolvimento de questões políticas, sociais, ambientais, tecnológicas e econômicas (CASTRO, 2013).

Os resultados demonstraram que os municípios e estados das cinco regiões do Brasil adquiriram alimentos da AF para o PNAE. Houve maior prevalência daqueles que cumpriram o percentual de aplicação dos recursos financeiros exigidos na região Sul. Os dados também demonstraram experiências exitosas em alguns municípios da região Nordeste e Centro-Oeste em relação ao cumprimento do percentual mínimo de compra estabelecido na

legislação, mas em outros, essa recomendação ainda não foi alcançada (OLIVEIRA et al., 2021).

Fonseca (2021), trabalhando os relatórios do FNDE, mostra como o conjunto de municípios brasileiros foi executando o Artigo 14, entre 2011 e 2017. A Tabela 1 revela que houve expressivo crescimento do porcentual de compras até 2015, seguido de estagnação ou leve queda em 2016 e 2017. Em nenhum dos anos, o mínimo de 30% foi alcançado.

Tabela 1. Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Brasil.

Ano	Recursos Recebidos (milhões R$)	Aquisições Agricultura Familiar (milhões R$)	Percentual	Mil Alunos
2011	1.850,56	200,82	10,9	44.483
2012	2.088,46	304,37	14,6	43.101
2013	2.416,59	456,21	18,9	43.048
2014	2.339,23	549,34	23,5	42.236
2015	2.641,00	678,48	25,7	41.524
2016	2.816,72	668,86	23,7	40.343
2017	2.727,21	683,75	25,1	40.651
Total	16.879,78	3.541,83	21,0	295.386

Fonte: FONSECA (2021).

O não atendimento ao percentual mínimo de compras da AF pelo PNAE reflete na perda do potencial oferecido pelo PNAE como política pública de incentivo ao desenvolvimento regional. As evidências demonstraram a importância da fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao PNAE no âmbito municipal em todas as regiões, dado o número de municípios não adequados à Lei nos anos analisados (OLIVEIRA et al, 2021).

Estudo de Baccarin et al (2017) mostra que os percentuais de municípios que compravam alimentos de agricultores familiares no País, em 2013 e 2014, foram de 84% e 89%, respectivamente. Os municípios do Rio Grande do Sul, em conjunto, gastaram próximo a 40% dos repasses do FNDE com produtos de agricultores familiares em 2014, maior proporção do País, enquanto no Amapá esse índice não passou de 4,2%, o menor dentre todos os estados.

Por outro lado, várias pesquisas têm verificado dificuldades para o agricultor acessar e permanecer neste mercado. Isso se relaciona a questões operacionais, estruturais e políticas como a organização dos agricultores, a dificuldade de logística, os preços pagos pelos produtos, a falta de formação e informação dos atores envolvidos, a falta de documentação dos agricultores, a desconfiança dos mesmos em relação ao poder público, a informalidade das agroindústrias, as estruturas inadequadas nas escolas, a falta de articulação entre os gestores e os agricultores e celeumas políticas (BACCARIN et al., 2011; CORA e BELIK, 2012; TRICHES e SCHNEIDER, 2012; BEZERRA et al., 2013; SARAIVA et al., 2013; SOARES et al., 2013; BEVILAQUA e TRICHES, 2014; TRICHES e GRISA, 2015).

3 METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida tem caráter quantitativo descritivo. As informações contidas no trabalho foram obtidas através de fontes documentais de CP, disponíveis no site da “Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios” do Governo do Estado de São Paulo. Esta fonte coleta junto aos sites de prefeituras municipais as publicações de CP e as publica integralmente em sua plataforma. Com isto ficou facilitado, o que anteriormente era feito com consultas diretas junto às prefeituras municipais de São Paulo.

Em 2020 foram coletadas e analisadas do site citado as CP dos municípios paulistas relativas aos anos de 2018 e 2019. Fez-se um arquivo destas chamadas e suas informações foram classificadas em planilhas excel.

Para saber o nível do cumprimento do artigo 14 por porte populacional dos municípios, foi coletado no site IBGE a estimativa de suas populações, dos anos de 2018 e 2019. Os municípios foram classificados nas seguintes faixas populacionais: até 20 mil habitantes; de 20 mil a 50 mil; de 50 mil a 100 mil habitantes; de 100 mil a 200 mil habitantes; 200 mil a 500 mil de habitantes; 500

mil a 1 milhão habitantes; de 1 milhão a 10 milhões de habitantes; e acima de 10 milhões de habitantes. Essas informações são usadas para saber a porcentagem de cidades que divulgaram suas chamadas públicas, bem como o nível de cumprimento do Artigo 14, de acordo com o seu porte.

Após a coleta das CP, foi analisado de forma individual cada edital, e seus dados foram computados para descrever os seguintes itens:

a) Origem dos alimentos (animal ou vegetal) e seus respectivos percentuais de aparições;

b) Grau de processamento dos alimentos;

c) Presença ou ausência de preço a ser pago, para os itens que compõem o cardápio da CP;

d) valor previsto de gasto.

Quanto ao grau de processamento dos produtos, foi utilizada a classificação de Monteiro et al, adaptada por Baccarin et al (2015): *in natura* - sem nenhum processamento; mínimo grau de processamento – apenas com transformações físicas; médio grau de processamento - com transformações físico-químicas; alto grau de processamento (ultraprocessados) - com transformação industrial e mistura de ingredientes originários de diferentes cadeias agrícolas.

A consideração da origem e do grau de processamento, além do seu conteúdo intrínseco, permite verificar até que ponto as CP favorecem a participação dos agricultores familiares. Por questão de legislação sanitária e de necessidade de processamento, é mais fácil a oferta de produtos vegetais do

que animais pelos agricultores familiares. Também a entrega de produtos menos processados é mais condizente com a estrutura produtiva destes agricultores.

Vale ressaltar que na maioria das chamadas, um fator não exclui o outro, como por exemplo o grau de processamento em um mesmo edital pode demandar produtos *in natura* e com alto grau de processamento. Assim, os valores totais obtidos podem ultrapassar o número de chamadas analisadas.

A verificação do registro dos preços nas CP prende-se ao fato de que algumas assessorias jurídicas de prefeituras têm orientado os executivos municipais a não ferir a Lei de Licitações 8.666/1993, que estabelece a necessidade de concorrência de preços. Isto se mostra contrário à orientação do Artigo 14 da Lei do PNAE, que não prevê concorrência de preços entre os agricultores familiares. Não se analisou a adequação do nível de preços com os mercados locais de atacado e varejo, mas apenas o seu registro.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A grande maioria dos dados aqui analisados foi levantada pela autora do presente estudo e é relativa aos anos de 2018 e 2019. Algumas vezes fez uma comparação com dados dos anos de 2015 a 2017, coletados por Sicchieri (2020), sob a mesma orientação, do Professor José Giacomo Baccarin.

Vale ressaltar que a pesquisa de Sicchieri (2020) foi desenvolvida por meio de fontes documentais das chamadas públicas disponíveis diretamente nos sites das prefeituras, enquanto este trabalho teve seus dados coletados no site da “Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios” do Governo do Estado de São Paulo. Devido a isto, mais do que a comparação dos valores absolutos, sugere-se que se compare os valores relativos obtidos em um e outro levantamento.

O estado de São Paulo possui 645 municípios. Inicialmente é demonstrado o número de cidades no Estado que fizeram as publicações das chamadas públicas (CP) nos anos de 2018 e 2019, de acordo com a população, conforme Tabela 1. O número total de municípios aderentes à ação aumentou de 2018 a 2019. Em 2018, 62,3% dos municípios paulistas lançaram CP, número

que se elevou para 68,1%, em 2019. O crescimento, praticamente, se concentrou nos municípios até 50 mil habitantes, observando grande queda nos municípios entre 500 mil e 1 milhão de habitantes.

Tabela 1 – Quantidade de municípios que fizeram lançamento das chamadas públicas do PNAE no estado de São Paulo em 2018 e 2019.

População	Total Municípios	Municípios com CP			
		2018	%	2019	%
até 20 mil	385	218	56,6	251	65,2
20.001 até 50 mil	120	88	73,3	94	78,3
50.001 até 100 mil	59	42	71,2	42	71,2
100.001 até 200 mil	40	24	60,0	23	57,5
200.001 até 500 mil	32	22	68,7	22	68,7
500.001 até 1 milhão	6	5	83,3	4	66,7
1.000.001 a 10 milhões	2	2	100,0	2	100,0
acima de 10.000.001	1	1	100,0	1	100,0
Total	645	402	62,3	439	68,1

Fonte: Elaborado pela autora.

A Tabela 2 apresenta o número de CP lançadas pelos municípios paulistas. Os números são maiores que os da tabela anterior, pois um mesmo município pode fazer mais de uma CP por ano. O crescimento observado entre 2018 e 2019 na Tabela 2 vai na mesma direção da Tabela 1 e mostra que houve maior adesão dos municípios paulistas às compras públicas da agricultura familiar. Em média cada município paulista aderente ao Artigo 14 lançou 1,32 CP, em 2018 e 1,33 CP, em 2019. Como era de se esperar, houve tendência de aumentar o número de CP de acordo com o porte do município e com o número de alunos atendidos.

Tabela 2 – Quantidade de chamadas públicas do PNAE analisadas, por porte de cidade no estado de São Paulo, em 2018 e 2019.

População	2018	Média/Mun.	2019	Média/Mun.
até 20 mil	252	1,15	296	1,18
20.001 até 50 mil	117	1,33	119	1,26
50.001 até 100 mil	56	1,33	55	1,31

100.001 até 200 mil	43	1,79	45	1,96
200.001 até 500 mil	36	1,64	42	1,91
500.001 até 1 milhão	7	1,17	9	2,25
1.000.001 até 10 milhões	5	2,5	11	5,5
acima de 10.000.001	15	15,00	8	8
Total	531	1,32	585	1,33

Fonte: Elaborado pela autora.

4.1. Origem dos Produtos

Nesta etapa o foco foi verificar a origem dos produtos que estão presentes nas chamadas, ou seja, se são de origem vegetal ou animal, assim como a porcentagem que esses alimentos aparecem nas CP. Vale lembrar que em uma mesma chamada pode ter ambos os produtos, de origem vegetal e animal, assim levando a soma das CP dos produtos ser maior que 100%.

A partir da análise da tabela 3, vê-se os produtos de origem vegetal estiveram presentes em aproximadamente 95% das CP, nos dois anos analisados. Os produtos animais estiveram presentes em 43,7% das CP, no primeiro ano, valor que caiu para 38,8%, em 2019. A queda e o menor percentual dos alimentos de origem animal podem ser explicados pelo fato de serem produtos que possuem maior exigência sanitária e maior dificuldade em seu processamento, e que seria difícil para o agricultor familiar ter esses alimentos disponíveis em quantidades suficientes para atender a demanda da alimentação escolar, além de necessitar de um maior investimento financeiro para conseguir processar esses produtos.

Tabela 3 – Quantidade de chamadas públicas com produtos de origem animal ou vegetal e seus percentuais, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.

Origem do Produto	2018		2019	
	Total	%	Total	%
Animal	232	43,7	227	38,8

Vegetal	502	94,5	558	95,4
Total de CP	531	100,0	585	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

A Tabela 4 mostra que os produtos de origem vegetal representaram quase 97% dos itens solicitados nas CP, contra próximo a 3% dos de origem animal. Além das maiores dificuldades dos agricultores familiares fornecerem produtos de origem pecuária, deve-se levar em conta que os cardápios de alimentação escolar contêm maior número de produtos de origem vegetal.

Tabela 4 – Quantidade de produtos de origem animal e vegetal nas chamadas públicas, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.

Origem do Produto	2018		2019	
	Total	%	Total	%
Animal	342	3,1	388	3,1
Vegetal	10.614	96,9	11.954	96,9
Total Produtos	10.956	100,0	12.342	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Esses porcentuais são muito parecidos com os de Sicchieri (2020), que observou participação dos produtos de origem vegetal nas CP entre 96% e 97%, nos anos de 2015 a 2017.

A Tabela 5 mostra que, aproximadamente, 80% dos gastos previstos com as compras de alimentos, foram de produtos de origem vegetal, em ambos os anos.

Tabela 5 – Gastos previstos com produtos de origem animal e vegetal nas chamadas públicas, municípios de São Paulo, 2018 e 2019, em milhões de reais.

Origem do Produto	2018		2019	
	Total Gasto	%	Total Gasto	%
Animal	52,03	19,0	53,20	21,5
Vegetal	221,25	81,0	194,64	78,5
Total de Gastos	273,28	100,00	247,84	100,00

Fonte: Elaborado pela autora.

4.2. Grau de Processamento dos Produtos

O grau de processamento dos produtos foi classificado de acordo Monteiro et al, adaptada por Baccarin et al (2015): *in natura*, mínimo, médio e alto grau de processamento. No Quadro 1 tem-se exemplos de produtos e seus graus de processamento que estiveram presentes nas compras das chamadas públicas.

Quadro 1 – Exemplos de produtos presentes nas chamadas públicas, e seus graus de processamento, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.

Grau de Processamento	Produtos
In natura	Alface, banana, ovo, abacate, goiaba, pepino
Mínimo	Abóbora descascada, leite, polpa de fruta acerola, alho descascado, feijão, filé de peixe.
Médio	Farinha de milho, óleo de soja, molho de tomate, arroz, fubá de milho
Alto	Geleia de Amora, leite em pó, pão doce, barra de cereais, iogurte, doce de leite

Fonte: Elaborado pela autora.

Na tabela 6 o objetivo foi demostrar os graus de processamentos dos produtos presentes nas chamadas públicas. Lembrando que assim como a origem dos produtos, em uma mesma chamada, pode-se ter mais de um tipo de grau de processamento, assim levando a soma da porcentagem ser maior que 100%. Observa-se que próximo a 85% das CP continham produtos *in natura* e próximo a 60% com mínimo grau de processamento.

Tabela 6 – Presença de alimentos nas chamadas públicas, de acordo com o grau de processamento dos produtos, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.

Grau de Processamento	2018		2019	
	Total	%	Total	%
In Natura	440	82,9	496	84,8
Mínimo Grau	315	59,3	357	61,0
Médio Grau	85	16,0	106	18,1
Alto Grau	109	20,5	121	20,7

Total	531	100,0	585	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Tal fato facilita a participação de agricultores familiares no certame, devido as dificuldades que encontram para transformarem seus produtos no próprio estabelecimento agropecuário. Também traz benefício em termos nutricionais, pois os ultraprocessados tendem a ter aditivos químicos e excesso de açúcar e sal. Aliás, não se pode deixar de mencionar a presença de próximo a 21% das CP de alimentos muito processados.

Em relação à quantidade de itens nas CP, a Tabela 7 revela que os *in natura* representavam quase 90% dos itens a serem comprados. Tais dados são muito próximos aos encontrados por Sicchieri (2020), que constatou que a importância dos itens in natura nas CP foi de 89,2%, 89,9% e 90,0%, respectivamente, em 2015, 2016 e 2017.

Tabela 7 – Quantidade de produtos por grau de processamento em chamadas púbicas, municípios de São Paulo, 2018 e 2019.

Grau de Processamento	2018		2019	
	Total	%	Total	%
In Natura	9.877	90,2	11.104	90,0
Mínimo Grau	735	6,7	875	7,1
Médio Grau	125	1,1	163	1,3
Alto Grau	219	2,0	200	1,6
Total	10.956	100,0	12.342	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Na tabela 8 é demostrando os gastos com a compra dos produtos de acordo com o grau de processamento dos alimentos, e suas respectivas porcentagens em relação aos gastos totais. Os gastos com produtos *in natura* correspondem a próximo de 45%, em 2018, e mais de 50%, em 2019. Os produtos com algum grau de processamento correspondem a aproximadamente

os outros 50% dos gastos com a compra de alimentos, embora em número sejam bem menores, como visto na Tabela 7, o processamento acaba elevando seus valores unitários e os gastos totais com suas aquisições. Em contrapartida, deve-se dizer que o maior grau de processamento dos produtos diminui a necessidade de servidores públicos nos serviços municiais de alimentação escolar.

Tabela 8 – Gastos com produtos de acordo com o seu grau de processamento, municípios de São Paulo, 2018 e 2019, em milhões de reais.

Grau de Processamento	2018		2019	
	Total de Gasto	%	Total de Gasto	%
In natura	123,65	45,2	132,77	53,6
Mínimo	77,58	28,4	54,8	22,1
Médio	30,63	11,2	24,91	10,0
Alto	41,42	15,2	35,36	14,3
Total de Gastos	273,28	100,0	247,84	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

4.3. Preço dos Produtos

Neste tópico foi analisado a presença de preços dos produtos nas CP de 2018 e 2019. A presença dos preços, fixados em nível de atacado ou varejo regional, indica que as CP incluem preocupação de garantir renda para os agricultores, praticando-se preços acima do que recebem em mercados convencionais, muitas vezes inferiores à metade dos preços praticados no varejo ou atacado.

Ao se analisar a Tabela 9, nota-se mais de 95% das CP apresentaram os preços a serem pagos pelos produtos. Pode-se considerar um número satisfatório, mas o ideal é que 100% das chamadas apresentem os preços pagos pelos alimentos, pois através destes dados que os agricultores familiares vão manifestar ou não o interesse de participar dos editais. A não fixação de preços nas CP revela que algumas assessorias jurídicas resistem a adotar os critérios

de seleção determinados nas CP e mantém os tradicionais da Lei de Licitações do Brasil.

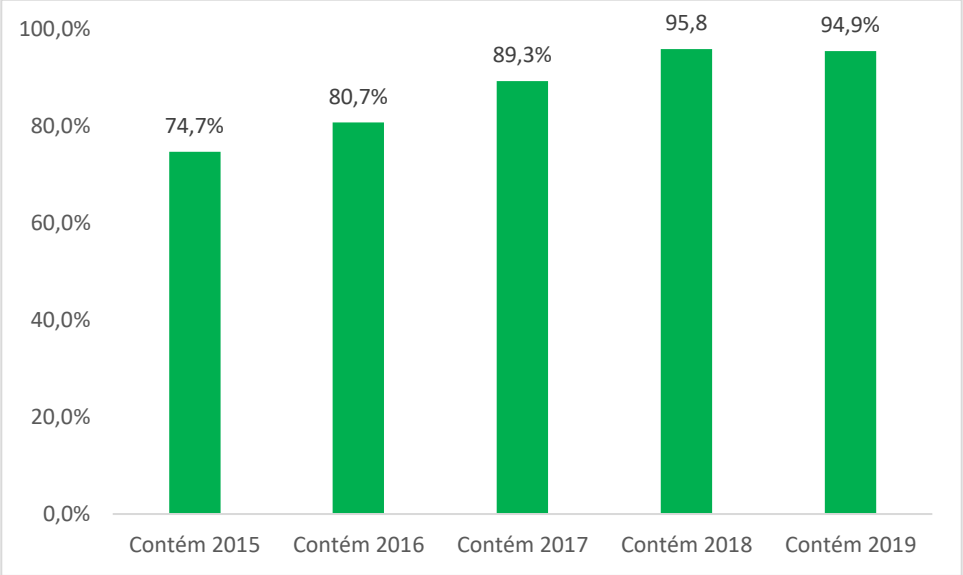
Tabela 9 – Presença dos preços praticados em chamadas públicas, munícipios de São Paulo, 2018 a 2019.

Preço	2018		2019	
	Total	%	Total	%
Contém	509	95,8	555	94,9
Não contém	22	4,2	30	5,1
Total	531	100	585	100

Fonte: Elaborado pela autora.

No Gráficos 1 é possível ter uma visão temporalmente mais abrangente da presença dos preços nas CP, utilizando-se também dados coletados por Sicchieri (2020). Em 2015, 1/4 praticamente das CP não traziam o registro de preço, revelando que a orientação por cumprir literalmente o determinado pela Lei de Licitações era levado em conta por número expressivo de prefeituras. Com o tempo, aquele percentual foi diminuindo, restando próximo a 5%, em 2019, de prefeituras que ainda estimulam os agricultores realizarem disputa de preços entre si. De forma amplamente predominante, as prefeituras passaram a entender que tal fato não deva ocorrer e sentiram juridicamente mais segura a aderir ao determinado pela Lei do PNAE, ou seja, de não se promover disputa de preços entre os agricultores.

Gráfico 1 – Porcentagem de chamadas públicas que contêm preços, munícipios de São Paulo, 2015 a 2019.



Fonte: Elaborado pela autora, Sicchieri (2020).

4.4. Cumprimento do artigo 14

Nesta etapa é discutido se as prefeituras atenderam os níveis de exigência do Artigo 14, a partir da análise dos dados divulgados pelo FNDE e “Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios” do Governo do Estado de São Paulo.

Duas observações são necessárias. A primeira é que a análise se refere apenas aos municípios que lançaram CP em 2018 ou 2019. A outra é que o lançamento das CP não resulta, necessariamente, na efetivação de gasto, muitas acabam se frustrando, parcial ou integralmente. Apenas com a análise das prestações de contas dos municípios junto ao FNDE é que se teria certeza do efetivamente aplicado em favor dos agricultores familiares.

Na tabela 10 é descrito os valores repassados nos anos estudados, e traz também os cálculos do que seriam os 30% direcionados para produtos da Agricultura Familiar, e compara o que deveria ser mínimo para cumprir as exigências do programa e o que foi realmente realizado. Pode-se notar que os

gastos previstos com produtos de origem da Agricultura Familiar foram superiores aos 30% da norma. Porém do ano de 2018 para 2019 notamos um decréscimo nos gastos previstos, mesmo o repasse do ano de 2019 ter sido superior.

Tabela 10 - Repasse FNDE para alimentação escolar e gastos previstos com compras agricultores familiares, municípios São Paulo, 2018 e 2019, milhões R$.

Ano	Valor Repassado	30% do Total	Total CP	% CP
2018	548,89	164,67	273,28	49,8
2019	575,27	172,58	247,84	43,1

Fonte: elaborado pela autora.

A tabelas 11 mostra o valor repassado, o total previsto com os gastos com a agricultura familiar e sua porcentagem de acordo com porte populacional dos municípios no ano de 2018, entre aqueles que lançaram CP.

Tabela 11 - Percentuais dispendidos no ano de 2018, de acordo com o porte dos munícios, em milhões de reais.

População	Total Repassado	Total CP	%
até 20 mil	56,19	24,14	43,0
20.001 a 50 mil	68,38	34,69	50,7
50.001 a 100 mil	62,43	26,64	42,7
100.001 a 200 mil	78,39	27,09	34,5
200.001 a 500 mil	122,32	59,25	48,4
500.001 a 1 milhão	40,08	14,78	36,9
1.000.001 a 10 milhões	25,17	12,14	48,2
acima de 10.000.001	95,89	74,55	77,7

Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se que em todas as faixas populacionais, a intenção era gastar mais que os 30% mínimos estipulados pelo Artigo 14. Não se pode concluir que haja uma tendência de maior ou menor cumprimento do Artigo 14, à medida em que o porte do município se eleva, embora São Paulo previsse gastar porcentual

bem maior com a agricultura familiar do que as cidades de outras faixas populacionais.

Em 2018, algumas cidades, Borebi, Campos Novos Paulista, Coronel Macedo, Irapuru, Itaquacetuba, Lucianópolis e Taubaté, fizeram a publicação das CP, mas não tiveram registrados os valores repassados pelo FNDE para esses municípios. Juntos esses munícipios tiveram gasto de R$ 1.969.339,03.

A Tabela 12 traz os resultados relativos ao ano de 2019. Novamente, não se consegue estabelecer uma tendência de aumento de gasto com a agricultura familiar de acordo com o porte do município. Neste ano, os gastos maiores eram previstos pelo conjunto de dois municípios (Guarulhos e Campinas) entre 1 milhão e 10 milhões de habitantes. Por sua vez, os municípios entre 100 mil e 200 mil habitantes previam gastar um pouco menos do que estipula o Artigo 14.

Tabela 12 - Percentuais dispendidos no ano de 2019, de acordo com o porte dos munícios, em milhões de reais.

População	Total Repassado	Total CP	%
até 20 mil	54,31	30,36	55,9
20.001 a 50 mil	67,80	44,12	65,1
50.001 a 100 mil	63,33	22,09	34,9
100.001 a 200 mil	76,22	21,07	27,6
200.001 a 500 mil	122,03	49,04	40,2
500.001 a 1 milhão	34,04	11,85	34,8
1.000.001 a 10 milhões	31,56	24,93	79,0
acima de 10.000.001	125,95	44,38	35,2

Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2019, as cidades de Borebi, Campos Novos Paulista, Coronel Macedo, Guarani D'oeste, Irapuru e Queiroz, fizeram a publicação das CP, mas não foram registrados os valores repassados pelo FNDE para esses munícipios. Juntos eles somaram R$ 448.326,65 gastos com produtos da AF.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises feitas das chamadas públicas, a eficiência das diretrizes do PNAE, principalmente relacionado ao cumprimento do artigo 14, vem demonstrando eficiência nas ações das entidades executoras. Porém existe ainda algumas deficiências, como a ausência dos preços a serem pagos pelos produtos em algumas chamadas. Essa ausência de preço pode desestimular a participação dos agricultores familiares no PNAE, pois sem essas informações, o agricultor não consegue analisar a viabilidade de participar do programa.

Em relação aos produtos adquiridos, há coerência por parte das prefeituras que em sua maioria exigem produtos de origem vegetal, *in natura* ou com mínimo grau de processamento, o que vai de acordo com as diretrizes do programa, pois são alimentos considerados mais saudáveis e de maior acesso para os agricultores familiares conseguir obter e cumprir com as exigências sanitárias.

O repasse financeiro do FNDE destinado para a alimentação escolar aumentou ao longo do período analisado, assim como o valor previsto para ser repassado para a agricultura familiar , divulgado pela “Coordenadoria de

Desenvolvimento dos Agronegócios" do Governo do Estado de São Paulo, chegando a ser mais de 30% que é estabelecido pelo artigo 14. Mas não se sabe qual foi o real gasto efetivo em 2018 e 2019 com a compra de produtos da agricultura familiar, pois esses dados não foram ainda divulgados, sendo os últimos dados que temos é do ano de 2017.

O PNAE de forma geral tem êxito em sua execução no estado de São Paulo. A utilização da forma de chamada pública para as compras dos produtos facilita tanto para a gestão pública quanto para o agricultor familiar. Para que o programa consiga cada vez mais ser efetivo, aspectos como publicação das CP por todos os municípios do estado, divulgação de preços, grau de processamento dos alimentos, devem ser melhorados. Cabe ao governo fiscalizar mais as entidades executoras a respeito do cumprimento das normas exigidas pelo programa.

6 RESUMO

Este estudo é sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com foco no Artigo 14 da lei 11.947/2009, que estabelece que dos repasses do governo federal para os governos estaduais e municipais para alimentação escolar, no mínimo 30% devem ser gastos na compra de produtos da agricultura familiar. O objetivo desse trabalho foi levantar e sistematizar características da aplicação do Artigo 14 pelos municípios doestado de São Paulo, em 2018 e 2019.Trata-se de um estudo documental, tendo como fonte as chamadas públicas para a compra de alimentos da agricultura familiar coletadas pela Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios do Governo do Estado de São Paulo; de forma complementar usaram-se informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e. As variáveis do estudo foram: origem e grau de processamento dos alimentos, total previsto de gasto e informações sobre preços de aquisição. Observou-se que a origem e grau de processamento dos alimentos é condizente com o que é estabelecido pelo programa, assim como se previam nas chamadas públicas gastos superiores aos 30% mínimos. Porém várias cidades não fizeram a publicação das suas chamadas públicas ou apresentavam a ausência de preço pago pelos produtos. Essa ausência de preço pode desestimular a participação dos agricultores familiares no PNAE, pois sem essas informações, o agricultor não consegue analisar a viabilidade de participar do programa. Com o aumento de alimentos de origem vegetal e *in natura* ou com mínimo grau de processamento, concluímos que a alimentação escolar passou a ser mais saudável.

Palavras – chaves: PNAE; Alimentação Escolar; Agricultura Familiar; Estado de São Paulo; Artigo 14 da lei 11.947/2009.

7 SUMMARY

This study is about the National School Feeding Program (PNAE), focusing on Article 14 of law 11.947/2009, which establishes that of the transfers from the federal government to state and municipal governments for school feeding, at least 30% must be spent in the purchase of products from family farming. The objective of this work was to survey and systematize characteristics of the application of Article 14 by the municipalities in the state of São Paulo, in 2018 and 2019. Coordination of Agribusiness Development of the Government of the State of São Paulo; in a complementary way, information from the National Education Development Fund (FNDE) was used e. The study variables were: origin and degree of food processing, total expected expenditure and information on purchase prices. It was observed that the origin and degree of food processing is consistent with what is established by the program, as well as the public calls for expenditure above the minimum 30%. However, several cities did not publish their public announcements or presented the absence of a price paid for the products. This lack of price may discourage family farmers from participating in the PNAE, as without this information, the farmer cannot analyze the feasibility of participating in the program. With the increase in foods of vegetable origin and in natura or with a minimum degree of processing, we concluded that school meals became healthier..

Key words: PNAE; School Feeding; Family farming; State of São Paulo; Article 14 of Law 11,947/2009.

8 REFÊRENCIAS

BACCARIN, J. G., et al. - **Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: Alcance e Dificuldades para a Implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo.** In: 49º. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Belo Horizonte, 2011.

BACCARIN, J. G., et al. - **Os agentes sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares.** Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, Araraquara, Abr. 2013.

BACCARIN, J. G., et al. - **Compras Institucionais de Produtos de Agricultores Familiares para Alimentação Escolar no estado de São Paulo sob a vigência da Lei Federal 11.947/20091.** Geografia, Rio Claro, vol. 42, nº 2, Ago. 2017.

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, vol. 55, nº 1, Jan. 2017.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. - **O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local**. Rev. de Nutrição, vol. 22, 2009.

BRITO, T. P., et al. - **Os limites, desafios e Potencialidades da agricultura Familiar no PNAE em municípios Atingidos pela mineração.** Retratos de Assentados, 21(2), 2018.

CASTRO, C. N. - **A agropecuária na região norte: oportunidades e limitações ao desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Rio de Janeiro, 2013.

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

Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios do Governo do Estado de São Paulo – **Chamadas Públicas Encerradas PNAE.** Disponível em: https://www. codeagro.agricultura.sp.gov.br/ica/compras-publicas/consulta#%2Fica%2Fcompras-publicas%3F%23edital-pnae. Acesso em: 20 ago. 2020.

Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios do Governo do Estado de São Paulo – **Compras Públicas PNAE.** Disponível em: http://codeagro.agricultura. sp.gov.br/static/bi/estatistica-compras.html. Acesso em: 8 maio 2021.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação **Sobre o PNAE.** Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae. Acesso em: 08 set. 2020.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** Lei nº 11947, de 16 de junho de 2009. Disponível em:https://www.fnde.gov.br/index.php/legislacoes/insti tucinal -leis/item/3345-lei-n-11947-de-16-de-junho-de-2009. Acesso em: 22 jan. 2021.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Repasse Financeiro por Entidade Executora**. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/ programas/pnae/consultas/pnae-repasses-financeiros. Acesso em: 14 jun. 2021.

GOMES, L. S., BEZERRA, J. A. B. - **Alimentação Escolar e Desenvolvimento Social Local: O Caso da Aquisição de Gêneros da Agricultura Familiar**. Revista. Educação & Formação, vol. 4, nº 11, Fortaleza, 2019.

LIRA, J. S. - **Resiliência da Agricultura Familiar no Nordeste Brasileiro (Dissertação de Mestrado)**. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Brasil, 2016.

MACHADO, P. M. O., et al. - **Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros.** Ciênc. saúde coletiva, vol. 23, nº 12, 2018.

OLIVEIRA, C. B., et al. - **Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar segundo regiões brasileiras: uma revisão.** Research, Society and Development, vol. 10, nº 3, 2021.

SARAIVA, E. B., et al. - **Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Ciênc Saúde Colet., vol. 18, nº 4, 2013.

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, FCAV, Jaboticabal, Mar. 2020.

TASCA, C. G.; LOTHERMANN, S. R. - **Grau de processamento dos gêneros alimentícios solicitados aos agricultores familiares para a alimentação escolar e a adequação das chamadas públicas: um estudo realizado nos estados de São Paulo, Santa Catarina e Paraná.** Orgs. Abastecimento alimentar – redes alternativas e mercados institucionais, Chapecó, 2018.

TEO, C.R.P.A., et al. - **Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Santa Catarina, 2012 a 2014.** Rev. Grifos, vol. 28, nº 47, 2019.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. - **Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar**. Estudos, Sociedade e Agricultura, vol. 20, nº 1, Rio de Janeiro, 2012.

TRICHES, R. M., et al. - **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar pela Alimentação Escolar: Dificuldades e Formas de Superação Mobilizadas**

pelos Atores Sociais. SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Santa Maria, 2017.

TRICHES, R. M., et al. - **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.** Orgs Abastecimento alimentar – redes alternativas e mercados institucionais, Chapecó, 2018.

TRICHES, R. M., et al. - **Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná**. Redes, vol. 24, nº 1, 2019.

VILLAR, B. S., et al. - **Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Rev. Brasileira de Epidemiologia. São Paulo, vol. 16, nº 1, Mar. 2013.