



unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

**PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO
EM
GEOGRAFIA**

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS E CIÊNCIAS EXATAS

RIO CLARO

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “Júlio de Mesquita Filho”
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS E CIÊNCIAS EXATAS
Campus Rio Claro

Efeito das Compras Institucionais da Agricultura Familiar no
Fortalecimento de Circuitos Curtos de Comercialização de Alimentos
em Região sob o Predomínio de Cana-de-açúcar

Adriano Ezequiel Fonseca

Rio Claro - SP
2021

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “Júlio de Mesquita Filho”
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS E CIÊNCIAS EXATAS
Campus Rio Claro

Efeito das Compras Institucionais da Agricultura Familiar no
Fortalecimento de Circuitos Curtos de Comercialização de Alimentos
em Região sob o Predomínio de Cana-de-açúcar

Adriano Ezequiel Fonseca

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. José Giacomo Baccarin

Rio Claro - SP
2021

F676e

Fonseca, Adriano Ezequiel

Efeito das compras institucionais da agricultura familiar no fortalecimento de Circuitos Curtos de comercialização de alimentos em região sob o predomínio de Cana-de-Açúcar / Adriano Ezequiel Fonseca. -- Rio Claro, 2021

90 p. : il., tabs., mapas

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro

Orientador: José Giacomo Baccarin

1. Geografia Humana. 2. Políticas Públicas. 3. Alimentação Escolar. 4. Agricultura Familiar. 5. Desenvolvimento local. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca do Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

ADRIANO EZEQUIEL FONSECA

Efeito das Compras Institucionais da Agricultura Familiar no Fortalecimento de Circuitos Curtos de Comercialização de Alimentos em Região sob o Predomínio de Cana-de-açúcar

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Comissão Examinadora

Prof. Dr. JOSÉ GIACOMO BACCARIN (Orientador)

(Programa de Pós-Graduação em Geografia do IGCE da UNESP, Rio Claro/SP)

Profª. Dra. ANA CLAUDIA GIANNINI BORGES

(Programa de Pós-Graduação em Geografia do IGCE da UNESP, Rio Claro/SP)

Profª. Dra. REGINA APARECIDA LEITE DE CAMARGO

**(Departamento de Economia, Administração e Educação da UNESP,
Jaboticabal/SP)**

Resultado: APROVADO

Rio Claro, SP 30 de abril de 2021

Aos Meus avós paternos Eliza Ferreira Fonseca e Nelson Fonseca e minha avó materna Geracina Marcelino Muniz, pelo constante incentivo e apoio durante minha formação. (*in memorian*).

AGRADECIMENTOS

A minha querida esposa Maria Natalina da Silva Souza Fonseca, pela compreensão e apoio.

Ao professor Dr. José Giacomo Baccarin, pela valiosa orientação e ensinamentos.

A minha filha Ingrid Souza Fonseca e meu filho Octavio Souza Fonseca, pela compreensão e carinho durante meus estudos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP de Rio Claro, pela oportunidade concedida de realizar minha Pós-Graduação, nível de mestrado, nesta instituição de prestígio.

A Prof^ª. Dra. Ana Claudia Giannini Borges, pelas valiosas sugestões feitas na banca de defesa desta dissertação.

A Prof^ª. Dra. Regina Aparecida Leite de Camargo, pelas valiosas sugestões feitas na banca de defesa desta dissertação.

Aos meus amigos, familiares e a todos aqueles que de alguma maneira contribuíram durante o desenvolvimento desta pesquisa.

Muito Obrigado!

“É inútil imaginar que a pobreza poderá ser eliminada sem a modificação da atual estrutura da produção, dos investimentos e do consumo.”

Milton Santos

RESUMO

O objetivo geral foi verificar, para o período 2011 a 2017, como a aplicação do Artigo 14 (A14) do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pelas prefeituras municipais constituiu-se em uma alternativa concreta de geração de renda para os agricultores familiares da Região Administrativa de Ribeirão Preto, diante dos limites representados pela monocultura canavieira. Como base teórico-conceitual, usou-se a noção de território e de circuitos curtos de comercialização de alimentos. Território é uma representação econômica e política de uma região/espço, no caso estudado muito influenciado pelos interesses de grandes empresários sucroalcooleiros e canavieiros. Circuito curto prevê aproximação entre agricultores e consumidores, melhoria na qualidade nutricional e ecológica dos alimentos e promoção na vida de pequenos agricultores, pontos inclusos no PNAE. Abordaram-se variados estudos e estatísticas de avaliação do A14 do PNAE em situações diversas, que permitiram criar métricas para avaliar a atuação das 25 prefeituras da RARP. Como resultado geral, observou-se que os limites impostos pela estrutura canavieira, em termos de uso do solo e controle da posse da terra, levaram a um desempenho do A14 abaixo do observado em outras regiões paulistas e de outros estados. Tão somente um município cumpriu, com muita instabilidade, o mínimo de gasto previsto no A14. As compras não se efetivaram, em sua grande maioria, junto aos agricultores da região, predominando aquelas feitas junto a associações e cooperativas. Entende-se que não se conseguiu criar um novo pacto entre prefeituras e agricultores familiares locais, que significasse maior integração dos mesmos no PNAE, de forma específica, e em políticas públicas, de forma ampla.

.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar; Alimentação Escolar; Agricultura Familiar; Região Administrativa de Ribeirão Preto; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The general objective was to verify, for the period from 2011 to 2017, how the application of Article 14 (A14) of the National School Feeding Program (PNAE) by city halls constituted a concrete alternative for generating income for family farmers in the Administrative Region of Ribeirão Preto, facing the limits represented by the sugarcane monoculture. As a theoretical-conceptual basis, the notion of territory and short circuits of food commercialization was used. Territory is an economic and political representation of a region / space, in the case studied very influenced by the interests of large sugar-alcohol and sugar-cane entrepreneurs. Short circuit foresees approximation between farmers and consumers, improvement in the nutritional and ecological quality of food and promotion in the life of small farmers, points included in the PNAE. Various studies and statistics on the evaluation of the A14 of the PNAE were approached in different situations, which allowed the creation of metrics to evaluate the performance of the 25 prefectures of the RARP. As a general result, it was observed that the limits imposed by the sugarcane structure, in terms of land use and land tenure control, led to an A14 performance below that observed in other regions of São Paulo and other states. Only one municipality fulfilled, with great instability, the minimum expenditure foreseen in the A14. Most of the purchases were not made with farmers in the region, predominantly those made with associations and cooperatives. It is understood that it was not possible to create a new pact between city halls and local family farmers, which would mean greater integration of them in the PNAE, in a specific way, and in public policies, in a broad way.

Keywords: National School Feeding Program (PNAE); School Feeding; Family Agriculture; Administrative Region of Ribeirão Preto; Public Policy.

LISTA DE TABELA

TABELA 1 – Relação de municípios e respectivas populações da RA Ribeirão Preto, em ordem decrescente de população, 2010.	21
TABELA 2 Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Brasil.....	44
TABELA 3 - Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Norte.....	45
TABELA 4 – Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Nordeste....	46
TABELA 5 – Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Centro Oeste.....	47
TABELA 6 – Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Sudeste.....	47
TABELA 7 - Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Sul.....	48
TABELA 8 - Cumprimento do Artigo 14, de acordo com faixas populacionais, municípios de São Paulo, 2017	52
TABELA 9 – Distribuição dos municípios do estado de São Paulo de acordo com faixas de compras de alimentos dos agricultores familiares, 2017.	52
TABELA 10 - Municípios em faixas de acordo com número de agricultores atendíveis pelo Artigo 14, São Paulo, 2014.	59

TABELA 11 - Uso da área dos estabelecimentos agropecuários, municípios e RARP, 2017, em hectares.....	64
TABELA 12 – Municípios da RARP, classificados pela importância da área de cana-de-açúcar, em ordem crescente, 2017.....	65
TABELA 13 – Distribuição do número e área dos estabelecimentos agropecuários por faixas de área, RARP, 2017.....	66
TABELA 14 – Distribuição da área de estabelecimentos agropecuários, em hectares, por condição legal da terra, RARP, 2017.....	67
TABELA 15 - Número de estabelecimentos e área da agricultura familiar e não familiar, RARP 2017.....	68
TABELA 16 - Área colhida de agrupamentos de lavouras e participação na área total, em hectares, RARP, 2011 a 2017.....	69
TABELA 17 – Efetivo dos rebanhos, em mil cabeças e índice, RARP, 2011 a 2017.....	70
TABELA 18 – Porcentagem de gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE, por ordem crescente do A14, RARP, 2011 a 2017.....	72
TABELA 19 – Compras de produtos da agricultura familiar, de acordo com o grau de processamento dos produtos, em mil reais, 2013 a 2017.....	73
TABELA 20 - Venda por tipo e região do agricultor, em mil reais, total de 2011 a 2017.....	74
TABELA 21 - Execução do Artigo 14 Altinópolis, em mil reais, 2011 a 2017.....	75
TABELA 22 – – Execução do Artigo 14 Serrana, em mil reais, 2011 a 2017.....	75
TABELA 23 – Execução do Artigo 14 Cravinhos, em mil reais, 2011 a 2017.....	76
TABELA 24 – – Execução do Artigo 14 Ribeirão Preto, em mil reais, 2011 a 2017.....	76
TABELA 25 - Execução do Artigo 14 Sertãozinho, em mil reais, 2011 a 2017.....	77
TABELA 26 - Execução do Artigo 14 Guariba, em mil reais, 2011 a 2017	77

TABELA 27 – – Execução do Artigo 14 Monte Alto, em mil reais, 2011 a 2017.....	78
TABELA 28 – Execução do Artigo 14 Pontal, em mil reais, 2011 a 2017....	79
TABELA 29 Execução do Artigo 14 Jaboticabal, em mil reais, 2011 a 2017.....	79
TABELA 30 - Execução do Artigo 14 Santa Rosa de Viterbo, em mil reais, 2011 a 2017.....	80
TABELA 31 - – Execução do Artigo 14 Jardinópolis, em mil reais, 2011 a 2017	80

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Porcentagem de gastos com alimentos da agricultura familiar, Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e municípios paulistas, 2011 a 2017	51
GRÁFICO 2 – Porcentagem de gastos com alimentos da agricultura familiar, municípios da RARP e SP, 2011 a 2017.	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE – Alimentação Escolar

AF – Agricultura Familiar

AGF - Aquisição do Governo Federal

ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

A14 – Artigo 14

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar

COAF - Cooperativa Orgânica da Agricultura Familiar

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CP – Chamada Pública

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

EAF - Efeito sobre Agricultores Familiares de Diferentes Regiões

EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

EE - Entidade Executora

FLV – Frutas Legumes e Verduras

FNDE – do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

GPM - Gestão Municipal do Programa de Compras Institucionais

HGSF - *Home-Grown-School-Feeding*

IA – Insegurança Alimentar

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MDA - Ministério Desenvolvimento Agrário

MMSP - Macro Metrópole de São Paulo

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAM - Produção Agrícola Municipal

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

POF - Pesquisa de Orçamento Familiar

PPAIS - Programa de Promoção da Agricultura de Interesse Social

PPM - Produção da Pecuária Municipal

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RA – Região Administrativa

RARP – Região Administrativa de Ribeirão Preto

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SEE - Secretaria Estadual de Educação

SEE - Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
Objetivos e Justificativa	20
Metodologia, Delimitação da Área de Estudo, Organização da Dissertação	20
1 A CONCEPÇÃO DE CIRCUITO CURTO AGROALIMENTAR E O PNAE	27
1.1 O Papel da Política Pública e das Compras Institucionais	34
2 DEZ ANOS DE EXECUÇÃO DA LEI DO PNAE NO BRASIL	43
2.1 Nível de Cumprimento do Artigo	43
2.1.1 O Nível de Cumprimento do Artigo 14 no Estado de São Paulo	50
2.2 Comprometimento Institucional das Prefeituras com o Artigo 14	53
2.3 Limites do Artigo 14 como Indutor de Desenvolvimento Local	57
3 ARTIGO 14 NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE RIBEIRÃO PRETO	64
3.1 Estrutura Agrária da Região Administrativa de Ribeirão Preto	64
3.2 Uso da Terra e Rebanhos na Região Administrativa de Ribeirão Preto	68
3.3 Cumprimento do Artigo 14 pelos Municípios da RA de Ribeirão Preto	70
3.4 Nível de Processamento dos Alimentos Adquiridos	73
3.5 Tipo e Origem dos Fornecedores para Alimentação Escolar	73
3.6 Execução do Artigo 14 por município da RARP	74
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

INTRODUÇÃO

A Lei 11.947/2009, do Governo Federal, regulamentou mais precisamente e trouxe novos componentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que vem sendo aplicado pelo menos desde a década de 1950 no Brasil. Seu Artigo 14 estipula que os municípios e estados, ao gastarem os recursos destinados à Alimentação Escolar (AE) recebidos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), devem destinar no mínimo 30% deles para compra de alimentos produzidos por agricultores familiares, de preferência com áreas produtivas no município do fornecimento das refeições (BRASIL, 2009). Visa-se melhorar a qualidade nutricional da AE, com a compra de produtos *in natura*, e contribuir para aumento da renda de agricultores familiares e o desenvolvimento da localidade, beneficiada com maior circulação de dinheiro em sua área.

O provável círculo virtuoso entre gastos locais dos recursos da AE e a promoção de renda de agricultores e da saúde dos estudantes vem merecendo a denominação na literatura especializada de *Home-Grown-School-Feeding* - HGSF (ESPEJO *et al*, 2009; BUNDY *et al.*, 2009). Considera-se possível, através da compra local de alimentos, estimular o desenvolvimento da agricultura familiar, ao mesmo tempo em que são adquiridos produtos *in natura* ou com baixo grau de processamento, em vez de produtos ultra processados, com menor qualidade nutricional e não produzidos localmente. Entende-se que as compras institucionais têm potencial de fomento econômico, beneficiando os agricultores familiares pelo aumento da produção, renda e possibilidades de crescimento, somado aos efeitos benéficos à nutrição dos estudantes e à saúde pública (TRICHES, 2015).

No Brasil, no século XXI, foram criados dois programas federais que permitem a compra institucional de produtos alimentícios originários de agricultores familiares. O primeiro foi o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), instituído em 2 de julho de 2003, na esfera do Programa Fome Zero do Governo Federal, através da Lei 10.696/03, regulamentada pelo Decreto 4.772, de 2 de julho de 2003.

Um dos objetivos do PAA é servir de canal alternativo de escoamento da produção dos agricultores familiares, baseado na compra pública direta, sem intermediários, e por preços previamente fixados e acima dos preços ao produtor observados nos canais tradicionais de comercialização. Além de procurar elevar a renda de agricultores familiares, especialmente dos mais pobres, o outro objetivo do

PAA é contribuir para a diminuição da insegurança alimentar e nutricional de grupos populacionais em condições de vulnerabilidade social, a quem são destinados os alimentos publicamente comprados.

Desde o início, parte considerável dos alimentos adquiridos via PAA foi direcionada a serviços públicos de AE, além do atendimento de restaurantes populares, hospitais públicos e pessoas sob os cuidados de ações públicas de assistência social (BACCARIN *et al*, 2011).

O segundo instrumento legal instituído foi justamente a Lei do PNAE de 2009 (daqui por diante, Lei do PNAE). Entre as suas diretrizes, está o estímulo à melhoria da qualidade nutricional e diversidade da AE, propugnando-se maior uso de produtos *in natura*, ao mesmo tempo em que se propõe a constituir mercado específico para produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, intenção explicitada no seu Artigo 14 (A14).

Em termos do potencial de recursos disponíveis, o PNAE se mostra mais abrangente que o PAA. Este depende de um orçamento aprovado ano a ano e sua execução tem revelado flutuações muito fortes nos recursos gastos, além de uma tendência de redução nos últimos anos (OLIVEIRA, 2016). Já o A14 estabelece uma obrigatoriedade de dispêndio aos entes federados, estados e municípios, que executam ações de AE, fixando uma porcentagem mínima de gasto com a agricultura familiar. Contudo, a bem da verdade, é importante apontar que, após 10 anos de existência, verifica-se que o Artigo 14 não é cumprido, parcial ou totalmente, por muitas prefeituras e estados, sem que isto traga alguma sanção aos seus gestores (BACCARIN *et al*, 2020).

A regulamentação do A14 prevê que as prefeituras realizem as compras via Chamada Pública (CP), em que anunciam os tipos e quantidades de produtos que se pretende adquirir da agricultura familiar. Além disso, na CP deve constar periodicidade, pontos de entrega e preço a ser pago. Este deve ser fixado consultando-se os preços dos mercados atacadistas ou varejistas locais e não pode ser objeto de disputa entre os agricultores. Isto foge do processo normal de compras públicas, em que as licitações estimulam a concorrência de preços entre os participantes do certame. Não necessariamente isto conduz a maiores gastos por unidade comprada pelo poder público, mas sim a maior preço recebido pelo agricultor, posto que são eliminados intermediários na cadeia de valor.

Em vez de preços, outros critérios devem ser usados para escolha dos agricultores fornecedores de alimentos. O primeiro é o de proximidade, dando-se preferência a agricultores do próprio município, após, agricultores do território rural (se existente), depois, do estado e, por fim, de outros estados. Em seguida, deve-se optar pelas seguintes situações: agricultores oriundos de assentamentos, comunidades indígenas ou quilombolas; que estejam organizados em associações ou cooperativas; que tenham produção com base agroecológica, neste caso podendo-se fixar um sobrepreço de até 30% do valor local dos produtos convencionais. Reafirme-se que, ao dar preferência aos agricultores do município, a legislação incentiva que os recursos federais recebidos circulem localmente, contribuindo para o desenvolvimento local.

Na concepção do A14, ainda que não explicitamente, está embutida a intenção de fortalecimento das cadeias curtas (circuitos curtos) de abastecimento alimentar, ao mesmo tempo, que se propugna pela melhoria nutricional através do maior consumo de produtos *in natura*. A literatura especializada considera que as cadeias curtas podem apresentar dois tipos de proximidade, espacial ou geográfica e/ou relacional ou organizacional. PIPAME (2017) afirma que é considerado um circuito curto de comercialização aquele baseado em no máximo um intermediário entre produtor e consumidor final (ou dois intermediários de pequena transformação) e/ou aquele que apresente uma proximidade geográfica entre produtor e consumidor final, de forma a estimular o consumo local.

Retomando ao processo burocrático de compra, tendo sucesso a CP, estabelece-se um Contrato de Fornecimento de alimentos entre poder público e agricultores familiares ou suas organizações. Findo o contrato, o poder público deve fazer uma Prestação de Conta (PC) ao FNDE, com diversas especificações sobre as compras feitas através do A14, além daquelas realizadas convencionalmente. Neste documento podem-se obter informações sobre quem foram agricultores familiares participantes, se pessoa física (individual ou em grupo informal) ou jurídica (associações ou cooperativas), o endereço da produção primária ou agroindustrial, tipos e preços dos produtos efetivamente adquiridos.

Perceba-se que a CP revela uma intenção, mesmo após sua deliberação final, podendo não resultar, parcial ou totalmente, em um processo de compra e venda concreto. Por seu lado, se realizada de maneira correta e sem subterfúgios, a PC registra o que efetivamente foi praticado na execução do PNAE.

Uma discussão que tem sido estabelecida em torno das compras institucionais é a atratividade que exercem sobre frações diversas de agricultores familiares. Estudo de Oliveira (2016) para o estado de São Paulo mostra que o PAA tendeu a se direcionar mais para agricultores mais empobrecidos, muitos deles assentados de reforma agrária e não contemplados com outros programas para a agricultura familiar, como o programa de crédito Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Em parte, isto se deve ao limite de compra anual estabelecido pelo PAA, que começou em R\$ 2,5 mil e ainda não passou de R\$ 9 mil/agricultor (OLIVEIRA, 2016).

Os limites no PNAE sempre foram maiores. No seu início, a Resolução do FNDE nº 38 de 2009 (BRASIL, 2009) previu que cada agricultor poderia vender no máximo até R\$ 9 mil por ano para AE. Este valor logo foi aumentado, para R\$ 20 mil a partir da Resolução do FNDE nº 25 de 2012 (BRASIL, 2012), considerando-se o conjunto de entes públicos executores da AE. Desde 2015, por meio da Resolução do FNDE nº 4 de 2015 (BRASIL, 2015), esse limite manteve-se em R\$ 20 mil, mas passou a ser relacionado a cada Entidade Executora (EE). Ou seja, um mesmo agricultor pode vender no mesmo ano para diversos serviços de AE, recebendo de cada um R\$ 20 mil. Isto tende a favorecer relativamente mais aqueles agricultores familiares mais capitalizados e com maior capacidade de oferta de alimentos. No caso de cooperativas e associações, o limite de venda resulta do valor individual multiplicado pelo número de integrantes da organização.

Outra questão diz respeito à capacidade das compras institucionais promoverem intervenção significativa nos locais de sua execução, em questões como a renda dos agricultores familiares e a estrutura de poder local. Quanto a esta, sugere-se que seja levada em conta a noção de território desenvolvida por vários geógrafos, como Raffestin (1993), Santos e Silveira (2006) e Souza (1995). Em relação à renda dos agricultores, pode-se considerar contribuições de Baccarin *et al* (2015) e Baccarin *et al* (2020). Estes pontos são retomados posteriormente.

A presente dissertação tem como tema a execução do A14 do PNAE por prefeituras municipais de determinado território, a Região Administrativa de Ribeirão Preto (RARP), no estado de São Paulo, Brasil. Algumas de suas características, desde já, devem ser consideradas. Ela é marcada pela monocultura canavieira, limitando o espaço para o desenvolvimento de outras lavouras e atividades pecuárias, em especial as destinadas à alimentação. Além disto, o cultivo de cana

se faz com grandes agricultores (proprietários de usinas de açúcar ou fornecedores de cana), em terras próprias ou arrendadas de pequenos e médios proprietários rurais, limitando o número de agricultores familiares locais (BACCARIN, 2019).

Dos 25 municípios da RARP, apenas um ultrapassa 500 mil habitantes, justamente o de Ribeirão Preto, e outro, Sertãozinho, tem entre 100 e 150 mil habitantes, enquanto os demais têm menos de 100 mil habitantes. No total, a população local era, em 2010, de 1.247.761 habitantes (IBGE, 2010).

Objetivos e Justificativa

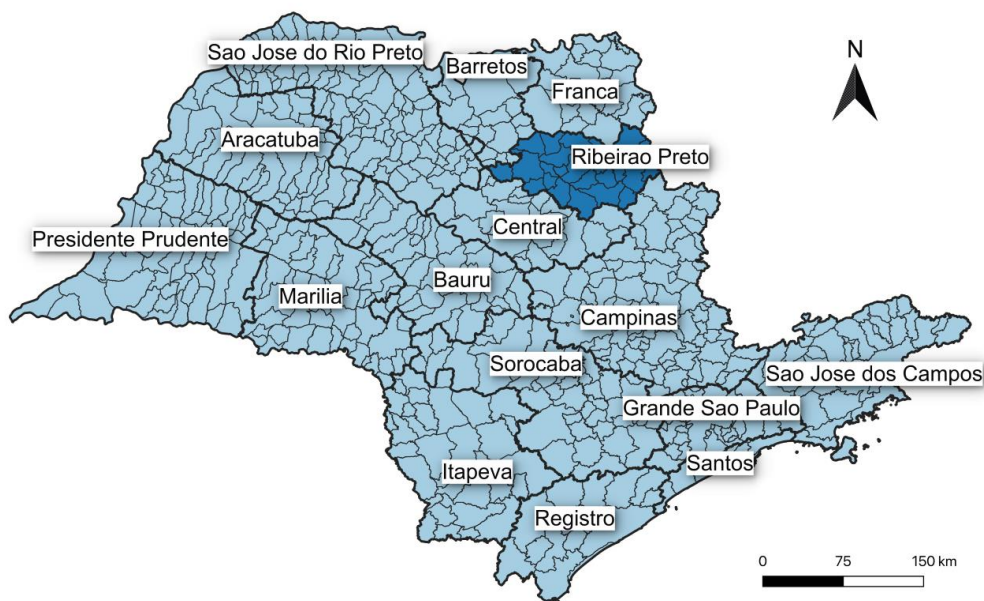
Como objetivo geral, pretende-se verificar, para o período 2011 a 2017, como a aplicação do A14 do PNAE pelas prefeituras locais constituiu-se em uma alternativa concreta de geração de renda para os agricultores familiares da RARP, diante dos limites representado pela monocultura canavieira. Especificamente, pretende-se:

- a) Analisar o nível de cumprimento do A14 pelas prefeituras locais;
- b) Estudar as características das compras públicas realizadas, em especial a participação de produtos *in natura* ou com baixo grau de processamento;
- c) Traçar um perfil de quem são os agentes fornecedores para a alimentação escolar, sua localização e sua situação jurídica e organizacional;
- d) Avaliar a participação de agricultores familiares locais na execução do A14 pelas prefeituras locais.

Entende-se que este trabalho pode trazer informações que ajudem a avaliar a possibilidade de políticas públicas, especificamente a de compras institucionais, influenciarem na estrutura agrária de determinada região, em especial na estrutura fundiária e na composição da produção agrícola. Entre as limitações do estudo, é interessante destacar que não são abordados os efeitos de compra de prefeituras de outras regiões sobre os agricultores familiares da RARP.

Metodologia, Delimitação da Área de Estudo e Organização da Dissertação

O estudo toma por base empírica o acontecido na Região Administrativa de Ribeirão Preto (RARP), que é uma das 16 RA do estado de São Paulo, com sua conformação podendo ser visualizada no Mapa 1. Ela é composta 25 municípios, conforme a Tabela 1, com população total de 1.247.761 milhão de habitantes (IBGE, 2010), equivalente a 3% da população de todo o Estado.

Mapa 1 – Conformação da RA Ribeirão Preto no estado de São Paulo

Fonte: Elaborado pelo autor 2020.

Tabela 1 – Relação de municípios e respectivas populações da RA Ribeirão Preto, em ordem decrescente de população, 2010.

Município	População	Município	População
Ribeirão Preto	604.682	Brodowski	21.107
Sertãozinho	110.074	Pradópolis	17.377
Jaboticabal	71.662	Altinópolis	15.607
Monte Alto	46.642	São Simão	14.346
Pontal	40.244	Luís Antônio	11.286
Serrana	38.878	Serra Azul	11.256
Jardinópolis	37.661	Dumont	8.143
Guariba	35.486	Guataporá	6.966
Pitangueiras	35.307	Santo Antonio da Alegria	6.304
Cravinhos	31.691	Taquaral	2.726
Barrinha	28.496	Cássia dos Coqueiros	2.634
Santa Rosa do Viterbo	23.862	Santa Cruz da Esperança	1.953
Cajuru	23.371	Total	1.247.761

Fonte: IBGE 2010.

Delimitar uma região de estudo não é simples, sempre merecerá questionamentos e, por isto mesmo, devem-se estabelecer critérios objetivos, não necessariamente quantitativos, que justifiquem sua consideração. No caso da RARP, sua delimitação foi feita por órgãos do Governo do Estado de São Paulo, baseada na continuidade do território e em critérios históricos, econômicos e sociais. É uma base consistente, mas julga-se importante confrontar sua delimitação legal com o conceito de território, conforme definido por teóricos da Geografia.

Para Haesbaert (2005), a concepção de território tenta responder às relações da sociedade com o seu espaço, onde os fenômenos se processam. De acordo com Raffestin (1993), o espaço é preexistente a qualquer ação, embora com alguns potenciais específicos para a intervenção humana, e antecede ao território. Este é formado por atores sociais que, ao se apropriarem e transformarem o espaço, materializam suas ações culturais, sociais, econômicas e políticas, desenvolvendo relações de poder.

Para Santos (2000), território é mais que um conjunto de sistemas naturais e sistemas criados pelo homem, o território é uma identidade. Para Santos e Silveira (2006), o território é constituído a partir do seu uso pela sociedade, ou seja, é uma extensão apropriada e usada. Para os autores, o uso do território “pode ser definido pela implantação de infraestruturas, para as quais estamos utilizando igualmente os sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade” (SANTOS e SILVEIRA, 2006, pag. 14).

Segundo Souza (1995), o território pode ser compreendido como sendo um espaço delimitado e definido por relações de poder, o que vem de encontro com nosso estudo, devido a intensa ocupação canavieira na RARP. Sobre tudo em relação aos interesses envolvidos nesta ocupação, bem como, a manutenção da estrutura fundiária vigente na região, dificultando o desenvolvimento da agricultura familiar.

O território, [...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. [...] o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Esse Leitmotiv traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? [...] (SOUZA, 1995, p. 78-79)

Outra delimitação de território é feita por Perico (2009) e se mostra muito adequada aos propósitos desta dissertação. Ela possui uma abordagem parecida com a dos circuitos curtos de produção, conceito este discutido neste trabalho e expõe que é no território que se dimensionam os laços de proximidade entre as pessoas.

A adoção da abordagem territorial como referência para estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se apoia pelo menos em quatro aspectos: a) o rural é mais do que o agrícola, mais que um setor econômico, e as áreas rurais são definidas por suas características espaciais, apresentam menor densidade e maior peso dos fatores naturais quando comparadas às áreas urbanas; b) a escala municipal é restrita para o planejamento e a

organização dos esforços de promoção do desenvolvimento; c) a escala estadual é bastante ampla para conseguir cuidar da heterogeneidade e das especificidades locais, que devem ser mobilizadas em prol de iniciativas de desenvolvimento (por isso, a descentralização é necessária, face às políticas públicas, enquanto articulação de competências e atribuição de espaços e de atores nos diferentes níveis territoriais); e d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizados e convertidos em eixo central para a definição de iniciativas orientadas ao desenvolvimento.(PERICO, 2009, pag. 28)

Deixando de lado outras importantes atividades econômicas locais, como os serviços e a indústria da saúde, para delimitação do território aqui estudado se prioriza o uso de seu espaço rural/agrícola e seus atores, com suas repercussões sociais, econômicas e políticas, inclusive no meio urbano e em ramos industriais, de serviços e gestão pública. Aos moldes do que propõe Elias (2007, 2015), a RARP pode ser tomada como uma manifestação territorial do agronegócio canavieiro ou sucroalcooleiro. Em seu espaço, há empresas que produzem insumos, máquinas e equipamentos para a agricultura e para as usinas de açúcar, há muitas usinas de açúcar, algumas entre as maiores do mundo, e há amplo predomínio do plantio da cana-de-açúcar em sua área, com repercussões na estrutura fundiária.

Os últimos censos agropecuários indicam que a área com cana-de-açúcar, em 2006, ocupava 43% da área dos estabelecimentos agropecuários da RARP, passando para 50%, em 2017 (IBGE, 2009, 2019). Desconsiderando as áreas não usadas diretamente para a produção, a participação da área de cana seria de 52%, em 1996, e 60%, em 2017. Lavouras como feijão, arroz, algodão, milho e mesmo a soja foram desaparecendo da paisagem regional, convivendo com a cana apenas o amendoim, plantado quando se substitui um canavial antigo por um novo. Também a área de pastagem foi reduzida, diminuindo, em consequência, a produção primária e agroindustrial do leite.

Segundo Baccarin (2019), a cana-de-açúcar avança sobre a área regional concentrando a exploração da terra, bem mais do que a propriedade. Nas condições paulistas, 80% das terras com canaviais gerenciados por usineiros são arrendados e outros 20% são terras próprias; no caso dos fornecedores esta proporção é meio a meio. A recente mecanização da colheita e do plantio canavieiro diminuiu ainda mais o espaço de pequenos e médios fornecedores de cana e de outros agricultores. Em especial em épocas de conjuntura sucroalcooleira favorável, como a de 2003 a 2010, a atratividade de arrendar a terra para grandes fornecedores e usineiros aumenta, transformando ainda mais pequenos e médios agricultores em pequenos e

médios proprietários rurais, isto quando eles não são forçados a venderem suas terras.

Dados de 2006 mostram que 64,4% dos canaviais em São Paulo eram plantados em estabelecimentos agropecuários maiores que 1.000 ha. Em outras lavouras temporárias, este valor era de 39,8%, nas permanentes, de 26,9% e nas pastagens, de 22,1% (IBGE, 2009). Aliás, ao contrário do que o senso comum concebe, a porcentagem de pastagens nos estabelecimentos agropecuários até 100 ha era maior que a porcentagem de lavouras em estabelecimentos do mesmo tamanho. Uma provável explicação é que os pequenos agricultores não têm conseguido encontrar oportunidades mais atrativas de exploração agrícola, mantendo área relativamente maior de pastagem, e com pequeno número de animais, à espera da valorização imobiliária de suas terras (BACCARIN, 2019). Estes pontos serão retomados, com mais detalhes, no item 2.3 do Capítulo 2.

Apesar do evidente predomínio canavieiro e dos grandes estabelecimentos, não se deve deixar de lado a existência de diversidade produtiva regional, pelo menos em algumas áreas mais restritas. Isto se dá, por exemplo, em torno da cidade de Monte Alto, com a exploração de frutas, legumes e verduras (FLV) por agricultores de menor porte, bem como o cultivo de hortaliças em cinturões verdes de outras cidades, inclusive Ribeirão Preto. Também há alguns assentamentos de reforma agrária na RARP, com maior diversidade produtiva.

Recuperando o conteúdo político abordado por Souza (1995), entre os definidores do território, fica a indagação se os agricultores familiares da RARP conseguem mobilização suficiente para influenciarem as decisões do poder público das prefeituras locais, em específico em ações de compras institucionais de seus produtos.

Nesta dissertação, pretende-se ajudar nesta resposta, com a análise dos processos de compra realizados junto a agricultores familiares para a AE, entre 2011 e 2017.

Álvares Castaño *et al* (2015), propõem uma “Metodologia para a avaliação alimentar e nutricional sob uma perspectiva de equidade” para programas públicos de AE. Nesta metodologia são apontadas diferentes dimensões a serem avaliadas, podendo-se destacar duas dela: Gestão Municipal do Programa de Compras Institucionais (GMP) e Efeito sobre Agricultores Familiares de Diferentes Regiões (EAF).

Quanto à GMP, propõe-se verificar questões como o nível de cumprimento do A14, a qualidade do processo burocrático de compras e sua adaptabilidade às condições de agricultores familiares, o grau de articulação entre os diversos setores administrativos da prefeitura municipal envolvidos, a existência de ações de estímulo para maior organização e produção de alimentos dos agricultores familiares locais, as dificuldades dos agricultores familiares atenderem as exigências de qualidade e regularidade na oferta de produtos.

Em relação à EAF, sugerem-se análises que digam respeito aos preços e renda recebida pelos agricultores, comparando-se com uma situação de não existência de compras institucionais. Também a forma de participação, se individual e coletiva, e a capacidade de processamento dos produtos agropecuários dos agricultores familiares devem ser objeto de preocupação, inclusive observando-se se a participação nas compras institucionais altera estes quesitos. Outro ponto é a proximidade do fornecedor à EE da AE, podendo-se considerar agricultores locais (do município), regionais (próximos ao município), de outras regiões do estado, de outros estados.

Na presente dissertação um conjunto de informações foi obtido em documentos oficiais, em específico a PC da execução do PNAE que cada prefeitura deve enviar ao FNDE, anualmente. Elas ficam à disposição para acesso eletrônico o que foi feito para cada um dos municípios da RARP, tomando-se os anos de 2011 a 2017. Delas se obteve as seguintes informações: valor gasto na AE com produtos de agricultores familiares, tipo e quantidade de produtos comprados, nome do agricultor fornecedor, local de sua produção e sua situação jurídica.

Foi possível verificar o grau de processamento dos produtos adquiridos. Neste caso, os produtos são classificados em: *in natura*, com mínimo, médio ou alto grau de processamento, a partir de adaptação da proposta de Monteiro *et al* (2010).

Quanto à origem do agricultor familiar foram consideradas as seguintes situações: da RARP, de outras regiões do estado de São Paulo e de outros estados do Brasil. Bem como é considerado se a venda foi feita por pessoa física (agricultor individualmente) ou jurídica (associação ou cooperativa).

O nível de cumprimento do A14 pelas prefeituras locais foi avaliado em outros documentos do FNDE, considerando-se também o período 2011 a 2017.

Foi feita uma confrontação das demandas de compras institucionais dos municípios com informações de sua estrutura produtiva agrícola. Levantaram-se

dados de área, número de animais e produção de lavouras e criatórios animais, a partir de consultas realizadas em duas pesquisas do IBGE, Produção Agrícola Municipal (PAM) e a Produção da Pecuária Municipal (PPM). Sua periodicidade é anual, tendo sido consultadas as edições de 2011 a 2012, e como o nome indica, permitem obter informações desagregadas, em nível municipal. Também se usaram informações de censos agropecuários do IBGE 2006 e 2017.

Algumas das análises foram realizadas para a RARP como um todo e outras para cada um de seus 25 municípios.

Além desta introdução, mais quatro capítulos compõem a dissertação. O primeiro e segundo baseados na literatura existente e com a intenção de trazer aportes teóricos, conceituais e factuais, apresenta discussões sobre os chamados circuitos curtos de produção e a execução dos programas de compras institucionais no Brasil. O terceiro apresenta os resultados dos levantamentos e análises da execução do A14 pelas prefeituras da RARP. E, por fim, algumas considerações finais fecham a dissertação.

1. A CONCEPÇÃO DE CIRCUITO CURTO AGROALIMENTAR E O PNAE

Como já comentado, a concepção de circuitos curtos de comercialização de alimentos (*Short Food Supply Chains*) pressupõe que haja maior proximidade entre agricultor e consumidor, física e/ou relacional. Entende-se que deva existir menor número de intermediários na cadeia agroalimentar e se estabelece prioridade ao consumo de produtos com menos transformação industrial. Em lugar de alimentos ultraprocessados a dieta deveria se basear em produtos *in natura* ou com processamento mínimo, como no caso de sucos de frutas não concentrados e sem aditivos. Ao mesmo tempo, preocupa-se em garantir preço justo e aumentar a renda dos agricultores, o que se torna possível pela venda direta ao consumidor.

Ao embutir a questão da qualidade nutricional em suas preocupações, quase que naturalmente, a concepção de circuito curto acaba por incluir outros atributos qualitativos e mudanças no processo de produção. Entre elas está a diminuição dos agravos à vegetação natural e das contaminações químicas nos alimentos, passando-se a defender a produção agroecológica, em vez daquela baseada na quimificação (fertilizantes, agrotóxicos) da revolução verde.

Na Lei do PNAE de 2009, esta concepção e estas preocupações, nutricional, social e ambiental, se explicitam. Propugna-se pela compra direta, de produtos pouco processados e dando-se prioridade aos agricultores do próprio município. Estabelece-se preço mais remunerador aos alimentos orgânicos. Ao mesmo tempo, está implícita na Lei a ideia de promoção de desenvolvimento local, estimulando que os gastos por prefeituras de recursos recebidos da União sejam efetuados com agentes econômicos de seu território.

Diante disto, julga-se importante fazer uma discussão mais detalhada da concepção de circuitos curtos ou cadeias curtas agroalimentares para que se confronte com a aplicação concreta do A14.

Como manifestação do que se convencionou chamar de rede alimentar alternativa (*Alternative Food Network*), o circuito curto propõe reespecializar a produção de alimentos, tornando possível o consumidor ter maior conhecimento sobre a sua forma de produção, na agricultura e no processamento, do transporte e de outras atividades que agregam valor ao produto. Além disto, como salientam Pierri & Valente (2015), os circuitos curtos são significativos para a economia local, gerando trabalho e renda, com destaque para os agricultores familiares, bem como a oferta de alimentos saudáveis.

Enquanto movimento político e social, a defesa dos circuitos curtos se manifestou fortemente na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA), a partir dos anos 1980, vinculada à insatisfação de parcelas dos consumidores com a qualidade nutricional e ambiental, especialmente dos alimentos convencionais, marcados pelo ultraprocessamento. Também nos países desenvolvidos foram elaborados estudos teóricos sobre os componentes, razões e alcance dos circuitos curtos. Isto deu margem ao desenvolvimento posterior de estudos em países em desenvolvimento, inclusive no Brasil.

A questão da qualidade, em seus diversos significados, passa a ser considerada por um grupo de consumidores, não motivados apenas pelo preço da mercadoria.

For these reasons, rather than the unspecific adjectives 'new' and 'alternative', we prefer 'short' as a common denominator for the types of food supply chain that are emerging within rural development. SFSCs on the one hand 'short-circuit' the long, anonymous supply chains characteristics of the industrial mode of food production. On the other hand, producer - consumer relations are 'shortened' and redefined by giving clear signals on the provenance and quality attributes of food and by constructing transparent chains in which products reach the consumer with a significant degree of value-laden information. Lastly, SFSCs are an important carrier for the 'shortening' of relations between food production and locality, thereby potentially enhancing a reembedding of farming towards more environmentally sustainable modes of production. (RENTING; MARSDEN & BANK, 2003, p. 398)

Os circuitos curtos surgem como reação às cadeias alimentares tradicionais, em que os alimentos são vendidos por grandes redes varejistas (super e hipermercados), anteriormente processados por estruturas agroindustriais de grande porte e internacionalizadas em cadeias globais de valor, o que ajuda a descaracterizar sua origem agrícola ou desconsiderar as necessidades dos agricultores. Valorizam-se os quesitos preços (redução de custos) e de saciedade em lugar de outros quesitos qualitativos, como a ausência de contaminantes químicos e o valor nutricional dos alimentos. Usa-se na produção agrícola grande quantidade de agrotóxico, expande-se a área produtiva para as ocupadas com vegetação natural, explora-se à exaustão recursos naturais, como os cardumes marítimos, adotam-se processos de conservação de alimentos industrializados baseados em aditivos químicos e uso exagerado de sal. Os grandes grupos alimentares que se desenvolvem neste ambiente, costumam atuar em escala mundial e são denominados por Ploeg (2008) de Impérios:

Um desses modelos centra-se na construção e reprodução de circuitos curtos e descentralizados que ligam a produção e o consumo de alimentos

e, de forma mais geral, a agricultura e a sociedade regional. O outro, fortemente centralizado, é constituído por grandes empresas de processamento e comercialização de alimentos que, cada vez mais, operam em escala mundial. Este modelo será referido ao longo do texto como Império. O Império é aqui entendido como um modo de ordenamento que tende a tornar-se dominante. (PLOEG, 2008, pag. 20)

O desenvolvimento tecnológico, especialmente o uso de máquinas mais sofisticadas e de grande porte, contribui para o aumento das escalas produtivas e concentração de terras, bem como a expansão de monoculturas, principalmente com viés para exportação. Isto tudo fez parecer, cada vez mais, que as grandes redes agroalimentares se tornariam hegemônicas. Mas, vem ressurgindo e se fortalecendo um movimento em busca de alimentação mais saudável, o que vem promovendo desenvolvimento rural alternativo, através de consumo consciente e responsável. Segundo Ploeg *et. al.* (2000), isto promove um duplo ganho.

The centrality of synergy to rural development appears to embody a model of agricultural development that is fundamentally different to the modernization paradigm. Whilst modernization fostered an ongoing specialization in agricultural production and envisaged a segregation of agriculture from other rural activities, in the new rural development paradigm mutual benefits and 'win-win situations' between different activities appear both strategic and desirable. (PLOEG *et al.*, 2000, pag. 392)

Para muitos analistas, a agricultura familiar apresenta perfil social, econômico, cultural e ambientalmente afeito à promoção de alimentação mais saudável, garantidora da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Isto por sua tendência ao fortalecimento das estratégias de autoconsumo, diversificação e integração das atividades produtivas e na busca pela inserção em circuitos locais e regionais de comercialização, grande parte das vezes de produtos *in natura* ou com baixo grau de processamento (PLOEG, 2008; PEREZ-CASSARINO, 2012; HESPANHOL, 2000; LAMARCHE, 1993; ELIAS, 2007; LEITE, 2011).

No entanto, o que predomina é a estruturação de um sistema agroalimentar que caminha em rumos opostos à garantia da SAN. Como referência pode-se tomar o desenvolvimento de monoculturas, em extensas áreas e cada vez mais dependentes de insumos químicos e sementes geneticamente modificadas. Ao mesmo tempo, observa-se intenso processo de concentração corporativa e a retirada do Estado enquanto ente regulador do mercado de alimentos, dificultando seu acesso e priorizando os circuitos longos de distribuição e a desterritorialização dos processos de produção, processamento, abastecimento e consumo dos alimentos (PEREZ-CASSARINO, 2012).

De acordo com Darolt et. al. (2016), realizar as compras através dos circuitos curtos é uma forma de fugir da padronização do consumo proposto pelo sistema convencional agroalimentar que promove a uniformização do modo de vida, sendo esta preocupação que abre espaço para discussões sobre o desenvolvimento local e políticas públicas.

[...] Essas iniciativas abrem espaço para a discussão de novas proposições de desenvolvimento local e políticas públicas que incorporem não apenas variáveis técnico-produtivas, econômicas e ambientais, mas também valores sociais, éticos e culturais. Princípios como autonomia, solidariedade, segurança alimentar, justiça social, respeito à cultura e tradição locais podem ser incorporados nas relações entre produção e consumo. (DAROLT et. al. 2016, pag. 16).

Segundo Schneider e Ferrari (2015), as cadeias curtas apresentam diferentes dimensões: a) espacial - quando a distância que os alimentos percorrem entre a produção e o consumidor final diminui, b) social, ao gerar contato direto entre produtor e consumidor, colocado por eles como relação face a face, c) econômica, ao criar mercados locais para produção. Ainda, segundo os autores, as cadeias curtas visam acabar com os intermediários, procurando retomar o controle das vendas pelos agricultores, que obtêm preços mais justos pelos seus produtos.

Para Marsden (2000) o desenvolvimento dos circuitos curtos permite ao consumidor ter um papel mais ativo nas cadeias agroalimentares, ao querer ter informações importantes do alimento, como saber o local de produção, quem produziu e a forma que foi produzido. Ao questionar o que não lhe parece correto, por diferentes razões, o consumidor reforçaria o espaço de venda para produtos com outras características e contribuiria para o crescimento de redes alimentares alternativas.

Renting, Marsden e Banks (2003) consideram três categorias de circuito curto: a) face a face, em que as relações produtores e consumidores são diretas, marcadas pelo contato pessoal (presencial ou pela internet), podendo ser citados os exemplos de venda direta, tendas rurais, feiras, entrega de cestas, além do comércio online; b) de proximidade, em que a distância entre produção e consumo permanece pequena, mas a venda não é marcada pela relação pessoal e consegue acessar mais consumidores, através de cooperativas de consumidores, marcas regionais, eventos especiais, mercearias e restaurantes locais e varejistas especializados; c) espacialmente estendida, é ainda mais abrangente, pois os produtos são vendidos fora do local da produção, até mesmo fora do país de origem, através de selos e

códigos que transmitam uma informação portadora de valor que alcança o consumidor, como por exemplo, produtos de especialidades e do comércio justo.

Um ponto importante na concepção dos circuitos curtos é o da proximidade entre consumidor e agricultor, física ou relacional. Pode-se entender circuito curto como aquele que possui no máximo um intermediário entre o produtor e o consumidor (CHAFFOTE & CHIFFOLEAU, 2007). Algo semelhante aparece em Guzzatti et al (2014), afirmando que o circuito curto pode ser definido como a comercialização de produtos agrícolas com relações mais diretas entre agricultores e consumidores, ocorrendo sem a interferência de intermediários, ou indireta, com a interferência de apenas um intermediário no processo.

Os diferentes autores trazem em comum a aproximação geográfica e/ou relacional entre produção e consumo como elemento definidor dos circuitos curtos. Relações nas quais a produção, o processamento, o comércio e o consumo de alimentos ocorrem em uma área geográfica definida (KNEAFSEY *et al.*, 2013) e/ou são capazes de engendrar alguma forma de conexão entre o consumidor e o produtor de alimentos (MARSDEN *et al.*, 2000).

Conforme Scarabelot e Schneider (2012), as cadeias curtas agroalimentares remetem a uma comercialização na própria região da produção agrícola, com esta proximidade não sendo exclusivamente espacial, mas também de interatividade entre agricultor e consumidor, facilitando a ambos conhecer o propósito um do outro. Afirmam também que, contraditoriamente, estas cadeias surgem e ganham maior relevância no contexto da globalização, onde a sociedade atual passa a conviver com problemas de saúde, ambiental e demográfico, que assumiram proporções inimagináveis.

A proximidade geográfica promove a comercialização de produtos frescos, *in natura*, ou com baixo processamento, comercializado pelos agricultores familiares, produtos estes que trazem consigo valores como tradição, procedência, diferentemente dos produtos comercializados pelo chamado Império.

Por conseguinte, para além de sua participação nos mercados coordenados pelas agroindústrias e/ou pelas redes de supermercados, estão surgindo redes alternativas de comercialização a partir da revalorização de processos e produtos com identificação de origem e apelo cultural. A agricultura familiar pode se apresentar em vantagem estratégica a partir da associação de seus produtos à tradição, à natureza, ao artesanal e ao local. Nota-se a persistência e expansão dos mercados de proximidade, que se firmam pela reputação, mesmo em condições de comércio informal. Isso possibilita o estímulo de políticas locais como a aquisição de alimentos para a alimentação escolar e a criação de espaços para feiras livres e outras

formas de venda direta, como “casas coloniais” e mercados públicos regionais. (SCHNEIDER; FERRARI, 2015, p. 61)

Ao se pensar o local como parte do conceito de território, nota-se que é neste que ocorre a dinâmica da vida, as diferentes interações entre as pessoas, bem como a reapropriação da cultura. Sendo assim, os circuitos curtos, ao valorizarem o local, com suas especificidades, e os atores produtivos contribuiriam para o sentimento de pertencimento e valorização das diversas culturas regionais (LEFF, 2019).

Pode-se considerar que os circuitos curtos atuam como uma das atuais alternativas para o fortalecimento e desenvolvimento local, este como parte integrante do território, através da maior proximidade entre consumidores e produtores. A realocação do sistema agroalimentar cria uma valorização do local, tornando-se, assim, cada vez mais um espaço das relações sociais de proximidade.

O circuito mais curto é aquele em que o produtor entrega diretamente o seu produto ao consumidor, chamado “venda direta”. Esses circuitos constituem capacidade de caracterizar o território e reforçar a especificidade dos produtos. Essas formas de venda, através da ligação mais estreita entre o território, o cliente e o produto, reforçam o caráter de proximidade da produção local, bem como a constituição de novos usos do território. (RAMBO *et. al.*, 2019, p. 16).

As cadeias curtas possuem a capacidade de ressocializar ou reespacializar os alimentos, permitindo ao consumidor ter maior conhecimento sobre o produto promovendo um imaginário de maior valor agregado e qualidade do mesmo, além da maior demanda por produtos artesanais, agroecológicos entre outros.

A key characteristic of short supply chains is their capacity to re-socialize or re-spatialize food, thereby allowing the consumer to make value-judgements about the relative desirability of foods on the basis of their own knowledge, experience, or perceived imagery. Commonly such foods are defined either by the locality or even the specific farm where they are produced; and they serve to draw upon and enhance an image of the farm and/or region as a source of quality foods. ‘Short’ supply chains seek to redefine the producer-consumer relation by giving clear signals as to the origin of the food product. Short supply chains are also expressions of tempts (or struggles) by producers and consumers alike to match new types of supply and demand. Notable here are the additional identifiers which link price with quality criteria and the construction of quality. (MARSDEN *et al.*, 2000, p. 425).

A reespacialização dos sistemas agroalimentares permite que ocorra a valorização do local, sendo nesta escala territorial que ocorre construção das relações entre produtores e consumidores, favorecendo assim, que as interações na relação de compra e venda sejam maiores. Contribuem desta forma para que a sociabilidade passe a considerar e valorizar a ética, a qualidade e a diferenciação dos alimentos. No espaço local as relações de proximidade, solidariedade e de

maior conhecimento do produto pelo consumidor ocorrem, fortalecendo o sentido de confiança entre produtor e consumidor.

Marsden (2004) apresenta uma visão otimista das perspectivas das redes alternativas de alimentos. Para o autor, a reconfiguração das cadeias de abastecimento é de grande importância não só para o surgimento de novas práticas de desenvolvimento rural, possibilitando maior retenção do valor agregado nas fazendas ou áreas rurais, mas também como barreira aos alimentos produzidos de forma industrial ou convencional, que teriam seus espaços comerciais reduzidos.

Nas últimas décadas, os circuitos curtos vêm se tornando cada vez mais uma alternativa em relação aos alimentos produzidos com uso excessivo de agrotóxicos e alimentos industrializados. Desta forma, observa-se uma preocupação cada vez maior em relação à SAN, propondo-se o consumo de produtos “*in natura*” ou com baixo grau de processamento, bem como a agricultura orgânica e preocupada com a sustentabilidade.

Na literatura internacional, este processo de diversificação e incremento na forma como os agricultores se inserem nos mercados tem sido identificado pela expressão *quality turn*, que consiste em um movimento de virada em busca da valorização de produtos alimentares de qualidade diferenciada por consumidores cada vez mais reflexivos e informados. Mas é também um processo de mudança na relação dos produtores com os mercados de consumo, que passam a exigir produtos com qualidade e identificação de procedência. Embora o consumo e produção de produtos de massa ainda seja o padrão hegemônico, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento, já existem indicações de uma crescente procura por alimentos mais saudáveis e de qualidade diferenciada resultante de uma nova demanda por parte dos consumidores. (SCHNEIDER; FERRARI, 2015, p. 57)

A ideia de “*quality turn*” (virada da qualidade) está ligada ao crescimento dos circuitos curtos alimentares, e desta forma a uma nova relação de proximidade entre consumidores e produtores, com o surgimento de cadeias alimentares “alternativas” em contraposição aos alimentos industrializados. Isso ocorre devido a um novo comportamento alimentar dos consumidores, que buscam melhor qualidade dos alimentos, observando questões como sua origem, produção e manipulação. Esta nova forma de olhar os alimentos acaba por promover um vínculo dos consumidores com os produtos locais e com a agricultura familiar, mostrando uma mudança no consumo agroalimentar de parte da sociedade.

É importante levar em conta que outros autores apresentam uma visão mais cautelosa em relação aos espaços conquistados e a conquistar na sociedade pelos circuitos curtos. Em vez de virada, das cadeias convencionais para as redes

alternativas, falam da convivência entre ambas, em uma economia de mercado e em sociedade capitalista. Para Goodman (2017), as redes alternativas, apesar de estarem reconfigurando um subconjunto de relações de produção e consumo, estão imersas em sociedades capitalistas e não habitam um universo paralelo.

Haveria inclusive uma hibridação entre redes alternativas e convencionais, aproveitando atributos constituintes de ambas. Seria o caso de grandes redes de supermercados que passam a vender produtos orgânicos em regiões muito urbanizadas, com parcela de consumidores ricos o suficiente para não serem movidos apenas pelo preço na hora da compra. Neste caso, pouco expressivo, mas em crescimento, diversos atributos que constituem as redes alternativas, como a produção local e em pequena escala, remuneração justa ao agricultor, proximidade entre consumidor e agricultor não necessariamente estariam presentes, mas apenas a melhor qualidade biológica do alimento.

A ideia de hibridação, intersecção, sobreposição entre circuitos convencionais e alternativos também é desenvolvida por autores como Aubry & Kebir (2013) e Anjos & Caldas (2017). Estes afirmam que convencional e alternativo operam um mesmo espaço econômico, havendo elevado grau de complementariedade entre eles (não ruptura), em que muitas iniciativas podem se tornar simples estratégias de agregação de valor aos produtos agrícolas.

1.1O Papel da Política Pública e das Compras Institucionais

Inicia-se a seção falando da vinculação da AE e a política pública de SAN. Após comenta-se uma relação mais específica, entre as redes alternativas de alimentos e as compras institucionais dos agricultores familiares.

O Programa de Alimentação Escolar teve início na década de 1940 no Brasil, mas foi somente em 1955, com o Decreto nº 37.106, instituindo a Campanha de Merenda Escolar, que se concretizou o PNAE (TURPIN, 2009). Entre as mudanças no Programa, estão as no seu nome, em 1956 passou a ser denominado Campanha Nacional de Merenda Escolar; em 1965, Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE); finalmente, passa a ser denominado de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 1979 (BRASIL).

Com a Constituição de 1988 ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental da rede pública, sendo oferecida pelos governos federal, estadual e municipal. Em 1994, através da Lei 8.913 ocorreu a

descentralização dos recursos, mas foi somente em 1998, já sobre o gerenciamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através MP nº 1.784, que o repasse passou a ser direto, sem a necessidade de convênio com os municípios e secretarias de educação, agilizando assim o processo (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Em 2000, a reedição da MP 1.784/98 criou o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), com o objetivo de deliberar, assessorar e fiscalizar o PNAE. Já a Medida Provisória nº 2.178/2001 promoveu grandes avanços no Programa, um deles a orientação de que 70% dos recursos do governo federal fossem aplicados em produtos básicos, respeitando a cultura alimentar local e a vocação agrícola do município.

Mas foi em 2009 que ocorreu a principal mudança, através da Lei 9.947/2009, que consolidou normas dispersas da política, fortaleceu ainda mais a ideia de fornecimento de refeições com qualidade nutricional adequada aos estudantes e, de forma inovadora, estabeleceu uma obrigatoriedade de se comprar minimamente alimentos produzidos por agricultores familiares, algo inédito até então.

Diferentemente do PAA, o Artigo 14 do PNAE estabelece uma obrigatoriedade de gasto. Também tem o objetivo de incentivar o desenvolvimento local, estabelecendo que se devam priorizar as compras de agricultores do próprio município. Isso não sendo possível, deve-se seguir a seguinte ordem de prioridade, compra de agricultores do território rural, do estado e de outros estados. (OLIVEIRA, 2016, p. 47)

Pensando na melhor qualidade da alimentação escolar pública, esta lei visa, como um de seus objetivos, a compra de alimentos *in natura* ou com baixo grau de processamento, promovendo assim, uma alimentação mais saudável, respeitando os hábitos alimentares de cada região. Também se propõe contribuir para o desenvolvimento local e/ou municipal e promover socialmente os agricultores familiares.

As ações de SAN no Brasil, entre elas o PNAE, foram fortalecidas a partir de 2003, sob o espírito do Programa Fome Zero. Elas se assentam em dois componentes básicos: o alimentar, relacionado à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento, e o nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento, e, portanto, ao estado de nutrição da população (CONSEA, 2004). Ambos propõem um modelo de produção e consumo de alimentos mais sustentável, que aproxime a produção de pequenos

agricultores familiares e o consumo de alimentos, contribuindo para uma reconexão da cadeia alimentar e uma relação mais estreita entre campo e cidade.

A manutenção de um programa público e massivo de AE se justifica porque a insegurança alimentar não pode ser desprezada no Brasil. A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), constatou que, em 2004, 35% dos domicílios brasileiros estavam em situação de insegurança alimentar (IA), valor que caiu para 30%, em 2009, e para 23%, em 2013 (IBGE, 2009, 2013), mas houve um aumento preocupante para 37%, em 2017, de acordo com a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2017-2018 (IBGE 2020).

Também se observam inadequações nutricionais, associadas ao excesso e desequilíbrios da dieta de grande parte da população, com consequências negativas na saúde pública. Vem-se verificando a chamada “transição nutricional”, caracterizada pelo aumento dos índices de sobrepeso e de doenças crônicas não transmissíveis, ao mesmo tempo, que se mantêm índices não desprezíveis de déficits nutricionais (KAC e VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, 2003).

Em relação à evolução dos padrões de consumo alimentar nas últimas três décadas, Levy Costa *et al* (2005), evidenciam declínio no consumo de alimentos básicos e tradicionais da dieta do brasileiro, como arroz e feijão, e elevação, de até 400%, no consumo de produtos industrializados, como biscoitos e refrigerantes, persistência da ingestão excessiva do açúcar e insuficiente de FLV e aumento sistemático no consumo de lipídeos.

Nas diretrizes do PNAE a melhoria da qualidade nutricional está relacionada com a elevação do consumo de produtos agrícolas *in natura*, como FLV. Por serem, de maneira geral, muito perecíveis, sua oferta deveria ser garantida por agricultores locais, com prioridade aos familiares, fortalecendo desta forma a compra nos circuitos curtos ou de proximidade de produção.

O tratamento diferenciado à agricultura familiar, criando-se um mercado específico e garantindo preço mais remunerador, se justifica pela sua histórica marginalização social e na execução de políticas públicas. Além disto, alguns segmentos de agricultores familiares, mais evidentes no Semiárido brasileiro, mas também constatados em outras regiões, têm problemas de geração de renda, de forma a garantir condições mínimas de sobrevivência. Outros agricultores familiares têm situação social mais favorecida, com grande concentração na Região Sul, mas mesmo nestes casos as condições que encontram na compra de insumos e na

venda da produção são mais precárias que as dos médios e grandes agricultores (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2007).

Por ofertarem quantidades menores de matérias primas, os pequenos agricultores tendem a receber preços relativamente mais baixos de comerciantes e das agroindústrias. Estas também tendem a estimular o aumento do tamanho médio de seus fornecedores, resultando em diminuição da participação dos agricultores familiares entre eles.

Há uma distância, não apenas física, entre os agricultores e os consumidores, que se costuma denominar de canal de comercialização, no qual o produto primário sofre transformação e agregação de valor (MENDES; PADILHA JUNIOR, 2007). Há vários agentes intermediários nas cadeias alimentares, que podem proporcionar efeitos positivos, como a redução de custos e padronização dos fluxos na cadeia, ou efeitos negativos, relacionados às margens elevadas obtidas através do alto poder de barganha oriundas, em alguns casos, de relações assimétricas entre produtores rurais e grandes redes atacadistas e varejistas, agroindústrias processadoras ou mesmo atravessadores (SPROESSER, 2001).

Ao se abordar a agricultura familiar brasileira, apesar do grande volume e diversidade da produção, a comercialização apresenta-se como um dos maiores gargalos a serem vencidos, sendo necessárias condições facilitadoras que permitam a criação/utilização de canais privilegiados para escoamento da produção (BATALHA; SOUZA FILHO, 2005). As particularidades socioeconômicas ligadas à produção agrícola familiar envolvem a necessidade de mudanças no ambiente institucional e criação de instrumentos de política pública que apoiem a viabilização da comercialização sustentada pelos empreendimentos familiares.

Por outro lado, apesar das dificuldades enfrentadas, vários estudos mostram que ainda permanece muito importante a participação da agricultura familiar no fornecimento de produtos destinados à alimentação no Brasil. Em 2006, os estabelecimentos familiares produziam 87% da produção nacional de mandioca, 70% de feijão, 58% do leite e possuíam 59% do plantel dos suínos e 50% de aves (IBGE, 2009). Mas é real também o fato de que em algumas cadeias já não predominam os agricultores familiares, como na do arroz, em que eles são responsáveis por 34% da produção.

Entendendo que a agricultura familiar apresenta maior nível de ocupação e geração de renda bruta por área explorada do que constatado nos grandes

estabelecimentos agropecuários e que possui particularidades socioeconômicas, percebe-se a importância da instituição de leis e normas públicas que procurem desenvolver mercados institucionais que garantam melhores condições de comercialização, remuneração e sobrevivência para os agricultores familiares (CERON; GERARDI, 1978).

A concepção de redes alternativas de alimento está presente na formulação da política brasileira de SAN neste século. No documento final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), define alimentação adequada e saudável como:

Alimentação adequada e saudável é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, considerando e adequando quando necessário o referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, qualidade, equilíbrio, moderação e prazer (sabor), às dimensões de gênero, raça e etnia e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livres de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados. (CONSEA, 2007, p. 26).

Assim, ao se pensar em alimentação adequada e saudável, se deve levar em consideração diversos valores, nutricional, ambiental, cultural, de tradição, de sabor, entre outros elementos. Fica patente a complexidade que carrega o imaginário de uma alimentação adequada e saudável.

No mesmo documento, observa-se a preocupação em fortalecer os circuitos curtos para proporcionar uma alimentação mais saudável ao alunado.

Garantir a toda a população escolar uma alimentação adequada e saudável, dando as condições legais e necessárias para a compra e venda de produtos oriundos da agricultura familiar local, preferencialmente dos sistemas produtivos de base agroecológica, do agroextrativismo e de pequenos fornecedores urbanos, com controle social, aprovando o decreto de alteração do Programa Aquisição de Alimentos (PAA) que cria a modalidade de compra direta da agricultura familiar com recursos financeiros do PNAE. (CONSEA, 2007, p. 29).

Ações públicas de AE no Brasil são frequentes, pelo menos desde a década de 1950. Contudo, apenas a partir da década de 1990 é que a preocupação com a qualidade nutricional do que é servido aos alunos passou a fazer parte das normas legais do PNAE. Como se viu acima, neste século, preocupações mais amplas, envolvendo a tecnologia de produção e questões culturais, entre outras, passaram a fazer parte desta política, pelo menos nos seus desideratos legais.

Através do A14, a Lei do PNAE mostra preocupações com o aumento de renda dos agricultores familiares, criando um mercado institucional e garantindo-lhes preços acima dos convencionais. Neste sentido, o A14 pode ser entendido como uma política de preços mínimos, existente há muito no Brasil, mas que não alcançava pequenos agricultores. O PAA, aprovado em 2003, abriu esta possibilidade, mas sua execução depende da dotação orçamentária estabelecida para determinado ano e a participação de estados e municípios não é compulsória. Apesar de resultados positivos alcançados quanto à melhoria de renda por grupos de agricultores familiares, o alcance do PAA é restrito a alguns municípios e regiões brasileiras como observam Cunha, Freitas e Salgado (2017, p. 432).

O A14 guarda semelhanças com o PAA, mas seu alcance potencial é maior, pois sua aplicação é compulsória, em princípio, e abrange todos os municípios e estados brasileiros que recebem recursos do FNDE para execução de ações de alimentação escolar.

O PNAE cria demanda constante de compra para o agricultor produzir durante 10 meses por ano (200 dias letivos), enquanto o PAA depende de aprovação de projetos, em que nem todos os municípios são atendidos; quando o são, a vigência é de 12 meses (365 dias ao ano). (CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017, p.432)

Juntamente com o Pronaf, de 1996, e o PAA, de 2003, o PNAE passou a fazer parte de um conjunto de leis e normas que procuram favorecer a agricultura familiar e redes alternativas de alimentação.

Essa articulação das compras de alimentos do PNAE com os produtos advindos da agricultura familiar traz inúmeras vantagens para a promoção do desenvolvimento rural e da educação: transferência de renda diretamente aos produtores do entorno com as compras locais; a aproximação entre os produtores de alimentos com os consumidores - no caso, os alunos das escolas adquirentes, possibilidade de vitalização de circuitos locais de produção, propiciando o aquecimento da economia local e regional. No que tange à produção, diversifica a pauta de produtos, há um aumento da produção de alimentos para o consumo, preservando recursos naturais. (VILA REAL; SCHNEIDER, 2011, p. 70)

Ao dar prioridade à compra de alimentos da agricultura familiar local, de preferência do próprio município, o PNAE fortalece os circuitos curtos, tentando promover maior integração entre o produtor local e o poder executivo, responsável pela compra dos alimentos. Entende-se que esta relação promove o fortalecimento da economia local, através da utilização dos recursos provindos do FNDE para compra da AE diretamente os produtores do próprio município, que aumentam suas rendas. Também se estimula a inserção nas escolas de alimentação que respeite a

cultura, tradição e hábitos alimentares saudáveis e locais conforme disposto no artigo 2º da Lei do PNAE.

Os produtos devem ser adquiridos, preferencialmente, de produtores familiares do próprio município ou da região, promovendo o fortalecimento econômico dos agricultores familiares, ou de suas associações através de cadeias curtas de alimentação. Busca-se também favorecer a compra de produtos orgânicos conforme artigo 2º, inciso V da Lei do PNAE de 2009, desta forma apoiando o desenvolvimento sustentável e contribuindo também para uma alimentação mais saudável, conforme Camargo, Baccarin e Silva (2016, p. 52):

Nesse sentido, programas de políticas públicas intersetoriais que estimulam e intermedeiam o acesso dos produtores familiares aos mercados institucionais locais, como é o caso do PAA e PNAE, possibilitam uma maior aproximação entre os conceitos de segurança e soberania alimentar ao adicionar aos quesitos quantidade, qualidade e sustentabilidade a priorização do alimento produzido localmente e necessariamente por produtores familiares.

No que se refere às relações com agricultores familiares e fortalecimentos dos circuitos curtos, a execução do PNAE vem encontrando dificuldades. Segundo Guzzati *et al* (2014), o PAA e PNAE fortaleceram a venda direta dos produtos da agricultura familiar, porém, na maioria dos casos não há aproximação do produtor com as instituições que comprem os produtos, havendo um distanciamento entre produtores e os compradores.

Permanecem dificuldades para o agricultor familiar adentrar ou permanecer como participante do Programa, o que leva a imaginar que haja um longo caminho na adequação do PNAE a diferentes realidades dos municípios, em específico no que se refere à adequação das chamadas públicas lançadas pelas prefeituras à realidade dos agricultores locais.

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*, 2017, p. 105)

Outra barreira apontada diz respeito a outras legislações que permanecem com seu conteúdo tradicional, sem se adequarem à realidade dos agricultores familiares. Por exemplo, as exigências sanitárias, em especial as relativas aos

produtos da pecuária, são muito difíceis de serem atendidas pela pequena produção.

O PNAE apresenta potencial para fortalecer a conexão entre o consumo e a produção para além da realidade escolar, como uma alternativa ao modelo de produção hegemônico (monocultivo em grandes propriedades rurais) e possibilita a concepção de novas relações entre consumidores e produtores. Contudo, a formalização dos agricultores familiares é pautada em exigências legais e sanitárias muitas vezes não condizentes com a realidade do pequeno empreendimento rural e não permite a consolidação de novos arranjos produtivos locais. (ROSSETTI *et. al.*, 2016, p. 914)

Há outra questão política muito importante que é a relação – de cooperação ou conflito – entre os entes federativos encarregados da execução do PNAE. Ainda na década de 1990, firmou-se um acordo administrativo de que à União cabe estabelecer as diretrizes gerais, distribuir recursos aos estados e municípios e fiscalizar a execução do programa. Aos estados e municípios e, em casos menos significativos, às direções de escola cabe organizar o cardápio, realizar as compras e gerenciar a confecção e distribuição da AE.

Apesar do acordo, existem conflitos em relação aos valores monetários que a União repassa aos estados e municípios e aos que estados direcionam aos municípios. Em alguns estados, as prefeituras municipais acabam por gerenciar todo o serviço de AE em seu domínio geográfico, inclusive de escolas estaduais, através de convênios com os governos do estado. Em outros estados, as secretarias estaduais de educação gerenciam a AE em escolas sob sua gestão direta.

No estado de São Paulo, há duas formas de gerenciamento da AE nas escolas estaduais. Na centralizada, o Estado, com recursos federais e estaduais, é responsável direto pela compra e distribuição de alimentos, atendendo 2,6 milhões de alunos de suas escolas em 100 municípios paulistas. Na descentralizada, após ser firmado convênio, é feito repasse de verbas para que os municípios adquiram os alimentos e atendam 1,4 milhão de alunos de escolas estaduais localizadas em 545 municípios paulistas, números estes de 2019. Entre 2011 e 2019, a forma centralizada ganhou importância, com municípios rompendo convênios com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo - SEESP (SÃO PAULO, 2019).

No caso da Lei do PNAE, mais especificamente em relação ao A14, com 11 anos de existência, julga-se mais prudente supor que a coesão dos entes federativos em sua execução é mais frágil e que há mais resistência de estados e municípios para que a determinação federal compulsória, dos 30%, seja de fato atingida. Também permanecem dúvidas sobre a capacidade dos agricultores

familiares de determinados locais se mobilizarem e pressionarem o poder público para substituir a forma de compra dos produtos da AE em seu favor e em detrimento de empresas alimentícias tradicionais.

Pode-se dizer que há um quase consenso no País, em relação à continuidade do PNAE, mas há muita divergência em relação à forma que a política é executada. Como se verá no próximo capítulo, vem se verificando reações à incorporação de novos atores, os agricultores familiares, e novas concepções, a dos circuitos curtos, na ação efetiva de EE do PNAE.

Fazendo um paralelo, os circuitos curtos apresentam-se ainda muito frágeis e com pouco alcance em relação ao poder dos chamados impérios, que ocupam a maior parcela dos mercados alimentícios. Da mesma forma, as inovações da Lei do PNAE têm enfrentado resistências consideráveis para se generalizarem.

2 DEZ ANOS DE EXECUÇÃO DA LEI DO PNAE NO BRASIL

Como a Lei 11.947 do PNAE foi aprovada em 2009, sua vigência iniciou-se em 2010 e em 2019 completaram-se 10 anos de sua aplicação efetiva. Há vários dados oficiais que podem ser analisados, bem como muitos estudos acadêmicos para diferentes realidades no Brasil, que mostram avanços, conquistas, barreiras e retrocessos da nova legislação. Aqui o interesse é relacionar a aplicação da Lei do PNAE com a agricultura familiar, dando especial atenção ao seu Artigo 14 (A14). Como já afirmado, ele determina que no mínimo 30% da verba repassada para estados e municípios pelo FNDE (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação) para AE sejam destinados à compra de alimentos oriundos da agricultura familiar.

A avaliação está organizada em torno de três quesitos, os dois primeiros referentes à atuação das prefeituras municipais e governos estaduais: a) o cumprimento quantitativo do A14, b) a adequação da estrutura de gestão pública ao conteúdo formal e à concepção do A14. O terceiro quesito diz respeito à possibilidade efetiva do A14 contribuir com o desenvolvimento local.

2.1 Nível de Cumprimento do Artigo 14

De início, julga-se interessante fazer uma análise quantitativa, do cumprimento porcentual do determinado pelo A14. Estudos de Saraiva *et al* (2013) e de Soares *et al* (2013) demonstram que 47,4% dos municípios brasileiros tinham adquirido alimentos da agricultura familiar para AE, em 2010, um ano após a aprovação da Lei PNAE, e que o percentual de compra nestes municípios era, em média, de 22,7% dos repasses do FNDE. Em 2013 e 2014, os percentuais de municípios que compravam alimentos de agricultores familiares tinham crescido para 84% e 89%, respectivamente (FNDE, 2015).

A Tabela 2 e as cinco seguintes foram construídas levando em conta apenas os gastos com AE das prefeituras municipais e não das secretarias estaduais da educação, que também recebem repasses do FNDE. Outra observação é que os valores não se encontram deflacionados.

No total dos sete anos considerados, os municípios no Brasil gastaram 21,0% dos recursos recebidos do FNDE na execução do A14. Entre 2011 e 2015, o cumprimento do A14 melhorou, caiu em 2016 e voltou a crescer em 2017. Em 2017, faltaram quase 5% para se atingir o valor mínimo de 30% previstos na Lei do PNAE.

Tabela 2. 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 (R\$)	Aquisições Agricultura Familiar (R\$)	Percentual	Alunos
2011	1.850.561.439,20	200.819.528,56	10,9	44.483.155
2012	2.088.458.510,00	304.370.115,03	14,6	43.101.224
2013	2.416.585.637,60	456.209.337,16	18,9	43.047.725
2014	2.339.234.500,80	549.339.269,64	23,5	42.236.234
2015	2.640.999.800,96	678.482.947,26	25,7	41.523.691
2016	2.816.724.263,27	668.864.847,87	23,7	40.342.729
2017	2.727.214.428,10	683.748.069,02	25,1	40.650.922
Total	16.879.778.579,93	3.541.834.154,54	21,0	295.385.680

Fonte: (BRASIL, 2019a). Elaborado pelo autor.

Um dado interessante é que o número de alunos atendidos pelo PNAE, por municípios e estados, vem caindo, tendo provavelmente como um dos principais fatores a queda na taxa de natalidade que vem ocorrendo nas últimas décadas no país. Em 2011, ele era de 44,5 milhões, passando para 40,6 milhões, em 2017 (BRASIL, 2019a). Com isto a pressão sobre o orçamento do FNDE diminui, posto que os repasses aos entes federativos são feitos através do cálculo do valor per capita/dia para cada estudante, sendo que para cada segmento de ensino este valor é diferenciado, conforme a citação a seguir, relativa ao ano de 2013.

II – o valor per capita para oferta da alimentação escolar a ser repassado será de:

a) R\$ 0,30 [...] para os alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos – EJA;

b) R\$ 0,50 [...] para alunos matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

c) R\$ 0,60 [...] para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

d) R\$ 1,00 [...] para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC;

e) R\$ 1,00 [...] para os alunos matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

III – para os alunos do Programa Mais Educação haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 0,90 [...];

IV – para os alunos que frequentam, no contra turno, o AEE, o valor per capita será de R\$ 0,50 [...]; (BRASIL, 2013)

Devido à diversidade entre regiões brasileira, em pontos como a importância e a renda média recebida pelos seus agricultores familiares e o seu nível de organização, é recomendável que se analise a execução do A14 em cada uma delas.

Começa-se com a situação da Região Norte, composta pelos estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá, Pará e Tocantins, conforme Tabela 3. Observa-se tendência de crescimento do cumprimento do A14, com o percentual passando de 10,4%, em 2011, para 28,0%, 2017, quase alcançando o mínimo de 30%. Nesta região, o atendimento do A14 mostrou-se acima da média nacional.

Tabela 3. Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Norte.

Ano	Recursos Recebidos (R\$)	Aquisições Agricultura Familiar (R\$)	Percentual	Alunos
2011	189.777.252,00	19.654.212,30	10,4	4.740.631
2012	208.017.350,00	30.556.632,12	14,7	4.659.985
2013	262.370.035,60	60.174.723,81	22,9	4.742.658
2014	248.373.837,60	62.077.692,50	25,0	4.668.008
2015	286.978.773,20	75.463.980,11	26,3	4.652.860
2016	303.178.864,96	79.415.762,77	26,2	4.592.701
2017	282.272.324,37	78.932.480,11	28,0	4.588.803
Total	1.780.968.437,73	406.275.483,72	22,8	32.645.646

Fonte: (BRASIL, 2019b). Elaborado pelo autor.

O número de alunos atendidos na Região passou de 4.740 mil em 2011 para 4.659 mil em 2012, sofrendo uma queda, mas voltando a crescer em 2013 quando atinge seu índice mais alto, 4.742 mil. Após, a tendência de queda se estabeleceu, com o atendimento de 4.588 mil alunos, em 2017 (BRASIL, 2019b).

Junto com o Nordeste, a Região Norte revela indicadores sociais mais precários entre as cinco regiões brasileiras. Em 2013, o número de pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional no Norte foi de 6.951 mil, 41% da população local (IBGE, 2013). Este valor mostrou-se bem acima da média nacional, que atingira 23%.

A Região Nordeste é formada pelos estados do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe. A Tabela 4 mostra que a execução do A14 no Nordeste ficou abaixo do ocorrido no Brasil como um todo. Aumentou em mais de 10 pontos percentuais o gasto com o A14, entre 2011 e 2017, mas o percentual mínimo de 30% ficou muito distante de ser alcançado. Em todos os anos, o Nordeste apresentou um desempenho em relação ao A14 abaixo do Brasil.

É importante perceber que no Semiárido concentra-se a grande maioria dos agricultores familiares vivendo em condição de pobreza e produzindo para

subsistência do Brasil. Esta região e o Sul concentram a maior parte dos agricultores familiares do Brasil, mas suas condições sociais e organizativas são muito diferenciadas, com os agricultores do Sul tendo maior renda média e participando mais de associações e cooperativas:

Um conjunto de ações foi direcionado para os agricultores familiares, com um duplo objetivo: o de aumentar a sua renda e o de elevar a oferta de produtos agropecuários destinados à alimentação. Quanto ao primeiro objetivo, é importante considerar que grande parte das famílias em condições de miséria e pobreza no Brasil são agricultores familiares moradores da região do Semiárido. (CAMARGO, et al, 2013, p.3)

Tabela 4. Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Nordeste.

Ano	Recursos Recebidos (R\$)	Aquisições Agricultura Familiar (R\$)	Percentual	Alunos
2011	612.469.260,00	57.815.603,92	9,4	13.743.616
2012	710.999.724,00	89.337.902,37	12,6	13.308.570
2013	817.817.190,00	141.087.323,20	17,3	13.044.859
2014	815.298.969,80	167.432.296,02	20,5	12.729.795
2015	919.211.898,96	202.768.398,56	22,1	12.396.737
2016	971.863.149,78	227.042.216,56	23,4	11.798.551
2017	924.939.850,76	219.148.113,79	23,7	11.967.755
Total	5.772.600.043,30	1.04.631.854,42	19,1	88.989.883

Fonte: (BRASIL, 2019c). Elaborado pelo autor.

O número de alunos atendidos pelo PNAE no Nordeste teve queda de 13.743 mil, em 2011, para 11.798 mil, em 2016, aumentando para 11.967 mil, em 2017 (BRASIL, 2019c). O número de alunos nesta região só é inferior ao constatado na Região Sudeste.

Em 2013, a Região Nordeste apresentava população de 55.881 mil, com 23.413 mil (42%) em estado de insegurança alimentar, a situação mais grave do País, em termos absolutos e relativo.

A região Centro Oeste, formada pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal, tem como uma de suas características a maior área média dos estabelecimentos agropecuários das regiões brasileiras. A Tabela 5 mostra que o nível de cumprimento do A14 nesta região foi um pouco superior ao do Brasil como um todo. Em 2014 e 2017 ficaram pouco distante dos 30% mínimos.

Em relação ao número de alunos desta região, observa-se uma queda constante entre os anos de 2011 e 2016, mas aumentando em 2017, sendo superior

ao número de alunos de 2014 e posteriores. Do primeiro ao último ano, contudo, o número de alunos no Centro Oeste diminuiu.

Tabela 5. Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Centro Oeste.

Ano	Recursos Recebidos (R\$)	Aquisições Agricultura Familiar (R\$)	Percentual	Alunos
2011	96.306.198,00	12.347.440,55	12,8	3.121.441
2012	112.309.722,00	18.816.572,93	16,8	3.089.407
2013	126.480.460,40	30.787.326,37	24,3	3.078.047
2014	121.380.070,00	32.602.675,79	26,9	3.042.439
2015	142.612.401,60	33.671.997,86	23,6	3.023.719
2016	158.014.332,74	37.975.212,33	24,0	3.016.131
2017	151.997.319,32	40.595.716,54	26,7	3.045.281
Total	909.100.504,06	206.796.942,37	22,7	21.416.465

Fonte: (BRASIL, 2019d). Elaborado pelo autor.

Do total de 15.043 mil moradores do Centro Oeste, em 2013, 3.015 mil ou 20% encontravam-se em insegurança alimentar e nutricional, pouco abaixo do valor constatado para o Brasil como um todo.

Na região Sudeste, composta pelos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Rio de Janeiro, o maior repasse do FNDE ocorreu em 2016, reduzindo-se em 2017, como pode ser visto na Tabela 6.

Tabela 6. Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Sudeste.

Ano	Recursos Recebidos (R\$)	Aquisições Agricultura Familiar (R\$)	Percentual	Alunos
2011	745.579.941,20	64.991.399,76	8,7	16.969.256
2012	821.266.508,00	102.938.497,16	12,5	16.315.944
2013	924.238.349,20	145.338.259,77	15,7	16.424.836
2014	882.026.842,60	190.010.817,81	21,5	16.133.949
2015	978.623.455,20	244.656.370,72	25,0	15.876.408
2016	1.055.445.081,55	204.018.165,35	19,3	15.435.865
2017	1.034.170.329,36	210.829.206,17	20,4	15.564.237
Total	6.441.350.507,11	1.162.782.716,74	18,1	112.720.495

Fonte: (BRASIL, 2019e). Elaborado pelo autor.

Já a compra de produtos da agricultura familiar tem um aumento progressivo de seu valor entre os anos de 2012 e 2015, mas em 2016 sofreu queda expressiva e não se recuperou totalmente em 2017. No período todo, as compras da agricultura

familiar se resumiram a 18,1% dos repasses realizados pelo FNDE, a pior situação entre todas as regiões brasileiras.

O perfil agrícola desta região, especialmente do estado de São Paulo, com grande área cultivada com cana-de-açúcar, talvez seja a principal causa da baixa execução do Artigo 14:

Percebe-se que em regiões com características de produção agrícola, voltadas à agroindústria exportadora, ocorreram dificuldades dos agricultores familiares para atenderem ao volume necessário para a compra institucional do PNAE. (MACHADO, et al, 2018a, p. 4160).

Em relação ao número de alunos atendidos, após um leve aumento entre 2012 e 2013, quando atinge 16.425 mil, há constante decréscimo, alcançando-se o valor de 15.564 mil, em 2017 (BRASIL, 2019e). O Sudeste é a região com maior número de alunos atendidos pelo PNAE.

Quando aos dados de segurança alimentar, dos 84.645 mil habitantes do Sudeste, 13.879 mil ou 16% encontravam-se em estado de Insegurança Alimentar e Nutricional (IBGE, 2013), bem abaixo da média nacional.

Na Região Sul, formada pelos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, diferente das demais regiões, observa-se na Tabela 7 que apenas nos três primeiros anos não se atingiu os 30% a que se refere o A14. Nos demais anos este percentual foi suplantado com folga, alcançando o valor de 40,2%, em 2017. Considerando os sete anos, o gasto com agricultura familiar no Sul foi de 33,5%, bem acima do alcançado pelas demais regiões.

Tabela 7. Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Região Sul.

Ano	Recursos Recebidos (R\$)	Aquisições Agricultura Familiar (R\$)	Percentual	Alunos
2011	206.428.788,00	46.010.872,03	22,3	5.908.211
2012	235.865.206,60	62.720.510,45	26,6	5.727.318
2013	285.679.602,40	78.821.744,01	27,6	5.757.325
2014	272.154.780,80	97.215.787,52	35,7	5.662.043
2015	313.573.272,00	121.922.200,01	38,9	5.573.967
2016	328.222.834,24	120.413.490,86	36,7	5.499.481
2017	333.834.604,29	134.242.552,41	40,2	5.484.846
Total	1.975.759.087,73	661.347.157,29	33,5	39.613.191

Fonte: (BRASIL, 2019f). Elaborado pelo autor.

O fato da Região Sul ser a única que cumpriu com o Artigo 14 aponta que a presença relativamente maior de agricultores familiares em seu território não é o

único ponto que deve ser levado em conta para entender este desempenho, pois isto também acontece no Norte e no Nordeste. A este fato deve-se acrescentar a maior capacidade de mobilização política de seus agricultores familiares, verificada, anteriormente, na aprovação e distribuição dos recursos do Pronaf, por exemplo. Também o alto nível produtivo local e o perfil de sua produção agrícola, com maior diversidade, devem ser considerados na explicação. A citação a seguir deixa claro, inclusive, que grande parte de seus municípios cumpriu com a determinação legal.

[...] Apesar da região Sul representar apenas 19% dos estabelecimentos da agricultura familiar do país, os valores de produção total de alimentos nesta região são bem maiores quando comparados com a região Nordeste, o que pode explicar os achados do presente estudo, que indicaram 95,5% de compra da agricultura familiar nos municípios do Sul. (MACHADO, *et al*, 2018b, p. 4160).

Em relação ao número de alunos atendidos por esta região nota-se que a partir de 2013 ele diminuiu progressivamente, de forma semelhante ao acontecido nas demais regiões brasileiras. Dos 5.757 mil alunos atendidos pelo PNAE, em 2013, restavam 5.485 mil alunos, em 2017 (BRASIL, 2019g). Reforce que este fato não se deve à diminuição do percentual de alunos atendidos pelo PNAE, mas sim à redução do número de alunos matriculados.

Em 2013 a população da Região Sul era de 28.858 mil, sendo que 4.795 mil se encontravam em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional, o que representava um percentual de 16% da população, semelhante ao constatado no Sudeste.

Resumindo, verificam-se diferenças importantes na execução do A14 pelas prefeituras municipais das regiões. A Região Sul é a única que superou o mínimo de 30%, desde 2014. Esta região, com agricultura modernizada semelhante ao Sudeste e Centro-Oeste, distingue-se pela maior presença de agricultores familiares, com produção expressiva de carnes, leite, frutas, feijão e arroz. Também tem muitas associações e cooperativas, o que permite a seus agricultores maior capacidade reivindicativa junto ao poder público.

No Norte e Nordeste, a porcentagem de agricultores familiares também é significativa, sendo que na segunda seu número absoluto é muito alto, o maior do País. O atendimento do A14 é melhor no Norte que no Nordeste, cujos agricultores familiares, em grande parte, moram no Semiárido e apresentam baixo nível tecnológico e produtivo. O nível de cumprimento do A14 pelos municípios nordestinos é o segundo pior entre as cinco regiões.

Por fim, nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, o baixo nível de cumprimento do A14 está muito relacionado com o seu perfil produtivo, marcado por áreas de monoculturas plantadas em extensos estabelecimentos agropecuários, como a da cana-de-açúcar, soja, milho, algodão e por imensas pastagens. Isto parece influenciar, inclusive, na ação de suas prefeituras que se mostram pouco propícias a cumprir o A14, no mais das vezes registrando um nível de cumprimento da legislação mais próximo a 20% do que 30%.

Quanto ao percentual de gastos com AE pelo conjunto de Secretarias Estaduais de Educação (SEE), em 2017, apenas o da Região Norte ultrapassou os 30% mínimos, alcançando 33,5%, ficando acima também do conjunto de seus municípios. No mesmo ano, nas demais regiões, o desempenho do conjunto da SEE foi inferior aos respectivos conjuntos de municípios, atingindo 15,2% no Nordeste, 16,3% no Centro-Oeste, 1,9% no Sudeste e 26,7% no Sul. Pode-se dizer que os governos estaduais da Região Sudeste, praticamente, mostraram-se refratários à política de compras de alimentos de agricultores familiares.

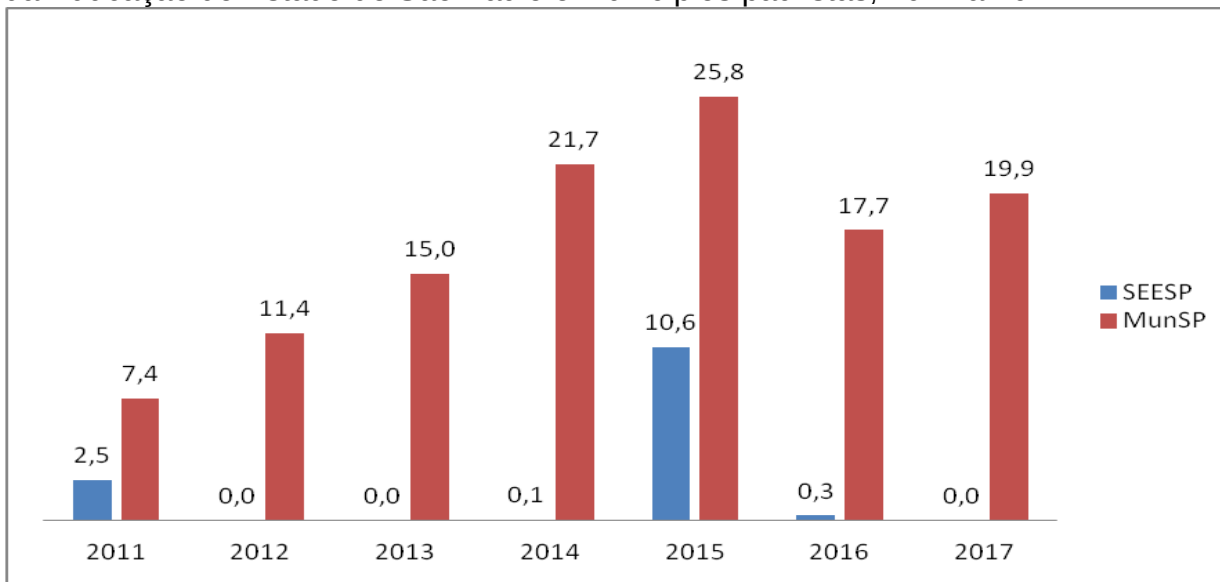
Resta a impressão que o perfil produtivo e fundiário da região tem importantes implicações no percentual de atendimento do Artigo 14. Aquelas regiões com maior participação de agricultores familiares, ainda mais se já estiverem vinculados ao mercado e contarem com documentos que comprovem oficialmente sua condição, tendem a alcançar maior nível percentual de compra destes agricultores. Provavelmente, porque os agricultores familiares produzem quantidades significativas de alimentos *in natura*, bem como conseguem pressionar as prefeituras municipais a executarem políticas públicas de compras de seus produtos.

2.1.1 O Nível de Cumprimento do Artigo 14 no Estado de São Paulo

Especificando mais o nível de cumprimento do A14, pode-se tomar a situação do estado de São Paulo. O Gráfico 1 demonstra que o Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria da Educação (SEESP), não aderiu ao A14, praticamente não usando recursos recebidos do FNDE para compra de produtos de agricultores familiares, com exceção de 2015. Houve resistência política estadual às deliberações oriundas do Governo Federal, inclusive com a criação de um programa próprio para compra de alimentos de agricultores familiares, o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS). Mas mesmo este Programa não foi aplicado

e o Governo de São Paulo não vinculou suas ações aos interesses dos agricultores familiares do Estado.

Gráfico 1 – Porcentagem de gastos com alimentos da agricultura familiar, Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e municípios paulistas, 2011 a 2017.



Fonte: FNDE (2019).

Quanto ao conjunto dos municípios paulistas, a adesão foi crescente ao A14 até 2015, quando se gastaram 25,8% dos recursos recebidos do FNDE para compra de alimentos de agricultores familiares. Os anos de 2016 e 2017, contudo, revelaram queda significativa neste percentual, indicando que a política não se encontra consolidada no Estado.

Considerando o tamanho dos municípios, a Tabela 8 mostra que não houve, em 2017, muita diferença no cumprimento do A14 de acordo com as faixas populacionais, com exceção de São Paulo, único município acima de 10 milhões de habitantes. Neste caso, foram gastos apenas 7,8% dos recursos recebidos do FNDE com os agricultores familiares. Depois de iniciar as compras em 2013, o percentual de atendimento do A14 pela cidade de São Paulo cresceu até 2015, atingindo 24%, próximo ao conjunto dos municípios paulistas, após caiu para 11%, em 2016 e voltou a cair em 2017.

Desta forma, os dois maiores potenciais compradores de alimentos da agricultura familiar, a SEESP e a cidade de São Paulo, não têm apresentado papel ativo na consolidação do A14. Uma provável explicação é que o interesse de empresas fornecedoras tradicionais para a AE é mais forte em manter acordos

comerciais com grandes clientes institucionais, o que as motivaria a exercer maior pressão para que não adiram ao A14.

Tabela 8 – Cumprimento do Artigo 14, de acordo com faixas populacionais, municípios de São Paulo, 2017.

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

Fonte: FNDE (2019).

Outra análise pode ser feita considerando os níveis de adesão dos municípios ao A14, conforme a Tabela 9. Percebe-se que quase 20% dos municípios paulistas nada compraram da agricultura familiar, em 2017, municípios estes que receberam 11,7% dos repasses do FNDE. Na faixa de até 10% de gastos com agricultores familiares encontravam-se 13,1% dos municípios paulistas, com porcentagem de repasse do FNDE bem mais alto, de 32,1%, pois o município de São Paulo aí se encontra. Praticamente, um terço (32,3%) dos municípios paulistas se recusou a aplicar o A14 ou fizeram uma aplicação mínima, em 2017.

Tabela 9 – Distribuição dos municípios do estado de São Paulo de acordo com faixas de compras de alimentos dos agricultores familiares, 2017.

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

Fonte: FNDE (2019).

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

Talvez esta evidente divisão na adesão ao A14 pelas prefeituras paulistas esteja relacionada com a localização das mesmas, o perfil produtivo e o número de agricultores familiares presentes em sua área rural. No capítulo seguinte este ponto é retomado.

2.2 Comprometimento Institucional das Prefeituras com o Artigo 14

A aprovação e normatização do A14 trouxeram uma série de desafios aos gestores de prefeituras municipais. Um deles foi a mudança na forma de se realizarem as compras, antes escolhendo quem oferecesse o menor preço, atualmente, através de critérios diversos, que envolvem localização, organização e situação social dos fornecedores. Outro decorre das mudanças no cardápio e na confecção da AE, a partir da suposição que os agricultores familiares ofereçam outros produtos, além dos tradicionalmente usados, e com menor grau de processamento, exigindo maior tempo de trabalho aos serviços municipais de AE. Por fim, pensando em uma atuação mais ousada das prefeituras, pode-se pensar que se fizeram necessárias ações de capacitação, estímulo à documentação e mesmo de fomento à produção dos agricultores familiares locais.

Em pesquisa realizada pelo próprio FNDE (PNAE, 2010), os desafios apontados pelos gestores da AE para atender a nova legislação foram em ordem decrescente: organização dos agricultores, dificuldade de logística, falta de formação dos atores envolvidos, ausência do PAA no município, falta de documentação dos agricultores, desconfiança dos mesmos em relação ao poder público, inexistência de agricultura familiar no local, estruturas inadequadas nas escolas e falta de articulação entre gestores e agricultores.

Estudos no estado de São Paulo (BACCARIN *et al.*, 2011; SOUZA, 2012) destacam que para os gestores municipais, a nova forma de aquisição pública de alimentos impôs a necessidade de se proceder adaptações significativas na execução do PNAE. Entre elas, a mudança no cardápio, com aumento da presença de produtos *in natura*. Também teve que se adotar maior flexibilidade, levando em conta que a produção agrícola pode sofrer efeitos do clima e tem caráter sazonal.

Grande parte das prefeituras, tradicionalmente, vinha organizando suas compras de produtos da alimentação escolar através de licitações das quais participavam empresas fornecedoras especializadas, no mais das vezes, de produtos com considerável grau de processamento, quando não misturas contendo

mais de um produto de origem agrícola. Exemplos típicos são as bebidas lácteas achocolatadas, arroz com carne seca, sucos já preparados e açucarados, bolachas etc. A nova legislação torna necessária a adaptação dos serviços municipais de alimentação escolar, como o aumento da manipulação e do processamento dos produtos originários da agricultura familiar, como algumas frutas e produtos de origem pecuária, de forma que possam ser consumidos pela população estudantil.

O desconhecimento sobre a produção da agricultura familiar local, as dúvidas sobre como elaborar uma CP a dificuldade na hora de fazer as especificações dos alimentos, a carência de diálogo com outros setores da administração pública, entre eles, o de fomento à agricultura, a falta de pessoal e as limitações estruturais também são pontos limitantes do ponto de vista do gestor, segundo Souza (2012). Pontos que demonstram o quanto estruturar as aquisições públicas via CP é um processo gradual e que precisa de constantes reavaliações e adaptações.

Em estudos mais recentes (BACCARIN *et al*, 2015, 2016), envolvendo além de São Paulo, os estados do Paraná e Santa Catarina, foi constatado que o conhecimento da legislação e sua aplicação melhoraram pelas prefeituras municipais, mas ainda permaneciam dificuldades de integração entre os diversos setores administrativos envolvidos. Entre 2011 e 2014, aumentou a porcentagem de gastos com produtos da agricultura familiar, dando-se preferência aos produtos vegetais *in natura* e produzidos localmente. Os preços pagos, de forma geral, não estavam acima daqueles registrados em mercados atacadistas ou varejistas, mas se mostravam mais remuneradores do que os preços ao produtor, ou seja, recebidos pelos agricultores nos mercados convencionais.

Em várias prefeituras percebeu-se que o setor jurídico e o de compras colocaram-se contrariamente à dispensa de concorrência de preços (BACCARIN *et al*, 2017), de forma que muitas CP vieram a público sem que o preço dos produtos estivesse fixado, para que não se ferisse a Lei de Licitações. Julga-se que esta interpretação e atitude são indevidas, mesmo porque no Brasil se pratica, desde há muito, a Política de Garantia de Preço Mínimo, previamente fixado pelo Governo para que se realize a operação de Aquisição do Governo Federal (AGF), por exemplo. O PAA, mais recentemente, foi na mesma direção e suas seis modalidades baseiam-se em preços previamente fixados. O A14 tomou isto por base e inovou, estabelecendo outros critérios, que não o preço, para a concorrência entre os agricultores participantes, de caráter geográfico, social e organizativo.

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

A análise das CP permite verificar se alguns quesitos das compras estão adequados às condições dos agricultores familiares. No Quadro 1 apresenta-se uma interpretação de várias características de 182 CP de 2015, 295 CP de 2016 e 355 CP de 2017, de prefeituras de São Paulo, coletadas por Sicchieri (2020) e interpretadas pelo mesmo autor e por Baccarin et al (2020).

Quadro 1 – Características das Chamadas Públicas de Prefeituras Municipais de São Paulo, 2015 a 2017.

Periodicidade de Entrega – Em 30% das CP este item não estava especificado; em 45%, exigia-se entrega semanal, de acordo com a perecibilidade de grande parte dos produtos vegetais comprados; em 17% exigia-se entrega entre duas a cinco vezes/semana, o que traz maiores custos de transporte; no restante a entrega era solicitada uma ou duas vezes por mês.
Unidades de Recebimento – 12% das CP não traziam esta informação; em 54% pedia-se entrega em um único local; em 34% a entrega deveria ser ponto a ponto, em todas as escolas, o que aumenta muito o custo de transporte dos produtos.
Origem do Produto (presença na CP) – Em 44% das CP pediam-se produtos de origem animal e em 94%, vegetal. A soma é maior que 100%, pois uma mesma CP pode solicitar os dois tipos de produtos.
Origem do Produto (porcentagem dos itens) – 96,5% dos itens solicitados eram de origem vegetal e apenas 3,5% de origem animal. Isto é adequado às condições dos agricultores familiares, pois as exigências sanitárias dos produtos animais são mais difíceis de serem atendidas por pequenas unidades, o leite precisa ser pasteurizado ou uperizado (longa vida) e a carne precisa ser frigorificada.
Grau de processamento – 90% dos itens solicitados eram <i>in natura</i> , 5% com mínimo grau de processamento e 5% com médio e alto grau de processamento. Há adequação aos agricultores familiares, com dificuldades em investir em máquinas de processamento. Ademais, revela-se adequação das CP em termos nutricionais, pois os produtos <i>in natura</i> e com mínimo grau de processamento são, na quase totalidade, FLV.
Registro do Preço – houve aprimoramento ao longo dos anos, em 2015, 25% das CP não traziam informações sobre o preço a ser pago, o que caiu para 10%, em 2017. As prefeituras aumentaram sua adequação ao A14, que estipula que não deva haver concorrência de preços entre os agricultores familiares.

Fonte: BACCARIN et al (2020).

Em resumo, as CP das prefeituras municipais de São Paulo, de maneira geral, revelaram-se adequadas às condições dos agricultores familiares nos três anos considerados e no caso do registro de preço houve uma melhoria, dando continuidade ao ocorrido em anos anteriores. Baccarin et al (2017) informam que,

em 2012, apenas 27,4% das CP apresentavam o preço a ser praticado, valor que passou para 37,2%, em 2013.

Três anos antes, a avaliação feita por Baccarin *et al* (2017) sobre as características das CP era menos favorável do que a de 2020.

“Constaram-se importantes deficiências na execução do Artigo 14. Parte significativa das chamadas públicas apresenta lacunas, não informando a periodicidade e locais de entrega e os preços a serem pagos. Ao mesmo tempo, observou-se que entre os produtos requeridos predominam os de origem vegetal e *in natura*, o que condiz com as dificuldades dos agricultores fornecerem produtos processados, especialmente de origem animal, com maiores exigências sanitárias [...]” (BACCARIN *et al*, 2017, p. 259).

A questão da fixação do preço merece ser mais bem discutida. Pode-se argumentar que ao se fazer isto, o poder público gastaria mais e compraria menos produtos em relação a uma situação em que houvesse concorrência de preços entre os participantes do certame de compra. O contra argumento é que os preços são fixados em nível do atacado ou varejo local e que nas licitações tradicionais são eles que acabam por serem praticados. Em uma situação ideal, a prefeitura municipal não gasta mais e, ao mesmo tempo, paga preço melhor ao agricultor, pois a compra é direta, sem intermediários, a não ser das organizações dos agricultores.

Não se deve menosprezar que a fixação de preços mais remuneradores pode estimular ações oportunistas por parte de agentes econômicos. Tanto o PAA como o PNAE não estão isentos disto, tendo-se registrado algumas fraudes, em que os beneficiários forjaram a condição de agricultor familiar ou a produção orgânica. Também se tem constatado que algumas associações e cooperativas que participam das compras públicas de alimentos acabam por não repassar aos seus associados/cooperados os valores adicionais recebidos, neste caso se comportando como os agentes tradicionais que atuam na comercialização de produtos agrícolas, conforme expõe Baccarin, *et al* (2017, p.111):

Convém reforçar a percepção de 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 procurar-se comercializar produtos não originários da agricultura familiar, mas comprados em centrais de abastecimento, por exemplo.

Um caso específico de ação oportunista que acabou resultando em processos jurídicos em São Paulo envolveu a Cooperativa Orgânica da Agricultura Familiar (COAF), prefeituras paulistas e o Governo do Estado. No único ano, 2015, em que a SEESP apresentou dispêndios significativos com o A14 (vide Gráfico 1), dos R\$ 16,76 milhões gastos com associações e cooperativas de agricultores familiares, R\$ 11,40 milhões (68%) foram direcionados à COAF (FNDE, 2019). Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo analisou este gasto e de vários municípios paulistas com a COAF, julgando-os indevidos, pois remuneravam a venda forjada de suco de laranja orgânico produzido por agricultores familiares. O Relatório Final, publicado em 2016, sugeriu o indiciamento de 20 pessoas (ALESP, 2016).

Não é simples evitar as ações oportunistas, mas elas seriam menores se houvesse efetivo controle social em relação à execução do PNAE. Aliás, nas experiências bem sucedidas no Brasil, verifica-se a partilha da gestão pública com a sociedade, com participação do CAE e outros, como o de Desenvolvimento Rural. Os conselhos municipais se constituiriam como espaços propícios para o diálogo, providenciando o encontro entre os diversos atores, o que, além de limitar os desvirtuamentos, permitiria avançar em relação à superação das barreiras colocadas no nível do marco regulatório do Estado (TRICHES, 2015).

2.3 Limites do Artigo 14 como Indutor de Desenvolvimento Local

Recuperando a afirmação da Introdução, a relação entre compras públicas para AE e o desenvolvimento local tem sido nominada na literatura de HGSEF. Mercados agrícolas de determinadas regiões apresentam frágil desenvolvimento e poderiam ser estimulados através da compra institucional local de seus produtos alimentícios, em substituição àqueles comprados fora da região. Além da injeção de recursos públicos localmente, tal prática contribuiria para melhorar a qualidade nutricional da AE, e de aprendizado dos alunos, supondo que se troque a aquisição de produtos ultraprocessados por produtos *in natura*.

Mesmo que se considere esta concepção como correta, deve-se questionar qual a efetiva capacidade das compras públicas alterarem a renda dos agricultores familiares e trazerem ganhos significativos à economia da região. Para tanto, deve-se considerar os problemas intrínsecos à legislação, ou os limites internos, bem

como os limites externos, inerentes à realidade social e geográfica em que a legislação tenta se estabelecer.

Sob o ponto de vista individual, as mudanças na legislação caminharam na direção de propiciarem maior renda para dado agricultor, associação ou cooperativa. No início cada agricultor podia receber R\$ 9 mil/ano, considerando todas as EE do PNAE; a partir de 2015, o limite passou a ser de R\$ 20 mil/ano para cada EE (FNDE, 2009, 2015). Em tese, a renda possível de ser recebida, anual e individualmente, elevou-se para o valor máximo que define o agricultor como familiar, no geral, R\$ 360 mil/ano. Multiplicando-se este valor pelo número de seus integrantes, obtém-se o limite para as associações e cooperativas.

Tais mudanças resultaram em benefícios àqueles agricultores familiares com maior capacidade produtiva e mais organizados, em detrimento dos mais pobres e com dificuldade de se articularem com várias EE, algumas vezes relativamente distantes de seus locais de produção. É de se esperar que aqueles agricultores aumentaram seu interesse em participar do PNAE, fato mais expressivo ainda no caso de associações e cooperativas.

Para o conjunto dos agricultores familiares, Baccarin *et al* (2011) calcularam que, em 2010, se todas as prefeituras e o Governo Estadual de São Paulo cumprissem minimamente o A14, o valor total dispendido corresponderia a 3,1% da renda da agricultura familiar do Estado. Valor não desprezível, portanto, mas que dependeria de se atender plenamente a legislação federal, além de não se adquirir alimentos em outros estados, exigindo um compromisso político que, como se viu, não foi assumido, pelo menos até 2017.

Outra forma de verificar o alcance do A14, para 2014, foi proposta por Baccarin *et al* (2017), com resultados apresentados na Tabela 10. Grande parte das prefeituras de São Paulo, cumprindo os 30% do A14 e gastando R\$ 20.000,00/ agricultor, beneficiaria pequeno número deles. Observa-se que 77,1% delas apenas conseguiriam comprar de até 10 fornecedores, revelando pequena capacidade de intervenção na renda dos agricultores familiares. Apenas uma prefeitura, do município de São Paulo, conseguiria atender mais de 1.000 agricultores, exatamente 1.422, bem acima daqueles existentes em sua área territorial.

No caso da SEESP, sob os mesmos parâmetros, seus gastos poderiam contemplar 2.001 agricultores familiares. No total, Estado e municípios poderiam atender 9.610 agricultores, em 2014, equivalentes a 6,4% dos 151.015

estabelecimentos da agricultura familiar no estado de São Paulo, registrados no Censo 2006 (IBGE, 2012).

Tabela 10. Municípios em faixas de acordo com número de agricultores atendíveis pelo Artigo 14, São Paulo, 2014.

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

Fonte: BACCARIN et al (2017). *Oito dos 645 municípios paulistas não estão relacionados, por não receberem repasses do FNDE.

Outra inferência da Tabela 10 é que os grandes municípios, obviamente com muitos alunos, são os mais atrativos para os agricultores familiares realizarem suas vendas. De acordo com Corá e Belik (2012), as 100 maiores prefeituras brasileiras (1,7% do total) recebiam cerca de 30% dos recursos de AE repassados aos municípios, 36 delas localizadas em São Paulo.

Continuando a questionar a capacidade do consumo local ser indutor de crescimento local, pode-se lançar mão de análises feitas por Gonçalves (2018) e Gonçalves e Baccarin (2018). Eles estudaram os efeitos do PNAE sobre duas regiões deprimidas em São Paulo, uma delas o Território da Cidadania Pontal do Paranapanema (Pontal), composto por 32 municípios, com população de 508.703 habitantes (1,4% do Estado), com a principal cidade, Presidente Prudente, registrando 207.619 habitantes e uma distância de mais de 600 Km da Macro Metrópole de São Paulo (MMSP)¹. Outro tipo de território é o Território da Cidadania Vale do Ribeira (Ribeira), localizada ao lado da MMSP, com 25 municípios, 443.231 habitantes (1,1% do Estado), 54.261 moradores de Registro, sua maior cidade (IBGE, 2011).

Em 2014, do total repassado pelo FNDE para AE no Ribeira, o conjunto de seus municípios gastou 28% com alimentos provenientes da agricultura familiar, enquanto no Pontal tal porcentagem alcançou 34%. Esta região usou 98% dos recursos relativos ao A14 comprando de agricultores do próprio território, enquanto

¹ A Macro Metrópole é composta pela Grande São Paulo mais as regiões metropolitanas de São José dos Campos, Baixada Santista, Sorocaba e Campinas.

no Ribeira esta porcentagem foi de 77%. Portanto, usaram localmente a maior parte dos recursos, de forma mais expressiva no Pontal.

Por outro lado, no mesmo ano, apenas um agricultor familiar do Pontal vendeu para a AE de outra região, em contrato de meros R\$ 3,26 mil. Enquanto isto, no Ribeira 22 fornecedores familiares, cooperativas ou associações na quase totalidade, venderam R\$ 3.364,20 mil (mais de 1.000 vezes a mais que no Pontal) para municípios fora da região. Somando vendas no território e externas, os agricultores do Pontal arrecadaram R\$ 3.247,81 mil, praticamente tudo na área do território, e os do Ribeira receberam R\$ 5.499,04 mil, 61,2% de fora do território.

Ao considerarmos o valor total das vendas em 2014, notamos uma inversão no resultado de nossa análise, posto que, o Ribeira teve melhor desempenho. Este fato pode ser associado a duas coisas, sua proximidade com grande concentração de alunos, matriculados na MMSP e seu perfil produtivo mais favorável.

O Pontal, embora possua grande concentração de assentamentos, tem sua produção muito marcada pela bovinocultura de corte e cana-de-açúcar gerenciada por grandes agricultores. No Ribeira se localiza a maioria da produção de banana do Estado, em grande parte cultivada por pequenos agricultores. Aliás, das vendas externas do Ribeira através do A14, 75% foram de banana, praticamente tudo para AE da MMSP (GONÇALVES, 2018).

As análises e evidências acima parecem indicar que o consumo de determinada região nem sempre consegue afetar expressivamente a renda dos seus agricultores e o desenvolvimento local, com os mesmos precisando contar com rendas recebidas de territórios mais populosos.

Outra questão diz respeito à estrutura produtiva da região considerada. O desenvolvimento recente da agricultura de São Paulo tem restringido a produção de alimentos por pequenos produtores, como mostram os dados dos censos agropecuários (IBGE, 1998, 2019). Entre 1996 e 2017, a área com cana-de-açúcar passou de 2,1 milhões para 4,8 milhões de hectares (ha), crescimento de 128%. Tomando-se apenas a área com lavouras, reflorestamento e pastagem (excluindo matas naturais e área não aproveitada), a cana, em 1996, ocupava 14% deste total, outras lavouras mais reflorestamento, 25% e pastagem, 61%. Em 2017, esses percentuais tinham passado, respectivamente, para 35%, 31%, 34%, mostrando grande diminuição da participação da área de pastagem, pequeno crescimento de outras lavouras (devido à soja) e reflorestamento e intenso aumento da cana.

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

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

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

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

Como o ocorrido no Brasil, entre os censos agropecuários de 2006 e 2017, houve diminuição do número de agricultores familiares em São Paulo. Na primeira

data, eles eram 151.015 (70% do total de estabelecimentos) e ocupavam área de 2,5 milhões ha (15% da área total), diminuindo para 122.555 (65%) e 2,1 milhões ha (13%), em 2017 (IBGE, 2012, 2019). Não se deve perder de vista, todavia, que em algumas regiões paulistas, a presença da agricultura familiar é mais significativa, como no Vale do Ribeira, em que há exploração da bananicultura, e em torno da Região Metropolitana de São Paulo, com expressiva produção de hortigranjeiros.

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

Outro ponto a destacar é o nível de organização dos agricultores, medido pelo número de cooperativas e associações, que facilitam o acesso a programas públicos, mesmo porque o agricultor tem sua maior parte do tempo dedicada às lides agrícolas. Embora isto seja uma barreira a considerar, evidências apontam que ela é superável e, no caso em estudo, as compras institucionais do PNAE e do PAA estimularam a criação de associações e cooperativas de agricultores familiares em São Paulo. Mas é bom que se diga que, não raramente, essas instituições acabam por agir como meros intermediários na comercialização dos produtos dos agricultores familiares, que não participam nem influenciam, de fato, nas suas ações e seus resultados (BACCARIN, 2017). Algo semelhante foi constatado por Bueno (2014) ao pesquisar cooperativas da região de Sorocaba (SP).

Gonçalves (2018) destaca que as compras institucionais, primeiro do PAA e depois do PNAE, estimularam a criação e maior estruturação de associações e cooperativas de agricultores familiares no Ribeira. Várias das associações/cooperativas passaram a atuar em rede, montaram um entreposto na Grande São Paulo e fizeram investimento para melhor acondicionar e transportar da produção de seus associados, cobrando uma taxa de administração próxima a 15% do preço do produto.

As organizações atraem mais facilmente os bananicultores em momentos de forte oferta, em que os preços dos contratos para AE revelam-se vantajosos. Nos momentos de escassez de banana, com preços de mercado em alta, os agricultores apresentam maior resistência para entregar seu produto às associações/cooperativas, dificultando o cumprimento dos contratos de AE.

Uma leitura desta realidade, entre outras possíveis, é que os bananicultores não interpretam as organizações como algo das quais eles se sintam donos ou administradores. É mais um intermediário que, no caso em questão, consegue oferecer melhor remuneração pela banana em momento de abundância de produção. Em outros casos estudados, nem sequer teve-se a certeza de que os melhores preços da AE eram repassados aos associados/cooperados (BACCARIN *et al*, 2017).

Reafirmando alguns pontos, pode-se dizer que a composição da produção agrícola e o número e condição social dos agricultores familiares de determinada região implicam em diferentes efetividades do A14. Também pode-se afirmar que apenas o consumo local, para regiões com baixa população, não garante que seus agricultores tenham aumento expressivo de renda através da venda para AE.

3 ARTIGO 14 NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE RIBEIRÃO PRETO

Antes da aplicação do A14 pelas prefeituras da RARP, propriamente dita, julga-se importante caracterizar o território de estudo, em especial sua estrutura fundiária e produtiva agrícola.

3.1. Estrutura Agrária da Região Administrativa de Ribeirão Preto

O Censo Agropecuário de 2017 traz importantes informações dos estabelecimentos agropecuários da RARP. Um deles diz respeito ao uso do solo agrícola, conforme a Tabela 11. Dos 661.208 ha, a cana-de-açúcar ocupava área de 353.293 ha, mais de quatro vezes que a área de outras lavouras e também de pastagens. Jaboticabal aparecia com a maior área de cana-de-açúcar, acima de 43 mil ha, havendo outros três municípios com mais de 25 mil ha com esta lavoura.

Tabela 11 – Uso da área dos estabelecimentos agropecuários, municípios e RARP, 2017, em hectares.

Município	Cana	Outras Lavouras	Pastagens	Matas e Florestas	Outros Usos	Total
Altinópolis	17.381	12.014	10.465	32.253	2.904	75.017
Barrinha	7.244	-	-	851	464	8.559
Brodowski	8.691	1.086	3.285	2.469	525	16.056
Cajuru	15.143	5.606	12.420	10.875	4.799	48.843
Cássia dos Coqueiros	2.173	3.676	4.880	2.554	467	13.750
Cravinhos	19.585	1.746	2.538	2.886	561	27.316
Dumont	8.423	843	9	575	211	10.061
Guariba	18.758	301	43	1.095	568	20.765
Guataporã	13.683	691	1.116	5.826	1.975	23.291
Jaboticabal	43.189	13.528	3.580	2.785	2.008	65.090
Jardinópolis	26.919	2.865	1.791	3.223	1.408	36.206
Luiz Antônio	25.295	1.865	2.476	10.347	3.152	43.135
Monte Alto	9.587	9.236	4.396	2.444	1.059	26.722
Pitangueiras	26.427	2.655	640	3.147	1.451	34.320
Pontal	16.907	397	131	257	256	17.948
Pradópolis	10.007	765	820	2.125	850	14.567
Ribeirão Preto	19.991	3.263	691	1.150	1.250	26.345
Santa Cruz Esperança	2.888	239	962	2.691	190	6.970
Santa Rosa Viterbo	8.514	1.314	2.899	6.257	1.357	20.341
Santo Antônio Alegria	2.069	5.428	8.832	6.104	1.064	23.497
São Simão	15.425	1.354	3.243	16.220	4.728	40.970
Serra Azul	8.741	739	528	2.953	683	13.644
Serrana	5.358	2.722	6.156	3.352	803	18.391
Sertãozinho	19.263	1.308	1.441	1.469	1.550	25.031
Taquaral	1.632	2.388	-	307	46	4.373
Total	353.293	76.029	73.342	124.215	34.329	661.208

Fonte: IBGE (2019).

Deve-se destacar um problema metodológico contido na Tabela 11, bem como nas 13 e 14. Acontece que a Região Administrativa não é uma região usada

pelo IBGE e para obter seus valores tem que agregar os dados de seus diversos municípios. O problema é que em nível municipal é muito comum que o IBGE mantenha algumas informações em sigilo, por resultarem de no máximo três estabelecimentos agropecuários. Na Tabela 11, a área total dos estabelecimentos soma 661.208 ha, abaixo da área efetiva coletada pelo IBGE, de 716.888 ha (IBGE, 2019). Nas tabelas 13 e 14, a subestimativa do total de área é ainda maior.

A Tabela 12 mostra a importância porcentual da cana-de-açúcar. Em toda a região, ela representava pouco mais que a metade da área dos estabelecimentos. Em apenas três municípios, a cana-de-açúcar usava até 25% da área, em sete, de 25% a 50%, em oito, de 50% a 75% e em sete, usava acima de 75% da área dos estabelecimentos agropecuários. Em alguns municípios, como Dumont, Barrinha, Guariba e Pontal, a cana-de-açúcar, praticamente, usava toda área produtiva dos estabelecimentos agropecuários, restando pouco espaço para outras atividades agrícolas e pecuárias.

Tabela 12 – Municípios da RARP, classificados pela importância da área de cana-de-açúcar, em ordem crescente, 2017.

Município	%	Município	%
Santo Antônio Alegria	8,8	Serra Azul	64,1
Cássia dos Coqueiros	15,8	Jaboticabal	66,4
Altinópolis	23,2	Pradópolis	68,7
Serrana	29,1	Cravinhos	71,7
Cajuru	31,0	Jardinópolis	74,3
Monte Alto	35,9	Ribeirão Preto	75,9
Taquaral	37,3	Sertãozinho	77,0
São Simão	37,6	Pitangueiras	77,0
Santa Cruz Esperança	41,4	Dumont	83,7
Santa Rosa do Viterbo	41,9	Barrinha	84,6
Brodowski	54,1	Guariba	90,3
Luiz Antônio	58,6	Pontal	94,2
Guatapará	58,7	Total	53,4

Fonte: IBGE (2019).

Retomando a questão do território como representação do poder econômico e social, pode-se dizer que a importância da lavoura canavieira no uso do solo da RARP guarda correspondência com o poder que seus agricultores, bem como os usineiros de cana exercem na região, em específico sobre as prefeituras municipais.

Na Tabela 13 vê-se que os estabelecimentos até 100 ha (pequenos) representavam 85,3% do número e apenas 21,6% da área, os de 100 a 1.000 ha (médios), 12,9% do número e 43,4% da área, enquanto os acima de 1.000 ha

(grandes) eram apenas 1,8% do total de estabelecimentos e detinham 35,1% da área.

Tabela 13 – Distribuição do número e área dos estabelecimentos agropecuários por faixas de área, RARP, 2017.

Município	0 a 100 ha		100 a 1.000 ha		mais 1.000 ha		Total	
	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área
Altinópolis	194	7.050	80	24.650	8	13.655	282	45.355
Barrinha	13	144	7	1.969	2	-	22	2.113
Brodowski	119	2.355	32	8.328	2	-	153	10.683
Cajuru	630	13.034	99	26.824	5	4.426	734	44.284
Cássia Coqu.	292	6.678	27	5.528	1	-	320	12.206
Cravinhos	69	1.570	37	13.146	6	17.779	112	32.495
Dumont	165	3.586	12	4.397	1	-	178	7.983
Guariba	69	672	9	1.491	4	-	82	2.163
Guataporá	159	2.579	8	1.638	2	-	169	4.217
Jaboticabal	198	5.458	92	24.903	11	36.752	301	67.113
Jardinópolis	175	3.175	51	15.328	5	-	231	18.503
Luiz Antônio	31	604	13	3.043	7	4.878	51	8.525
Monte Alto	447	10.626	47	8.969	2	-	496	19.595
Pitangueiras	188	3.934	27	4.919	7	-	222	8.853
Pontal	38	1.054	8	1.487	4	13.831	50	16.372
Pradópolis	217	2.400	1	-	1	-	219	2.400
Ribeirão Preto	622	2.333	21	3.660	6	19.262	649	25.255
Santa C. Esp.	48	994	13	2.326	2	-	63	3.320
Santa R.Viterbo	239	5.171	28	4.274	4	10.717	271	20.162
Santo A. Alegria	455	10.729	44	8.121	3	3.696	502	22.546
São Simão	207	2.545	36	9.914	7	19.137	250	31.596
Serra Azul	120	1.234	12	2.937	4	4.774	136	8.945
Serrana	15	-	3	-	1	-	19	-
Sertãozinho	113	2.700	22	4.867	4	-	139	7.567
Taquaral	34	948	7	1.475	1	-	42	2.423
Total	4.857	91.573	736	184.194	100	148.907	5.693	424.674
Total %	85,3	21,6	12,9	43,4	1,8	35,1	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2019).

Um simples passar de olhos pela Tabela 13 mostra que a grande subestimativa na área dos estabelecimentos está na faixa acima de 1.000 ha; em 14 dos 25 municípios a área destes estabelecimentos deixou de ser divulgada pelo IBGE. Supondo que 90% da subestimativa estejam nesta faixa e 5% em cada uma das outras duas, pode-se estabelecer um novo padrão de distribuição da área regional, provavelmente muito mais próximo da realidade. Neste caso, os estabelecimentos pequenos deteriam 14,8% da área regional, os médios, 27,7%, e os grandes, mais da metade, ou seja, 57,1%.

Tomando como município típico da região o de Jaboticabal, que não apresenta falta de informação em nenhuma faixa de área e com 66,4% da área dos estabelecimentos agropecuários ocupados com cana-de-açúcar obtém outra informação da distribuição da posse da terra local. Neste município apenas 8,1% da área estariam sob o controle de estabelecimentos pequenos, 37,1%, de médios e 54,8% sob o domínio de grandes.

Não se estaria errando em dizer que, no geral, a área da RARP é majoritariamente controlada por pequeno número de agricultores com áreas muito extensas e ocupadas, predominantemente, com cana-de-açúcar.

A Tabela 14 também traz bastante subestimativas, com a área total ultrapassando, por pouco, 500 mil ha. As outras formas (comodato, ocupação, assentamento) têm pequena importância na RARP. Já o arrendamento e parceria representam quase 30% da área dos estabelecimentos agropecuários da região.

Tabela 14 – Distribuição da área de estabelecimentos agropecuários, em hectares, por condição legal da terra, RARP, 2017.

Município	Própria		Arrendada/Parceria		Outras Formas		Total	
	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%
Altinópolis	54.469	95,6	2.480	4,4	0	0,0	56.949	100,0
Barrinha	0	0,0	889	100,0	0	0,0	889	100,0
Brodowski	9.504	81,4	2.172	18,6	0	0,0	11.676	100,0
Cajuru	40.641	72,2	15.023	26,7	651	1,2	56.315	100,0
Cássia Coqu.	12.290	100,0	0	0,0	0	0,0	12.290	100,0
Cravinhos	16.865	71,5	6.733	28,5	0	0,0	23.598	100,0
Dumont	6.938	71,5	2.760	28,5	0	0,0	9.698	100,0
Guariba	12.490	100,0	0	0,0	0	0,0	12.490	100,0
Guataporá	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	100,0
Jaboticabal	33.059	64,4	17.979	35,0	331	0,6	51.369	100,0
Jardinópolis	23.170	59,4	15.860	40,6	0	0,0	39.030	100,0
Luiz Antônio	18.792	100,0	0	0,0	0	0,0	18.792	100,0
Monte Alto	17.319	63,3	10.054	36,7	0	0,0	27.373	100,0
Pitangueiras	24.615	80,9	5.296	17,4	516	1,7	30.427	100,0
Pontal	5.987	32,0	12.745	68,0	0	0,0	18.732	100,0
Pradópolis	1.709	43,6	0	0,0	2.213	56,4	3.922	100,0
Ribeirão Preto	7.798	40,9	10.595	55,6	670	3,5	19.063	100,0
Santa C. Esp.	7.374	100,0	0	0,0	0	0,0	7.374	100,0
Santa R. Viterbo	14.027	73,7	5.015	26,3	0	0,0	19.042	100,0
Santo A. Alegria	20.128	90,8	2.044	9,2	0	0,0	22.172	100,0
São Simão	0	0,0	10.962	95,7	498	4,3	11.460	100,0
Serra Azul	13.270	64,4	6.773	32,9	573	2,8	20.616	100,0
Serrana	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	100,0
Sertãozinho	13.780	50,4	13.531	49,5	32	0,1	27.343	100,0
Taquaral	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	100,0
Total	354.225	70,8	140.911	28,1	5.484	1,1	500.620	100,0

Fonte: IBGE (2019).

Como informa Baccarin (2019) não se trata de parceria de pequenos agricultores tomada junto a grandes agricultores. São grandes agricultores, fornecedores e usineiros, que utilizam deste expediente para aumentarem o tamanho de seus estabelecimentos, sem a necessidade de aquisição de novas porções de terra. Em relação ao arrendamento, o contrato de parceria traz vantagem tributária ao seu concedente, o que lhe permite ceder a terra por valor mais baixo.

Na Tabela 15, observa-se que o maior número de estabelecimentos, 60,6% do total, é classificado como da agricultura familiar, enquanto os não familiares

seriam 39,4%. Entretanto, em termos de área, os não familiares controlam incríveis 93,1% da área total, restando apenas 6,9% para os familiares. Tal situação é muito mais restritiva do que a observada no Brasil e no total do estado de São Paulo.

Tabela 15 - Número de estabelecimentos e área da agricultura familiar e não familiar, RARP, 2017.

Municípios	Agr. Familiar		Agr. Não Familiar		Total	
	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área
Altinópolis	156	4.999	126	78.454	282	83.453
Barrinha	8	116	14	10.979	22	11.095
Brodowski	78	1.382	75	17.459	153	18.841
Cajuru	365	5.908	371	50.490	736	56.398
Cássia Coqueiros	221	4.175	99	9.695	320	13.870
Cravinhos	32	409	81	32.105	113	32.514
Dumont	116	1.813	62	7.957	178	9.770
Guariba	49	360	33	22.184	82	22.544
Guataporã	111	1.230	58	25.393	169	26.623
Jaboticabal	139	2.685	162	64.430	301	67.115
Jardinópolis	130	1.602	101	37.470	231	39.072
Luiz Antônio	21	204	34	45.318	55	45.522
Monte Alto	321	5.384	176	22.078	497	27.462
Pitangueiras	151	2.598	71	29.341	222	31.939
Pontal	22	269	28	18.467	50	18.736
Pradópolis	155	1.720	64	14.375	219	16.095
Ribeirão Preto	420	1.012	235	28.554	655	29.566
Santa C. Esp.	41	730	22	11.156	63	11.886
Santa R. Viterbo	194	3.145	77	20.060	271	23.205
Santo A. Alegria	363	6.564	139	17.470	502	24.034
São Simão	161	1.442	89	43.507	250	44.949
Serra Azul	105	721	31	19.901	136	20.622
Serrana	9	83	10	9.559	19	9.642
Sertãozinho	74	880	65	26.464	139	27.344
Taquaral	19	310	26	4.281	45	4.591
Total	3.461	49.741	2.249	667.147	5.710	716.888
Total %	60,6	6,9	39,4	93,1	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2019).

3.2. Uso da Terra e Rebanhos na Região Administrativa de Ribeirão Preto

Outra fonte de dados que traz informações sobre o uso da terra nos municípios é a Produção Agrícola Municipal (PAM), que apresenta, em relação ao Censo Agropecuário, a vantagem de trazer dados anuais de área, produção e valor da produção de diversas culturas. Na Tabela 16 observa-se que, a partir de 2012, a área de todas as lavouras consideradas cresceu na RARP, muito provavelmente pela perda de importância da área de pastagens.

A área com cana-de-açúcar também cresceu a partir de 2012, embora tenha mostrado leve queda em sua participação na área total. Em 2011, esta lavoura representava 88,8% da área colhida regional e, em 2017, mantinha uma participação

ainda de 86,3%. A implicação evidente é que sobra pouco espaço na estrutura produtiva regional para cultivo de alimentos.

Tabela 16 – Área colhida de agrupamentos de lavouras e participação na área total, em hectares, RARP, 2011 a 2017.

Ano	Item	Cana-de-açúcar	FLV/ Especiarias	Grãos	Outras Culturas	Total
2011	Área	494.251	14.517	33.018	14.586	556.372
	%	88,8	2,6	5,9	2,6	100,0
2012	Área	467.880	13.669	35.198	9.436	526.183
	%	88,9	2,6	6,7	1,8	100,0
2013	Área	472.215	14.187	33.962	15.063	535.427
	%	88,2	2,6	6,3	2,8	100,0
2014	Área	487.379	14.199	39.399	14.988	555.965
	%	87,7	2,6	7,1	2,7	100,0
2015	Área	498.859	16.512	38.399	15.536	569.306
	%	87,6	2,9	6,7	2,7	100,0
2016	Área	497.858	18.790	40.034	15.277	571.959
	%	87,0	3,3	7,0	2,7	100,0
2017	Área	514.476	18.254	48.392	15.166	596.288
	%	86,3	3,1	8,1	2,5	100,0

Fonte: IBGE (2021).

Nas FLV e especiarias, a participação na área alcançou o máximo em 2016, com 3,3%, merecendo destaque os cultivos de cebola e laranja. É importante apontar que no caso destes tipos de cultivos, as áreas diminutas costumam ser compensadas por produções relativamente altas por área. De qualquer forma, resta a impressão de que a oferta de alimentos daí oriunda é pequena diante da necessidade de abastecimento da RARP e de sua população escolar.

No caso dos grãos, a participação na área regional aumentou, mas é importante qualificar quais são estes produtos. Basicamente se resumem a três, amendoim, milho e soja, nenhum deles usado diretamente na alimentação escolar, a não ser na forma de derivados. No caso do amendoim, por ser de ciclo muito curto, seu cultivo se dá nas mesmas áreas de cana-de-açúcar, no interregno de meses entre eliminação de um antigo e o plantio de um novo canavial.

No caso de outras lavouras, sua área e participação na área total praticamente se mantiveram, entre 2011 e 2017. Quase que integralmente outras lavouras é composta pelo plantio de café, que ainda se mantém em municípios com maiores altitudes, como Altinópolis e Brodowski.

Em relação aos rebanhos pecuários, observa-se na Tabela 17 uma expressiva queda no número de animais no período considerado, de quase 40%. Tal

queda foi puxada pelo acontecido na avicultura, que, junto com a suinocultura, costuma ser explorada predominantemente por agricultores familiares. O número de suínos na região também se reduziu, de forma muito instável, com altos e baixos.

Tabela 17 – Efetivo dos rebanhos, em mil cabeças e índice, RARP, 2011 a 2017.

Ano	Bovinocultura		Suinocultura		Avicultura		Outros*		Total	
	Milcab	Índice	Milcab	Índice	Milcab	Índice	Milcab	Índice	Milcab	Índice
2011	159,6	100,0	19,3	100,0	8.203,6	100,0	46,0	100,0	8.428,8	100,0
2012	158,7	99,5	21,3	110,3	8.252,3	100,6	45,8	99,5	8.478,5	100,6
2013	158,7	99,4	9,1	47,1	7.796,6	95,0	70,0	152,1	8.034,6	95,3
2014	156,3	98,0	14,4	74,3	8.097,6	98,7	71,0	154,2	8.339,5	98,9
2015	167,4	104,9	15,7	81,3	3.369,3	41,1	50,6	109,9	3.603,1	42,7
2016	165,5	103,7	12,7	65,8	3.353,8	40,9	50,4	109,5	3.582,6	42,5
2017	184,6	115,7	17,4	90,0	4.980,6	60,7	55,1	119,8	5.238,0	62,1

Fonte: IBGE (2021). *Outros - equinos, ovinos, caprinos e codornas.

Os rebanhos que mais cresceram foram outros, embora continuem pouco expressivos, e a bovinocultura, sendo este o rebanho mais expressivo na região. Não há como confirmar numericamente esta informação, mas provavelmente não foi a bovinocultura de leite que apresentou crescimento, mas a de corte. Enquanto na primeira ainda se observa a presença da agricultura familiar, na segunda, desde sempre, predominam os grandes pecuaristas. Na região em estudo, muito provavelmente, trata-se do aumento do número de animais criados sob o confinamento e não em regime de pasto. Sabe-se que grupos usineiros e grandes fornecedores têm, como uma das formas de diversificação, a exploração de bovinos confinados, que usam relativamente pouca área e podem ter como um dos componentes de sua alimentação a própria cana-de-açúcar.

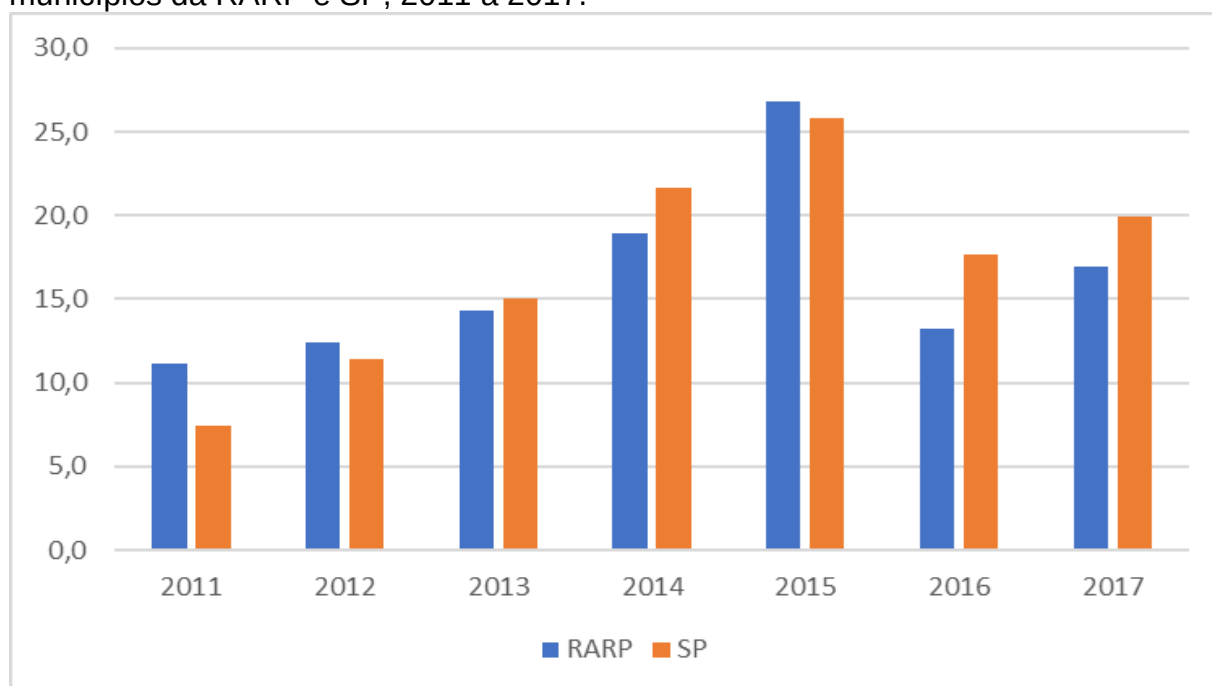
3.3. Cumprimento do Artigo 14 pelos Municípios da RA de Ribeirão Preto

Para uma melhor compreensão de como se desenvolve o cumprimento do artigo 14 na Região Administrativa de Ribeirão Preto, retomamos dois conceitos que estruturam essa discussão, o conceito de território aqui utilizado para demonstrar a disputa de poder na região, neste caso, constituindo-se em territórios do agronegócio e da agricultura familiar, onde a forma de ocupação da terra pela agropecuária, é fator de interferência na política econômica da região, como pode ser observado nos dados apresentados no item 3.1, demonstrando a importância e predominância da cultura canavieira no território da RARP, como ficou nítido principalmente na Tabela 16 que trata do uso da terra na RARP, onde em todos os anos aqui analisados a cultura canavieira ocupou um espaço sempre acima de 85%.

O outro conceito é referente aos circuitos curtos, que está implícito no artigo 14 e, em relação a região aqui estudada, mostra efeitos pouco produtivos no geral, posto que a maior parte das compras ocorrem em outras regiões do estado.

Sobre o cumprimento do A14, o Gráfico 2 e a Tabela 18 mostram o nível de cumprimento do A14 pelos municípios da RARP. No Gráfico 2 observa-se que, em relação ao conjunto de municípios do Estado, os da RARP tiveram execução do A14 semelhante, em três o percentual de execução da compra de produtos da agricultura familiar foi maior que do Estado todo, em quatro menor. Na média dos sete anos, os municípios da RARP gastaram 16,5% com a agricultura familiar, enquanto os do Estado gastaram pouco a mais, 17,5%. Em ambos os conjuntos de municípios, houve tendência de crescimento da execução do A14 até 2015, seguidos por dois anos de execução menor.

Gráfico 2 – Porcentagem de gastos com alimentos da agricultura familiar, municípios da RARP e SP, 2011 a 2017.



Fonte: FNDE (2019).

Pela Tabela 18 percebe-se que 14 municípios tiveram um cumprimento médio do A14 abaixo de 10%, com três deles jamais realizando compras de produtos da agricultura familiar. Outros oito municípios gastaram uma média entre 10% e 25% dos recursos do FNDE com agricultores familiares, estando nesta situação os dois maiores municípios da região, Ribeirão Preto e Sertãozinho. Apenas três municípios se aproximaram, na média, do cumprimento mínimo do A14, gastando mais de 25% com agricultores familiares, entre eles Jaboticabal, o terceiro maior em população da

região. Rigorosamente, apenas Jardinópolis cumpriu o A14, tomando a média de gastos no período 2011 a 2017.

Outra evidência da Tabela 18 é que houve muita instabilidade na execução do A14, ao longo dos anos. Em Jardinópolis, por exemplo, as compras da agricultura familiar representaram 37,3%, em 2015, caindo abruptamente para 3,3%, em 2016, e se elevando fortemente para 58,9%, em 2017. Em vários outros municípios flutuações deste tipo foram registradas, mostrando que a aplicação do A14 e, de forma mais geral, o apoio aos agricultores familiares, não conseguiu ganhar continuidade na ação das prefeituras municipais da RARP. Aparentemente, não se conseguiu estabelecer laços sólidos, em termos sociais e políticos, entre agricultores familiares e executivos municipais, de forma a garantir maior segurança e continuidade na execução do programa ora analisado.

Tabela 18 – Porcentagem de gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE, por ordem crescente do A14, RARP, 2011 a 2017.

Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Barrinha	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dumont	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guatapar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cássia dos Coqueiros	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,2
Cajuru	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	0,2
Pradópolis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	0,7
Taquaral	0,0	0,0	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	0,8
Luís Antônio	0,0	0,0	0,0	0,0	10,8	1,9	2,3	2,4
Pitangueiras	0,0	0,0	0,0	0,0	10,5	2,1	5,3	2,6
Serra Azul	6,6	16,1	3,4	2,3	0,0	0,0	3,5	4,4
Santa Cruz Esperança	0,0	0,0	0,0	14,7	1,8	6,3	0,0	4,5
São Simão	0,0	0,0	0,0	15,4	1,6	0,0	18,2	5,6
Brodowski	33,7	0,0	6,8	22,3	0,0	0,0	0,0	7,5
Santo Antônio Alegria	0,0	0,0	66,0	0,0	0,0	2,1	0,0	8,6
Altinópolis	0,0	0,0	2,5	30,6	21,4	4,5	14,1	10,7
Serrana	0,0	0,0	9,0	2,5	21,5	20,3	15,9	10,9
Cravinhos	0,0	0,0	1,2	27,5	51,6	21,0	5,5	15,5
Ribeirão Preto	25,3	16,4	20,2	21,9	33,2	15,5	7,6	19,3
Sertãozinho	0,0	23,4	25,0	2,5	37,2	15,8	37,2	20,4
Guariba	0,0	0,0	2,8	21,0	28,5	32,2	51,5	22,2
Monte Alto	6,2	12,4	12,0	44,3	42,3	8,5	33,9	23,4
Pontal	0,0	0,0	4,5	48,2	32,9	41,1	31,3	24,1
Jaboticabal	30,8	34,9	21,0	39,4	25,0	14,7	18,5	25,5
Santa Rosa Vterbo	20,8	24,2	49,4	26,0	39,9	6,1	15,9	26,5
Jardinópolis	24,1	34,1	17,9	25,1	37,3	3,3	58,9	31,7
Região	11,1	12,4	14,3	18,9	26,8	13,2	16,9	16,5

Fonte: (BRASIL, 2019g).

3.4. Nível de Processamento dos Alimentos Adquiridos

Analisar o nível de processamento, dentro do escopo desta dissertação, serve para uma avaliação, ainda que indireta, da qualidade nutricional da AE e da possibilidade de participação de agricultores familiares. Produtos *in natura* ou com processamento mínimo tendem a ter valor nutricional maior e serem mais facilmente produzidos por agricultores familiares do que aqueles com alto grau de processamento.

Nas prestações de contas dos municípios ao FNDE de 2011 e 2012 não existem informações suficientes para se trabalhar este item. Assim, a análise fica restrita para o período 2013-17. Na Tabela 19 observa-se que os gastos com a agricultura familiar cresceram até 2015, caíram em 2016 e voltaram a crescer em 2017, embora sem atingir o máximo de 2015.

Tabela 19 – Compras de produtos da agricultura familiar, de acordo com o grau de processamento dos produtos, em mil reais, RARP, 2013 a 2017

Grau Proces.	2013		2014		2015		2016		2017	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
In natura	1.419	62,0	2.250	76,2	2.566	55,4	1.945	79,8	3.306	100,0
Mínimo	693	30,3	672	22,8	1.673	36,1	463	19,0	0,0	0,0
Médio	47	2,0	30	1,0	288	6,2	31	1,3	0,0	0,0
Alto	129	5,6	0,0	0,0	107	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	2.287	100,0	2.952	100,0	4.634	100,0	2.439	100,0	3.306	100,0

Fonte: FNDE (2020).

Em termos do tipo de produto comprado, os *in natura* predominaram a todo momento, alcançando 100%, em 2017. Em segundo lugar vieram os com grau de processamento mínimo, revelando que critérios sociais e nutricionais foram levados em conta. Os produtos com alto grau de processamento sequer foram comprados em três dos cinco anos considerados.

3.5. Tipo e Origem dos Fornecedores para Alimentação Escolar

A Tabela 20 revela que os agricultores organizados em cooperativas venderam um pouco mais que a metade da venda total para AE para os municípios da RARP, entre 2011 e 2017. Em seguida, apareciam as associações, com próximo a 40% das vendas. Individualmente, os agricultores venderam tão somente 8,9% dos produtos da agricultura familiar.

Tabela 20 – Venda por tipo e região do agricultor, em mil reais, RARP, total de 2011 a 2017.

Venda por Tipo de Agricultor			Venda por Região do Agricultor		
Tipo	Venda	% Venda	Região	Venda	% Venda
Individual	1.658,1	8,9	RARP	4.730,4	25,3
Associação	7.210,8	38,6	ESP	12.311,2	65,8
Cooperativa	9.831,7	52,6	OutEst	1.659,0	8,9
Total	18.700,6	100,0	Total	18.700,5	100,0

Fonte: FNDE (2020).

Em relação às cooperativas, 24 delas venderam para a AE da RARP, mas uma delas, com sede no município vizinho de Bebedouro, foi responsável por 49,6% do total dessas vendas. A segunda colocada, do município de Serrana, integrante da RARP, ocupou o distante segundo lugar, com 9,4% das vendas. A cooperativa com maiores vendas sofreu processos posteriores, que questionaram tanto a natureza orgânica que dizia possuir como sua representação de agricultores familiares, conforme relato anterior do item 2.2.

Quanto à origem dos agricultores e organizações fornecedoras para AE, 65,8% eram de fora da RARP, mas de outros municípios de São Paulo, alguns muito próximos como Restinga, Motuca e Bebedouro. Apenas 8,9% das compras foram realizadas fora do Estado, todas de cooperativas do Rio Grande do Sul.

A concepção de fortalecer o desenvolvimento local, implícito no Artigo 14, mostrou pouca efetividade na RARP, pois tão somente próximo a 25% das compras foram realizadas junto a agricultores locais.

3.6. Execução do Artigo 14 por município da RARP

As tabelas de 21 a 31 mostram as compras por tipo e localização do agricultor dos onze municípios da RARP que executaram o A14 acima de 10%, na média de 2011 à 2017, começando por aquele com menor até o de maior execução, conforme Tabela 18.

O primeiro município analisado é Altinópolis, Tabela 21, que não promoveu compras nos anos de 2011 e 2012. De 2013 a 2015, o valor das compras cresceu, até alcançar R\$ 89,9 mil. Em 2016, os gastos com agricultores familiares caíram bastante e se elevaram em 2017, sem recuperar o valor de 2015, contudo.

Tabela 21 – Compras pelo Artigo 14 do município de Altinópolis, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0,0	0,0	10,5	70,1	39,2	20,7	47,5	187,9
Agricultores de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	37,9	0,0	0,0	37,9
Cooperativas de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	12,8	0,0	0,0	13,5	26,3
Cooperativas de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,0	0,0	10,5	82,9	89,9	20,7	61,0	264,9

Fonte: FNDE (2020).

O Município deu preferência a agricultores individuais localizados na própria RARP, que forneceram 70,9% de todas as compras públicas executadas. Outros tipos de agricultores participantes foram os organizados em cooperativas da RARP ou de outros estados.

A tabela 22 demonstra as aquisições feitas pelo município de Serrana não ocorrendo nos dois primeiros anos. Houve aumento progressivo entre 2013 e 2015 no valor das compras, mas nos dois anos seguintes houve queda progressiva. Não houve compras de agricultores individuais e 96% das compras foram das cooperativas da RARP e o restante de associações da mesma região.

Tabela 22 – Compras pelo Artigo 14 do município de Serrana, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	0,0	0,0	52,8	142,3	206,0	175,3	158,6	735,0
Cooperativas de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações da RARP	0,0	0,0	25,8	3,6	0,0	0,0	0,0	29,3
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,0	0,0	78,6	145,9	206,0	175,3	158,6	764,3

Fonte: FNDE (2020).

O próximo município analisado é Cravinhos, Tabela 23, também sem compras nos dois primeiros anos não ocorreram compras. Depois elas aumentaram entre 2013 e 2015, caíram daí até 2017. As compras foram feitas exclusivamente de associações, 71,7% da RARP.

Tabela 23 – Compras pelo Artigo 14 do município de Cravinhos, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações da RARP	0,0	0,0	5,8	125,3	271,5	5,0	0,0	407,6
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	123,5	37,2	160,7
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,0	0,0	5,8	125,3	271,5	128,6	37,2	568,4

Fonte: FNDE (2020).

A Tabela 24 mostra que o município de Ribeirão Preto apresentou uma compra expressiva já em 2011. Isto pode estar relacionado tanto a uma decisão da prefeitura local, como a maior intenção de agricultores familiares em fornecerem produtos para a cidade mais populosa e com mais alunos da região. Com exceção de 2012, o valor das compras cresceu até 2015 e nos anos seguintes teve queda considerável.

Não foram realizadas compras de agricultores individuais e se deu preferência para associações e cooperativas de fora da RARP, ainda que do estado de São Paulo. Estas duas organizações foram responsáveis por 92,2% das compras feitas por Ribeirão Preto. O município pouco colaborou com o desenvolvimento local, não dando preferência a seus agricultores.

Tabela 24 – Compras pelo Artigo 14 do município de Ribeirão Preto, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	196,4	82,3	280,8
Cooperativas de outras regiões SP	741,2	616,1	426,3	289,1	1.134,6	45,1	0,0	3.252,4
Cooperativas de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	204,5	204,5
Associações da RARP	0,0	0,0	3,0	0,0	1,7	0,0	0,0	4,7
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	498,1	765,5	615,1	657,1	198,2	2.734,0
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	741,2	616,1	927,4	1.056,7	1.751,4	898,6	484,9	6.476,4

Fonte: FNDE (2020).

Ao se analisar o município de Sertãozinho, Tabela 25, observa-se que não houve compras no ano de 2011 e depois o movimento foi muito errático; o volume de compras foi relativamente alto em 2012 e 2013, caiu muito em 2014, aumentou consideravelmente em 2015, novamente caiu em 2016 e se recuperou em 2017.

Revela-se um comportamento não regular da prefeitura local, o que traz insegurança aos agricultores fornecedores para a alimentação escolar.

Tabela 25 – Compras pelo Artigo 14 do município de Sertãozinho, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	329,6	329,6
Cooperativas de outras regiões SP	0,0	327,3	382,6	38,8	313,2	46,5	99,1	1.207,5
Cooperativas de outros estados	0,0	90,5	111,0	0,0	342,9	319,8	0,0	864,2
Associações da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	199,8	199,8
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,0	417,9	493,6	38,8	656,1	366,3	628,5	2.601,2

Fonte: FNDE (2020).

Neste município as cooperativas de outras regiões foram responsáveis por 46,4% das compras seguidas por cooperativas de outros estados com 33,2%, enquanto as compras dentro da RARP representaram 12,6%. Observa-se que a maior parte das compras ocorreu junto a agricultores de fora da região analisada.

O município de Guariba não apresentou compras em 2011 e 2012. Entre 2013 e 2017 houve crescimento constante e expressivo nas compras. O município apresentou maior diversidade de fornecedores, com importantes aquisições de agricultores individuais da RARP e de outras regiões de São Paulo. As cooperativas de outras regiões foram responsáveis por 57,4% das compras, seguida pelas associações de outras regiões com 15,5%. Por sua vez, as compras dentro da região estudada representam 20,5% das compras, destas 10,8% são de agricultores individuais da RARP.

Tabela 26 – Compras pelo Artigo 14 do município de Guariba, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0,0	0,0	0,0	37,7	36,6	0,0	40,2	114,5
Agricultores de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	20,0	20,0	0,0	28,8	68,8
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	0,0	0,0	18,0	20,9	29,2	29,2	0,0	97,2
Cooperativas de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	16,6	117,6	199,0	273,7	606,8
Cooperativas de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	37,0	0,0	0,0	127,6	164,6
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,0	0,0	18,0	132,2	203,3	228,2	475,3	1.056,9

Fonte: FNDE (2020).

Em relação a Monte Alto, Tabela 27, observam-se compras em todos os anos estudados, com crescimento de 2011 a 2015, queda em 2016 e, novamente,

crescimento em 2017. Até 2015, com exceção de 2014, priorizaram-se compras junto a agricultores individuais da RARP, provavelmente do próprio município de Monte Alto, cujo perfil produtivo é marcado pela maior presença de agricultores familiares e diversificação produtiva. Bruscamente, isto deixou de acontecer em 2016 e 2017, ocasionando uma ruptura entre prefeitura e agricultores locais, cujo motivo não se conhece.

Tabela 27 – Compras pelo Artigo 14 do município de Monte Alto, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	31,1	66,9	20,3	120,4	176,9	0,0	0,0	415,7
Agricultores de outras regiões SP	0,0	1,1	0,0	0,0	32,3	0,0	0,0	33,4
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas de outras regiões SP	0,0	0,0	54,6	147,6	79,5	67,6	249,6	598,8
Cooperativas de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	31,1	68,0	74,9	268,0	288,7	67,6	249,6	1.047,9

Fonte: FNDE (2020).

No balanço de todos os anos, as cooperativas foram responsáveis por 57,1% das vendas, enquanto os agricultores individuais por 42,8%, destes 39,7% eram agricultores da RARP, demonstrando que o município tem (ou teve) boa atuação com agricultores da região.

Conforme Tabela 28, Pontal não comprou em 2011 e 2012 da agricultura familiar e a partir de 2014 apresentou volume de compras entre R\$ 230 mil e R\$ 320 mil, significativos pelo tamanho do município. Em um único ano, houve compra de agricultores individuais, da própria RARP. Deu-se preferência às compras junto a associações de outras regiões de São Paulo, que receberam o equivalente a 59,9% dos gastos da prefeitura local. Houve também compras significativas de cooperativas e, especialmente, de associações da RARP, que juntas foram responsáveis por 37,1% das vendas para a prefeitura de Pontal.

Tabela 28 – Compras pelo Artigo 14 do município de Pontal, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	33,5	0,0	0,0	33,5
Agricultores de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	88,2	0,0	0,0	88,2
Cooperativas de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações da RARP	0,0	0,0	31,6	285,0	10,6	0,0	0,0	327,2
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	32,2	105,3	304,1	230,0	671,5
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,0	0,0	31,6	317,3	237,5	304,1	230,0	1.120,5

Fonte: FNDE (2020).

Conforme Tabela 29, o município de Jaboticabal apresentou compras da agricultura familiar em todos os anos, ainda que com oscilações consideráveis. O maior volume de compra foi registrado em 2014 e o menor em 2016. Houve compras de agricultores individuais, em especial da RARP, houve compra de cooperativas, estas de outras regiões de São Paulo e houve compras de associações, da RARP e de outras regiões do Estado, neste caso com muito maior intensidade. De fato 86,7% das compras do município foram realizadas junto a estas últimas organizações.

O município de Santa Rosa de Viterbo, de pequeno tamanho populacional, teve o segundo melhor desempenho regional quanto ao cumprimento do A14. A Tabela 30 mostra que houve compras em todos os anos, de forma crescente até 2013, queda em 2014, crescimento em 2015, nova queda em 2016 e novo aumento em 2017, uma trajetória muito instável, portanto.

Tabela 29 – Compras pelo Artigo 14 do município de Jaboticabal, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0	0	0	37,22	0	0	64,49	101,72
Agricultores de outras regiões SP	0	0	0	0	0	0	10,97	10,97
Agricultores de outros estados	0	0	0	0	0	0	0	0
Cooperativas da RARP	0	0	0	0	0	0	0	0
Cooperativas de outras regiões SP	65,50	0	7,98	28,90	0	0	0	102,38
Cooperativas de outros estados	0	0	0	0	0	0	0	0
Associações da RARP	0	0	0	0	1,53	0,94	36,90	39,37
Associações de outras regiões SP	214,86	319,54	232,70	335,67	272,48	168,80	124,31	1.668,4
Associações de outros estados	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	280,36	319,54	240,68	401,80	274,01	169,74	236,67	1.922,8

Fonte: FNDE (2020).

Santa Rosa chegou próximo à Guariba quanto à diversificação de fornecedores. As cooperativas tiveram a maior participação, com 68,3% das

compras, apenas 25,7% de cooperativas da RARP. As compras ocorridas dentro da região estudada representam 57,4%, 9,1% de agricultores individuais.

Tabela 30 – Compras pelo Artigo 14 do município de Santa Rosa de Viterbo, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0,0	35,0	0,3	0,0	0,0	0,0	29,0	64,2
Agricultores de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	0,0	52,3	36,0	14,4	48,7	6,7	23,9	181,9
Cooperativas de outras regiões SP	0,0	0,0	110,4	77,5	43,6	0,0	12,8	244,3
Cooperativas de outros estados	0,0	0,0	15,8	0,0	31,2	9,5	0,0	56,5
Associações da RARP	74,8	0,0	26,3	0,0	40,4	0,7	17,3	159,6
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	74,8	87,3	188,8	91,9	163,9	16,9	82,9	706,5

Fonte: FNDE (2020).

Pela Tabela 31, observa-se que no município de Jardinópolis uma tendência de crescimento das compras de 2011 a 2017, com exceção de 2013 e 2016. Este foi o pior ano da série e 2017, o melhor. As cooperativas representam 97,9% das compras do município, sendo 17,2% da região, 46,8% de outras regiões de São Paulo e 33,9% de outros estados.

O município com melhor desempenho relativo do A14 na RARP colaborou pouco com o aumento das rendas de seus agricultores, apenas 17,2% de suas compras foram feitas localmente, em nenhum momento de agricultores individuais.

No geral, pode-se observar que a maior parte das compras realizadas foram através das cooperativas e destas as de outras regiões predominaram. Depois vieram as compras das associações, que também tiveram a maior parte de suas compras de associações de outras regiões. Não houve compras de agricultores individuais.

Tabela 31 – Compras pelo Artigo 14 do município de Jardinópolis, por tipo e localização dos agricultores, em mil reais, 2011 a 2017.

Venda por tipo de Agricultor	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agricultores da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultores de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cooperativas da RARP	20,6	27,4	35,7	52,0	97,0	0,0	0,0	232,8
Cooperativas de outras regiões SP	98,7	165,7	77,8	93,9	134,7	14,4	47,5	632,7
Cooperativas de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	459,1	459,1
Associações da RARP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações de outras regiões SP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associações de outros estados	0,0	0,0	0,0	0,0	27,2	0,0	0,0	27,2
Total	119,3	193,1	113,5	145,9	258,9	14,4	506,6	1.351,7

Fonte: FNDE (2020).

A partir dos dados apresentados nos onze municípios aqui analisados, podemos observar características comuns, como a maior parte das compras foram realizadas de cooperativas e associações de outras regiões do estado. Desta forma, no que se propõe o A14, tendo implícita a ideia de fortalecimento dos circuitos curtos agroalimentares, quando busca priorizar a compra de alimentos para alimentação escolar de agricultores familiares do próprio município, melhorando a renda destes e fortalecendo a economia local, observamos que região ainda deixa muito a desejar.

Outra questão observada é que apesar das oscilações, houve crescimento na maioria dos municípios até 2015, bem como, na maioria destes, houve queda a partir de 2016 e mesmo, em alguns casos tendo crescimento em 2017, não conseguiram retomar o valor gasto nas compras com alimentação escolar através do PNAE realizada em 2015, demonstrando uma instabilidade na execução do programa na região.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob diversos critérios, a execução do Artigo 14 da Lei do PNAE, mostrou-se mais desfavorável na Região Administrativa de Ribeirão Preto do que na Região Sudeste e no estado de São Paulo, que, por sua vez, apresentaram um desempenho mais precário que a o restante do País.

Muitas evidências apontam que a grande importância da lavoura canavieira na RARP, contribuiu para aquele desempenho negativo. Em primeiro lugar, porque a expansão da área com cana-de-açúcar limitou a área com outras atividades agropecuárias. Em segundo, porque a exploração canavieira vem promovendo concentração fundiária, limitando o espaço dos agricultores familiares. O número e a área destes na RARP é bem menor do que o observado no Estado, que já é reduzido em relação ao Brasil todo.

Observamos assim, uma disputa pelo uso do território, posto que o setor sucroalcooleiro na RARP possui uma grande predominância, interferindo fortemente no uso da terra, desta forma, prejudicando o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar na região. Este fato, pode ser observado através dos dados apresentados como, por exemplo, o maior número de estabelecimentos agropecuários ser da agricultura familiar, porém, em relação a sua área em hectares representa 6,9% do total, enquanto que estabelecimentos não familiares ocupam 93.1%. Em relação a área dos estabelecimentos agropecuários, os estabelecimentos até 100 hectares ocupam apenas 21,6% da área total dos estabelecimentos, enquanto acima de 1.000 hectares ocupam 35,1%, e ao considerarmos uso da área dos estabelecimentos agropecuários, conforme tabela 11, 53,4% da área é ocupada por cana, enquanto outras lavouras representam apenas 11,4%.

Estes dados demonstram a força e influência do setor sucroalcooleiro na região, e como este pode ser um fator limitante para o crescimento da agricultura familiar e assim, um dificultador na execução adequada do A14 na RARP.

Apenas um município da RARP cumpriu o Artigo 14, no período de 2011 a 2017, gastando pouco acima de 30% na compra de produtos da agricultura familiar. Mas, mesmo neste caso, houve muita instabilidade na execução dos gastos. Outros dois municípios gastaram entre 25% e 30%, oito, entre 10% e 25% e 14 dispenderam tão somente entre 0% e 10% dos recursos recebidos do FNDE comprando alimentos de agricultores familiares, incluindo três que jamais

executaram o A14. Somado à queda de execução do A14 após 2015 e às flutuações dos percentuais de compra ano a ano, demonstrando instabilidade na ação, estes resultados indicam que a política esteve muito longe de se mostrar consolidada na Região.

No que se refere ao tipo de produto comprado, predominaram os com nenhum ou pouco processamento, indicando a adequação a aspectos nutricionais e capacidade de produção dos agricultores familiares. Neste caso, apenas se reproduziu algo que vem sendo constatado em outras regiões do Brasil.

Houve grande predominância das organizações de agricultores familiares, associações e cooperativas, nas vendas para as prefeituras. Individualmente, os agricultores familiares tiveram participação de menos de 10% nestas vendas. Em princípio, não se pode considerar a participação de forma coletiva como negativa, até pelo contrário. Contudo, ao saber que a principal cooperativa fornecedora das prefeituras regionais sofreu acusações de forjar a condição de representante de agricultores familiares e da produção orgânica, aquela predominância aparenta ter sido desfavorável.

Aproximadamente 1/4 dos gastos das prefeituras para AE foi feito junto a agricultores familiares da RARP, menos de 10%, em outros estados e predominaram as compras de agricultores familiares de outras regiões de São Paulo. A intenção de se promover o desenvolvimento local, fazendo circular localmente os recursos recebidos do FNDE se efetivou, portanto, muito parcialmente.

Deixou-se de analisar as vendas possíveis de agricultores familiares da RARP para prefeituras de outras regiões. Contudo, supõe-se que mesmo que esta lacuna fosse superada, isto não mudaria a avaliação mais geral do estudo. Não se conseguiu quebrar, de forma consistente, as barreiras econômicas e políticas, impostas pelo território canavieiro de Ribeirão Preto às ações públicas que propugnam por um desenvolvimento rural mais inclusivo e democrático.

Provavelmente, há casos isolados de sucesso, que não foram analisados neste trabalho. Mas, de maneira geral, permanece a impressão de que não se conseguiu criar um novo pacto entre prefeituras e agricultores familiares locais, que significasse maior integração dos mesmos no PNAE, de forma específica, e em políticas públicas, de forma ampla.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ CASTAÑO, Luz Stella *et al.* Metodología para la evaluación alimentaria y nutricional desde una perspectiva de equidad. *Revista de Evaluación de programas y políticas públicas*, v. 5, p. 35-62, 2015.

ANJOS, F. S. dos; CALDAS, N. V. A dinâmica dos canais curtos de comercialização: o caso do Projeto Campagna Amica na Itália. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF v. 32, n. 3, p. 771-792, dez 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922017000300771&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 jan. 2020.

AUBRY, C.; KEBIR, L. Shortening food supply chains: a means for maintaining agriculture close to urban areas? The case of the French metropolitan area of Paris. *Food Policy*, v. 41, p. 85-93, aug. 2013.

BACCARIN, G. J.; ALEIXO, S. S.; SILVA, P. B. D.; 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 (ES). *Anais [...]* Brasília, DF: SOBER, 2012.

BACCARIN, J. G. *et al.* 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. Relatório de pesquisa CNPq não publicado em posse do autor. 2015.

BACCARIN, J. G. *et al.* 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. Relatório de pesquisa CNPq não publicado em posse do autor. 2016.

BACCARIN, J. G.; TRICHES, R. M.; TEO, C. R. P. A.; Silva, D. B. P. Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 55, n. 1, p. 103-122, 2017.

BATALHA, M. O.; FILHO, H. M. de S. (org.). *Gestão Integrada da Agricultura Familiar*. São Carlos: EdUFSCar, 2005. 359 p.

BEVILAQUA, K.; TRICHES, R. M. Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos agricultores familiares. *In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE*

SISTEMAS DE PRODUÇÃO (SBSP), 10., 2014, Foz do Iguaçu. *Anais eletrônicos [...]* Pelotas: SBSP, 2014. Disponível em: [http://sbspanais.com.br/uploads/artigos/Resumo%20\(113\).pdf](http://sbspanais.com.br/uploads/artigos/Resumo%20(113).pdf). Acesso em: 26 fev. 2019.

BEZERRA, O. M. P. A. *et al.* Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 335-342, mai./jun. 2013.

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; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Dados da Agricultura Familiar. Brasília, DF: FNDE, c2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução 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 União*, Brasília, DF, 08 abril 2015. Seção 1, p. 21.

CAMARGO, R. A. L; BACCARIN, J. G; SILVA, D. B. P. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. *Revista Temas de administração Pública*, Araraquara-SP, v. 8, n. 2, p. 149-173, 2013.

CAMARGO, R. A. L; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. Mercados Institucionais para a Agricultura Familiar e Soberania Alimentar. *Revista NERA*, Presidente Prudente, v. 19, n. 32, p. 34-55, 2016. Edição especial.

CERON, A. O.; GERARDI, L. H. O. Geografia Agrária e metodologia de pesquisa. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 1., 1978, Salgado. *Anais [...]* Salgado: UFS, 1978, p. 20-35. [Textos Básicos para Discussão].

CHAFFOTTE, L.; CHIFFOLEAU, Y. Vente directe et circuits courts: évaluations, définitions et typologie. *Cahiers de l'Observatoire CROC*, Montpellier, n. 1-2, p. 1-8, fev.-mar. 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E POR UM DESENVOLVIMENTO NUTRICIONAL, 3., 2007, Fortaleza. Por um Desenvolvimento Nutricional Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Conferência... Fortaleza: Rede Internacional em Defesa do Direito de Alimentar – International Baby Food Action Network, 2007.

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. 104 p.

CUNHA, W. A. da; FREITAS, A. F. de; SALGADO, R. J. dos S. F. Efeitos dos programas governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, DF, vo. 55, n. 3, p. 427-444, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320032017000300427#aff1. Acesso em: 04 ago. 2019.

DAROLT, M. R. *et al.* Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 1-22, abr./jun. 2016.

ELIAS, D. O meio técnico-científico-informacional e a reorganização do espaço agrário nacional. In: MARAFON, G. J.; RUA, J.; RIBEIRO, M. A. *Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2007. p. 49-66.

ELIAS, D. Reestruturação produtiva da agropecuária e novas regionalizações no Brasil. In: ALVES, V. E. L. (org.). *Modernização e regionalização nos cerrados do centro-norte do Brasil*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.

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

FRIEDMANN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: BELIK, L; MALUF, R. S. *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: UNICAMP, 2000. p.1-22.

GOODMAN, D. Espaço e lugar nas redes alimentares alternativas: conectando produção e consumo. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (org.). *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2017. p. 59-79.

GUZZATTI, T. C.; SAMPAIO, C. A. C.; TURNES, V. A. Novas relações entre agricultores familiares e consumidores: Perspectivas Recentes No Brasil E Na França. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v. 16, n. 3, p. 363-375, 2014.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., São Paulo, 2005. *Anais [...]*. São Paulo: USP, 2005.

HESPAANHOL, R. A. M. *Produção familiar: perspectivas de análise e inserção na microrregião geográfica de Presidente Prudente*. 2000. 254 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Rio Claro, 2000.

IBGE. *Cidades@*. Rio de Janeiro, c2017. v. 4.423. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14 maio 2019.

EIA. INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. *Estatística da produção paulista*. São Paulo: IEA, 2020. Disponível em:

http://ciagri.iea.sp.gov.br/nia1/subjetiva.aspx?cod_sis=1&idioma=1. Acesso em: 05 fev. 2019.

KAC, G.; VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, G. A transição nutricional e a epidemiologia da obesidade na América Latina. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, p. 4-5, 2003.

KAGEYAMA, A; HOFFMANN, R. *Pobreza, segurança alimentar e saúde no Brasil*. Campinas: Fundação Economia de Campinas, 2007.

KNEAFSEY, Moya *et al.* Cadeias curtas de abastecimento alimentar e sistemas alimentares locais na UE. Um ponto da situação de suas características socioeconômicas. **Relatórios científicos e de política do JRC**, v. 123, p. 129, 2013.

LAMARCHE, H. *A agricultura Familiar: comparação internacional*. Campinas: Unicamp, 1993.

LEFF, E. Produtividade ecotecnológica: o surgimento de um conceito, suas implicações e aplicações para o desenvolvimento sustentável. Revisão da Bioeconomia, v. 2, n. 1, p. ?, 2019.

LEITE, S. (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade /UFRGS, 2011.

LEVY COSTA, R. B. *et al.* Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003). *Revista de Saúde Pública*, v. 39, p. 530-540, 2005.

MACHADO, P. M. de O. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 23, n. 12, p. 4153-4164, 2018a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320182311.28012016>. Acesso em: 18 jun. 2019.

MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, p. 424-438, 2000.

MARSDEN, T. Theorising food quality: some key issues in understanding its competitive production and regulation. In: HARVEY, M.; MCMEEKIN, A.; WARDE, A. (ed.). *Qualities of food*. New York: Palgrave, 2004. p. 129-155.

MENDES, J. T. G.; PADILHA JUNIOR, J. B. *Agronegócio: uma abordagem econômica*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

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. 25, n. 11, p. 2039-2049, nov. 2010.

MÜLLER, A. L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Programa Nacional de Alimentação escolar. Brasília, DF: [s.n.], 2010. 30 p. [Relatório de Consultoria].

OLIVEIRA, J. A. *Políticas públicas para agricultura familiar: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado de São Paulo, Brasil*. 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, Rio Claro (SP), 2016.

PERICO, R. E. Identidade e território no Brasil. 1. ed. Brasília, IICA, 2009.

PIERRI, M. C. Q. M.; VALENTE, A. L. E. F. (2015) A feira livre como canal de comercialização de produtos da agricultura. *In: CONGRESSO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL*, 53., Alagoas, 2015. Anais [...]. Brasília, DF: SOBER, 2015

PIPAME. Économie sociale et solidaire: la filière des circuits courts alimentaires. *Études Économiques*, cidade, v. ?, p. ?, 2017.

PEREZ-CASSARINO, J. *A construção de mecanismos alternativos de mercados no âmbito da Rede Ecovida de Agroecologia*. 2012, 478 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

PLOEG VAN DER, J. D.; RENTING, H. ; BRUNORI, G. ; KNICKEL, K. ; MANNION, J.; MARSDEN, T.; DE ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E.; VENTURA, F. Desenvolvimento rural: das práticas e políticas à teoria. *Sociologia Rural*, v. 40, p. 391–408, 2000.

PLOEG, J. D. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008. (Coleção Estudos Rurais).

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMBO, A. G.; POZZEBOM, L.; VON DENTZ, E. Circuitos curtos de comercialização e novos usos do território: considerações sobre o PNAE e as feiras livres. *Revista Grifos*, v. 28, n. 46, p. 9-26, 2019.

RENTING, H.; MARSDEN, T.; BANKS, J. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environment and Planning*, v. 35, p. 393-410, 2003.

ROSSETTI, F. X.; SILVA, M. V. da; WINNIE, L. W. Y. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 912–923, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8647528>. Acesso em: 12 dez. 2020.

SANTOS, Milton *et al.* O papel ativo da geografia: um manifesto. *Revista Território*, v. 5, n. 9, p. 103-109, 2000.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SÃO PAULO. *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Merenda*. São Paulo: Assembleia Legislativa Do Estado De São Paulo (ALESP), 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/com4372.pdf> Acesso em: 14 de dezembro de 2019.

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

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-936, abr. 2013.

SCARABELOTTI, M.; SCHNEIDER, S. As cadeias agroalimentares curtas e desenvolvimento local: Um estudo de caso do município de Nova Veneza, SC. *Revista Faz Ciência*, v. 15, n. 20, p. 101-130, 2012.

SCHNEIDER, S.; FERRARI, D. L. Cadeias curtas, cooperação e produtos de qualidade na agricultura familiar: o Processo de Relocalização da Produção Agroalimentar em Santa Catarina. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, v. 17, n. 1, p. 56-71, 2015. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/DADOS-ESTATISTICO-2017-CENSO-ESCOLAR-Estado.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

SOARES, F. V. *et al.* *Structured demand and smallholder farmers in Brazil: the case of PAA and PNAE*. Brasília, DF: IPC/WFP, 2013.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de et al. (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SPROESSER, R. L. Gestão estratégica do comércio varejista de alimentos. In: BATALHA, M. O. (coord.). *Gestão Agroindustrial – GEPAI – Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. cap. 5, p. 241-289.

TRICHES, R. M. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. 2010. 296 f. Tese (Doutorado em Agronomia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. *Revista NERA*, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. *Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 66-106, abr. 2012.

TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. *Segurança alimentar e nutricional*, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.

WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, p. 17-32, out. 2005. Edição Especial.

VILLA REAL, L. C.; SCHNEIDER, S. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa alimentação escolar. *Estudo e Debate*, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 57-79, 2011. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/125/200>. Acesso em: 12 dez. 2020.