

# Raízes

v.36, n.2, jul-dez/2016

## POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DE NOVOS MERCADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: ANALISANDO O CASO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

---

Walter Belik, Armando Fornazier

---

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é avaliar como o município de São Paulo tem progredido nas aquisições de alimentos junto à agricultura familiar para abastecer escolas locais. A metodologia compreende revisão bibliográfica e de documentos, bem como a consulta a administradores públicos. Os resultados mostraram que, devido a controvérsias legais, anos se passaram antes que o município começasse a realizar aquisições junto aos agricultores. Embora o requisito mínimo obrigatório para a aquisição ainda não tenha sido atingido, avanços significativos foram feitos nos últimos anos. A Prefeitura de São Paulo, atualmente, realiza compra direta de organizações da agricultura, incluindo aquelas oriundas de programas de reforma agrária e agricultores familiares do Estado de São Paulo. No entanto, os desafios permanecem e o município tem procurado um melhor diálogo com as organizações, a fim de superá-los.

Palavras-chave: Mercados Institucionais; Alimentação Escolar; Agricultura Familiar.

## PUBLIC POLICY AND THE CONSTRUCTION OF NEW MARKETS TO FAMILY FARMS: ANALYZING THE CASE OF SCHOOL MEALS IN SAO PAULO, BRAZIL

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to assess how the municipality of São Paulo has progressed in buying from family farmers to supply local schools. Methodology comprises bibliography and document revision as well as consultation with public officers. Results show that, due to legal controversies, years had elapsed before the municipality began procuring; however, significant advancements were made in recent years even though the mandatory minimum acquisition requirement has not yet been attained. The mayoralty, currently, purchases directly from farming organizations, including those originating from land reform programs and family farmers from state of São Paulo. Nonetheless, challenges remain and the municipality has sought to a dialogue better with organizations in order to overcome them.

Keywords: Institutional Markets; School Feeding; Family Farming.

---

Professor Titular, Instituto de Economia, Universidade de Campinas (IE/UNICAMP), Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: walterbelik@gmail.com.

Professor Adjunto da Faculdade de Agronomia e Veterinária, Universidade de Brasília (FAV/UnB). Brasília, DF, Brasil. E-mail: armandouenf@yahoo.com.br.

---

## INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira é mundialmente conhecida pela produção de alimentos e matérias-primas que abastecem os mercados nacionais e internacionais. No que diz respeito ao mercado interno, a agricultura familiar desempenha um papel relevante para o desenvolvimento do país e tem uma política pública específica (Brasil, 2006). Nesse sentido, a aprovação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, que não só reconheceu a agricultura familiar como uma atividade específica, mas também admitiu as condições de financiamento diferenciadas para a produção, comercialização e investimento (BRASIL, 1996), foi um grande avanço.

Com o PRONAF, além de condições de crédito específicas, foram implementadas outras medidas em benefício da agricultura familiar, tais como o apoio ao suprimento do mercado institucional de alimentos. Em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado com vistas à aquisição de alimentos para a doação a organizações sociais e constituição de estoques estratégicos (BRASIL, 2003). As ações destinadas a abastecer os mercados institucionais com alimentos da agricultura familiar foram expandidas em 2009 através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), quando foi estabelecido por lei que um mínimo de 30% da subvenção federal para a alimentação escolar para estados e municípios deveria ser gasto com esse segmento (BRASIL, 2009). No Brasil, as refeições servidas nas escolas públicas são gratuitas e os estados e municípios, responsáveis pela implementação do PNAE, recebem subvenções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), gerido pelo Ministério da Educação (MEC). Em 2014, o PNAE atendeu 42,2 milhões de estudantes com orçamento de 3,7 bilhões de reais (FNDE, 2015), quando foram colocados efetivamente à disposição dos agricultores familiares, nos termos da Lei Federal 11.947 de 2009, um total de 1,1 bilhão de reais.

O objetivo deste trabalho é avaliar a evolução do programa de contratação pública que visa interligar agricultura familiar e alimentação escolar no município de São Paulo. O fato de que ele é o município mais populoso do Brasil, com uma grande demanda para a alimentação escolar justifica a escolha desse estudo de caso. A metodologia compreende revisão bibliográfica sobre os mercados institucionais, pesquisa documental sobre os programas relevantes, análise de chamadas públicas emitidas e contratos firmados, bem como consultas a agentes públicos responsáveis pela condução do programa municipal por intermédio de correspondência eletrônica.

### 1. AGRICULTURA FAMILIAR E MERCADOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL

Mesmo antes do estabelecimento de uma política pública específica, a utilização de compras públicas de agricultores familiares foi discutida por muitos anos. Em 2001, o Programa Fome Zero, proposto pelo então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, toma como exemplo a promoção da produção de alimentos e padrões de consumo mais saudáveis por meio da melhoria e a expansão dos programas de alimentação escolar (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Dois anos mais tarde, a criação do PAA se apresenta como uma das primeiras medidas tomadas nesse sentido, ocorrida durante o primeiro mandato de Lula (BRASIL, 2003). Em função dos resultados alcançados pelo PAA, outros países adotaram o modelo implantado no Brasil, associando política de segurança alimentar a incentivos para a redução da pobreza rural. Em 2009, o PNAE estabelece, através de disposição legal (Lei 11.947), a utilização mínima de 30% dos recursos federais repassados para estados e municípios para a alimentação escolar com destinação obrigatória para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, expandindo com isso o mercado institucional para a Agricultura Familiar (BRASIL, 2009).

No Brasil, as refeições servidas nas escolas públicas são gratuitas. Estados e municípios, responsáveis pela implementação do PNAE, recebem repasses do FNDE, gerido pelo MEC, que possui como uma das finalidades atuar na alimentação escolar.

O programa de alimentação escolar brasileiro começou na década de 1950 como uma campanha de fornecimento de alimentos para as escolas do Rio de Janeiro em apenas alguns dias do ano escolar. Os produtos utilizados nas refeições eram provenientes de doações de leite e cereais do governo dos Estados Unidos. Naquele período, programas como “Alimentos Para a Paz” ou “Aliança para o Progresso” faziam a doação de excedentes agrícolas como parte do esforço para ganhar a simpatia dos países em desenvolvimento durante a Guerra Fria. O programa também foi uma parte fundamental da política agrícola dos Estados Unidos, pois a retirada dos excedentes permitiu a sustentação dos preços nos mercados nacional e internacional.

Após a abertura política brasileira, a nova Constituição de 1988 transformou o programa pontual de distribuição de alimentos nas escolas em um direito universal que passou a ser acompanhado também de ações públicas como o transporte de estudantes, doação de material escolar e assistência à saúde. Estabelece a lei, no entanto, que a alimentação escolar é um dever de todos os entes federativos (União, Estados e Municípios), o que abre espaço para que os alimentos providos pela Federação tenham apenas caráter suplementar em relação às dotações dos estados e municípios. Já nos anos 1990, o PNAE passou estabelecer padrões nutricionais para a alimentação, estipulando que esta deveria ser composta de 70% de alimentos básicos e atender, ao menos, a 15% das necessidades nutricionais dos estudantes. A interpretação de como cumprir cada um desses requisitos ficava ao critério dos profissionais de nutrição ou até mesmo dos funcionários públicos encarregados da administração escolar, o que causava enormes distorções. Com a descentralização das compras de alimentos para as escolas a partir de

1994, as aquisições passaram a ser feitas pelos municípios, estados ou mesmo diretamente pelas escolas, a partir de valores monetários complementares repassados pelo governo central. A descentralização deu origem também à criação de conselhos locais com participação da sociedade civil, cuja atribuição seria fiscalizar a atuação dos administradores e aprovar as contas da alimentação.

A introdução obrigatória do profissional de nutrição como responsável pela elaboração dos cardápios escolares só aconteceu em 2006. Antes disso, os alimentos a serem adquiridos pela administração pública eram definidos pelas cozinheiras e estavam dependentes das restrições estabelecidas pelo orçamento público. Com a obrigatoriedade de um profissional de nutrição, a composição dos cardápios passou a ser objeto de lei federal e sob a responsabilidade desse profissional. Até então a legislação apenas recomendava a compra de alimentos “básicos” e, depois disso, a preferência por produtos “in natura”. Em 1996, uma nova regulamentação acentuou a importância da comercialização de alimentos produzidos na região para incentivar a produção local com ênfase na safra na região. Ademais, se indicava a necessidade de se evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação (BELIK; SOUZA, 2009).

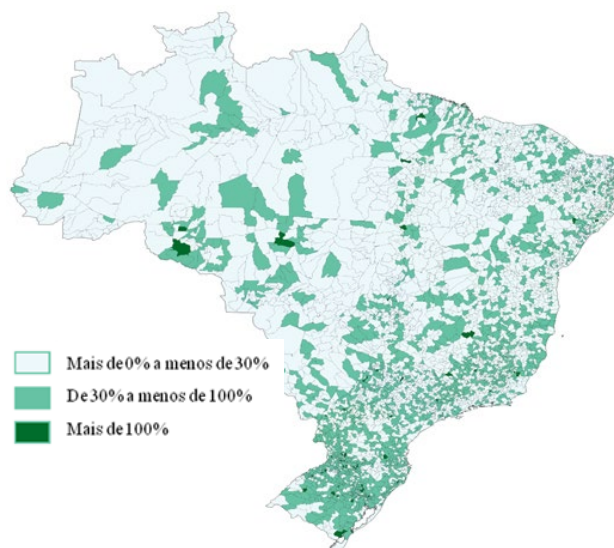
Mais recentemente, com as compras obrigatórias junto à agricultura familiar, o trabalho do profissional de nutrição na preparação de cardápios passou a receber um destaque maior, a partir da definição de regras estritas para a alimentação escolar. A mesma Lei de 2009 que definiu a porcentagem mínima de compras provenientes da agricultura familiar definiu também, entre outras resoluções que: i) a alimentação escolar deveria cobrir 20% das necessidades nutricionais dos alunos matriculados em período parcial e 70 % no período integral; ii) deveriam ser servidas três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas; ii) deveriam se observar limites de sódio, gorduras trans, gorduras saturadas e calorias derivadas do açúcar; iii) passaria a ser proibida a

compra de refrigerantes e o uso de alimentos industrializados deveria se restringir ao máximo de 30% dos recursos repassados.

Como foi mencionado, até meados dos anos 1990 a aquisição de alimentos estava sob o controle do Governo Federal, mas os aperfeiçoamentos realizados no PNAE descentralizaram a sua administração e os recursos do fundo federal passaram a ser concedidos às unidades federadas através da assinatura de convênios (BELIK; CHAIM, 2009). A descentralização no uso dos recursos públicos, no entanto, não pode ser igualada com a aquisição de alimentos a nível local, na medida em que os certames de compras públicas permitem a compra de alimentos de qualquer origem desde que a operação seja feita pelo menor preço. Belik e Souza (2009) descrevem que a municipalização da alimentação escolar, ocorrida em 1994, já recomendava a preferência de produtos in natura e da produção local com o objetivo de reduzir custos. Mais tarde, mesmo com a recomendação estabelecida em 1996 de compra alimentos frescos a serem adquiridos diretamente de agricultores, muitos municípios não se abasteceram localmente devido aos obstáculos colocados à sua operacionalização, a falta de vontade política dos governantes e corrupção. Em função desses problemas, passados cinco anos da promulgação da Lei 11.947/ 2009, observa-se que algo em torno da metade dos municípios brasileiros ainda não estava adquirindo a quantidade estabelecida pela legislação.

Um relatório do FNDE referente ao ano 2013 mostra que 57% dos municípios conseguiram cumprir com o mínimo obrigatório e 28% não realizaram qualquer compra junto aos agricultores familiares (FNDE, 2014). Um ano depois, utilizando-se a base de dados do FNDE calculou-se que 39,7% dos municípios brasileiros estariam comprando o mínimo de 30% das explorações agrícolas familiares, representando 21,3% do total transferido pelo governo federal. Por outro lado, um total de 62 municípios estaria comprando mais de 100% do montante transferido, como é mostrado na Figura 1 abaixo.

FIGURA 1 – COMPRAS DOS MUNICÍPIOS JUNTO À AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL



Fonte dos dados básicos: Banco de Informações do FNDE

É, portanto, imperativo que estados e municípios deem a devida importância para a compra direta em quantidades adequadas a fim de facilitar a inserção econômica e social desses agricultores. De acordo com o IPC-PNUD (2013), a alimentação escolar tem um sentido de segurança alimentar e nutricional, mas o PNAE atua também realizando uma intervenção geral em termos de proteção social, estimulando a matrícula e a frequência escolar.

## 2. TIPOLOGIA DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE MERCADOS

A abertura de mercados para produtos locais pode representar uma estratégia das empresas visando garantir uma diferenciação dos produtos por meio de atributos previamente reconhecidos pelos mercados. A indústria de alimentos sempre se mostrou muito criativa em enaltecer características diferenciadoras locais com base no senso comum do consumidor. Nesse sentido, o apelo comercial relativo à ligação com a natureza sempre foi um campo de batalha na Justiça entre as grandes empresas de alimentos e os produtores locais (PLOEG, 2010). A atuação dos Impérios Alimentares é a “mão visível” na agricultu-



ra, ligando a pobreza com a riqueza (PLOEG, 2010). Goodman, Sorj e Wilkinson (1990), em seu importante estudo, cunharam o neologismo “substitucionismo” para mostrar como a natureza pode ser desconstruída e recombinaada pelos processos industriais criando novos produtos à semelhança daqueles encontrados na natureza. Nesse sentido, cresce o peso da agricultura na medida em que esta se transforma em um braço da indústria.

Como alerta Harvey (apud DUPUIS; GOODMAN, 2005), o local não é inocente, somente traz um sentimento reacionário e naturalista. O localismo por si só não seria uma resposta à globalização e nem uma resistência ao Capitalismo. Portanto, como diferenciar o localismo de modo geral com a construção dos mercados locais decorrentes de programas de desenvolvimento local? Para responder a essa indagação construímos uma tipologia de processos de construção de mercados com base na literatura. Pode-se observar a partir dos exemplos mencionados que não seria a direção da organização desses mercados – *bottom-up* ou *top-down* – que iria dar legitimidade ao processo diferenciando-o dos movimentos empreendidos pelas empresas em busca de novos mercados. A diferença estaria na reflexividade dos movimentos, com maior ou menor participação social.

Em relação às compras de alimentos diretamente dos agricultores para a alimentação escolar, há exemplos de construção de mercados em países desenvolvidos e em desenvolvimento, os quais se estruturam, basicamente, em três tipos identificados pela literatura, a saber:

1)As escolas ou organizações públicas atuando como “clientes” e que definem os padrões de produção e fornecimento de alimentos para a sua comunidade. Estes são os casos observados por Morgan e Sonnino (2010), em Roma, Nova York e Londres e também os casos de Copenhague, Oslo e municípios da Emília Romana, na Itália (HANSEN; KRISTENSEN, 2013). Cada caso tem uma peculiaridade, como a produção em hortas urbanas de Londres ou o caso de alimentos orgânicos

na Dinamarca. Nos Estados Unidos, uma legislação específica foi desenvolvida para trazer a produção local para as escolas no âmbito do programa *Farm-to-School*, presente em 24 estados da União. Como a lei norte-americana não discrimina em favor dos produtores, pois isso seria contra o sistema de livre concorrência, alguns condados justificam a criação de políticas de aquisição de alimentos diretamente dos agricultores locais ou através de empresas contratadas, demonstrando considerações que alguns tipos de alimentos (ou algumas origens) não seriam adequados ou que o benefício gerado pela sustentabilidade seria alto e os possíveis problemas de oferta seriam poucos. Neste caso, o mercado foi claramente construído com base em um quadro jurídico em que se assegurariam benefícios para os produtores locais com o compromisso futuro para comprar esses alimentos. Denning, Graff e Wooten (2010) procuram demonstrar como os municípios e estados norte-americanos conseguiram contornar a Dormant Commerce Clause Doctrine (DCCD), disposição legal com base na Constituição dos Estados Unidos que impede o poder público de discriminar ou dar privilégios a determinados produtores (neste caso, as famílias locais) para compras governamentais.

Izumi, Wright e Hamm (2010), analisando esses programas destinados a integrar os produtores rurais por meio da aquisição institucional de alimentos nos Estados Unidos, apontam para a existência de forças contraditórias na construção desse jogo que chamam de “redes agroalimentares alternativas” (*alternative agrifood networks*): sobre um lado, há a inserção relacionada com valores como a territorialidade, a produção local de alimentos e consumo, e preservação das relações sociais, culturais e ecológicas específicas; e, por outro lado, não é *marketness*, ou a prevalência das relações econômicas puras, em que os outros fatores em jogo são ofuscados pelos cálculos racionais dos atores sobre a viabilidade de manter esses contratos.

2)As organizações de produtores conseguem estabelecer padrões de qualidade ba-

seados no tipo de produto ou localização geográfica e essa qualidade é percebida como um ativo, dando origem a um novo mercado. A literatura apresenta vários exemplos com base na Teoria da Qualidade (MÉNARD; VALCESCHINI, 2005) e, mais recentemente, na discussão sobre a criação de “mercados aninhados” (*Nested Markets*) (PLOEG, 2010). Um fator comum a todos esses exemplos é o reconhecimento social das características tangíveis ou intangíveis de produtos que permitem a diferenciação. Neste sentido, o reconhecimento social vem em primeiro lugar, demarcando os limites para um novo mercado. A identificação e reconhecimento das áreas conhecidas como bacias de alimentos ou *foodshed* (KLOPPENBURG JR; HASSANEIN, 2006; DUPUIS; GOODMAN, 2005) como fontes “naturais” para o fornecimento de alimentos é parte desse movimento para criar mercados cuja origem é a organização dos próprios produtores locais.

3)Estratégia top-down para criar mercados. São estabelecidas pelas organizações internacionais ou governos centrais para o fornecimento e distribuição de alimentos para populações em risco. O melhor exemplo é a trajetória do Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas, que administra a compra e distribuição de alimentos em 60 países. Esses alimentos tradicionalmente provinham do superávit doado por países desenvolvidos, mas o PMA já está desenvolvendo um modelo diferente, com sucesso em 20 países. O programa Purchase for Progress (P4P), ligado à legislação de cada país, introduz a aquisição de alimentos, incentivando a produção que é comprada em antecipação para as escolas locais. Os principais pilares do P4P são: compra de produtores locais, o apoio financeiro e técnico para melhorar a qualidade da comida e reduzindo o desperdício; e a troca de informações entre os produtores e a Agência Internacional sobre hábitos de consumo e sistemas de produção local. O PAA brasileiro tem o mesmo sistema em relação à compra de leite e grãos que são dirigidos a escolas e organizações sociais. Como o PMA, o progra-

ma brasileiro abrange todo o território nacional, propiciando financiamento para a compra de agricultores familiares, mesmo que não sejam da mesma região onde esses produtos serão consumidos.

Vale a pena mencionar que, no entanto, existem numerosas dificuldades técnicas e operacionais que impedem a conexão direta entre produção e consumo. A construção dos mercados depende não só da mobilização das partes interessadas, da eliminação das barreiras legais e da vontade política dos funcionários públicos. Muitos produtores sofrem com o padrão irregular de sua produção, a falta de equipamento adequado e embalagem para comercialização e outros problemas do ritmo mais lento da implementação das políticas. Por outro lado, os produtores mais capitalizados, que já têm uma maior capacidade de articulação com outros mercados, saem na frente ratificando o processo de diferenciação que existe entre famílias de agricultores.

Por esta razão, o estabelecimento de um mercado institucional pode ser um primeiro passo para agricultores pobres, a fim de participar em mercados locais, além da produção de autoconsumo. Este movimento poderia gerar um círculo virtuoso permitindo a colocação de sua produção em outros mercados e abrindo novas oportunidades. Também no campo da tecnologia, outra fronteira a ser superada é a da agroindustrialização, porque com esse processo é possível aumentar o valor agregado e também aumentar a “vida de prateleira” de produtos agrícolas, garantindo maiores margens e maior raio de ação dos produtores para os mercados regionais.

O grande desafio e ambição é ampliar a atenção para esses mercados. De acordo com Bernstein (2013), uma maior regulamentação é necessária para proteger a produção nacional de alimentos e pequenos agricultores. Também as relações mais horizontais são recomendadas para melhorar o capital social da comunidade, bem como mais contatos verticais com as comunidades mais amplas, abrangendo a Humanidade como um todo e as questões ambientais.

### 3. O PNAE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

São Paulo é o município mais populoso do Brasil, com aproximadamente 12 milhões de habitantes em 2014 (IBGE, 2016). É também o que mais recebe recursos do FNDE. O município possui cerca de 900 mil estudantes distribuídos em aproximadamente 3.200 creches, escolas de educação infantil, educação fundamental e cursos para jovens e adultos próprios ou conveniados. Para atender a esse público, a Prefeitura serve cerca de 1,8 milhões de refeições diariamente. Dada a extensão do território do município (1.523 km<sup>2</sup>) e problemas no trânsito de veículos, as dificuldades logísticas são enormes para o abastecimento de alimentos frescos nas escolas.

De acordo com os dados das chamadas públicas e contratos (SÃO PAULO, 2015), o município vem adquirindo gêneros da agricultura familiar sem, contudo, atingir o percentual mínimo de 30%. Segundo informações do Departamento de Alimentação Escolar (DAE) da Prefeitura de São Paulo, o município começou a comprar esses alimentos apenas a partir de 2012, pois houve problemas jurídicos de interpretação da Lei. Nesse caso, o Tribunal de Contas do Município (TCM) recomendava que as compras fossem realizadas segundo a Lei N<sup>o</sup>. 8.666, de 21 de Junho de 1993 (BRASIL, 1993) que define normas para licitações e contratos da Administração Pública. Porém, no PNAE recomendam-se as compras segundo a Lei N<sup>o</sup>. 11.947 que instituiu a “Chamada Pública”, mecanismo licitatório em que os preços dos produtos a serem adquiridos são definidos com base nos preços dos mercados locais, enquanto que no mecanismo tradicional de licitações ou pregão geralmente se utiliza o procedimento de adquirir de quem tem o menor preço. Daí a dificuldade dos agricultores familiares competirem com as grandes empresas de alimentação.

Assim, em 2012 o DAE da Prefeitura de São Paulo iniciou as compras da agricultura familiar por meio da chamada pública para aquisição de arroz parboilizado de uma coo-

perativa de agricultores do estado do Paraná (SÃO PAULO, 2015). No contrato foi previsto que as mercadorias deveriam ser entregues de forma centralizada, no Centro de Distribuição do Departamento da Merenda Escolar (DME) da Prefeitura. Como o arroz é um produto de baixa perecibilidade e de fácil armazenagem, permite que se faça a entrega em um local centralizado para que depois a Prefeitura direcione o alimento para as várias escolas do município. De acordo com o FNDE (2015), em 2012 o repasse para a Prefeitura visando a aquisição de alimentação escolar junto à agricultura familiar representou menos de 1% do recurso utilizado.

Em 2013, a Prefeitura conseguiu aumentar a quantidade de produtos adquiridos junto aos agricultores familiares. Assim, continuou comprando arroz da cooperativa do Paraná e também arroz orgânico de uma cooperativa da reforma agrária da região de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Também no ano de 2013 começou a adquirir suco de laranja integral pasteurizado congelado (embalagem de 200 ml) de uma cooperativa de Itápolis, São Paulo. Nos contratos de 2013 é interessante verificar o diferencial de preços por quilograma entre o produto convencional e o orgânico. O arroz convencional foi adquirido por R\$ 2,05/kg enquanto o orgânico foi por R\$ 2,58/kg, ou seja, o produto orgânico teve um adicional de 25,85%. Vale lembrar que nas políticas de compras para o PNAE e PAA recomenda-se um adicional de até 30% para produtos orgânicos em relação aos convencionais. Nesse caso, verifica-se que a Prefeitura valorizou esse atributo. Porém, de acordo com os valores dos contratos e o repasse recebido pela Prefeitura, o total adquirido da agricultura familiar representou menos de 7% naquele ano.

Ademais, verifica-se que, mesmo em 2013, a Prefeitura de São Paulo não havia conseguido adquirir produtos frescos como Frutas, Legumes e Verduras (FLV), em decorrência de dificuldades de logística na entrega, entre outras. Para sanar esse problema, em novembro de 2013 o DAE organizou um evento em parceria com o Ministério do Desenvol-

vimento Agrário (MDA) em que convidou organizações de agricultores (cooperativas e associações) do estado de São Paulo para discutir possibilidades de comercialização para o PNAE no município (SMESP, 2013). No encontro foi muito discutida a questão da terceirização da alimentação que estava ocorrendo nas escolas, pois, em alguns casos a alimentação era preparada e servida por empresas terceirizadas que não compravam da agricultura familiar. Outro ponto sugerido e que passou a ser de estudado foi que os agricultores poderiam entregar em alguns setores ao invés de entregar em toda a cidade os alimentos frescos, pois, o município possui uma divisão em 13 Diretorias Regionais de Educação (DREs).

Com esse aprendizado e esforço, no ano de 2014 a Prefeitura conseguiu aumentar o efetivo de compras de organizações de outros estados, mas, principalmente aumentou o número de organizações do próprio estado de São Paulo. O valor total repassado pelo Governo Federal à Prefeitura de São Paulo em 2014 foi de R\$ 105 milhões, sendo que, efetivamente, os gêneros comprados diretamente dos agricultores equivalem a pouco mais de 15%. Sendo assim, verifica-se que mesmo com o esforço de adquirir produtos frescos do estado como frutas, ainda não havia se conseguido atingir os 30% previstos na Lei.

Analisando-se em detalhe essas compras da agricultura familiar podemos destacar que a maior parte desses valores foram alocados na compra de produtos processados. Como se segue, pouco mais de 20% desse total foi efetivamente utilizado para a compra de frutas (banana) junto a agricultores da área litorânea do estado de S. Paulo. A maior compra do município de S. Paulo foi de suco de laranja congelado realizada junto às cooperativas de S. Paulo (40,1% do total). Em seguida, vem o arroz do estado do Rio Grande do Sul (29,0% do total), o feijão de S. Paulo (13,3%) e o suco de uva integral (11,8%), também do Rio Grande do Sul. Tendo em vista a dificuldade em se obter produtos da agricultura familiar próximos à capital, a administração decidiu fazer grandes compras, muitas vezes a

grandes distâncias, e concentrar os seus esforços em apenas cinco gêneros alimentícios. O resultado mostrou que uma parte importante das aquisições de alimentos da cidade se deu em locais cuja distância foi superior a 800 km. Considerando que a média ponderada da distância das compras de São Paulo, em 2014, foi de 713 km não se pode afirmar que a alimentação escolar comprada junto aos agricultores familiares foi baseada em alimentos frescos e muito menos locais.

Para as chamadas públicas de 2015, segundo o DAE da Prefeitura de São Paulo, além dos produtos já adquiridos em 2014, acrescenta-se novos como a farinha de mandioca, frutas cítricas (laranja, limão e tangerina), iogurte, óleo de soja e carne suína. Em relação à carne suína, o contrato foi realizado com uma cooperativa do estado do Rio Grande do Sul. Outra estratégia desenvolvida em 2015 – a partir da Lei Municipal Nº. 16.140, de 17 de março de 2015 – estabelece a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo.

Para o ano de 2016, o município de São Paulo está dirigindo seus esforços para comprar mais produtos da região do entorno da capital. A iniciativa baseia-se na informação de que os limites da cidade têm cerca de 5.000 hectares de área rural, respondendo por 30% da área total do município. Cerca de 30.000 pessoas vivem nesta área e, mesmo considerando-se que estas não se dedicam completamente às atividades rurais, a oferta de alimentos dessas áreas pode representar um bom reforço à alimentação escolar. Com esta iniciativa, o município de São Paulo espera adicionar ao cardápio dos estudantes 700 toneladas de bananas e 40 toneladas de mandioca produzida nessa área rural e as aquisições já estão incluídas nas propostas para o ano de 2016. Estas compras planejadas devem usar um montante de R\$ 16,7 milhões. Em termos de valores gastos em compras da agricultura familiar o município de São Paulo terá aproximadamente a mesma proporção alcançada nos últimos dois anos, embora a estratégia tenha sido



inserir uma maior quantidade de produtos, especialmente da agricultura local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de mercados para agricultores excluídos de tradicionais sistemas de comercialização representa oportunidades de melhoria nas condições de vida destes pelo ingresso de renda. Por outro lado, a introdução de alimentos frescos e naturais nas refeições de crianças e jovens permite apresentar aos estudantes hábitos de consumo mais saudáveis e melhoria da alimentação consumida. Esse tem sido o propósito das políticas de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Em pequenos municípios os entraves para essas aquisições parecem ser menores dado à menor quantidade de produto transacionado. Porém, nas grandes cidades, mesmo com um arcabouço legislativo exigindo a realização de aquisições diretas, os entraves são muitos, de forma que esses municípios não estão conseguindo cumprir o percentual mínimo de 30% definido em lei. Todavia, verificam-se avanços nos percentuais no decorrer dos anos, em virtude da busca de novos arranjos para facilitar o processo de aquisições.

Em cidades mais populosas como São Paulo, a participação de Agricultura Familiar no percentual de alimentos adquiridos para a merenda escolar vem crescendo, mas ainda necessita-se de alguns ajustes para cumprir o percentual mínimo e especialmente inserir os agricultores locais pertencentes a grupos sociais mais desfavorecidos. Os mapas demonstram que, em 2014, já se conseguiu inserir um maior volume de alimentos do próprio estado, ou seja, inserindo a agricultura familiar local e diminuindo a quilometragem percorrida pelos alimentos. Porém, também foram realizadas compras de alimentos de outros estados, mas, diretamente das organizações produtivas, inclusive de assentamentos da reforma agrária – considerados como grupos prioritários na lei – dadas as muitas dificuldades de acessarem os mercados. No caso de São Paulo, a estraté-

gia da Prefeitura foi manter uma relação mais próxima com os agricultores e as suas organizações, além do incentivo aos produtos orgânicos com vista a contribuir para uma agricultura mais sustentável.

A produção para os mercados locais é parte de um movimento mais amplo de “re-localização” (*re-embeddedness*), identificado por Ploeg (2010), o qual está se desenvolvendo de uma forma muito clara na Europa. A expansão dos mercados locais, bem como a produção de especialidades é o resultado de um movimento que se originou em: (a) reorganização da demanda derivada de um novo ambiente institucional, levando-se em conta a introdução da contratação pública de alimentos de produtores locais; (b) reorganização da oferta, com a mobilização de produtores e o desenvolvimento de estratégias comuns de produção e de comercialização; e (c) movimentos *top-down*, em que produtores e consumidores estão envolvidos em programas abrangentes com base em decisões tomadas fora do nível local ou regional.

O caso brasileiro é interessante. Embora as compras governamentais de produtos agrícolas provenientes de explorações agrícolas familiares tenham surgido como uma política pública apenas há uma década, o Estado brasileiro tem uma longa tradição ligada à questão das intervenções no mercado. No passado, o governo comprou produtos agrícolas para manter o nível dos preços do café. Após a Segunda Guerra Mundial, a formação de estoques reguladores foi estendida a muitos outros produtos, mas essas compras não atingiram os agricultores familiares. Já na década de 1990, com as pressões em relação à inflação e menor intervenção nos mercados, a política de estoques reguladores como um todo foi praticamente abandonada. Além disso, o Brasil vivia naquele momento pressões para a liberalização do comércio e redução da intervenção no mercado. Pode-se afirmar que, nos anos 90, os acordos de livre comércio em nível internacional estavam acima da necessidade de acumular estoques visando a estabilização dos preços agrícolas no mercado doméstico.

No meio da década passada, sob as preocupações do governo em relação à segurança alimentar e com o objetivo de fornecer alimentos para os vários programas públicos, as compras públicas diretas ressurgiram favorecendo a agricultura familiar. Primeiramente, em 2003 com o PAA, a demanda institucional absorveu grandes quantidades de alimentos, embora com pouco foco sobre a qualidade e perfil dos fornecedores. Em 2009, através do PNAE, o sistema de compras começa a exigir mais dos produtores, estabelecendo elementos relativos à qualidade e pontualidade, levando a uma maior organização dos agricultores para atender às demandas colocadas pelo poder público

Com a fundação de um sistema de compras diretas para alimentação escolar tornou-se claro que o caso brasileiro não é muito diferente de outros exemplos de construção de mercados observados na Europa e nos Estados Unidos. Através de uma luta política e em resposta às mudanças nos hábitos de consumo e no perfil socioeconômico da população, segmentos importantes de produtores – até então marginalizados – estão sendo inseridos, garantindo importantes parcelas do mercado. Mas a consolidação desses mercados depende de outras variáveis, sejam ações voltadas para a oferta de gêneros como pelo lado da demanda por parte do Estado.

Para os agricultores anteriormente marginalizados nesses mercados, há um investimento inicial de entrada, considerando a falta de documentação para participar do processo de licitação. Mas, mesmo para aqueles que têm os requisitos formais, a sua continuidade no mercado exige um padrão regular de qualidade, embalagem apropriada e todos os registros e certificados atualizados. Estes elementos precisam de um enorme esforço burocrático que, sem o apoio de organizações de assistência técnica e cooperativas, é difícil de conseguir. Mas, para além destas exigências, há também o problema dos fluxos financeiros, considerando as práticas de pagamento do setor público. Na comercialização informal ou a cargo de intermediários, as receitas dos agri-

cultores ocorrem muitas vezes semanalmente. Já o fornecimento para governos locais requer algum planejamento por parte desses agricultores, pois o risco de pagamento adiado ou não receber tudo é alto e a unidade familiar precisa de capital de giro para o desenvolvimento de seus negócios, o que implica na necessidade de linhas de crédito.

As dificuldades colocadas do lado dos compradores públicos também são grandes devido à resistência da burocracia com o novo procedimento de aquisições. Em alguns casos observados no Brasil, o baixo envolvimento dos profissionais de nutrição e merendeiras ou cozinheiras nas compras da agricultura familiar se transforma em um fracasso. Lidar diretamente com os agricultores traz mais trabalho para esses profissionais e alguns resistem à mudança. Além disso, em cidades com grande número de alunos, o principal problema é a logística. Há uma falta de instalações adequadas para o recebimento dos produtos colocando os pequenos agricultores em uma posição inferior em relação às empresas que tradicionalmente operam na cadeia de fornecimento.

Estas dificuldades levam-nos novamente para os pontos relacionados à tecnologia e produtividade de estabelecimentos da agricultura familiar. A novidade de um novo mercado introduzido pelas compras governamentais requer uma mudança no perfil da agricultura familiar para a profissionalização, melhores unidades de produção capitalizadas e o produtor dispendendo parte de seu tempo com atividades comerciais. Obviamente, a transição para este novo sistema não está disponível para todos. Então, se a organização dos agricultores familiares que levou à criação desses novos mercados não puder ser aperfeiçoada, há um risco dela ainda continuar com um grande número de produtores marginalizados.

Recebido em: 02/05/2016

Aprovado em: 23/09/2016

## REFERÊNCIAS

- BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.
- BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa de. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. *Planejamento e Políticas Públicas: PPP, Brasília*, n. 33, p. 103-122, jul./dez. 2009.
- BERNSTEIN, Henry. *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*. Food sovereignty 2013/2014 conference papers series. International Conference Yale University, September, 2013. Disponível em: [http://www.iss.nl/file-admin/ASSETS/iss/Research\\_and\\_projects/Research\\_networks/ICAS/Bernstein\\_Yale\\_2013.pdf](http://www.iss.nl/file-admin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/ICAS/Bernstein_Yale_2013.pdf). Acesso em 10 fev. 2016.
- BRASIL. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências* (Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Brasília, DF: Presidência da República, 1993.
- BRASIL. *Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências* (Decreto Nº 1.946, de 28 de junho de 1996). Brasília, DF: Presidência da República, 1996.
- BRASIL. *Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências* (Lei Nº 10.696, de 2 de julho de 2003). Brasília, DF: Presidência da República, 2003.
- BRASIL. *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais* (Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006). Brasília, DF: Presidência da República, 2006.
- BRASIL. *Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica* (Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009). Brasília, DF: Presidência da República, 2009.
- DENNING, B. P.; GRAFF, S; WOOTEN, H. Laws to require purchase of locally grown food and constitutional limits on state and local government: Suggestions for policymakers and advocates. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, v.1, n.1, p. 139-148, 2010.
- DUPUIS, E. M.; GOODMAN, D. Should we go “home” to eat?: toward a reflexive politics of localism. *Journal of Rural Studies*, v. 21, p. 359-371, 2005.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Agricultura Familiar no PNAE*. Encontro Técnico de Conselheiros de alimentação escolar, Fortaleza, CE: 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/181-encontros-tecnicos?download=9134:encontro-tecnico-de-conselheiros-de-alimentacao-escolar-2014-fortaleza-ce-agricultura-familiar>. Acesso em 10 dez. 2015.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Dados estatísticos*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>. Acesso em 10 dez. 2015.
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. *Da lavoura às biotecnologias*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- HANSEN, W.; KRISTENSEN, N. H. The institutional foodscapes as a sensemaking approach towards school food. In: HANSSON, C. et al. (eds) *Making sense of consumption: selections from the 2ns Nordic Conference on Consumer Research 2012*. University of Göttemburg p. 299-312, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Informações Estatísticas*. Cidades. São Paulo. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/232IH>. Acesso em 10 fev. 2016.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. Versão 3. Outubro de 2001. Disponível em: [http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc\\_sintese.pdf](http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf). Acesso em 14 fev. 2016.
- INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG). *Structured Demand and Smallholder Farmers in Bra-*

zil: the Case of PAA and PNAE. United Nations Development Programme. WFP: Centre of Excellence against Hunger. Brasilia, Brazil, october, 2013. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf>. Acesso em 15 jun. 2015.

IZUMI, B.T.; WRIGHT, D.W.; HAMM, M.W. *Market diversification and social benefits: Motivations of farmers participating in farm to school programs*. Journal of Rural Studies, v. 26, p. 374-382, 2010.

KLOPPENBURG Jr, Jack; HASSANEIN, Neva. *From old school to reform school?* Agriculture and Human Values, v. 23, n. 4, p. 417-421, 2006.

MÉNARD, C.; VALCESCHINI, E. *New institutions for governing the agri-food industry*. European Review of Agricultural Economics, Amsterdam, v. 32, n. 3, p. 421-440, 2005.

MORGAN, K.; SONNINO, R. *The urban foodscape: world cities and the new food equation*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, v. 3, p. 209-224, 2010.

PLOEG, J. D. van der. *The food crisis, industrialized farming and the imperial regime*. Journal of Agrarian Change, London, v. 10, n. 1, p. 98-106, 2010.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. Departamento de Alimentação Escolar (DAE) da Secretaria Municipal de Educação. *Editais e Licitações: Contratos- Agricultura Familiar*. Disponível em: <http://portalsme.Prefeitura.sp.gov.br/Projetos/sitemerenda/Anonimo/Agricultura%20Familiar/Contratos/Contratos.aspx>. Acesso em 10 jun. 2015.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO (SME/SP). *Agricultura Familiar é destaque em encontro*. Nov, 05, 2013. Disponível em: <http://portalsme.Prefeitura.sp.gov.br/anonimosistema/detalhe.aspx?List=Lists/Home&IDMateria=1598>. Acesso em 15 jun. 2015.