

# **PARTE 2**

## **MERCADOS INSTITUCIONAIS**

Parte 2 – Mercados Institucionais  
**Aquisição de produtos da agricultura familiar para a  
alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa  
Catarina e Rio Grande do Sul**

Rozane Marcia Triches  
José Giacomo Baccarin  
Carla Rosane Paz Arruda Teo  
Vanessa Ramos Kirsten

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., TEO, C.R.P., and KIRSTEN, V.R. Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. In: PEREZ-CASSARINO, J., TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., and TEO, C.R.P.A., eds. *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais* [online]. Chapecó: Editora UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018, pp. 77-90. ISBN: 978-85-64905-72-6. <https://doi.org/10.7476/9788564905726.0006>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

# **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul**

*Rozane Marcia Triches*

*José Giacomo Baccarin*

*Carla Rosane Paz Arruda Teo*

*Vanessa Ramos Kirsten*

## **Introdução**

Este capítulo pretende realizar uma sistematização de dados de quatro estados brasileiros – São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – no que tange à aquisição de produtos da agricultura familiar (AF) pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>1</sup>.

Para tanto, foram utilizados dados secundários como as chamadas públicas (CPs) e as prestações de contas (PCs) das prefeituras municipais e secretarias estaduais de Educação. Em primeiro lugar, pretendeu-se, a partir das PCs, identificar o percentual médio de recursos destinados a essas compras pelos municípios (escolas municipais) e secretarias estaduais (escolas estaduais), observando como as aquisições evoluíram nos anos de 2011 até 2014, bem como verificar o nível de atendimento dessas entidades executoras (EEx) à legislação do PNAE (Artigo 14 da Lei 11.947/2009). Na sequência, realizou-se uma análise das CPs do ano de 2013 em alguns municípios selecionados, identificando o tipo

---

<sup>1</sup> Estes estados foram escolhidos pois foram os estudados nos Editais Chamada MCTI/Ação Transversal – LEI/CNPq N° 82/2013 Segurança Alimentar e Nutricional no Âmbito da UNASUL e África e Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI N° 24/2013 Desenvolvimento Social, nos quais os autores eram pesquisadores. São os estados mais meridionais do Brasil, com presença significativa da agricultura familiar modernizada.

de alimento solicitado no que diz respeito ao grau de processamento, à periodicidade, ao número de pontos de entrega e à definição dos preços a serem pagos pelos produtos aos agricultores.

Essas análises são importantes, considerando que, desde a obrigatoriedade da compra pública de alimentos da AF para a alimentação escolar, em 2009, poucos estudos têm realizado avaliações quantitativas que ofereçam dados sobre a evolução dessas aquisições nos estados brasileiros. Além disso, as políticas públicas necessitam de avaliações de sua efetividade, eficácia e eficiência. Por isso, propõe-se aqui fazer esta leitura, enfatizando a análise da eficiência das CPs como um instrumento para realizar tais compras, identificando suas fragilidades. Segundo Marinho e Façanha (2001), eficiência diz respeito à otimização da aplicação dos meios (métodos, recursos financeiros, materiais, pessoais) em relação aos resultados alcançados pelo projeto ou política. Dessa forma, objetiva-se identificar se o instrumento das chamadas públicas é eficiente em alcançar seu objetivo ou se o mesmo ainda possui falhas a serem sanadas.

Por outro lado, também cabe comparar os quatro estados e suas particularidades, observando similaridades e diferenças que podem refletir no maior ou menor sucesso na implementação da política. Em especial, deve-se levar em conta que a presença da agricultura familiar é muito significativa nos três estados da região Sul, com percentuais acima de 60% de seus agricultores, e menos importante em São Paulo.

Dito isso, este capítulo está dividido em mais três seções. A seguinte apresenta a metodologia, esclarecendo quais foram os instrumentos e métodos utilizados para a seleção, coleta e análise de dados. Posteriormente, analisa-se o atendimento ao Artigo 14 da Lei 11.947/2009 e a adequação das CPs aos AFs, apresentando, na sequência, as considerações finais.

## **Metodologia**

A pesquisa desenvolvida teve caráter quantitativo descritivo. As informações foram obtidas por meio de fontes documentais, chamadas públicas e prestações de contas, disponíveis em *sites* de prefeituras e secretarias de Educação de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Para alcançar o primeiro objetivo – avaliar o atendimento ao Artigo 14 da Lei 11.947/2009 –, lançou-se mão das prestações de contas disponíveis no *site* do FNDE ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)) para os anos de 2011 a 2014 de todos os municípios dos estados estudados e das secretarias estaduais de Educação.

Quanto ao atendimento do Artigo 14, as prefeituras foram classificadas de acordo com os seguintes níveis: não atendimento (0%); atendimento parcial (gasto menor que 25% com produtos da agricultura familiar); atendimento legal (gasto entre 25% e 35% com produtos da agricultura familiar); atendimento diferenciado (gasto acima de 35% com produtos da agricultura familiar).

Para analisar especificidades das chamadas públicas, realizou-se uma amostragem dos municípios. Foi considerada uma amostra de aproximadamente 5% das prefeituras dos estados, tomando-se o cuidado de estabelecer uma estratificação entre elas, de acordo com as macrorregiões e a população, de forma que se contemplassem cerca de 10% do alunado. O número de alunos por município foi obtido através do banco de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os municípios foram caracterizados como: muito pequeno (abaixo de 20.000 habitantes); pequeno (de 20.000 a 100.000 habitantes); médio (de 100.000 a 500.000 habitantes); grande (acima de 500.000 habitantes).

Foram utilizadas as CPs do ano de 2013, obtidas nos *sites* oficiais das prefeituras e/ou por contato telefônico com os gestores responsáveis pelo PNAE nos municípios. Desses documentos foram analisados os seguintes itens: a) produtos solicitados, segundo grau de processamento; b) adequação das chamadas públicas no que tange às informações sobre periodicidade, pontos de entrega e presença dos preços que seriam pagos pelos alimentos.

Quanto ao grau de processamento, os gêneros alimentícios solicitados nas CPs analisados foram categorizados como *in natura*, que não passam por nenhum tipo de processamento, e como altamente processados, que exigem, muitas vezes, a transformação industrial fora do espaço produtivo do agricultor familiar ou suas organizações. Destacaram-se essas duas classificações no intuito de identificar a adequação dos produtos solicitados ao público da AF e à questão de saúde dos escolares, já que na concepção desta política pretendia-se melhorar também a qualidade nutricional dos cardápios.

Quanto à entrega dos produtos, sua periodicidade foi classificada em: entregas de 2 a 5 vezes por semana; semanais; entregas de 1 a 2 vezes por mês;

não consta a informação. Já em relação aos pontos de entrega, as chamadas foram classificadas em: muito descentralizadas, com mais de 50 unidades de recebimento (URs); descentralizadas, entre 11 e 50 URs; pouco descentralizadas, entre 2 e 9 URs; centralizadas, com uma única UR para os produtos da AF.

Após a coleta dessas informações, os dados quantitativos foram tabulados e analisados por meio de estatística descritiva simples e apresentados como frequências absolutas e relativas, utilizando-se o programa estatístico *Microsoft Excel*.

### **Atendimento ao Artigo 14 da Lei 11.947/2009 pelos governos estaduais e por prefeituras municipais**

Ao analisar as prestações de contas dos municípios e das secretarias de Educação dos estados analisados (Tabela 1), verificam-se algumas diferenças e semelhanças entre eles. Em relação à média do percentual de compra dos municípios, o estado do Rio Grande do Sul destaca-se como o que vem atendendo à aquisição mínima desde 2011, em média estável e crescente. Os municípios de Santa Catarina, até 2013, apresentaram média limítrofe, muito próxima de 30%, chegando a ultrapassá-la em 2014. Já os municípios de São Paulo e Paraná não haviam conseguido atingir essa média no período analisado.

**Tabela 1** – Percentual médio de atendimento ao Artigo 14 da Lei 11947/2009 do conjunto dos municípios e secretarias estaduais de Educação (SEE) de São Paulo (SP), Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS), 2011 a 2014

Ente federativo	2011	2012	2013	2014	Média
SP – Municípios	7,4	11,6	15,1	21,2	13,8
SP – SEE	2,5	0,0	0,0	0,1	0,6
PR – Municípios	16,6	19,6	17,1	26,3	19,9
PR – SEE	3,1	15,5	29,4	51,2	24,8
SC – Municípios	25,6	29,7	29,3	38,8	30,9
SC – SEE	0,0	1,4	0,7	0,8	0,7
RS – Municípios	32,3	37,4	35,6	46,0	37,8
RS – SEE	0,0	0,0	15,9	30,6	11,6

Fonte: FNDE, 2016 (elaborada pelos autores).

O estudo não se propôs a investigar os motivos das diferenças entre os entes federativos, mas é possível tentar entendê-los a partir de alguns fatores. Um

desses motivos pode estar relacionado com a quantidade de AFs nos estados e com a produção de alimentos para consumo interno. Nos estados de Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS), segundo o Censo Agropecuário de 2006, havia maior número de AFs (87% e 86%, respectivamente), se comparado a SP (36%). No entanto, esse fator não responde totalmente pelas diferenças observadas, já que, nessa lógica, o Paraná também teria possibilidade de atingir maiores níveis de aquisição de produtos no período, visto que 80% dos estabelecimentos agropecuários do estado são da AF.

Nesse sentido, outro ponto pode ser considerado, como as experiências anteriores verificadas no estado do RS, que desponta como um dos pioneiros nestas compras no Brasil (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; EMATER, 2005). Também se deve levar em conta a organização dos AFs no que diz respeito ao seu capital social nos estados mais meridionais. Destaca-se que tanto SC quanto RS e PR possuem uma agricultura familiar fortalecida por diversas organizações representativas que, historicamente, foram sendo mobilizadas na região Sul do Brasil. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e, posteriormente, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) articularam o sindicalismo cutista e a seção brasileira da Via Campesina (PICOLOTTO, 2007) na região, demandando maior intervenção estatal com vistas a beneficiar a AF.

Ao atentar-se para a aquisição de produtos pelas secretarias estaduais, os dados são menos positivos, identificando-se médias bem menores do que a soma dos municípios em todos os estados, com exceção do Paraná. Nesse estado, em 2014, mais de 50% dos recursos foram utilizados para compra de produtos da AF. Com um número menor, mas também expressivo, as escolas estaduais do Rio Grande do Sul conseguiram média superior a 30% neste mesmo ano. Por outro lado, Santa Catarina e São Paulo demonstraram um atendimento praticamente nulo desde 2011.

Um dos fatores que pode, pelo menos em parte, explicar a baixa aquisição pela SEE do estado de Santa Catarina é o fato de que os serviços de alimentação escolar da rede estadual são terceirizados. A contratação de empresas pode estar interferindo na operacionalização das compras de alimentos, já que a Lei 11.947/2009 e suas resoluções consideram que tais aquisições devem ser feitas

pelas entidades executoras (EEx) e não por empresas privadas contratadas (CEAE/SC, 2015). A baixa adesão do Governo do Estado de São Paulo à determinação do Artigo 14 pode estar relacionada ao menor poder de pressão de seus agricultores familiares e à falta de prioridade política em atender esse público.

Em uma tentativa de aprofundar a análise, apresenta-se na Tabela 2 o número e a porcentagem de municípios dos respectivos estados, em cada faixa de atendimento, nos anos de 2011 e 2014. Percebe-se, sem exceções, que em todos os estados vem crescendo o número de locais que estão alcançando um percentual maior do que 25% do recurso federal destinado ao PNAE, investido em produtos da AF. O destaque, novamente, recai sobre o estado do RS, com 65% de seus municípios aplicando mais do que 35% do recurso para este fim, seguido por SC (59%) e PR (39%).

Em contrapartida, mais de 53% dos municípios paulistas ainda não destinavam sequer 25% dos recursos federais para essas compras, em 2014. Em comparação com outras sistematizações realizadas por Thies et al. (2016) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2015), a partir da mesma fonte de dados (FNDE), observam-se algumas questões relevantes. Thies et al. (2016) verificaram que, em 2011, apenas 26,8% das prefeituras brasileiras conseguiram atingir/ultrapassar o percentual mínimo; em 2013, o percentual de prefeituras nessa condição caiu para 25,6%; e, em 2014, passou para 39,5%, o que significou um aumento importante. Para os autores, a região Sul, em todos os anos da série, apresenta os percentuais mais elevados, acima da proporção nacional em todo o período (2011 – 59,1%; 2012 – 66,6%; 2013 – 64,0%; 2014 – 77,0%), o que corrobora os resultados desta pesquisa. Ainda conforme os autores, em 2014, 88,6% das prefeituras sulistas que receberam recursos do PNAE realizaram aquisições da agricultura familiar para a alimentação escolar. A região Sudeste, que abrange o estado de São Paulo, apresentou percentuais bastante similares aos números nacionais, sendo que, em 2014, 77,3% das prefeituras realizaram aquisições da agricultura familiar.



**Tabela 2** – Número de municípios de acordo com cumprimento percentual do Artigo 14 entre 2011 e 2014, nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul X percentual de compras da AF

		Não consta PC	0%	0,1-10,0%	10,1-25,0%	25,1-35,0%	Mais 35,1%	Total	
São Paulo	2011	n	20	345	79	88	58	55	645
		%	3,2	53,5	12,2	13,6	9,0	8,5	100,0
	2014	n	8	175	55	114	114	179	645
		%	1,2	27,1	8,7	17,7	17,7	27,7	100,0
Paraná	2011	n	2	107	30	57	121	82	399
		%	0,5	26,8	7,5	14,3	30,3	20,5	100,0
	2014	n	1	70	26	62	85	55	399
		%	0,2	17,5	6,5	15,5	21,3	38,8	100,0
Santa Catarina	2011	n	4	59	17	33	71	111	295
		%	1,4	20,0	5,8	11,2	24,1	37,6	100,0
	2014	n	0	33	15	27	46	174	295
		%	0	11,2	5,1	9,1	15,6	59,0	100,0
Rio Grande do Sul	2011	n	3	92	20	52	111	219	497
		%	0,6	18,5	4,0	10,5	22,3	44,1	100,0
	2014	n	1	35	11	58	69	323	497
		%	0,2	7,0	2,2	11,7	13,9	65,0	100,0

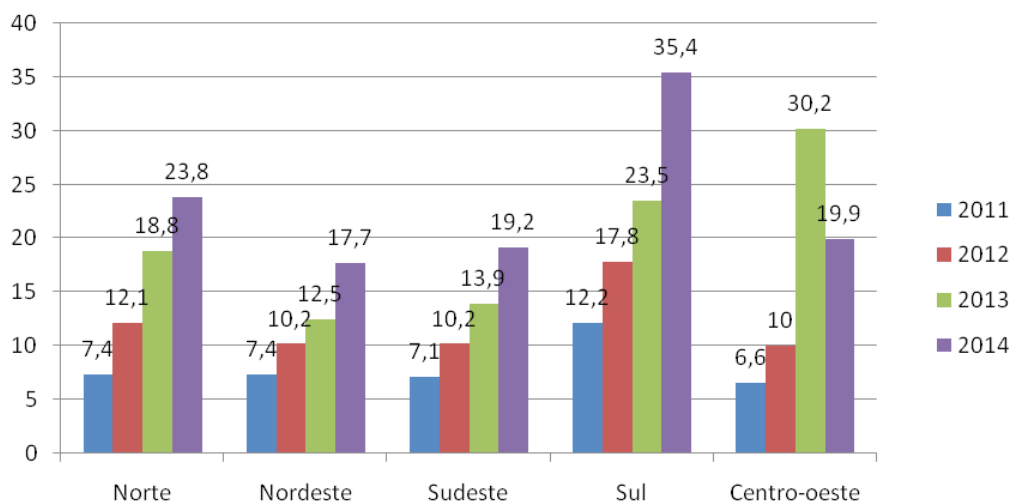
Fonte: FNDE, 2016 (elaborada pelos autores). PC: Prestação de Contas.

Para o PNUD (2015) e segundo dados do FNDE, conforme o Gráfico 1, em 2013, a média de compra dos estados do Sul estava em torno de 20% e a dos estados do Sudeste, em torno de 16%, o que é similar às constatações deste estudo. Chama a atenção, no entanto, a evolução da região Centro-Oeste em 2013, comparada aos anos anteriores, colocando-se à frente dos estados da região Sul e Sudeste neste ano e sendo a única que obteve média superior a 30% de aquisição de produtos da AF. Segundo Thies et al. (2016), embora as diferenças não sejam tão expressivas, em termos gerais, a região Centro-Oeste é a que apresentou os percentuais mais baixos nos anos anteriores<sup>2</sup>. Em 2014, verifica-se aumento das compras em todas as regiões, mas somente a região Sul consegue atingir o mínimo

2 Identificou-se que, no ano de 2013, nas planilhas do FNDE (2016), a Secretaria Estadual de Ensino de Goiás aparece como se tivesse adquirido da AF mais de 100% do recurso recebido do governo federal. No entanto, na prestação de contas, verificou-se que a mesma EEx, em seu demonstrativo físico-financeiro, refere que não alcançou os 30% mínimos exigidos por lei, sugerindo uma divergência de informação. Dessa forma, parece ter ocorrido um erro ao computar este dado nas planilhas elaboradas pelo FNDE. Assim, a informação pode estar incorreta e, pelo seu

de 30% exigido por lei, considerando-se a totalidade do recurso utilizado para este fim, frente ao recebido pelo FNDE.

**Gráfico 1** – Percentual de recurso utilizado para compras de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar das entidades executoras dos estados que compõem cada região do país – 2011 a 2014



Fonte: PNUD (2015) e dados do FNDE (2011-2014).

Dessa forma, observa-se, em nível nacional, uma ascendência no número de EEx que passam a adquirir produtos da AF em crescentes proporções, a exemplo dos estados que analisamos neste estudo.

## Adequação das chamadas públicas

O primeiro passo na avaliação dessas compras públicas é identificar se o método utilizado para tal é eficiente. Nesse sentido, importa verificar se as CPs estão sendo adequadas ao público que se deseja alcançar – os AFs. A substituição das licitações convencionais pelas compras via CPs impõe a necessidade de adaptações nas ações das prefeituras municipais. Grande parte delas, tradicionalmente, organizava suas compras de produtos alimentícios através de licitações com participação de empresas fornecedoras especializadas, normalmente não localizadas no município e que ofereciam, geralmente, produtos

---

montante (R\$ 40.989.364,80), tem grande potencial de viés, explicando o maior volume de recursos gastos na região Centro-Oeste em 2013 do que em 2014.

com considerável grau de processamento, facilmente armazenáveis, exigindo pouca manipulação por parte das funcionárias encarregadas do preparo da refeição escolar.

Foram analisadas as CPs de municípios dos quatro estados no ano de 2013. O total de chamadas foi de: 463, 212 de São Paulo (156 municípios); 43 do Paraná (26 municípios); 94 de Santa Catarina (46 municípios); 114 do Rio Grande do Sul (52 municípios).

Ao elaborar uma CP, um quesito bastante importante é identificar os produtos que são produzidos pelos AFs e elaborar os cardápios a partir dessa oferta. Notadamente, a AF caracteriza-se por produzir, em sua maior parte, produtos *in natura* ou minimamente processados<sup>3</sup>. Dessa forma, observou-se nas CPs o grau de processamento dos gêneros alimentícios solicitados para verificar se eram adequados em relação aos produzidos pelos AFs. Verifica-se que, em todos os estados, mais de 80% das CPs analisadas solicitavam produtos *in natura*, o que vem ao encontro desta premissa (Tabela 3). No entanto, os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina traziam, em 71,9% e 62,8% das CPs, respectivamente, produtos com alto grau de processamento.

Esse dado leva a três considerações importantes. A primeira diz respeito à potencial habilidade e às condições criadas aos AFs desses estados para viabilizar o processamento e a conseqüente agregação de valor a seus produtos, o que é positivo do ponto de vista da renda desses fornecedores. Alguns estudos (TRICHES e BACCARIN, 2016; TRICHES e SCHNEIDER, 2012) indicam a dificuldade da AF em adequar-se às normas sanitárias, fiscais, ambientais para formalizar seus produtos e participar dos mercados institucionais. Assim sendo, produtos processados e de origem animal produzidos pelas AFs são mais difíceis de comercializar para o PNAE, pois necessitam adequação às legislações. Portanto, este estudo aponta para a possibilidade de que, nesses estados, as AFs estejam mais desenvolvidas neste quesito do que em São Paulo e no Paraná. A segunda consideração é de que, em vez de ser um ponto positivo, esta constatação seria um ponto negativo, já que as solicitações por produtos altamente processados não seriam compatíveis com a produção da AF e, portanto,

---

3 De acordo com o estudo de Monteiro et al. (2010), os alimentos podem ser classificados de acordo com o método de processamento utilizado para a sua produção. A classificação divide-se em: alimentos *in natura* ou minimamente processados (podem sofrer transformações físicas); ingredientes culinários processados (substâncias extraídas dos alimentos *in natura* ou minimamente processados); e os alimentos altamente processados (resultam de processos industriais), que possuem alta concentração de sódio, gordura saturada e açúcar.

demonstrariam apenas incongruência entre a demanda das EEx e a oferta dos AFs. Essa é uma hipótese a ser testada em outros estudos, pois necessitaria da avaliação do que se produz em cada local (município) para observar a coerência entre o que se pede e aquilo que os AFs têm para oferecer. Uma terceira consideração remete às questões de consumo, já que um dos objetivos das compras da AF é ter um abastecimento de alimentos menos processados e de melhor qualidade nutricional, favorecendo a saúde escolar. Nesse ponto, a aquisição de produtos altamente processados prejudicaria a eficácia do processo, ao frustrar este objetivo.

**Tabela 3** – Presença de produtos com diferentes graus de processamento nas chamadas públicas de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, 2013

Nível de Processamento	São Paulo		Paraná		Santa Catarina		Rio G. do Sul	
	n	%	n	%	n	%	n	%
In natura	174	82,1	39	90,7	81	86,2	105	92,1
Alt. Processado	50	23,6	18	42,0	59	62,8	82	71,9

Fonte: Chamadas públicas de 2013 (elaborada pelos autores).

Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao número de pontos de entrega dos produtos da agricultura familiar. A partir de 2013 (Resolução FNDE nº 26), pode-se incluir o custo do transporte no limite de R\$ 20 mil que o agricultor pode vender para cada EEx do PNAE. Mesmo assim, prefeituras que centralizam o recebimento dos alimentos favorecem mais a agricultura familiar do que aquelas que determinam a entrega muito descentralizada, em todas as unidades em que são servidas refeições. Na Tabela 4, observa-se que na maior parte das CPs avaliadas dos estados de SP, PR e RS as entregas são centralizadas, ou seja, ocorrem em apenas um ponto de recebimento. No entanto, mais de um quarto das Cps das prefeituras gaúchas e paulistas solicitam entrega em mais de 10 pontos, o que onera os custos com a logística para os AFs. Porém, mais preocupante é a omissão dessa informação nos editais, o que foi evidenciado em mais de 60% deles no estado de SC e em quase 30% no estado do PR. Trata-se de informações essenciais para que os fornecedores tenham condições de avaliar se o preço a ser pago pelos produtos vale a pena ou não e, assim, possam cumprir seus compromissos até o final do contrato, sem prejuízos para ambas as partes.

**Tabela 4** – Número de unidades de entrega registradas nas chamadas públicas de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul em 2013

Unidades de Recebimento	São Paulo		Paraná		S. Catarina		R.G. do Sul	
	n	%	n	%	n	%	n	%
1	109	51,4	43	64,6	8	8,5	56	49,1
2 a 10	15	7,1	13	7,0	8	8,5	20	17,5
11 a 50	49	23,1	0	0,0	14	14,9	28	24,6
Mais de 50	8	3,8	0	0,0	6	6,4	2	1,8
Não consta	30	14,2	17	29,5	58	61,7	8	7,0

Fonte: Chamadas públicas de 2013 (elaborada pelos autores).

Outra análise realizada a partir das CPs tratou da periodicidade de entrega dos produtos. Nos estados de SP e RS, mais de 38% dos editais previam entregas semanais (Tabela 5). No RS, essa periodicidade é seguida por entregas quinzenais (37,7%). No entanto, mais uma vez, chama a atenção a falta de informações nos editais de SC e PR, com 78,7% e 93%, respectivamente, de CPs em que não consta este dado (Tabela 5). Trata-se de outro problema que, somado ao anterior, impacta nos custos logísticos, já que, além de saber em quantas unidades serão entregues os gêneros, também é necessário saber quantas vezes isso será feito durante o período de vigência do contrato. Em estudo de Da Silva et al. (2016), foi verificado que o custo de transporte é o mais representativo de todos.

Notou-se, também, que este custo é diretamente afetado pelo grau de processamento e diferenciação dos produtos. Os produtos em estado bruto ou com um grau mínimo de processamento e de diferenciação (caso das categorias *in natura* e folhosos) apresentam custo de transporte mais elevado, podendo chegar a 96%. Nas demais categorias, o transporte também se apresenta como o custo mais oneroso. Portanto, a ausência dessa informação nas CPs dificulta ao agricultor o cálculo de custo/benefício para tomada de decisão em participar do mercado.

A partir dessas constatações, observou-se também nestes editais a presença dos preços, que, segundo a Resolução FNDE nº 26/2013, devem constar nas CPs e serão os efetivamente pagos aos AFs. Assim, não há competição entre os interessados, sendo que a escolha dos concorrentes se baseia em critérios de desempate como sua localização (município, território, estado e país, nesta ordem), identificação (prioridade para quilombolas, indígenas ou assentados), forma de organização (formal sobre informais e individuais) e tipo de produção (ecológicos sobre convencionais). Contudo, observou-se que muitas CPs não continham essa informação, situação mais acentuada em São Paulo, onde, em 2013, apenas 37,2% das chamadas públicas informavam o preço. No Paraná e em Santa

Catarina esses números foram mais altos, 93,0% e 85,1%, respectivamente, enquanto que o Rio Grande do Sul ficou em situação intermediária, com 60% das CP apresentando esta informação.

**Tabela 5** – Periodicidades de entrega registradas nas chamadas públicas de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, 2013

Período	São Paulo		Paraná		Santa Catarina		Rio G. do Sul	
	n	%	n	%	n	%	n	%
2-5/semana	20	9,4	0	0	4	4,3	8	7,0
Semanal	81	38,2	2	4,7	11	11,7	54	47,4
1 a 2/mês	17	8,0	0	0	13	13,8	43	37,7
Outro	26	12,3	0	0	7	7,5	8	7,0
Não consta	87	41,0	41	93,0	74	78,7	25	21,9

Fonte: Chamadas públicas de 2013 (elaborada pelos autores).

Em muitos casos, o fato desta informação não constar nas CPs pode se dever a uma orientação jurídica do procurador da prefeitura. Muitos procuradores continuam entendendo que não se deve estabelecer previamente o preço nas CPs e que o mesmo deve ser objeto de disputa entre os agricultores. Isso fere frontalmente o Artigo 14, que procura garantir um preço mínimo aos agricultores familiares participantes do PNAE.

Estes dados dão conta da dificuldade ainda expressiva que os municípios têm para elaborar uma CP. Este fato prejudica não só as próprias EEx, mas, principalmente, os agricultores, que ficam privados de informações que amparem a sua avaliação sobre a viabilidade de sua participação ou não no Programa. Informações como preço a ser pago, número de locais e periodicidade de entrega facilitariam a decisão do agricultor no sentido de se comprometer com a oferta de determinados produtos, considerando a logística, a frequência, a quantidade que deve ser entregue, em que datas e a que preço. Estas questões são elementares para a melhor organização dos AFs e para a análise de custo/benefício, impactando na eficiência do processo.

## Considerações finais

Este capítulo trouxe algumas informações sobre as compras públicas de AFs para o PNAE nos estados de SP, PR, SC e RS. Verificou-se que o RS se

destaca, tanto no número de municípios que já adquirem, quanto no percentual de recursos destinado por eles aos AFs. Este estado é seguido por SC, PR e SP, respectivamente. No entanto, verifica-se que, em relação às secretarias estaduais de Educação, o PR é o estado destaque, enquanto SC e SP, infelizmente, não chegaram a uma média de 1% de compras da AF nos quatro anos (2011 a 2014). Este dado é preocupante, pois não pode ser explicado pela simples falta de produção por AFs ou por qualquer outra condicionalidade do Artigo 14, já que seus municípios estão evoluindo positivamente neste sentido. Os motivos devem ser melhor investigados, mas supõe-se que uma das causas deste baixo índice de aquisição seja o fato de que a gestão dos serviços de alimentação escolar das secretarias de Educação destes estados é, essencialmente, terceirizada. A empresa terceirizada acaba por frustrar a aproximação entre consumidores (Estado) e produtores (AFs), inviabilizando, na maioria das vezes, essa compra.

Por outro lado, observa-se que, na esfera municipal dos estados mais exitosos (RS, SC e PR), há maior presença de AFs e um acúmulo de capital social dado por movimentos sociais que configuram maior pressão desta categoria junto ao Estado. No entanto, mais pesquisas devem ser desenvolvidas para que se tenha melhor entendimento destas diferenças entre os estados.

Nesse sentido, o estudo analisou a eficiência das CPs em alcançar este objetivo nos diferentes lugares, e verifica-se que a sua elaboração pode também estar sendo um dos determinantes da maior ou menor eficácia do Artigo 14. Foram justamente nos estados do Paraná, São Paulo e Santa Catarina que se observaram os maiores problemas na elaboração das CPs. No Paraná, verificou-se uma proporção elevada de CPs que não possuíam informações como a periodicidade das entregas. Em São Paulo, apenas um pouco mais de um terço delas apresentava os preços a serem pagos aos AFs. Em Santa Catarina, observou-se grande proporção de editais sem informações sobre o número de locais de entrega e periodicidade. Já no Rio Grande do Sul, esta falta de informações é bem menor em todos os quesitos, exceto no que tange aos preços. Portanto, há que se observar o quanto é importante a elaboração de uma CP com todas as informações relevantes para que os AFs tenham condições de analisar a possibilidade de acessá-la ou não. Isso será primordial para o maior êxito em alcançar os objetivos propostos pelo PNAE.

Finalmente, este capítulo demonstra algumas lacunas de conhecimento, das quais devem se ocupar outros estudos, de forma a contribuir para o



aprofundamento desta temática, principalmente a partir de abordagens comparativas e qualitativas, que evidenciem novos elementos que respondam às perguntas que ainda estão em aberto.

## REFERÊNCIAS

CONSELHO ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CEAC) de Santa Catarina. *Nota Pública de Esclarecimento*. Florianópolis, 2015.

DA SILVA, W. H. et al. Custos logísticos associados ao comércio institucional de alimentos na agricultura familiar: o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Anais do 54º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. Maceió, 2016.

EMATER. *Manual sobre Alimentação Escolar* Ano I. Porto Alegre: Ascar/Emater, 2005.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão 787, abril de 2001.

MONTEIRO, C. A. et al. A new classification of foods based on the extent and purpose of their processing. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 11, p. 2039-2049, nov. 2010.

PICOLOTTO, E. L. Movimentos sociais rurais no sul do Brasil: novas identidades e novas dinâmicas. *Revista IDEAS*, v. 1, n. 1, p. 60-77, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).

*Escala de compras públicas de alimentos no Brasil*. Working Paper nº 134. 2015.

THIES, V. F.; et al. *Potencial das compras públicas como mercado para a agricultura familiar – uma análise do PNAE entre 2011-2014*. Anais do 54º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Maceió, 2016.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TEO, C.R.P.A; TRICHES, R.M. (Org.). *Alimentação Escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento*. Chapecó: Argos, 2016, v. 1, p. 89-109.

\_\_\_\_\_; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade* (USP. Impresso), v. 19, p. 933-945, 2010.

\_\_\_\_\_; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. *Estudos Sociedade e Agricultura* (UFRJ), v. 20, p. 66-105, 2012.