

O ESTÍMULO À AGRICULTURA FAMILIAR DECORRENTE DE COMPRAS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM REGIÃO DE MONOCULTURA CANAVIEIRA – RIBEIRÃO PRETO (SP)

Adriano Ezequiel Fonseca¹

Universidade Estadual Paulista (UNESP)
Rio Claro, SP, Brasil

José Giacomo Baccarin²

Universidade Estadual Paulista (UNESP)
São Paulo, SP, Brasil

Jonatan Alexandre de Oliveira³

Universidade Estadual Paulista (UNESP)
São Paulo, SP, Brasil

Enviado em 4 ago. 2021 | Aceito em 23 set. 2021

Resumo: O objetivo da pesquisa foi verificar na Região Administrativa de Ribeirão Preto - SP, no período de 2011 a 2017, como a aplicação do Artigo 14 (Art. 14) da Lei 11.947/2009, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) está sendo realizado pelas prefeituras municipais, e se isso se constituiu em uma alternativa concreta de geração de renda para os agricultores familiares, diante dos limites representados pela monocultura canavieira. 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 Art. 14 abaixo do observado em outras regiões paulistas e de outros Estados. 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.

THE STIMULUS TO FAMILY FARMING ARISING FROM PURCHASES FOR SCHOOL FEEDING IN SUGARCANE MONOCULTURE REGION – RIBEIRÃO PRETO (SP)

Abstract: The general objective was to verify, for the period 2011 to 2017, how the application of Article 14 (Art. 14) of the National School Feeding Program (PNAE) by municipal governments constituted a concrete alternative to generate income for family farmers in Administrative Region of Ribeirão Preto, given the limits represented by the sugarcane monoculture. 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 a performance of the Art. 14 below that observed in other regions of São Paulo and in other states. 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, specifically, and in public policies, in a broad manner.

Keywords: National School Feeding Program; School Feeding; Family farming; Administrative Region of Ribeirão Preto; Public policy.

1. Mestre em Geografia pela UNESP - Campus de Rio Claro. Diretor de Escola Estadual em Jaboticabal – SP. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0267-3087>. E-mail: adriano.fonseca@unesp.br

2. Professor livre docente da Universidade Estadual Paulista. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8120-3621>. E-mail: jose.baccarin@unesp.br

3. Doutor em Geografia. Bolsista DTI-A CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2326-5912>. E-mail: jonatan.oliveira@unesp.br

EL ESTÍMULO A LA AGRICULTURA FAMILIAR DERIVADO DE LAS COMPRAS PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN LA REGIÓN DE MONOCULTIVO DE CAÑA DE AZÚCAR - RIBEIRÃO PRETO (SP)

Resumen: El objetivo de la investigación fue verificar en la Región Administrativa de Ribeirão Preto - SP, en el período de 2011 a 2017, cómo la aplicación del artículo 14 (Art. 14) de la Ley 11.947 / 2009, del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) lo están llevando a cabo los gobiernos municipales, y si esto constituía una alternativa concreta para generar ingresos para los agricultores familiares, dados los límites que representa el monocultivo de la caña de azúcar. Como resultado general, se observó que los límites impuestos por la estructura de la caña de azúcar, en términos de uso de la tierra y control de la tenencia de la tierra, llevaron a una ejecución del Art. 14 por debajo de lo observado en otras regiones de São Paulo y otros Estados. Se entiende que no fue posible crear un nuevo pacto entre alcaldías y agricultores familiares locales, lo que significaría una mayor integración de ellos en el PNAE, específicamente, y en las políticas públicas, de manera amplia.

Palabras clave: .



Introdução

A Lei 11.947/2009, criada pelo Governo Federal, regulamentou e trouxe novos componentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que vem sendo aplicado pelo menos desde a década de 1950 no Brasil. Em seu Artigo 14 (Art. 14) define 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* - HGFS (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 se diminuem os gastos com transporte e 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 e GRISA, 2015).

Na Lei do 11.947/2009, esta concepção de fomento econômico, propugna-se pela compra direta, de produtos *in natura* ou 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.

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 local. 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).

Diante disto, julga-se importante observar a concepção de circuitos curtos ou cadeias curtas agroalimentares para que se confronte com a aplicação concreta do Art. 14. 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 realocização 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).

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.

O segundo instrumento legal instituído foi justamente a Lei do 11.947/2009, (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 Art. 14.

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, além de uma tendência de redução nos últimos anos (OLIVEIRA, 2016). Já o Art. 14 estabelece obrigatoriedade de dispêndio aos entes federados, Estados e municípios, que executam ações de Alimentação Escolar (AE), fixando 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 Art. 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).

Neste estudo optou-se por trabalhar com a Região Administrativa de Ribeirão Preto (RARP), cuja 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.

Segundo Souza (1995), o território pode ser compreendido como sendo um espaço delimitado e definido por relações econômicas e de poder, o que vem ao encontro deste estudo, devido a intensa

ocupação canavieira na RARP. Sobretudo 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).

O presente artigo tem como tema a execução do Art. 14 do PNAE por prefeituras municipais do território, aqui atribuído como 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).

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.

Além desta introdução, mais três seções compõem o artigo. A primeira, baseada na literatura existente, apresenta discussões sobre a execução dos programas de compras institucionais no Brasil. A segunda traz os resultados dos levantamentos e análises da execução do Art. 14 pelas prefeituras da RARP. E, por fim, algumas considerações finais fecham o trabalho.

Como objetivo geral, pretende-se verificar, para o período 2011 a 2017, como a aplicação do Art. 14 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, presente na região. Especificamente, pretende-se:

- a) Analisar o nível de cumprimento do Art. 14 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 a localização dos agricultores familiares, agentes fornecedores, para a alimentação escolar.
- d) Avaliar a participação de agricultores familiares locais na execução do Art. 14 pelas prefeituras locais.

O estudo possui como recorte de análise a Região Administrativa de Ribeirão Preto (RARP), que é uma das 16 RA do Estado de São Paulo, com uma área de 9.301,20 (km²), e população total de 1.247.761 milhão de habitantes (IBGE, 2010), equivalente a 3% da população de todo o Estado. Sendo composta por 25 municípios: Altinópolis, Barrinha, Brodowski, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Cravinhos, Dumont, Guariba, Guatapar, Jaboticabal, Jardinópolis, Luís Antnio, Monte Alto, Pitangueiras, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa do Viterbo, Santa Antonio da Alegria, São Simão, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho, Taquaral.

A região em questão apresenta em sua estrutura agrária o predomínio da monocultura canavieira, desta forma, analisar como o PNAE pode atuar como mecanismo de apoio a Agricultura Familiar, promovendo aumento de sua renda, bem como a diversificao de sua produo, possui relevância para entender a dinâmica de ocupao da terra neste território.

Entende-se que este trabalho pode trazer informações que ajudem a avaliar a possibilidade que políticas públicas, especificamente a de compras institucionais, influenciem 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

A respeito da metodologia de pesquisa optou-se pela abordada por Álvares Castaño *et al* (2015), que 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 Art. 14, em à EAF, sugerem-se análises que digam respeito 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.

Realizou-se o levantamento de um conjunto de dados secundários obtidos em documentos oficiais, em específico a Prestação de Contas (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 como recorte temporal os anos de 2011 a 2017, bem como a análise de artigos pertinentes ao assunto. As informações e dados de origem secundária foram sistematizados e seus resultados utilizados na confecção de tabelas e gráficos.

Foi feita confrontação das demandas de compras institucionais dos municípios com informações de sua estrutura produtiva agrícola. Levantaram-se dados de área e produção de lavouras, a partir de consultas realizadas em pesquisas do IBGE, Produção Agrícola Municipal (PAM), bem como informações de censos agropecuários do IBGE 2006 e 2017.

1. Nível de Cumprimento e Limitações do Artigo 14 da Lei 11.947/2009

De início, julga-se oportuno fazer análise quantitativa do cumprimento percentual determinado pelo Art. 14. 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 1 revela que no total dos sete anos considerados, os municípios no Brasil gastaram 21,0% dos recursos recebidos do FNDE na execução do Art. 14. Entre 2011 e 2015, o cumprimento do Art. 14 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 1. Valores recebidos do FNDE e gastos por municípios, em reais, na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017, Brasil

Ano	Recursos Recebidos	Compras Agric. Familiar	%	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, 2019). Elaborado pelos autores.

Um dado significativo 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, aquele número era de 44,5 milhões, passando para 40,6 milhões, em 2017 (BRASIL, 2019). 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 por 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:
- R\$ 0,30 [...] para os alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos – EJA;
 - R\$ 0,50 [...] para alunos matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
 - R\$ 0,60 [...] para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
 - 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;
 - 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).

A tabela 2 demonstra os valores gastos com agricultura familiar de cada região. Verifica-se que a única que ultrapassou o mínimo dos 30% foi a Região Sul, com as regiões Norte e Centro-Oeste ficando próximas dos 23%, enquanto o Nordeste e o Sudeste não chegaram aos 20%, sendo esta última a que registrou o menor percentual entre as regiões.

Tabela 2. Valores recebidos do FNDE e gastos por região, em reais, na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE e alunos atendidos, 2011 a 2017

Região	Recursos Recebidos	Compras Agr. Familiar	Percentual	Média Alunos
Norte	1.780.968.437,73	406.275.483,72	22,8	4.663.664
Nordeste	5.772.600.043,30	1.04.631.854,42	19,1	12.712.840
Centro Oeste	909.100.504,06	206.796.942,37	22,7	3.059.495
Sudeste	6.441.350.507,11	1.162.782.716,74	18,1	16.102.928
Sul	1.975.759.087,73	661.347.157,29	33,5	5.659.027
Total	16.879.778.579,93	3.541.834.154,54	21,0	8.439.591

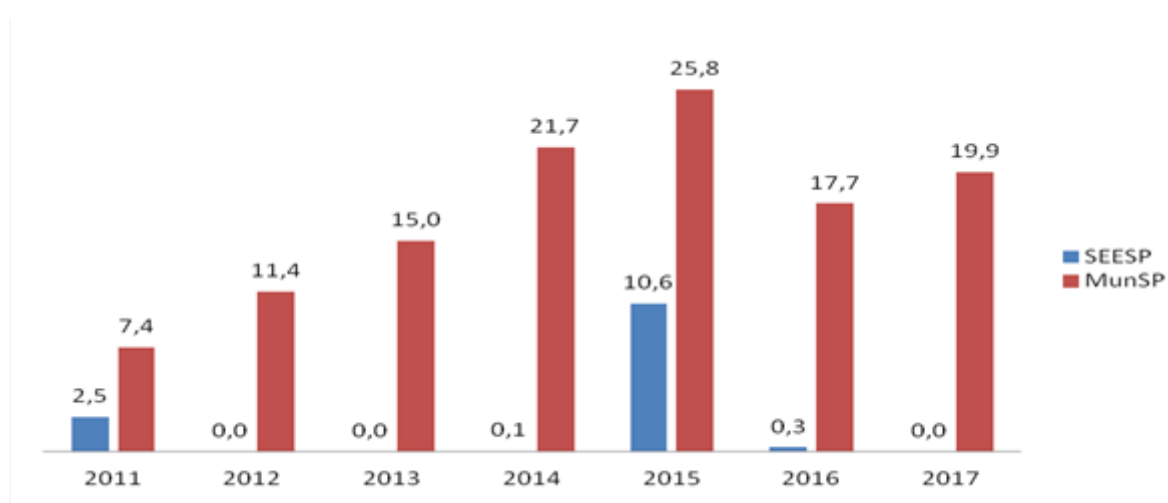
Fonte: (BRASIL, 2019). Elaborado pelos autores.

A Tabela 1, e 2, 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.

Nível de Cumprimento do Artigo 14 no Estado de São Paulo

Especificando mais o nível de cumprimento do ART 14, 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 Art. 14, 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). *Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEESP) ** Municípios Paulistas (MunSP).

Quanto ao conjunto dos municípios paulistas, a adesão foi crescente ao Art. 14 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 porcentual, indicando que a política não se encontra consolidada no Estado.

Outra análise pode ser feita considerando os níveis de adesão dos municípios ao Art. 14, conforme a Tabela 3. 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 Art. 14 ou fizeram uma aplicação mínima, em 2017.

Tabela 3 – Distribuição dos municípios do Estado de São Paulo de acordo com faixas de compras de alimentos dos agricultores familiares, 2017.

Faixa de % Art. 14	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: dados a partir do 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 Art. 14 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 Art. 14.

Talvez esta evidente divisão na adesão ao Art. 14 pelas prefeituras paulistas esteja relacionada com a localização das mesmas, o perfil produtivo e o número de agricultores familiares presentes em sua área rural. Na seção seguinte este ponto é retomado.

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 HGFSF. 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 ultra processados por produtos *in natura*⁴.

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

⁴ Os alimentos foram classificados segundo extensão e propósito do seu processamento em quatro grupos (G): alimentos in natura/minimamente processados (G1), ingredientes culinários (G2), alimentos processados (G3) e ultra processados (G4).

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 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 Entidades Executoras (EE) do PNAE; a partir de 2015, o limite passou a ser de R\$ 20 mil/ano para cada EE e não o seu conjunto (FNDE, 2009, 2015). Em tese, a renda possível de ser recebida na venda para AE, 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.

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 Art. 14, o valor total dispendido corresponderia a 3,1% da renda da AE do Estado.

Outra forma de verificar o alcance do Art. 14, para 2014, foi proposta por Baccarin *et al* (2017), com resultados apresentados na Tabela 4. Grande parte das prefeituras de São Paulo, cumprindo os 30% do Art. 14 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.

Tabela 4 - 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.

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).

Outra inferência da Tabela 4 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.

A menor importância da agricultura familiar no Estado é uma das possíveis explicações para que a execução do Art. 14 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 Art. 14 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).

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 Art. 14. 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.

Execução do Artigo 14 na Região Administrativa de Ribeirão Preto

De início, julga-se importante caracterizar a estrutura fundiária e o uso do solo na RARP, em especial no que se refere as influências do negócio canavieiro e sucroalcooleiro sobre o território. Depois se analisa a execução do Art. 14 pelas prefeituras locais.

Estrutura Fundiária e Uso da Área da RARP – Dados do Censo Agropecuário

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 5. 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 5 – 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
Guatapar	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 Antnio	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 Antnio 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 5, bem como na 7. Acontece que a RA 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 5, a área total dos estabelecimentos soma 661.208 ha, abaixo da área efetiva coletada pelo IBGE, de 716.888 ha (IBGE, 2019). Na tabela 7 a subestimativa do total de área é ainda maior.

A Tabela 6 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 6 – 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
Guatapar	58,7	Total	53,4

Fonte: IBGE (2019).

Observando a questão do território como representao do poder econmico e social, pode-se dizer que a importância da lavoura canvieira 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 7 v-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 rea.

Tabela 7 – Distribuio do número e área dos estabelecimentos agropecuários por faixas de rea, RARP, 2017.

Município	0 a 100 ha		100 a 1.000 ha		mais 1.000 ha		Total	
	Estab.	rea	Estab.	rea	Estab.	rea	Estab.	rea
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
Guatapar	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 7 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 estavam 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.

Na Tabela 8, observa-se que o maior número de estabelecimentos, 60,6%, 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 8 - 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
Guatapar	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).

Além de entendermos como se estrutura a ocupação da terra na RARP por agricultores familiares e não familiares no ano de 2017, para compreender-se melhor a dinâmica do uso da terra nesta região, se faz necessário observarmos a distribuição do uso da terra pelas diferentes lavouras, e assim, compreendermos melhor a estrutura agrária da região, para uma análise de como agricultores familiares possam atender ao PNAE.

Área de Lavouras 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 9 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.

Tabela 9 – 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). FLV = frutas, verduras e legumes.

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.

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.

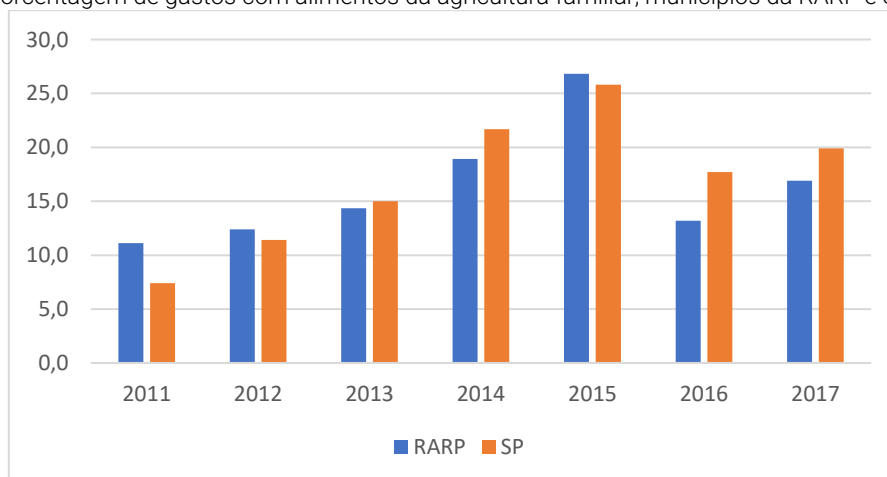
Cumprimento do Artigo 14 pelos Municípios da RA de Ribeirão Preto

Para melhor compreensão de como se desenvolve o cumprimento do Art. 14 na RARP, retomam-se dois conceitos que estruturam essa discussão. O de território, utilizado para demonstrar a disputa de poder na região, entre agronegócio e agricultura familiar, com a forma de ocupação da terra agrícolas interferindo na política econômica da região. Em tabelas anteriores ficou nítido o quando o agronegócio canavieiro está presente no uso do solo, na economia e política regional.

O outro conceito é dos circuitos curtos, que trata da aproximação física e/ou relacional entre produtor e consumidor, que está implícito no Art. 14 e que encontra, de pronto, duas barreiras para se estabelecerem na região estudada. A pequena participação da agricultura familiar e a débil produção local de alimentos.

Sobre o cumprimento do Art. 14, o Gráfico 2 e a Tabela 10 mostram seus resultados. No Gráfico 2 observa-se que, em relação ao conjunto de municípios do Estado, os da RARP tiveram execução do Art. 14 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 Art. 14 até 2015, seguidos por dois anos de execução menor.

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



Fonte: FNDE (2019).

Pela Tabela 10 percebe-se que 14 municípios tiveram um cumprimento médio do Art. 14 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 Art. 14, gastando mais de 25% com agricultores familiares, entre eles Jaboticabal, o terceiro maior em população da região. Rigorosamente, apenas Jardinópolis cumpriu o Art. 14, tomando a média de gastos no período 2011 a 2017.

Outra evidência da Tabela 10 é que houve muita instabilidade na execução do Art. 14, 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 Art. 14 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 10 – Porcentagem de gastos por municípios na compra de alimentos da agricultura familiar para PNAE, por ordem crescente do Art. 14, 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 Antnio	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 Antnio 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 Viterbo	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, 2019).

Nível de Processamento dos Alimentos Adquiridos

Analisar o nível de processamento, dentro do escopo deste artigo, 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 11 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 11 – 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.

Tipo e Origem dos Fornecedores para Alimentação Escolar

A Tabela 12 revela que os agricultores organizados em cooperativas venderam um pouco mais que a metade do 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 12 – 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	São Paulo	12.311,2	65,8
Cooperativa	9.831,7	52,6	Outro. Estado	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 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, a Cooperativa Orgânica da Agricultura Familiar

(COAF), sofreu processos posteriores, que questionaram tanto a natureza orgânica que dizia possuir como sua representação de agricultores familiares (ALESP, 2016).

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.

A partir dos dados apresentados nos 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 Art. 14, 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, observa-se que região ainda deixa muito a desejar.

Outra questão observada é que apesar das oscilações, houve crescimento de compras na maioria dos municípios até 2015, bem como 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.

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 o desempenho negativo da Agricultura Familiar nesta região. 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.

Observa-se 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, sua área representar apenas 6,9% do total, enquanto que estabelecimentos não familiares ocupam 93,1%. Ao mesmo tempo, 53,4% da área regional 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 Art. 14 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 Art. 14. Somado à queda de execução do Art. 14 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.

Referências

- ÁLVAREZ CASTAÑO, L. S. *et al.* (2015). 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.
- BACCARIN, G. J.; ALEIXO, S. S.; SILVA, P. B. D.; MENDONÇA, G. G. (2011). 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.
- BACCARIN, J. G.; TRICHES, R. M.; TEO, C. R. P. A.; Silva, D. B. P. (2017). 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.
- BACCARIN, J. G. (2019). Efeitos ambientais, sociais e econômicos de mudanças tecnológicas recentes na cana-de-açúcar no Estado de São Paulo, Brasil. *REVISTA PEGADA ELETRÔNICA (ONLINE)*, v. 20, p. 141-173.
- BACCARIN, J. G.; OLIVEIRA, J. A; MARDEGAN, G. E. (2020). Monocultura e concentração da terra: efeitos da expansão da cana-de-açúcar na estrutura fundiária do Estado de São Paulo, Brasil. *Revista Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - NERA (Unesp)*, v. 23, p. 38-62.
- BRASIL. (2009). 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. (2013). Ministério da Educação. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 14 fev. 2019
- BRASIL. (2015). 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.
- BRASIL. (2017). 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.
- BUNDY, D. *et al.* (2009). Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector. Washington: World Bank.
- CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (org.). (2012). *Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, 104 p.
- ESPEJO, F.; BURBANO, C.; GALLIANO, E. (2009) *Home-Grown School Feeding: a framework to link school feeding with local agricultural production*. Rome: WFP.
- IBGE. *Cidades@*. Rio de Janeiro, c2017. v. 4.423. Disponível: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14 maio 2019.
- IBGE. CENSO AGROPECUÁRIO (2006). Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>. Acesso em 27 maio 2019.
- IBGE. CENSO AGROPECUÁRIO (2017). Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em 29 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.
- LEFF, E. (2019). Produtividade ecotecnológica: o surgimento de um conceito, suas implicações e aplicações para o desenvolvimento sustentável. *Revisão da Bioeconomia*, v. 2, n. 1, p. ?,
- MONTEIRO, C. A. *et al.* The un Decade of Nutrition, the NOVA food classification and the trouble with ultra-processing. *Public Health Nutrition*, v. 21, n. 1, p. 5–17, 2018.

- OLIVEIRA, J. A. (2016). *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).
- RAMBO, A. G.; POZZEBOM, L.; VON DENTZ, E. (2019). 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.
- SÃO PAULO. (2016). *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Merenda*. São Paulo: Assembleia Legislativa Do Estado De São Paulo (ALESP). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/com4372.pdf/sitorio/arquivoWeb/>. 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. (2013). 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.
- SOARES, F. V. et al. (2013). *Structured demand and smallholder farmers in Brazil: the case of PAA and PNAE*. Brasília, DF: IPC/WFP.
- SOUZA, M. J. L. de. (1995). O território sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de et al. (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- TRICHES, R. M.; GRISA, C. (2015). 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.