

Compras Públicas Sustentáveis: avaliação do programa de alimentação escolar de São Paulo

Kátia Carolino^I
Eduardo Meireles^{II}
Marcondes Geraldo Coelho Junior^{III}

Fernando Melo da Silva^{IV}
Marcos Sorrentino^V

Resumo: O Programa de Alimentação Escolar da cidade de São Paulo se destaca por ser um dos maiores do mundo. No estudo, enfatizamos o potencial das compras públicas sustentáveis para a alimentação escolar a partir do programa instituído no município, com o objetivo de compreender as fragilidades no processo de implementação da lei. O estudo se baseou em fontes primárias e secundárias, sendo que os dados secundários foram obtidos através de pesquisa bibliográfica, enquanto os dados primários foram obtidos por meio de pesquisa documental e por entrevista semiestruturada junto aos agentes públicos implementadores do programa. Apesar do que está preconizado na lei de implementação do Programa, a análise demonstrou que são diversos os desafios e problemas enfrentados pelos agricultores e pelo governo municipal para implementar este programa, desde condições impostas pela legislação federal para reconhecer os produtores locais como agricultores familiares até insuficiência de produção para atender a demanda.

Palavras-chave: Compras públicas sustentáveis; Alimentação escolar; Agricultura paulistana

^I Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Frutal, MG, Brasil.

^{II} Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Frutal, MG, Brasil.

^{III} Instituto Centro de Vida, Cuiabá, MT, Brasil.

^{IV} Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Frutal, MG, Brasil.

^V Universidade de São Paulo (USP), Piracicaba, SP, Brasil.

São Paulo. Vol. 28, 2025

Artigo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0053vu28L1AO>

Introdução

A crise do sistema capitalista, marcada pelo aumento das desigualdades sociais e por graves crises ambientais de dimensões globais, implica na necessidade de repensar o modo de produção e consumo atual com a finalidade de buscar modos de vida mais sustentáveis. Conforme exposto por Antônio Carlos Diegues (1992, p. 22), o modelo atual tem se desidratado a cada dia, e não irá se manter em longo prazo caso os padrões atuais de produção e consumo permaneçam fundamentados “no esbanjamento de energia não-renovável, na degradação ambiental, na marginalização social e política de importantes grupos sociais, na espoliação da mão de-obra e dos recursos naturais”.

Neste contexto, os Governos desempenham um importante papel na promoção de mudanças, especialmente no modo de produção, por serem consumidores de diversos produtos em larga escala, dentre outros motivos. Assim, neste artigo, destacamos o potencial das compras públicas sustentáveis por Governos municipais na aquisição de produtos alimentícios de origem orgânica e/ou agroecológica, especialmente aqueles produzidos localmente por agricultores familiares para serem utilizados na alimentação escolar (merenda escolar), como uma estratégia para desenvolver uma estrutura alternativa às compras públicas de alimentos vinculadas a maiores impactos dos próprios sistemas de produção de alimentos.

Com o objetivo de entender as potencialidades e fragilidades no processo de implementação das políticas públicas relativas à temática, utilizamos como estudo exploratório o Programa de Alimentação Escolar instituído no município de São Paulo por meio da Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015 que determina a compra de alimentos orgânicos ou de base agroecológica prioritariamente dos agricultores familiares da cidade de São Paulo (São Paulo [Município], 2015).

Compras Públicas: o poder das escolhas governamentais para promoção da agricultura sustentável

As compras públicas no Brasil movimentam aproximadamente 10% do Produto Interno Bruto (PIB) (Biderman *et al.*, 2008; Silva, Barki, 2012) motivo pelo qual importantes setores da economia que desejam contratar junto ao Estado se esforçam para ajustar a produção e ofertas de serviços às conformidades dos editais de licitação dos Governos (Biderman *et al.*, 2008).

Neste contexto, a realização de “compras públicas sustentáveis”, também chamada de “licitação sustentável”, definida por Biderman *et. al.* (2008, p. 21) como “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos”, estimulam mudanças de procedimentos no interior das organizações privadas que, obrigatoriamente, têm que atender requisitos ambientais e sociais constantes em editais públicos.

Para Daniela Gomes de Carvalho (2009), o Governo tem um grande potencial para implantar as licitações e contratações sustentáveis, uma vez que:

a) é grande comprador, usuário e consumidor de recursos naturais; b) é capaz de viabilizar novas formas de produção e induzir práticas no mercado consumidor; c) cria demanda, viabiliza a produção em larga escala e produz um efeito cascata sobre os fornecedores, multiplicando investimentos na direção da sustentabilidade; d) incentiva a inovação por parte dos produtores e prestadores de serviços, tendo como consequência maior competição no setor privado e maior procura por produtos com melhor desempenho ambiental e social, o que faz cair o preço do produto final; e) tem grande poder multiplicador (visibilidade de suas ações) cooperando para um modelo de desenvolvimento que beneficie o meio ambiente e a sociedade; e f) deve ser exemplo na redução de impactos socioambientais negativos gerados pela atividade pública (Carvalho, 2009, p. 133-134).

No Brasil existem diversas situações em que procedimentos licitatórios e contratações sustentáveis poderiam ser implementadas. Neste artigo, a ênfase foi direcionada para os programas públicos de compra de produtos de origem orgânica e/ou agroecológica da agricultura familiar produzidos localmente.

Em âmbito federal, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 determinou aos Governos a compra de ao menos 30% dos alimentos provenientes da agricultura familiar para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino (Brasil, 2009). Enquanto em âmbito municipal, a Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015 foi além ao determinar não apenas a compra de alimentos orgânicos ou de base agroecológica oriundos da agricultura familiar, mas também daqueles produzidos localmente preferencialmente sobre os produzidos em outras localidades¹ (São Paulo [Município], 2015).

Embora a legislação supracitada não faça distinção entre os produtos orgânicos e os de base agroecológica, consideramos importante ressaltar que no caso dos orgânicos, após a substituição de todos os insumos não permitidos pelas normas de certificação e desde que cumprido o prazo de carência, a produção já está apta a ser comercializada com o selo de identificação. Enquanto no modo de produção agroecológico, há outros procedimentos a serem seguidos, conforme descrito a seguir:

A agroecologia fornece uma estrutura metodológica de trabalho para a compreensão mais profunda tanto da natureza dos agroecossistemas como dos princípios segundo os quais eles funcionam. Trata-se de uma nova abordagem que integra os princípios agrônômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo. Ela utiliza os agroecossistemas como unidade de estudo, ultrapassando a visão unidimensional – genética, agronomia, edafologia – incluindo dimensões ecológicas, sociais e culturais. Uma abordagem agroecológica incentiva os pesquisadores a penetrar no conhecimento e nas

1 - Artigo 8º da Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015.

técnicas dos agricultores e a desenvolver agroecossistemas com uma dependência mínima de insumos agroquímicos e energéticos externos. O objetivo é trabalhar com e alimentar sistemas agrícolas complexos onde as interações ecológicas e sinergismos entre os componentes biológicos criem, eles próprios, a fertilidade do solo, a produtividade e a proteção das culturas (Altieri, 2004, p. 23).

Do exposto, evidenciamos que a produção agroecológica atende não apenas condições ambientais na produção, mas também valoriza quesitos sociais e culturais, fundamentais para garantir um trabalho digno e o bem-estar dos produtores. Contudo, a legislação brasileira que impulsiona a compra de produtos de origem orgânica e/ou agroecológica também exige que o agricultor seja reconhecido como “agricultor familiar”, termo utilizado pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) para identificar os “pequenos produtores”, “produtores familiares”, “produtores de baixa renda” ou “agricultores de subsistência”.

Embora o programa supramencionado tenha fortalecido os agricultores, segundo Wanderley (2003), do ponto de vista teórico, existe certa dificuldade em atribuir um valor conceitual à categoria agricultura familiar que se difundiu no Brasil, uma vez que:

Para uns, o conceito agricultura familiar se confunde com a definição operacional adotada pelo Pronaf que propõe uma tipologia de beneficiários em função de sua capacidade de atendimento. Para outros, agricultura familiar corresponde a uma certa camada de agricultores, capazes de se adaptar às modernas exigências do mercado em oposição aos demais “pequenos produtores” incapazes de assimilar tais modificações. São os chamados agricultores “consolidados” ou os que têm condições, em curto prazo, de se consolidar (Wanderley, 2003, p. 43 - 44).

Essa distinção entre agricultores capitalizados, aptos a colocar seus produtos no mercado, e os agricultores descapitalizados, sem condições financeiras para produzir e comercializar em larga escala implica na necessidade de uma maior atenção pelos Governos, especialmente quando a proposta é colocar em prática compras públicas sustentáveis da agricultura familiar local.

De acordo com a Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006 que estabelece as diretrizes para a formulação do Pronaf, agricultor familiar e empreendedor familiar rural é todo “aquele que pratica atividades no **meio rural**”, desde que atenda simultaneamente os seguintes requisitos (Brasil, 2006, grifo nosso).

Art. 3º

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Brasil, 2006).

Ao observar as características dos agricultores paulistanos, Rostichelli (2013) e Valdiones (2013) relataram experiências diversas que vão desde o trabalho em mutirão até o trabalho individualizado na horta, agricultores que se dedicam em tempo integral até agricultores que possuem um ou mais empregos para complementar a renda familiar, visto que o custo de vida em São Paulo é mais alto se comparado a outras localidades. Por ser um conceito atribuído por lei, nem sempre é possível abarcar os agricultores que vivem em grandes cidades, como é o caso de São Paulo, que, por sua vez, possuem outra dinâmica de vida.

Percurso Metodológico

Os materiais utilizados para elaboração da pesquisa foram provenientes de fontes primárias e secundárias. Por fontes secundárias entende-se “a pesquisa de dados de segunda mão, ou seja, informações que já foram trabalhadas por outros pesquisadores, estudiosos e, por isso, já são de domínio científico”. Enquanto as fontes primárias são os “dados originais, a partir dos quais o pesquisador tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é ele quem analisa, observa, por exemplo, (...); é ele quem ouve o relato de experiências vivenciadas por outrem” (Oliveira, 2007, p. 70).

No âmbito deste pesquisa, as fontes secundárias abarcaram, por exemplo, livros, artigos científicos, dissertações e teses, enquanto as fontes primárias compreenderam os documentos oficiais (leis, decretos, portarias, entre outros atos normativos) que instituíram o programa no município de São Paulo, bem como as informações provenientes das entrevistas aplicadas junto aos agentes públicos implementadores do programa.

Os dados secundários foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica que “é uma modalidade de estudo e análise de documentos científicos” que tem por finalidade principal “levar o(a) pesquisador(a) a entrar em contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo” (Oliveira, 2007, p. 69). Enquanto os dados primários foram coletados em duas etapas: 1) por meio de pesquisa documental que “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico” (Oliveira, 2007, p. 69) e 2) e por entrevista semiestruturada junto aos agentes públicos implementadores do Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAURP).

Já a entrevista semiestruturada foi aplicada junto ao agente público responsável pela

implementação do programa público. Esta técnica tem por objetivo coletar informações gerais ou específicas por meio de diálogos com indivíduos (informantes-chave)². Sua vantagem consiste em evitar alguns dos efeitos negativos dos questionários formais, tais como a impossibilidade de explorar outros tópicos, a falta de diálogo com o entrevistado e também a falta de adaptação das perguntas às percepções dos entrevistados (Geilfus, 1997).

Os dados obtidos nas pesquisas documentais e bibliográficas foram analisados a partir do método da triangulação de dados que, segundo Yin (2005), refere-se a uma forma de análise das informações em diferentes fontes. No caso desta pesquisa, a triangulação de dados foi realizada a partir de fontes primárias e secundárias obtidas por meio de pesquisa bibliográfica e documental e com os dados alcançados na entrevista semiestruturada, com o objetivo de corroborar fatos ou fenômenos.

Resultados e Discussão

O Programa de Alimentação Escolar

O município de São Paulo, que corresponde simultaneamente à capital do Estado e a sede da Região Metropolitana, possui somente na rede municipal de ensino cerca de 3.600 Unidades Escolares onde são servidas todos os dias cerca de 2 milhões e 300 mil refeições para mais de 1 milhão de estudantes. Devido à sua amplitude, o programa de Alimentação Escolar da cidade de São Paulo é considerado um dos maiores do mundo³ (São Paulo [município], sem data).

Em 2011 começou a tramitar na Câmara Municipal o Projeto de Lei⁴ que tratava dos “critérios para a introdução de alimentos orgânicos na merenda escolar na rede pública de ensino do município de São Paulo”. Este projeto de lei determinava que, no mínimo, 30% do total da verba destinada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à alimentação escolar na Rede Municipal de Ensino deveria ser utilizado na aquisição de alimentos orgânicos⁵. Também estabelecia que o Governo municipal deveria dar preferência à compra de produtos agropecuários produzidos no município de São Paulo, considerando a igualdade de condições de preço, qualidade e prazo de entrega⁶ (São Paulo [município], 2011).

Aprovado na Câmara Municipal do Município de São Paulo, o Projeto de Lei foi vetado em sua integralidade pelo Chefe do Governo municipal na época, o Prefeito Fernando Haddad, sob a justificativa de que havia quantidade insuficiente de alimentos orgânicos para satisfazer a demanda do Programa de Alimentação Escolar do município

2 - A entrevista semiestruturada foi aprovada, no contexto do projeto de pesquisa que deu origem ao presente artigo, pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP).

3 - O site consultado em 5 de outubro de 2020 não está mais disponível.

4 - Projeto de Lei nº 447, de 13 de setembro de 2011.

5 - Artigo 1º do Projeto de Lei nº 447, de 13 de setembro de 2011.

6 - Artigo 3º do Projeto de Lei nº 447, de 13 de setembro de 2011

de São Paulo⁷. Com base nos dados da Associação Brasileira de Orgânicos constantes no projeto de lei, foi alegado que os produtos orgânicos representavam menos de 2% de toda a produção nacional, de tal modo que a aprovação do projeto de lei poderia ocasionar um tratamento diferenciado entre os diversos equipamentos educacionais do município de São Paulo.

Posteriormente, um novo projeto de lei⁸ deu origem à Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015 que, por sua vez, tornou obrigatória a inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo⁹ (São Paulo [município], 2015). Por meio desta lei foi estabelecido que a inserção de produtos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar deveria ocorrer de forma gradativa em conformidade com o Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar¹⁰ que, por sua vez, definiu estratégias e metas progressivas para que, até 2026, todas as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino pudessem receber alimentos orgânicos ou de base agroecológica¹¹ (São Paulo [município], 2015).

De acordo com o referido Plano, as metas propostas foram as seguintes, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Meta progressiva a partir de 2017: crescimento percentual em relação ao total gasto em aquisição de gêneros alimentícios do Programa Alimentação Escolar na compra da Administração Direita e das Terceirizadas.

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
3%	5%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	80%	100%

Fonte: próprios autores com base no Anexo do Decreto Municipal nº 56.913/2016

Por Decreto¹² foi determinado que o monitoramento da implementação do Plano, bem como o seu constante aperfeiçoamento, deveriam ser realizados por uma Comissão Gestora integrada por representantes de diferentes órgãos públicos, bem como por representantes da sociedade civil, do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) e do Conselho de Alimentação Escolar¹³ (São Paulo [município], 2016).

Seguindo ao que já havia sido determinado na Lei Federal¹⁴, a Lei Municipal impôs ao Governo municipal a necessidade de priorizar a compra de produtos orgânicos ou de

7 - No documento oficial que aponta as razões do veto do Chefe do Poder Executivo consta que, na época, eram fornecidos e distribuídos insumos para produção de 1,3 milhões de refeições diárias em mais de 1.800 unidades escolares.

8 - No caso o Projeto de Lei nº 451, de 26 de junho de 2013.

9 - Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015.

10 - O Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica no Programa de Alimentação Escolar do Município de São Paulo integra o anexo único do Decreto Municipal nº 56.913, de 5 de abril de 2016 que regulamenta a Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015.

11 - Artigo 10 da Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015.

12 - O Decreto Municipal nº 56.913, de 5 de abril de 2016.

13 - Artigo 4º do Decreto Municipal nº 56.913, de 5 de abril de 2016.

14 - Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

base agroecológica diretamente da agricultura familiar, ou de empreendedor familiar rural¹⁵. A Lei Municipal também determinou que as compras de alimentos orgânicos ou de base agroecológica **produzidos no município de São Paulo**, prioritariamente oriundos da agricultura familiar, deveriam ter preferência sobre os produzidos em outras localidades¹⁶ (São Paulo [Município], 2015, grifo nosso).

Sendo assim, ao adquirir produtos orgânicos ou de base agroecológica cultivados localmente por agricultores familiares, ou empreendedores familiares rurais, ou suas organizações, o Governo municipal simultaneamente poderia cumprir tanto a legislação federal quanto a municipal.

No que tange à compra dos produtos provenientes dos agricultores paulistanos, o primeiro contrato (compra piloto)¹⁷ em valor que corresponde a menos de 1% do que poderia ser gasto nesta modalidade, foi realizado em fevereiro de 2018 após 4 anos de diálogos junto à COOPERAPAS - Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo Paulo¹⁸ (São Paulo [município], 2018), uma vez que até 2017, a cooperativa não tinha condições de fornecer para o Estado, já que não tinha a DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF)¹⁹. No entanto, dados de 2019 revelam que o procedimento de compra fracassou parcialmente, uma vez que os agricultores da cooperativa conseguiram cumprir apenas 44% do contrato. No que tange ao restante do valor, foram penalizados por não conseguirem entregar tudo (informação verbal obtida em entrevista).

No mesmo sentido, Sepe *et al.* (2018) explicam que:

(...) as ações já implementadas pela PMSP [Prefeitura do Município de São Paulo] se configuram como um passo importante, como por exemplo, o lançamento no início de 2018 do primeiro edital de compras local para alimentação escolar. No entanto, muito pouco se efetivou em relação às compras da agricultura familiar local, tanto via PAA [Programa de Aquisição de Alimentos] quanto via PNAE [Programa Nacional de Alimentação Escolar]. Isto se deve a uma série de razões, entre as quais a grande informalidade dos agricultores, acarretando falta de documentação, a inexistência de planejamento da produção agrícola para atender a demanda, as dificuldades de logística, a existência de uma única cooperativa local, entre outras (Sepe *et al.*, 2018, sem página).

Além disso, tendo em vista que as compras públicas são muito volumosas, ou seja,

15 - Artigo 2º e 5º da Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015.

16 - Artigo 8º da Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015

17 - Por meio deste contrato foi feita a compra de produtos como alface crespa, couve, escarola, repolho, salsa e cebolinha orgânica ou em processo de transição.

18 - O site consultado em 5 de outubro de 2020 não está mais disponível.

19 - A DAP é o documento que identifica o agricultor familiar, motivo pelo qual, em conformidade com a legislação federal, para que se possa analisar as propostas e efetuar as compras públicas, o Governo municipal precisa exigir a DAP física do agricultor familiar individual e a DAP jurídica dos empreendimentos ou organizações familiares, conforme artigo 5º, parágrafo único, da Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015.

é necessário comprar uma quantidade grande de produtos para atender a demanda da alimentação escolar, foi determinado que municípios que recebem valor acima de R\$ 700.000,00 por ano do FNDE podem optar por efetuar a compra de produtos apenas de associações ou cooperativas²⁰.

São Paulo não compra de agricultor individual, compra apenas de associação ou cooperativa. E só de associação ou cooperativa formalizada, ou seja, que tem DAP jurídica. Se for informal, nós não aceitamos. A lei permite [a compra de agricultor individual], mas em São Paulo, se nós começarmos a aceitar DAP de fornecedor individual, você imagina a quantidade de fornecedor? Teríamos que ter 3 prédios desse só com fiscais. Então tem uma régua que nos é facultada. A lei diz o seguinte: o município que receber mais de 700 mil reais por ano pode colocar uma régua. Como o nosso é quase 30 milhões, então nós podemos colocar essa régua. Agora nos casos de municípios pequenos, é preferível que ele aceite comprar do [agricultor] individual (informação verbal obtida em entrevista).

Portanto, para que o Governo municipal possa dar preferência à compra dos produtos orgânicos ou de base agroecológica provenientes dos agricultores paulistanos para o Programa de Alimentação Escolar, é necessário que os agricultores familiares estejam vinculados a alguma associação ou cooperativa.

Embora seja necessário fazer uma pesquisa mais detalhada sobre o perfil do agricultor paulistano nas diversas regiões do município de São Paulo, os critérios impostos por lei para caracterizar o agricultor familiar não conseguem atingir uma parcela de agricultores paulistanos que desejam vender seus produtos para o Governo, já que estes agricultores apresentam um perfil diferenciado. Além disso, embora exista uma cooperativa e uma associação de agricultores, muitos ainda se encontram dispersos no território municipal sem qualquer vínculo com essas instituições. Neste contexto, defender uma proposta de produção, comercialização e consumo local no município de São Paulo por meio de compras governamentais, implica em fazer algumas alterações na legislação com vistas a facilitar o reconhecimento dos agricultores paulistanos no processo de compras públicas.

A legislação em vigor também estabelece que a aquisição de produtos para o Programa de Alimentação Escolar da agricultura familiar, empreendedor familiar rural ou organizações correlatas é realizada mediante Chamada Pública²¹ que, diferentemente das modalidades de licitação convencionais, não prioriza o menor preço por se tratar de uma compra por conveniência social²².

20 - Artigo 30 da Resolução nº 26 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2013).

21 - Artigo 14, § 1º e 2º, da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, artigo 20, § 1º, da Resolução nº 26 de 2013 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e artigo 4º da Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015.

22 - A chamada pública é o instrumento mais adequado para atender o limite mínimo obrigatório de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para aquisição de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas no âmbito do PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar (FNDE, 2016).

Embora seja um procedimento mais simples se comparado aos da licitação convencional, em uma das entrevistas foi mencionado que um dos problemas relacionados a aquisição de produtos da agricultura familiar está relacionado a dificuldade dos agricultores de se apropriar dos procedimentos da chamada pública, conforme segue:

Na agricultura familiar, se você não ligar e falar que abriu o edital, eles não vão correr atrás. Se você não ler o edital com eles, eles não vão entender. Então precisa de alguém presente ali o tempo todo. Então a gente faz ligação no fim de semana, que é a hora que eles podem atender, depois do expediente, porque a mesma pessoa que cuida disso [da compra pública] é o mesmo que dirige o trator na agricultura familiar (informação verbal obtida em entrevista).

Outro problema relacionado a compra de produtos da agricultura familiar está relacionado ao preço, conforme explicado em uma das entrevistas:

Existe um princípio constitucional que é a economicidade, ou seja, o Poder Público tem que comprar o mais barato que ele puder para fazer o uso justo e adequado do recurso público. Então a maior dificuldade é ter um preço de referência que faça frente a realidade da agricultura familiar, porque o agricultor familiar não consegue vender o produto com o mesmo preço do agricultor convencional (entenda não familiar). O agricultor convencional pode vir a comprar até da China, como no caso do arroz e do feijão preto, por exemplo que vende a um preço muito baixo. Já o agricultor familiar vende direto. Então, por exemplo, enquanto o convencional vende a R\$ 1,90, o da agricultura familiar, para fazer um bom negócio, precisa vender, pelo menos, a uns R\$ 2,30. Só que quando isso vai para o Departamento jurídico, eles freiam a compra ou dizem que só podemos comprar se for pelo mesmo preço do convencional, que é o que temos feito ultimamente. Só que o agricultor familiar não quer fornecer pelo mesmo preço do convencional, então ele não participa da chamada pública, daí fica deserta, que é quando não aparece ninguém. Então a lei existe justamente para isso, remunerar decentemente o agricultor familiar (informação verbal obtida em entrevista).

E no caso do arroz especificamente, eles estão entregando. Nós abrimos uma chamada pública pelo preço do convencional. Então hoje nós pagamos R\$ 1,90 no arroz convencional e R\$ 1,90 no arroz da agricultura familiar. O pessoal das cooperativas que fornecem diz que a margem de lucro é muito pequena, mas eles não param de entregar porque eles não querem que essa política acabe. Então quase que por um ativismo, eles colocam mercadorias deles aqui (informação verbal obtida em entrevista).

O preço também influencia a compra pública dos produtos orgânicos ou de base agroecológica, já que a lei também determina que o Governo municipal pode pagar até 30% a mais pelo produto orgânico ou de base agroecológica em relação ao valor do produto similar convencional (não orgânico). O mesmo “benefício” se aplica aos produtos adquiridos de agricultores familiares em processo de transição agroecológica situados no município de São Paulo²³, desde que “comprovado mediante protocolo válido²⁴, atestado pelo órgão municipal competente de agricultura e abastecimento na Cidade de São Paulo”²⁵ (São Paulo [Município], 2015).

De acordo com uma das entrevistas, uma das vantagens para o agricultor paulistano que está em processo de transição do produto convencional para o agroecológico é o de receber uma remuneração neste período de transição. No entanto, o agricultor precisa ser certificado pelo órgão competente (informação verbal obtida em entrevista). Contudo, outro entrevistado explica que:

Não precisaria de uma lei para isso [pagar 30% a mais para o produto orgânico], bastaria conversar um pouco para entender por que é importante fomentar a agricultura orgânica. Só que tendo a lei, a gente consegue justificar. Porque se falamos que vamos comprar alimento orgânico para a merenda escolar e o orçamento público gasta 30% a mais, como é que vamos justificar isso? Então a lei é uma justificativa concreta. Como as gestões mudam e as pessoas não entendem isso, então é por isso que ela [a lei] existe. Então a lei surgiu nesse âmbito, de amarrar os gestores (informação verbal obtida em entrevista).

Embora a legislação estimule a compra de produtos produzidos localmente, prioritariamente do agricultor familiar, nem todo agricultor familiar produz e vende produtos orgânicos ou de base agroecológica. Portanto, esta política não está restrita aos agricultores familiares, embora estes tenham preferências nas compras públicas municipais em decorrência da Lei Federal²⁶.

Em outras palavras, significa que quando não há o atendimento integral da demanda por agricultores familiares, a lei municipal determina a realização do procedimento licitatório para aquisição de produtos dos pequenos e médios produtores que possuam Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica de produtor rural ou Nota Fiscal de produtor rural.

Antes dessa lei [Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015] era chamada pública para agricultura familiar. Com a lei [dos orgânicos], continuamos priorizando chamada pública para agricultura familiar, mas abrimos um precedente para comprar por licitação convencional, pois se a gente não consegue cumprir a meta com o agricultor familiar, podemos comprar de pequenos e médios agricultores. Todavia, nunca adquirimos produtos orgânicos que não fossem da Agricultura

23 - Artigo 6º da Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015.

24 - Protocolo é a nº 10 de junho de 2017 da SMTE (atual SDE).

25 - Artigo 6º, § 1º da Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015.

26 - Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Familiar, por meio de chamada pública (informação verbal obtida em entrevista).

Portanto, prioritariamente o Governo municipal deve atender o agricultor familiar, empreendedor familiar rural ou organizações correlatas. Caso a demanda não seja atendida, o Governo municipal pode, complementarmente, adquirir os produtos dos pequenos e médios produtores orgânicos através de licitação orientada pela Lei Federal nº 14.133/2021. Neste último caso, o Governo municipal utiliza a modalidade do pregão eletrônico²⁷ que considera vencedora a empresa que oferece o menor preço desde que atendidas todas as especificações técnicas estabelecidas pelo órgão público.

Entretanto, da mesma forma que os preços dos produtos da agricultura familiar são mais altos do que os dos produtores convencionais, um dos problemas na aquisição produtos orgânicos ou de base agroecológica também está relacionado aos custos, como bem explicado abaixo:

A gente tentou abrir licitação para comprar feijão orgânico, peito de frango orgânico, açúcar, mas o preço de referência ficou muito alto²⁸, porque o fornecedor convencional [entenda: não familiar] quer explorar aquele produto diferenciado, então não vingou, mas a gente tentou. Mesmo assim nós temos essa preocupação de, além das chamadas públicas, também abrir uma licitação comum, convencional, para comprar [orgânico] do agricultor que não é familiar (informação verbal obtida em entrevista).

Cabe destacar os procedimentos licitatórios destinam-se a promover, dentre outros princípios constitucionais, o do desenvolvimento nacional sustentável²⁹, implicando, por consequência, na adoção dos seguintes critérios e práticas sustentáveis:

Art. 4º. I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento³⁰ (Brasil, 2012).

Neste contexto legal, tanto as chamadas públicas para agricultura familiar, quanto

27 - A Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

28 - O preço de referência é o valor mais baixo que o produto pode ser vendido.

29 - Cf. Art. 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

30 - Decreto Federal nº 7.746, de 5 de junho de 2012.

a modalidade de licitação do pregão eletrônico podem ser mecanismos legais e estratégicos para que a variável econômica, ambiental e social se insira de forma determinante como critério e exigência para compras públicas municipais, especialmente no âmbito do Programa de Alimentação Escolar, o que, por sua vez, geraria impactos positivos a atual geração de estudantes, mas também para as futuras gerações.

Considerando os dados atuais disponíveis no site da Secretaria Municipal da Educação (São Paulo [município], sem data)³¹, o município de São Paulo serve cerca de 2,3 milhões refeições todos os dias para mais de 1 milhão de estudantes da Rede Municipal de Ensino. Trata-se de um dos maiores Programas de Alimentação Escolar do mundo, motivo pelo qual possui um enorme poder de compra de alimentos.

O maior desafio atualmente é:

Convencer a Assessoria Jurídica e o Tribunal de Contas de que nós estamos pagando mais caro por essa compra, mas ela tem uma carga de benefícios sociais gigante. Tem muito estudo atribuindo o câncer ao agrotóxico. Então se pararmos para precificar o impacto disso na saúde pública daqui a duas gerações, vamos perceber que estaremos tirando uma sobrecarga do SUS [Sistema Único de Saúde] daqui a alguns anos. Então essa conta o nosso sistema de fiscalização tem que ser capaz de fazer (informação verbal obtida em entrevista).

Portanto, por meio de compras públicas sustentáveis, além de respeitar a legislação, cabe ao Poder Público dar o exemplo à sociedade civil por meio de ações que levem à transição para sociedades sustentáveis e conscientes, incentivando outros órgãos públicos a promover a compras públicas sustentáveis, também chamada de licitação sustentável, com vistas a atingir restaurantes populares, hospitais públicos, entre outros.

Ocorre que, todos os problemas acima mencionados acabam, de forma direta ou indireta, interferindo no alcance das metas previstas no Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar, conforme exposto por um dos entrevistados:

Até hoje nós nunca atingimos a meta do orgânico, nem da agricultura familiar. Esse ano provavelmente nós iremos atingir, porque nós estamos no final de agosto e já atingimos 7%, e esse ano é 10%. Então a gente já cumpriu 70% da meta e ainda estamos em agosto. Então ainda temos 4 meses para cumprir os outros 30%. Então estamos bastante confiantes que vamos bater a meta esse ano (informação verbal obtida em entrevista).

Com relação à compra pública dos produtos provenientes dos agricultores do município de São Paulo, considerando que até 2018 foi celebrado apenas um contrato no âmbito do Programa de Alimentação Escolar, pode-se afirmar que ainda são poucos os fornecedores envolvidos com esta política pública. Faz-se necessário, portanto, um estudo

31 - O site consultado em 30 de janeiro de 2020 não está mais disponível.

mais aprofundado sobre a produção agrícola familiar e de produtos orgânicos ou de base agroecológica provenientes do município de São Paulo, bem como sobre o interesse em comercializar para o Poder Público, com vistas a avaliar as potencialidades desta política junto aos agricultores do município de São Paulo para atender a demanda do Programa.

Por fim, cabe destacar a possibilidade de compra direta de alguns itens da alimentação escolar pelas Unidades Escolares para complementação da alimentação escolar. Nestes casos, as Unidades Escolares recebem, em espécie, os recursos públicos para compra de alguns produtos que não estão incluídos nas chamadas públicas da agricultura familiar, nem da modalidade de licitação do pregão eletrônico. Por ser uma modalidade de contratação direta³², o Governo municipal divulga uma lista dos agricultores locais, incentivando a compra destes produtos pelas Unidades Escolares.

Este tipo de compra pública seria o mais adequado para envolver, por exemplo, os agricultores da zona leste do município de São Paulo que, por sua vez, não participam do Programa Alimentação Escolar porque não tem produção suficiente para atender a demanda (informação verbal obtida em entrevista), embora a chamada pública para agricultura familiar seja possível fornecer qualquer quantidade igual ou inferior ao estipulado no edital (informação verbal obtida em entrevista). Entretanto, neste caso, que pode ser considerado o menor circuito de compra pública com a finalidade estimular a produção local de alimentos dentro da cidade, haveria a necessidade de os agricultores estarem formalizados, ou seja, com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) ou Nota Fiscal de produtor rural que, por sua vez, poderia ser facilitada à medida em que estiverem vinculados a alguma associação ou cooperativa.

Conclusões

Considerando a necessidade de mudanças profundas no que se refere à produção e ao consumo da sociedade brasileira, verificamos que os Governos municipais desempenham uma função importante por meio da compra pública sustentável, especialmente no que tange a aquisição de produtos agrícolas de origem orgânica ou de base agroecológica produzidos localmente. No entanto, o estudo exploratório realizado no município de São Paulo evidenciou que são diversos os problemas a serem enfrentados tanto pelos agentes públicos implementadores do programa, quanto pelos agricultores paulistanos para tornar a política pública efetiva.

A legislação, por sua vez, estabelece algumas condições que nem sempre são condizentes com a realidade de muitos agricultores paulistanos, inviabilizando a participação dos mesmos em processos de compras públicas sustentáveis. Além disso, ainda existe uma deficiência no que tange a produção, demonstrando que os agricultores necessitam de um suporte inicial do Governo com a finalidade de aumentar a capacidade de produção, já que muitas vezes, o espaço plantado é suficiente apenas para suprir as necessidades de subsistência.

O fortalecimento dos agricultores paulistanos a partir de ações efetivas dos Go-

32 - Instruções Normativas nº 7 e 8 da SME.

vernos municipais em parceria com a sociedade civil permitiria a geração de trabalho e renda para os produtores, promovendo o desenvolvimento local a partir da produção de alimentos na cidade, assim como permitiria a promoção de uma alimentação mais saudáveis aos estudantes e servidores das escolas a partir do fornecimento de alimentos frescos e saudáveis.

Recomendamos quatro ações-chave para fortalecimento do programa: i) o Governo municipal deve superar a restrição de apenas realizar compras via DAP de pessoa jurídica, evitando-se um processo de compra de exclusão, ao ignorar os possíveis fornecedores individuais; ii) estabelecer mecanismos de comunicação e informação direto com os produtores para promoção do acesso às Chamadas Públicas de forma inclusiva e igualitária; iii) capacitação dos produtores individuais, no sentido de instruí-lo, no que se refere à formalização e preparo para participação em editais e/ou chamadas públicas, e; iv) alterar a política de preços estabelecida na legislação atual, em comum entendimento com o Departamento jurídico municipal, para permitir a participação justa dos agricultores paulistanos sem o indeferimento de suas ofertas e a existência de concorrência desleal com o mercado convencional.

Referências

ALTIERI, M. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 4ª edição. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

BIDERMAN, R.; MACEDO, L. S. V.; MONZONI NETO, M.P.; MAZON, R. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis - Uso do Poder de Compra do Governo para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BRASIL. Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Decreto Federal nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamen-**

to e políticas públicas, n. 32, p. 115-148, 2009.

DIEGUES, A. C. **Desenvolvimento Sustentável ou Sociedades Sustentáveis**: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. São Paulo em Perspectiva, v. 6, n. 1-2, p. 22-29, 1992.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento 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**. 2013.

GEILFUS, F. **80 herramientas para el desarrollo participativo**: diagnóstico planificación monitoreo evaluación. El Salvador: EDICPSA, 1997.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

ROSTICHELLI, M. **Entre a terra e o asfalto**: a região metropolitana de São Paulo no contexto da agricultura urbana. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 56.913, de 05 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 16.140, de 17 de março de 2015, que dispõe sobre obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do sistema municipal de ensino de São Paulo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 16.140, de 17 de março de 2015**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2015.

SÃO PAULO (município). **Projeto de Lei nº 447, de 13 de setembro de 2011**. Cria critérios para a introdução de alimentos orgânicos na merenda escolar na rede pública de ensino do município de São Paulo. São Paulo, SP, 2011.

SÃO PAULO (município). **Secretaria Municipal de Educação**. São Paulo, sem data.

SÃO PAULO (Município). **Secretaria Municipal de Educação**. Contrato nº 005/SME/CO-DAE/2018. São Paulo, 2018.

SEPE, P. M.; MORI, A. K.; BELLENZANI, M. L.; MOURA, L. V. O Plano Diretor Estratégico? PDE e a Zona Rural Paulistana: Avanços ou mais do mesmo? In: III International Conference Agriculture and Food in an Urbanizing Society (III AgUrb), 2018, Porto Alegre - RS. **Anais do III AgUrb**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

VALDIONES, A. P. G. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-04112013-162810/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

WANDERLEY, N. B. W. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 42-61, 2003.

Kátia Carolino

✉ katia.carolino@uemg.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3646-2480>

Submetido em: 24/06/2023

Aceito em: 16/08/2024

2025;28:e00053

Eduardo Meireles

✉ eduardo.meireles@uemg.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6711-6572>

Marcondes Geraldo Coelho Junior

✉ marcondescoelho22@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4352-9321>

Fernando Melo da Silva

✉ fernando.silva@uemg.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0052-2004>

Marcos Sorrentino

✉ macsor@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4394-1655>

Contratación pública sostenible: evaluación del programa de alimentación escolar de São Paulo

Kátia Carolino
Eduardo Meireles
Marcondes Geraldo Coelho Junior

Fernando Melo da Silva
Marcos Sorrentino

Resumen: Este estudio analiza el Programa de Alimentación Escolar de São Paulo, uno de los mayores a nivel mundial, como caso de referencia para evaluar cómo la contratación pública sostenible fortalece las iniciativas de alimentación escolar. Con un enfoque metodológico mixto, se utilizaron datos secundarios mediante revisión bibliográfica y datos primarios a través de análisis documental y entrevistas con funcionarios responsables. A pesar de un marco normativo robusto, los hallazgos revelan desafíos significativos, como barreras regulatorias en la legislación federal que dificultan el reconocimiento de productores locales como agricultores familiares y limitan la producción agrícola local para atender la demanda del programa. Estas limitaciones aumentan costos y profundizan la dependencia de productos importados. El propósito es identificar debilidades sistémicas en la implementación legislativa, contribuyendo al debate sobre la sostenibilidad en programas de alimentación escolar.

São Paulo. Vol. 28, 2025

Artículo original

Palabras-clave: Contratación Pública Sostenible; Alimentación Escolar; Agricultura en São Paulo.

Sustainable public procurement: evaluating São Paulo's school feeding program

Kátia Carolino
Eduardo Meireles
Marcondes Geraldo Coelho Junior

Fernando Melo da Silva
Marcos Sorrentino

Abstract: The city of São Paulo's School Meals Program stands out as one of the biggest in the world. This study underscores the potential of sustainable government purchasing for school meals based on the already instituted municipal program and seeks to understand the fragilities in the process of implementing the legislation. The study used primary and secondary sources with the secondary data obtained from documental research and primary data from semi-structured interviews with public agents implementing the program. Despite the provisions of the Program implementation legislation, the study analysis reveals various problems and challenges family farmers and the municipal government face to implement this program, ranging from conditions imposed by the Federal legislation for recognizing the São Paulo city producers as family farmers to the insufficiency of their production to meet the demand.

São Paulo. Vol. 28, 2025

Original Article

Keywords: Sustainable Public Procurement; School Feeding; São Paulo Agriculture.