

Universidade Federal do ABC
Curso de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais

Dissertação de Mestrado

Deloise de Fátima Bacelar de Jesus

**Limites e Possibilidades do uso do Poder de Compra do Estado em
Favor do Desenvolvimento Sustentável Local e Regional:**

Estudo de caso da implementação da Lei Federal nº 11.947/2009 no
município de São Bernardo do Campo - 2009 a 2013

Santo André
2014

Curso de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais

Dissertação de Mestrado

Deloise de Fátima Bacelar de Jesus

**Limites e Possibilidades do uso do Poder de Compra do Estado em
Favor do Desenvolvimento Sustentável Local e Regional:**

Estudo de caso da implementação da Lei Federal nº 11.947/2009 no
município de São Bernardo do Campo - 2009 a 2013

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Humanas e
Sociais da Universidade Federal do ABC
como parte dos requisitos para a obtenção
do título de mestre em Ciências Humanas e
Sociais

Linha de Pesquisa: Estado e Políticas
Públicas

Orientador: José Blanes Sala

Santo André
2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Universidade Federal do ABC

JESUS, Deloise de Fátima Bacelar de

Limites e possibilidades do uso do poder de compra do Estado em favor do desenvolvimento sustentável local e regional: Estudo de caso da implementação da Lei Federal n. 11.947/2009 no município de São Bernardo do Campo 2009 a 2013 / Deloise de Fátima Bacelar de Jesus — Santo André : Universidade Federal do ABC, 2014.

166 fls. il. 29 cm

Orientador: José Blanes Sala

Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Ciências Humanas e Sociais, 2014.

1. Compras Sociais 2. Agricultura Familiar 3. Desenvolvimento Sustentável I I. SALA, José Blanes. II. Programa de Ciências Humanas e Sociais, 2014, III. Título.

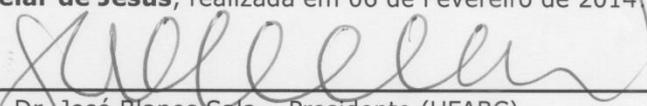
CDD 363.192



Universidade Federal do ABC

PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E
SOCIAIS**FOLHA DE ASSINATURAS**

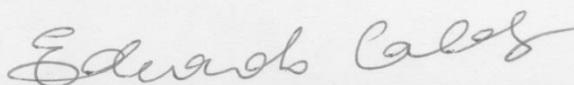
Assinaturas dos membros da Banca Examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata **Deloise de Fátima Bacelar de Jesus**, realizada em 06 de Fevereiro de 2014:



Prof. Dr. José Blanes Sala – Presidente (UFABC)



Prof. Dr. Vitor Eduardo Schincariol – Membro Titular (UFABC)



Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas – Membro Titular (USP)

Prof. Dra. Daniela Theuer Linke – Membro Suplente (UFABC)

Prof. Dr. José Carlos Vaz – Membro Suplente (USP)

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, de acordo com as observações levantadas pela banca no dia da defesa, sob responsabilidade única do autor e com a anuência de seu orientador.

Santo André, 27 de fevereiro de 2014.

Dedicatória

Dedico este trabalho a todas as mulheres negras deste país.

Agradecimentos

Agradeço a Deus pela graça da vida e da fé, assim como por Sua presença em todos os caminhos que culminaram na defesa desta dissertação.

As cidadãs e aos cidadãos brasileiros que financiaram através de seus impostos todos os níveis de meus estudos, inclusive o curso de pós-graduação no qual realizo este trabalho.

A Fundação Universidade Federal do ABC pela concessão de bolsa nos quatorze primeiros meses do curso da pós-graduação e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pela bolsa de estudos concedida para os dez meses restantes de pesquisa e pela reserva técnica que possibilitou os deslocamentos para a realização das pesquisas de campo.

Ao querido professor José Blanes Sala por orientar esta dissertação e por garantir tranquilidade e força em todo o processo. Ser sua orientanda foi uma alegria.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Ciências Humanas e Sociais da UFABC pelas aulas, debates e pelo carinho. Especialmente à professora Daniela e ao professor Vitor pela gentil participação e pelas valiosas contribuições na banca de qualificação desta dissertação.

E aos colegas de curso, em especial a Raquel e a Talita pelas fundamentais contribuições a este trabalho, e por compartilharem comigo a dor e a alegria de vivenciar um processo de pós-graduação.

Aos funcionários públicos, aos terceirizados e a todos os trabalhadores e trabalhadoras da Universidade Federal do ABC pelo cumprimento das tarefas que tornaram possível a consolidação da defesa desta dissertação.

A todos os membros das cooperativas entrevistadas pela gentil sessão de seu tempo, de seus conhecimentos e de suas propostas. E aos funcionários da Secretaria de Educação e Cultura, em especial os da Divisão de Alimentação Escolar pelas contribuições a esta pesquisa.

Aos professores do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da EACH- USP pelos ensinamentos que tornaram possível o ingresso no Programa de Ciências Humanas e Sociais da UFABC, em especial ao professor José Carlos Vaz pela orientação no Trabalho de Conclusão de Curso.

Aos colegas do grupo de estudo em Poder e Desenvolvimento Local que de variadas formas contribuíram para a consolidação deste trabalho.

As amigas Raquel, Tamara e Cássia pelo incentivo, pelo carinho e pelas diferentes formas de apoio, assim como aos meus demais amigos e colegas que tornam minha vida ainda mais alegre. Em especial ao amigo Leonardo pela inestimável contribuição na revisão deste trabalho.

A meu namorado Jony pelo seu amor e por todo resto, pois não haveria páginas que bastassem para elencar tudo que tenho a lhe agradecer.

Por fim, e mais importante, agradeço a família maravilhosa que tanto se esforça para tornar meus estudos possíveis e a quem amo tanto. Em especial a minha mãe Deise e a minha avó Aurea, aos meus irmãos Caroline e Victor e a minha sobrinha Laís, por fazerem com que a vida faça sentido.

[...]Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito.[...] Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes.

(Marthin Luther King)

Resumo

A presente dissertação buscou compreender os limites e as possibilidades das políticas que utilizam o Poder de Compra do Estado em contribuir com o Desenvolvimento Sustentável, especialmente em suas dimensões local e regional. Para tanto, a presente dissertação utilizou um Instrumento de Análise de Casos para estudar a experiência da implementação da lei 11.947/2009 no município de São Bernardo do Campo – SP, que realizou a compra direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar com até 87% dos recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. O estudo de caso mostrou que o município de São Bernardo do Campo precisou tomar uma série de medidas para tornar a compra de produtos de organizações de agricultores familiares possível, como flexibilizar o tempo de adesão à chamada pública, contribuir para a formalização e adequação legal das organizações de agricultores familiares, custear as taxas de frete e embalagem e sensibilizar as merendeiras do município para a redução da padronização dos produtos causada pela aquisição da agricultura familiar. No entanto, a experiência evidenciou que há uma série de questões que precisam ser enfrentadas para garantir que as organizações de agricultura familiar sejam de fato fortalecidas e que seu fortalecimento seja contínuo: o modelo de chamada pública que ainda se aproxima do de licitações, o preço de referência adotado, as reduções nos contratos, as compras feitas em quantidade inferior ao que estava contratado e o diálogo com as cooperativas para a resolução de conflitos. A partir do estudo da experiência, concluiu-se que esta modalidade de utilização do Poder de Compra do Estado é capaz de contribuir com a promoção do Desenvolvimento Sustentável e que seus impactos atingem a escalas tanto locais quanto regionais. No entanto, o sucesso da política depende de um forte e contínuo apoio dos implementadores locais e de uma postura que entenda a agricultura familiar não apenas como um grupo fornecedor, mas como um público alvo beneficiário da política pública de compras.

Palavras Chave: Poder de Compra do Estado, Compras Sociais, Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Local, PNAE, Agricultura Familiar.

Resumen

Esta disertación trató de entender los límites y posibilidades de la contribución de las políticas que utilizan el Poder de Compra del Estado al desarrollo sostenible , especialmente en su dimensión local y regional. A tal efecto , esta tesis se utilizó de un instrumento de análisis de casos para estudiar la experiencia de la aplicación de la ley 11.947/2009 en el municipio de São Bernardo do Campo – SP , que realizó la compra directa de productos alimenticios de la agricultura familiar en para el comedor escolar con 87 % de los fondos transferidos por el Programa Nacional de Alimentación Escolar. El estudio de caso demuestra que el municipio de Sao Bernardo do Campo tuvo que realizar una serie de pasos para realizar la compra de los agricultores familiares tales como la flexibilidad del tiempo de la adhesión a la convocatoria pública , contribuir a la formalización y cumplimiento legal de las organizaciones de agricultura familiar y sensibilizar a los cocineros del municipio para reducir la estandarización de los productos causados por la adquisición de la agricultura familiar , así como el coste de las tarifas de flete y embalaje. Sin embargo , la experiencia ha demostrado que hay una serie de cuestiones que deben abordarse para garantizar que las organizaciones de agricultores familiares sean en realidad fortalecidos y su fortalecimiento sea continua : el modelo de convocatoria pública que incluso se acerca de la licitación , el precio de referencia adoptado , la reducción de los contratos, las compras realizadas inferior a lo contratado y el diálogo con las organizaciones de agricultores familiares para resolver los conflictos. El estudio de la experiencia ha demostrado que este método de utilizar el Poder de Compra del Estado es capaz de contribuir a la promoción del desarrollo sostenible y sus repercusiones alcanzan ambas escalas locales y regionales. Sin embargo, el éxito de la política depende de un apoyo firme y continuo de los ejecutores locales, y una actitud que entiende la agricultura familiar no sólo como un grupo de proveedores , pero como público a favor de la política de contratación pública.

Palabras clave: Poder de Compra del Estado, Compras Sociales, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Local, PNAE, Agricultura Familiar.

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Leis Federais que Estabelecem o Uso do Poder de Compra do Estado no Brasil.....	16
Tabela 2 - Países Membros e Observadores do AGP.....	31
Tabela 3- Comparação Entre os Processos de Aquisição Pública Determinados Pelo AGP e os Processos de Compras Públicas Brasileiros	34
Tabela 4 - Síntese do Instrumento de Análise de Casos.....	69
Tabela 5 - Dados sobre as organizações de AF entrevistadas	91
Tabela 6 - Compradores das organizações de AF entrevistadas	92
Tabela 7 - Limite Anual de Fornecimento no PAA e PNAE por DAP.....	93
Tabela 8 - Comparação das tabelas de preço CONA e CEAGESP em 2012.....	116
Tabela 9 - Diferença entre valores Contratados e valores empenhados.....	119
Tabela 10 - Síntese da Aplicação do Instrumento de Análise de Casos.....	127

Lista de Figuras

Figura 1 - Organograma da Divisão de Alimentação Escolar.....	82
Figura 2 - Valores da Tangerina Pokcan em 2012.....	116
Figura 3 - Valores da Alface Crespa em 2012	117
Figura 4 - Valores da Abobrinha Italiana em 2012	117
Figura 5 - Membros da COPAD na sede da cooperativa	156
Figura 6 - Fachada da Sede da COPAD	156
Figura 7 - Carregamento de itens da COMAFRE	157
Figura 8 - Sede da COMAFRE.....	157
Figura 9 - Area de carregamento de APREN.....	157
Figura 10 - Fachada da sede da APREN	157
Figura 11 - Presentes gentilmente oferecidos pelos membros da APREN	157
Figura 12 - Membros da APREN entrevistados	157
Figura 13 - Pontos de distribuição dos produtos COAF	158
Figura 14 - Caminhão COAF II.....	158
Figura 15 - Produtos processados COAF	158
Figura 16 - Ponto de distribuição dos produtos COAF	158
Figura 17 - Processamento de produtos COAF	158
Figura 18 - catálogo de produtos COAF	158
Figura 19 - Câmera refrigerada para armazenamento COAF	158
Figura 20 - Loja de produtos COAF em bebedouro.....	158
Figura 21- Loja de produtos COAF em bebedouro.....	158
Figura 22 – Produtos COAF	159
Figura 23 - Cássio, vice presidente da COAF.	159
Figura 24 - Fachada da COPAFARGA	160
Figura 25 - Karine, representante da COPAFARGA	160
Figura 26 - Imagem cedida pela COPAFARGA	160
Figura 27 - Imagens cedidas pela COPAFARGA	160
Figura 28 - Imagem cedida pela COPAFARGA	160

Figura 29 - Imagem cedida pela COPAFARGA	160
Figura 30 - Imagem cedida pela COPAFARGA	161
Figura 31 - Imagem cedida pela COPAFARGA	161
Figura 32 - Imagens cedidas pela COPAFAPS	161
Figura 33 - Equipamentos da COPAFAPS	161
Figura 34 - Área de carregamento da COPAFAPS	161
Figura 35 - Odair e Ana na sede da COPAFARGA	161
Figura 36 - Imagens cedidas pela COPAFAPS	162
Figura 37 - Imagens cedidas pela COPAFAPS	162

Lista de Abreviaturas e Siglas

AGP - Agreement on Government Procurement
CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEPAL – Comissão Econômica Para América Latina e Caribe
CMR – Catadores de Materiais Recicláveis
CONAB- Companhia Nacional de Abastecimento
CPS – Programa de Compras Públicas Sustentáveis
DAP – Declaração de Aptidão no Pronaf
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
EUA – Estados Unidos da América
FAO – Food and Agriculture organization of the United Nations
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPE – Micro e Pequena Empresa
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
ONU – Organização das Nações Unidas
OMC – Organização Mundial do Comércio
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PCE – Poder de Compra do Estado
PIB – Produto Interno Bruto
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNB – Produto Nacional Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PRONAF – Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar
SBC – São Bernardo do Campo
SEBRAE – Serviço de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIASG – Sistema Integrado de Serviços Gerais
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESP – Universidade do Estado de São Paulo
UNIMONTES – Universidade Estadual de Montes Claros
USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução	1
1. Poder de Compra do Estado: Definições, Controvérsias e as Experiências Brasileiras.....	9
1.1. Compras Públicas e a Experiência Brasileira	9
1.2. Definições e Experiências de uso do PCE.....	13
1.2.1. Compras Verdes	17
1.2.2 Compras de Fomento	19
1.2.3. Compras Sociais.....	20
1.3. Controvérsias Internacionais: o Acordo de Compras da OMC a as Opções Brasileiras	30
1.4. Considerações Finais.....	34
2. Poder de Compra do Estado e as Compras Sociais: uma análise das suas relações com o Desenvolvimento Sustentável Local e Regional.....	37
2.1. Noções de Desenvolvimento e o Desenvolvimento Sustentável	37
2.1.1. Corrente do Crescimento Econômico.....	38
2.1.2. Corrente do Decrescimento ou Antidesenvolvimentista.	41
2.1.3. As Correntes de “Desenvolvimento Amplo” e o Desenvolvimento Sustentável	42
2.1.4. A Importância do fomento ao associativismo sob a perspectiva do Desenvolvimento Sustentável	46
2.1.5. A Relevância do Fomento à Pequena Agricultura sob a Perspectiva do Desenvolvimento Sustentável	48
2.2. Compras Sociais e a Promoção do Desenvolvimento Sustentável em sua Dimensão Local e Regional.....	51
2.2.1. Considerações sobre as Noções de Desenvolvimento Local e de Desenvolvimento Regional	55
2.2.2. Limites e Possibilidades da Contribuição das Compras Sociais para o Desenvolvimento Local e Regional	59
2.3. Considerações Finais	62
3. Instrumentos e Resultados do Estudo de Caso.....	65
3.1. A Análise de Casos de Compras Sociais.....	65
3.1.1 A Análise das Compras Sociais na Perspectiva do Campo das Políticas Públicas	65
3.1.2 Instrumento de Análise de Casos	68
3.2. Resultados da Pesquisa de Campo	74
3.2.1 Caracterização do Município de São Bernardo do Campo	76
3.2.1.1 Perfil Econômico.....	78

3.2.1.2	Condições de Vida e Igualdade	78
3.2.1.3	Características Educacionais	79
3.2.1.4	Considerações sobre a Caracterização do Município	80
3.2.2.	A Experiência de Aquisição de Gêneros Alimentícios para Merenda Escolar Diretamente da Agricultura Familiar em São Bernardo do Campo.....	81
3.2.2.1	Caracterização da Experiência	81
3.2.2.2	Ações destinadas à Realização da Experiência	94
3.2.2.3.	Resultados da Implementação	109
3.2.2.4.	Impactos para a Prefeitura	111
3.2.2.5.	Impactos para os Atores Beneficiados	113
3.2.2.6.	Outras questões relacionadas as compras do PNAE	125
3.2.3.	Quadro síntese dos resultados	127
3.3	Considerações Finais.....	129
	Conclusões	137
	Referências Bibliográficas	143
	Apêndices	150
	Apêndice I - Roteiro norteador da entrevista semi-estruturada direcionada aos responsáveis pelo processo de compras dos itens da merenda escolar na prefeitura de São Bernardo do Campo.....	150
	Apêndice II – Questões submetidas aos responsáveis pela elaboração dos cardápios, definição das quantidades e itens a serem adquiridos da agricultura familiar.....	152
	Apêndice III – Roteiro da entrevista com as merendeiras	153
	Apêndice IV Informações solicitadas através da página de acesso à informação no município de São Bernardo do Campo, criada em virtude da lei de acesso à informação nº 12.527/2011.	153
	Apêndice IV - Roteiro de entrevista direcionado aos agricultores familiares que fornecem produtos para a prefeitura de São Bernardo do Campo.	154
	Apêndice V – Informações adicionais solicitadas por e-mail às organizações de agricultura familiar que participaram da pesquisa.	155
	Apêndice VI – Ficha das Cooperativas Entrevistadas	156
	Anexo 1 – Valores destinados a cada cooperativa de 2010 à 2013 informados através de solicitação por e-mail.....	163
	Anexo 2 – Legislação municipal criada para a implementação da lei 11.947/2009 em São Bernardo do Campo: Decreto nº 17.064, de 14 de janeiro de 2010.....	164

Introdução

O atual modelo de compras públicas brasileiro é padronizado para todas as esferas e órgãos da administração pública. Seu desenho busca oferecer ampla concorrência e alçar a menor estrutura de custos possível. Este modelo de compras públicas foi organizado em um momento de crise fiscal e de reestruturação do Estado, e tem como principal expressão a Lei de Compras e Licitações, nº 8.666/93. Cabe ressaltar que a elaboração dessa norma teve forte influência das medidas neoliberais prescritas pelo Consenso de Washington, o que significa que foi organizado de modo a não permitir que os gastos públicos influenciassem diretamente à aspectos econômicos, sob o argumento de que ações desse tipo poderiam ser prejudiciais para o crescimento econômico do país (BANDEIRA, 2002).

No entanto, em virtude do alto montante de recursos movimentados pelas compras públicas, um conjunto expressivo de países, que inclui os Estados Unidos, costuma direcionar os recursos das compras públicas para fornecedores, produtos ou prestadores de serviço que contribuam com o desenvolvimento em suas distintas dimensões, ou seja, não apenas no aspecto econômico, mas também, e especialmente, no social e no ambiental, dando proteção privilegiada para os produtores locais. Este direcionamento dos recursos das compras públicas para a realização de distintos objetivos de políticas públicas vem sendo denominado como Poder de Compras Governamental, ou Poder de Compra do Estado (PCE).

Apenas recentemente um conjunto de políticas de PCE tem sido implementado no Brasil. Este movimento se propõe a servir como um contraponto ao enfoque dado aos preços nos processos de compras públicas, consolidado na década de 1990, e contribuir com a promoção de diversos objetivos do Desenvolvimento Sustentável: (1) a aquisição de produtos ambientalmente mais favoráveis, (2) o fomento a indústria e a produção de tecnologias em âmbito nacional e (3) a produção de tecnologias nacionais e da geração de emprego e renda. Neste trabalho, foram propostas três categorias de análise para cada uma destas possibilidades de direcionamento dos recursos das compras públicas para atender a objetivos de políticas públicas: (1) Compras Verdes, (2) Compras de Fomento e (3) Compras Sociais.

O conjunto das políticas de Compras Sociais foi desenhado de modo a contribuir com o duplo objetivo de combate ao desemprego e pobreza e redução das desigualdades regionais, através da priorização de produtores locais com grande potencial de geração de

emprego e renda, como é o caso das micro e pequenas empresas, dos catadores de materiais recicláveis e da agricultura familiar. No caso dos dois últimos grupos, o favorecimento é direcionado à organizações de carácter solidário, como cooperativas ou associações.

A priorização da agricultura familiar é realizada através da lei nº 11.947/2009, que exige que pelo menos 30% e até 100% dos recursos de merenda escolar fornecidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sejam adquiridos de agricultores familiares, pequenos empreendedores rurais, e suas organizações solidárias.

Neste trabalho, dentre as três leis¹ que estão sendo consideradas como integrantes da categoria de Compras Sociais, a lei nº 11.947/2009 foi definida como objeto de estudo para a presente pesquisa porque se limita ao fornecimento de um bem específico (produtos agrícolas), o que faz com tenha uma categoria específica de atores beneficiados (agricultura familiar) e um órgão específico da prefeitura responsável por sua contratação, o que facilita a coleta dos dados e análise dos impactos desta política para o Desenvolvimento Local e Regional.

As ações de Compras Sociais vêm sendo realizadas através de diretrizes federais, e têm sua implementação realizada majoritariamente pelas prefeituras municipais, inclusive através da vinculação de repasses de recursos federais para as esferas locais que sejam capazes de alcançar a estes fornecedores, que não possuem condições institucionais de competir com os atuais fornecedores estatais nos processos tradicionais de licitação.

Este cenário justifica a necessidade de investigar quais são os principais limites e possibilidades para o uso do PCE quando sua implementação depende das prefeituras municipais, principalmente porque, ainda que legislações que possibilitam o uso do Poder de Compra do Estado estejam vigorando, os municípios têm tido dificuldade de implementá-las, ou simplesmente não as têm implementado, por afirmarem que são incompatíveis com a Lei nº 8.666/93 (Reinach et al., 2012). Assim, considerando a pluralidade de olhares a respeito do Desenvolvimento Local, a inexistência de um

¹ Inicialmente, também se considerou analisar os efeitos da implementação da lei nº 11.445/2007, que institui a inexibibilidade de licitação na contratação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis para os sistemas de gestão de resíduos sólidos. No entanto, ao contrário do que indicava a pesquisa realizada anteriormente ao início da dissertação, as entrevistas semiestruturadas realizadas com lideranças das duas cooperativas de catadores de materiais recicláveis de São Bernardo do Campo revelaram que o município não remunera nem possui nenhum tipo de contrato formal com as cooperativas, apesar de realizar uma parceria informal, que inclui o pagamento das contas de água, luz e do local onde funcionam as cooperativas, de um caminhão para coleta dos resíduos e da destinação dos resíduos sólidos produzidos pela prefeitura. Dessa forma, como não há uma experiência de Compras Sociais com os catadores de materiais recicláveis em São Bernardo do Campo, foi feita a escolha de não mais realizar uma comparação, e em seu lugar aprofundar o estudo de caso de Compras Sociais com os agricultores familiares.

consenso a respeito do significado do termo e, conseqüentemente, sobre o modo como ele pode ser promovido, estudado e medido (MARTINS, et al. 2010) continua sendo relevante problematizá-lo, discutindo tanto as formas de compreendê-lo, quanto de promovê-lo e mensurá-lo.

A escolha pela pesquisa dos impactos da implementação de leis de Compras Sociais para o Desenvolvimento Local se deu pelo fato de que todas elas responsabilizam as prefeituras municipais por sua implementação, fazendo com que tenham que reorientar parte significativa de seus orçamentos, próprios ou de repasses, para grupos sociais desfavorecidos, substituindo os fornecedores mais consolidados, o que pode contribuir tanto para o combate à pobreza quanto para a redução das desigualdades econômicas, ambos aspectos do Desenvolvimento Sustentável, e dimensões privilegiadas nas iniciativas de Desenvolvimento Local. No entanto, ainda que nacionalmente estas políticas possam vir a movimentar montantes orçamentários significativos, apenas a análise do conjunto de seus impactos para os atores beneficiados é possível responder se, de fato, são capazes de promover o Desenvolvimento Local.

O objetivo geral desta dissertação é compreender as implicações da implementação de uma das leis federais de Compras Sociais para o Desenvolvimento Local e Regional. Para tanto, são objetivos específicos: (I) Analisar o processo de implementação da lei nº 11.947/2009 no município de São Bernardo do Campo; (II) Avaliar os impactos da aplicação da lei para os grupos de beneficiários, em especial no que diz respeito à geração de emprego e renda, alterações da qualidade dos bens e serviços ofertados, alterações na qualidade de condições de trabalho e variação nos impactos ambientais gerados; (III) Discutir quais os impactos destas compras feitas de agricultores familiares e suas cooperativas para a promoção do Desenvolvimento Sustentável em escala local e regional.

A presente pesquisa teve como objetivo inicial compreender as implicações da implementação das leis federais de Compras Sociais para o Desenvolvimento Local. Por isso, optou-se por realizar um estudo de caso no município de São Bernardo de Campo para analisar o processo de implementação e os efeitos para os beneficiários da lei nº 11.947/2009, que favorece os agricultores familiares em aquisições feitas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

No entanto, ao longo da realização da pesquisa, a hipótese inicial de que as compras do PNAE operadas por municípios teriam condições de contribuir para o desenvolvimento local precisou ser redesenhada por duas questões: (1) o fato de todas

as organizações de Agricultura Familiar (AF) entrevistadas também serem fornecedoras de municípios localizados em áreas tão distantes de sua sede de atuação, que extrapolavam os limites possíveis das relações territoriais integrantes da questão local, atingindo a distintas escalas regionais; e o de (2) as questões observadas no desenrolar da pesquisa demonstrarem que uma grande quantidade de aquisições possível somente em municípios de médio a grande porte, é capaz de gerar impactos tanto locais, quanto regionais, e que há uma série de questões a serem discutidas para este grupo específico de compradores (aqueles que realizam compras na casa dos milhões de reais, por receberem altos repasses do FNDE).

Para discutir os objetivos propostos, considerando o amplo conjunto de variáveis explicativas potenciais, foi utilizado um instrumento de análise de casos que, baseado na literatura a respeito de avaliação de políticas públicas, para a realização da pesquisa de campo, que definiu os elementos a serem pesquisados e comparados, tanto no que diz respeito à caracterização do município estudado, quanto ao modo como a lei foi implementada e os principais impactos desta implementação para os implementadores e atores beneficiados.

O referido Instrumento de Análise Casos foi aplicado à experiência de compra direta da agricultura familiar através do PNAE no município de São Bernardo Campo por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com membros da Divisão de Alimentação Escolar da Prefeitura de São Bernardo do Campo, e de membros de seis organizações (cooperativas e associações) de agricultores familiares fornecedores do município, assim como através da análises de todos os processos administrativos de compras realizadas junto a organizações de agricultores familiares entre 2010 e 2013, e da análises de informações de bancos de dados como os da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de São Bernardo do Campo, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, entre outras fontes.

O município de São Bernardo do Campo foi escolhido como estudo de caso por ter iniciado a implementação da experiência já em 2010, por adquirir um alto percentual dos recursos do PNAE da agricultura familiar (em 2012 este percentual chegou a 87%) e por conseguir lidar com a contratação de diversas organizações de agricultores familiares (até dezembro de 2013, foram 22). A necessidade de aprofundar a análise desta experiência justificou a escolha de não realizar uma análise comparada de múltiplos casos.

Buscando atender aos objetivos expostos, o texto que se segue é constituído por três capítulos, seguidos das conclusões da pesquisa. Os dois primeiros capítulos são

predominantemente teórico-conceituais. O primeiro deles discute o fenômeno do Poder de Compra do Estado através de quatro seções: a primeira que apresenta os motivos pelos quais se constituiu o atual sistema de compras públicas brasileiro baseado na eficiência de preços sem dar espaço para ações de uso do Poder de Compra do Estado; a segunda, que discute as recentes experiências brasileiras de uso do PCE, propondo e analisando as três categorias para as principais expressões de sua promoção; a terceira, que localiza a expressividade nacional e internacional do direcionamento dos recursos das compras públicas para a realização de políticas públicas, apresenta e discute o tratado da Organização Mundial do Comércio - OMC, sobre compras governamentais; e a quarta, que apresenta as considerações finais deste capítulo.

O segundo capítulo realiza uma discussão a respeito da relação das políticas de PCE com a promoção do Desenvolvimento Sustentável em escala local e regional, através de três seções. A primeira delas analisa três das principais noções atribuídas ao termo desenvolvimento, discutindo a noção de Desenvolvimento Sustentável, além de realizar uma reflexão acerca da relevância do fomento a organizações de Economia Solidária e da produção agrícola em pequena escala para a promoção do Desenvolvimento Sustentável. A segunda seção discute as noções de Desenvolvimento Local e de Desenvolvimento Regional, analisando em que medida as políticas de Compras Sociais têm condições de contribuir com a sua promoção. A terceira sessão apresenta as considerações finais deste capítulo.

O terceiro capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada para a presente dissertação através de três seções. A primeira delas apresenta a versão do instrumento de análise de casos utilizada nesta pesquisa, discutindo os pressupostos teóricos no campo da análise de políticas públicas nos quais está baseado, bem como a forma como foi constituído. A segunda seção apresenta os resultados das entrevistas semi-estruturadas realizadas com membros da Divisão de Alimentação Escolar da prefeitura de São Bernardo do Campo, membros de seis organizações de agricultores familiares, assim como os resultados da análise dos processos administrativos de compras da agricultura familiar em São Bernardo Campo e das informações obtidas em fontes de dados. A terceira seção apresenta o fechamento e a análise do conteúdo deste capítulo.

Nas conclusões deste trabalho, é discutido o amplo leque de articulações que foi necessário para possibilitar que São Bernardo do Campo alcançasse o alto volume de compras que hoje adquire da agricultura familiar, e o quanto o fornecimento contínuo impactou positivamente as organizações de agricultura familiar beneficiadas. Além disso,

discute-se o enfraquecimento da postura de diálogo e de favorecimento dos agricultores familiares descrito pelos membros das organizações de AF entrevistadas, o que é confirmado pela análise dos processos administrativos, especialmente no caso dos fornecedores de produtos de hortifrúti. Ainda assim, as análises da experiência de São Bernardo do Campo demonstram que as compras de municípios de médio a grande porte, que recebem repasses milionários do PNAE, têm condições de impactar significativamente à produção de alimentos, e a geração de emprego e renda no campo através da compra direta de organizações de agricultura familiar. Os resultados também demonstram que este modelo de aquisições atinge relações de escala local e regional, e que os impactos por eles gerados podem de fato contribuir para a promoção do Desenvolvimento Sustentável, desde que a política seja continuamente apoiada tanto pelos implementadores federais quanto pelos municipais.

Antes de expor o restante da dissertação, é importante ressaltar que o tema e a pergunta orientadora que norteiam a presente pesquisa foram originados por conta de distintos elementos discutidos nas disciplinas da graduação em Gestão de Políticas Públicas, que cursei na Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), entre 2008 e 2011, em especial nas disciplinas Tendências e Inovações na Gestão Pública, Governança e Poder e Desenvolvimento Local, assim como em virtude dos estágios e dos projetos de extensão universitária dos quais participei nesse período, de forma que o trabalho de conclusão de curso realizado na referida graduação, sob a orientação do professor doutor José Carlos Vaz, que teve como título “Poder de Compra do Estado: Análise das Potencialidades desta Ferramenta em Favor do Desenvolvimento Local”, pode ser considerado o caminho inicial que deu origem à presente pesquisa da dissertação.

Ademais, para construir os capítulos teóricos que subsidiam a pesquisa de campo da presente dissertação, foram utilizadas, além das bases construídas no referido trabalho de conclusão de curso, o conjunto de leituras e discussões realizadas nas disciplinas da Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC, assim como, os conhecimentos, inquietações e possibilidades de pesquisa adquiridos a partir das participações no III Congresso em Desenvolvimento Social: (Des)igualdade e Desenvolvimento realizado pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), no I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na I Semana de Ciências Sociais realizada pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus

Araraquara, no III Congreso Ciencias, Tecnologías y Culturas: Diálogo entre las disciplinas del conocimiento realizado na Universidad de Santiago de Chile, e no II Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades realizado na Universidade Federal de Minas Gerais, dos quais participei no decorrer de 2012 e 2013.

1. Poder de Compra do Estado: Definições, Controvérsias e as Experiências Brasileiras

O presente capítulo apresenta três seções que discutem a questão das compras públicas no Brasil, assim como os motivos pelos quais é possível afirmar que a ênfase dada à eficiência de preços está sendo influenciada e sofrendo transformações pelo uso do Poder de Compra do Estado, que associa a eficiência tradicional da obtenção do menor preço com outras formas de eficiência, como a eficiência ambiental, a eficiência social e a eficiência tecnológica sob a perspectiva do interesse nacional.

A primeira seção deste capítulo mostra a expressividade do montante de recursos movimentado pelas compras públicas no Brasil e outros países e apresenta as características e os resultados da ênfase dada à eficiência de preço nas compras públicas implementadas pelo governo brasileiro no decorrer da década de 1990. Esta seção também apresenta as principais fragilidades dos resultados alcançados pelo referido movimento e as recentes práticas que buscam otimizar seus resultados em relação ao combate à corrupção, ao alcance do melhor preço e à qualidade dos produtos que são adquiridos através das licitações.

A segunda seção localiza brevemente o contexto internacional das políticas de PCE, exemplifica as práticas internacionais através da experiência dos Estados Unidos, e discute o acordo de compras governamentais da OMC, assim como a decisão do governo brasileiro de não aderir ao acordo e as controvérsias relacionadas a essa decisão.

A terceira seção discute o recente movimento de busca pelo uso do Poder de Compra do Estado no Brasil, apresenta o Programa Federal de Compras Sustentáveis e as principais medidas que utilizam o PCE até então implementadas, propondo e discutindo três categorias para a análise das experiências brasileiras: (1) Compras de Fomento, (2) Compras Verdes e (3) Compras Sociais.

1.1. Compras Públicas e a Experiência Brasileira

Fernandez (2000) demonstra o quanto as funções governamentais e, conseqüentemente, o gasto público, vêm crescendo significativamente em todo mundo, especialmente após as duas Guerras Mundiais e a implementação dos diferentes tipos de Estado de Bem-Estar Social. Já em 1998, as compras públicas representaram 8,7% do

PIB mundial, das quais 65% foram realizadas por esferas subnacionais (MARQUES, 2005). No caso brasileiro, em suas três esferas, o governo adquire bens e serviços que movimentam cerca de 10% do PIB (CATANNI, 2002).

Considerando o volume tomado pelos recursos das compras públicas, os diferentes países, isoladamente ou em conjunto, passaram a desenvolver estratégias de planejamento, tanto para organizar o modo como as compras públicas viriam a ser realizadas quanto para definir as prioridades de compras.

No caso brasileiro, a Lei de Compras e Licitações que hoje vigora (Lei nº 8.666 de 1993), foi promulgada sob o contexto da crise fiscal, em um momento de reestruturação do Estado pós-promulgação da Constituição de 1988. Nesse período, a pressão por diminuir a dívida pública (nacional e internacional) e ajustar os orçamentos das três esferas de governo, de modo a financiar o amplo leque de políticas sociais previstos na nova Constituição, foi marcada pela opção de realizar uma série de medidas em prol do controle de gastos, como é o caso da própria Lei nº 8.666/93, e, mais tarde, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Além disso, até aquele período, os entes federados viviam sob uma lógica de altos endividamentos de longo prazo, associada a uma baixa arrecadação tributária, de modo que o pagamento das dívidas era constantemente deixado para o mandato ou gestão seguinte. Para Loureiro e Abrucio (2004), a dificuldade de realizar uma gestão fiscal responsável derivava, entre outras coisas, da lógica democrática, ou seja, da necessidade dos atores elegíveis de atender a demandas imediatas dos eleitores. Além disso, os autores defendem que os municípios endividavam-se sob a crença de que seriam “socorridos” pelo Governo Federal, o que, de fato, costumava ocorrer.

O contexto de promulgação da 8.666/93 também foi aquele no qual as ações do governo brasileiro baseavam-se em medidas neoliberais, prescritas pelo Consenso de Washington, que, de acordo com Bandeira (2002, p.136) “resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais...”. Sob esta lógica, a intervenção do governo é apontada como prejudicial ao alcance da eficiência econômica, o que também eliminou as condições para o direcionamento de recursos das compras públicas para atender a objetivos de políticas públicas, o que significa que foi feita a escolha de responder à situação da crise utilizando estratégias neoliberais. Sendo assim, com o objetivo de ampliar a concorrência, combater as práticas de corrupção e reduzir os gastos públicos, a criação da lei nº 8.666/93 buscou racionalizar a lógica das compras

públicas, instituindo critérios padronizados para a realização de todas as compras da administração direta e indireta dos três poderes, e das três esferas de governo. Além disso, impediu que fossem utilizados outros critérios para a escolha dos fornecedores e dos produtos e serviços a serem adquiridos pelo setor público, além do menor preço e da atenção aos critérios técnicos especificados na licitação, de modo que os recursos públicos em geral estivessem submetidos às mesmas regras quando fossem utilizados para a aquisição de bens, ou a contratação de serviços e obras. Esse modelo buscou garantir a eficiência de preço, entendida como o alcance do melhor resultado obtido com base na menor estrutura de gastos possível. Em virtude da consistência de seus objetivos, é possível descrever este conjunto de esforços como o “Paradigma de Eficiência de Preços nas Compras Públicas”.

No entanto, ainda que a implementação das ações baseadas no Paradigma da Eficiência de Preços tenha alcançado resultados positivos, Castioni (2002) analisa os limites e as questões problemáticas em relação à implementação da lei nº 8.666/93, assim como suas principais consequências para a administração pública e para os resultados das políticas públicas em geral. Esse conjunto de críticas pode ser sintetizado em quatro pontos principais. O primeiro deles discute que, dada a lógica do menor preço como principal critério para a realização das compras públicas, ficou muito difícil garantir a qualidade dos bens e serviços adquiridos. Em diversos casos, o edital de abertura de concorrência não é capaz de fazer com que os produtos de qualidade muito inferior sejam eliminados da concorrência, de modo que a pequena economia na licitação acaba levando a diversos gastos com a reposição do bem ou serviço, em virtude da baixa qualidade do produto originalmente adquirido.

Em segundo lugar, a necessidade de atender a todas as múltiplas, e por muitas vezes, complexas, disposições da lei nº 8.666/93, criadas para impedir a corrupção em todo bem ou serviço adquirido pelo poder público, tornou os processos de compras públicas extremamente custosos e morosos, com prejuízos tanto para os fornecedores que decidem participar da concorrência quanto para o próprio poder público. Esta lógica acabou por limitar os candidatos a fornecer para o setor público, o que pode representar a aquisição de produtos a preços superiores aos de mercado. Nesta linha de discussão também pode ser incluída a questão da submissão de todos os entes federados à mesma normatização, de forma que, na atual estrutura, até mesmo o menor dos municípios brasileiros precisa atender à mesma complexidade de regras exigidas do governo federal.

O terceiro ponto discute se a lei foi capaz de impedir as ações de patrimonialismo e de corrupção. Muitos processos de aquisição de bens ou serviços públicos, mesmo que submetidos à licitação, ainda favorecem a atores que têm alguma relação com membros do governo, como, por exemplo, financiadores de campanhas. Também há os casos de formação de cartéis, em que grandes empresas fornecedores de determinado bem ou serviço fazem acordos entre si sobre quem será a vencedora naquele momento, com a perspectiva de alternarem entre si os resultados, de modo que os valores fornecidos para a licitação acabam por ficar maiores que os de mercado.

Finalmente, o quarto ponto da crítica à atual lei de Compras e Licitações é sua incapacidade de proporcionar o uso do Poder de Compra do Estado. Em sua versão inicial, a lei nº 8.666/93 dificultava a aquisição de produtos, ou o tratamento preferencial a produtores e prestadores de serviços que venham a ser considerados favoráveis pelo setor público, ou seja, da utilização dos recursos das compras públicas como forma de contribuir com a realização de um determinado objetivo público ou uma determinada política pública.

Castioni (2002) sintetiza as questões problemáticas em relação à lei nº 8.666/93 a partir de uma reflexão sobre os resultados de uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial, entre os meses de julho a agosto de 2001 :

Entre estes problemas destacam-se: a) procedimentos morosos; b) deficiente sistematização e clareza do texto legal; c) inadequação e diversidade de situações de contratação; d) proliferação de hipóteses de exceção à Lei; e) aplicação de regras próprias para obras de engenharia às contratações de serviços em geral; f) defasagem em relação às mudanças ocorridas na Constituição e nas Leis; g) defasagem em relação aos avanços tecnológicos do comércio eletrônico.

Em virtude de tais diagnósticos, o governo brasileiro, especialmente por meio da esfera executiva federal, tem realizado esforços para aumentar a eficiência das compras públicas, como o Programa de Redução de Custos na Aquisição de Bens, Obras e Serviços, que trouxe resultados como o pregão eletrônico, a divulgação eletrônica de licitações, o cadastro único de fornecedores na Internet e a licitação por registro de preços. Estas medidas contribuem para lidar com as questões referentes às três primeiras críticas apresentadas.

Em relação à quarta crítica – referente ao uso do Poder de Compra do Estado –, há uma corrente recente, representada tanto por membros da Academia quanto da sociedade civil organizada e do próprio poder público, que busca não apenas aumentar a eficiência de preço das compras públicas, mas associá-la ao alcance de outras formas de

eficiência, como é o caso da eficiência ambiental, da eficiência tecnológica e da eficiência social, no uso dos recursos públicos. É esse movimento que, sob a perspectiva do presente trabalho, utiliza e busca a utilização do PCE. Tal movimento possui como principal expressão de seus resultados a alteração da Lei nº 8.666/93, por meio da Lei nº 12.349/10, que auxilia a efetivação do uso do Poder de Compra do Estado, instituindo o Desenvolvimento Sustentável como um dos objetivos das compras públicas, e definindo a possibilidade do estabelecimento de margens de preferência de modo a favorecer:

I - geração de emprego e renda; II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País; IV - custo adicional dos produtos e serviços; e V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados. (BRASIL, 1993)

Em virtude das constantes propostas de alteração na Lei 8.666/93 que foram aprovadas, assim como das que ainda estão em tramitação, recentemente vêm sendo propostas alterações em toda a estrutura da legislação sobre esse tema. A proposta redigida pelos técnicos do IPEA Eduardo Finoza e Bernardo Medeiros, tem como principais características a criação de medidas para gerar maior celeridade e eficiência de preço, associado ao aumento da capacidade de atribuir critérios sociais e ambientais na seleção dos fornecedores públicos (GANDRA, 2013).

1.2. Definições e Experiências de uso do PCE

A presente seção discute o conceito de PCE e as principais políticas realizadas no Brasil para promovê-lo. O uso do PCE acontece quando há um planejamento sobre como serão gastos os recursos das compras públicas, de forma a trazer retornos sociais de médio e longo prazo, que transpassem a aquisição dos bens e serviços, ou ainda, de acordo com o Ministério do Planejamento,

...o direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver à economia local, micro e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável. (MPOG/SLTI, 2007 *in* SILVA, 2008)

O PCE se enquadra entre as alternativas de promoção pública de desenvolvimento por direcionar os recursos das compras públicas para setores estratégicos, ou seja, que sejam considerados socialmente favoráveis, a exemplo das

microempresas, da agricultura familiar e das cooperativas de catadores de materiais recicláveis, ou que produzam menores prejuízos ao meio ambiente, assim como das empresas e dos produtos que possuem tecnologias nacionalmente produzidas, diminuindo a dependência de tecnologias importadas. Nestes casos, o governo utiliza a influência dos altos montantes de recursos necessários para a aquisição de seus bens e serviços, optando por destiná-los não apenas pelo critério de menor preço, mas objetivando alcançar a outros benefícios sociais (LIMA, 2009).

A atenção a tais benefícios secundários não significa, necessariamente, aumento dos gastos públicos, porque as políticas de PCE costumam evitar a aquisição de produtos ou serviços a preços superiores aos de mercado, através de, por exemplo, o estabelecimento de limites ou margens para o favorecimento. Além disso, as políticas de PCE possuem a característica de investimento em determinada política pública sem que seja necessário o desembolso de recursos extras, uma vez que os recursos empenhados seriam utilizados da mesma forma se atendessem apenas os critérios tradicionais de busca pelo menor preço.

Batista e Maldonado (2008, p. 682) afirmam que “existe um paralelismo muito grande entre as compras pública e a privada, pois ambas buscam o menor preço, com garantia de qualidade...”. Ainda que esta afirmação encontre respaldo no modo como as compras públicas vêm sendo realizadas no Brasil, isso não significa que esse paralelismo precise existir, nem que seja o mais adequado no que diz respeito ao resultado do uso dos recursos públicos. Inamine et al. (2012, p. 125) esclarecem que:

“o setor público está inserido em um contexto de diferenças significativas em relação a realidade do setor privado. Este busca, primordialmente, o lucro e a maximização da riqueza de seus acionistas. Os órgãos de governo, por sua vez, têm como norteadores de suas atividades as diretrizes de bem-estar social e de interesse público”.

Sendo assim, os autores sustentam que:

“o mais barato não é necessariamente o melhor. Ao mesmo tempo em que exerce seu poder de compra, os órgãos compradores deveriam agregar valor, gastando o orçamento de maneira a promover questões ambientais, sociais e humanas”. (INAMINE et. al., 2012, p. 128)

Além disso, no que diz respeito à afirmação comumente aceita de que é preciso permitir ampla concorrência para alcançar o menor preço e evitar a corrupção, é possível afirmar que as duas consequências não são garantidas pelos processos tradicionais de licitação. Inamine et al. (2012) afirmam que, em sua pesquisa, apenas

um dos autores analisados que discutem o conceito de transparência colocam a ampla concorrência como um imperativo para que o processo de compras seja considerado transparente.

A utilização do PCE busca, portanto, superar o foco privilegiado que vinha sendo dado à eficiência de preços. Para Biderman et al. (2006, p. 11) “é justa a preocupação com o menor preço — principalmente num país em que os recursos públicos são invariavelmente escassos — mas já se foi o tempo em que o melhor edital era aquele que buscava apenas o menor preço”. Isso contribuiu para que o poder público brasileiro, em especial em sua esfera federal, passasse a considerar outros objetivos, social e ambientalmente mais eficientes, do que apenas o menor preço como critério para escolha dos produtos e dos produtores.

No entanto, a discussão sobre a substituição do foco privilegiado dado à eficiência de preços, pela sua associação com opções de uso do PCE, ainda é recente no Brasil, de modo que as atuais práticas de compras públicas ainda são demasiadamente complexas e, por diversos fatores, acabam por excluir as práticas de PCE (LIMA, 2009). Ainda que o governo brasileiro já tenha realizado ações de favorecimento a determinados produtos ou produtores ao longo de sua história, apenas recentemente tem se instaurado um conjunto de ações sistemáticas que o promovem e ainda é limitado o número de estudos sobre o assunto. Os principais membros do debate em torno da promoção do uso do PCE têm sido membros da academia, órgãos governamentais, especialmente do governo federal, e organizações da sociedade civil. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), por exemplo, teve um papel central no processo de promulgação da lei complementar nº 123/06 que, entre outras coisas, instituiu tratamento preferencial às micro e pequenas empresas nos processos de Compras Públicas. Outro exemplo é o conjunto de pesquisas da Fundação Getúlio Vargas, que colaborou com a sistematização das práticas de Compras Verdes, ou compras sustentáveis (BIDERMAN et al., 2006; BETIOL et al., 2012).

Entre as ações que compõem este movimento em busca do uso do Poder de Compra do Estado está o Programa de Compras Públicas Sustentáveis (CPS), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que teve início em março de 2010. O CPS reúne um conjunto de medidas que norteiam as compras públicas, de forma a beneficiar os produtos e os serviços, assim como os produtores e prestadores de serviços que sejam social e ambientalmente favoráveis, contribuindo para o desenvolvimento nacional sustentável. O programa ainda é recente, e seus resultados são ainda

relativamente incipientes, de modo que, dos 72,6 bilhões de reais utilizados para a aquisição de bens e serviços pelo governo federal em 2012, aproximadamente 0,1% foi adquirido sob os critérios das compras públicas sustentáveis.

Ainda que o programa CPS reúna uma significativa parte das ações de uso do PCE brasileiras, como o favorecimento dos produtos e produtores que reduzam o impacto ambiental, assim como a priorização das micro e pequeno empresas nos processos de compras públicas, e a destinação de resíduos recicláveis a cooperativas de catadores de materiais recicláveis, o programa não abrange todas as medidas de uso do Poder de Compra do Estado que já são praticadas em nível federal, como é o caso do favorecimento das tecnologias nacionalmente produzidas e da agricultura familiar nas aquisições públicas de alimentos, em especial nos programas de alimentação escolar.

O quadro a seguir sintetiza as principais legislações brasileiras que, dentro dos critérios previamente expostos, são práticas de PCE no âmbito da administração pública federal:

Tabela 1 - Leis Federais que Estabelecem o Uso do Poder de Compra do Estado no Brasil

Normatização	Ementa	Favorecimento
Lei nº 10. 973 de 2/12/2004	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.	Institui tratamento preferencial, diferenciado e favorecido, na aquisição de bens e serviços pelo poder público [...] às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e às microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs.
Lei complementar nº 123 de 14/12/2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da empresa de pequena porte.	Estabelece que as microempresas devem receber preferência nos casos de empate, ou se sua proposta for até 10% superior à da empresa mais bem classificada e preferência de até 5% em relação às demais concorrentes nos pregões.
Lei Federal nº 11.445 de 05/01/2007	Entre outras coisas, altera a lei 8.666/93 e estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.	Dispensa a licitação na contratação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis para os sistemas de coleta seletivos de lixo.
Lei nº 11.947 de 16/06/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, entre outras coisas.	Exige que ao menos 30% dos alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar adquiridos com recursos do fundo sejam provenientes da agricultura familiar, por meio de processos de <i>chamadas</i>

		<i>públicas</i> e não de licitação.
Instrução Normativa do MPOG nº 1 de 19/01/2010	Estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal.	Institui preferência por fornecedores e produtos comprovadamente de menor impacto ambiental, mas não esclarece como deve se dar esse favorecimento.

Fonte: Elaboração Própria

A pluralidade dessas inovações legislativas fez com fossem necessárias alterações na lei de licitação, através da Lei nº 12.349/2010, que altera a Lei nº 8.666/93, colocando o Desenvolvimento Sustentável como parte dos objetivos das compras públicas, e reconhecendo a legitimidade dos demais princípios, antes pertencente a leis isoladas.

Considerando a variação de objetivos e de formas de favorecimento, há várias possibilidades de classificação para as experiências brasileiras acima elencadas. No entanto, para os fins da presente dissertação, as possibilidades de uso do PCE brasileiras foram classificadas em três principais categorias, sendo elas: as **Compras de Fomento**, que beneficiam a indústria e o desenvolvimento de tecnologias nacionais (Lei nº 10.973/2004); as **Compras Verdes**, onde há a priorização e o favorecimento de materiais, processos e destinação dos dejetos resultantes das compras que minimizem os prejuízos ao meio ambiente (Instrução Normativa do MPOG nº 1/2010); e as **Compras Sociais**, onde há o favorecimento de fornecedores socialmente estratégicos, de modo a fomentar a geração de emprego e renda (leis nº 123/2006, 11.445/2007 e 11.947/2009). Cada uma destas categorias será apresentada nas subseções a seguir, discutindo os processos sociais e econômicos que fizeram com que cada uma delas fosse tomada como um objetivo das compras públicas, bem como as principais experiências até então realizadas.

1.2.1. Compras Verdes

As Compras Verdes se referem à aquisição de bens ou serviços que, comparativamente às práticas tradicionais, produzam uma menor geração de impacto ambiental, através de, por exemplo, utilização de tecnologias que requeiram menor consumo de água ou outros recursos naturais e da utilização de processos de produção, transporte e destinação dos desejos que gerem menos impactos ao meio ambiente. A

utilização de recursos naturais cuja origem esteja devidamente certificada também é um critério utilizado.

A importância do posicionamento público frente à origem e quanto às características ambientais das suas aquisições é uma importante forma de reorientação dos interesses produtivos, pois produções ou prestações de serviços que atendam a tais critérios podem requerer que os fornecedores modifiquem parte ou a totalidade do seu modelo de produção, o que resulta em custos financeiros que, salvo uma opção pessoal baseada em conscientização ambiental do(s) proprietário(s), tende a não ser assumido pelas indústrias e prestadores de serviço em geral (como, de fato, ainda não é por grande parte delas) (MONZONI, 2008).

Diversas discussões nacionais e internacionais vêm sendo realizadas com o objetivo de demonstrar e colocar em prática o poder das compras públicas para estimular uma produção mais favorável ao meio ambiente.

De acordo com o IPEA (2011), a opção por produzir bens de maneira sustentável é construída tanto pelas ações de regulação direta do Estado, através da proibição de determinados tipos de produção, taxação e informação sobre as melhores práticas, quanto pela resposta positiva do mercado em consumir produtos com menor geração de degradação ambiental. Nas últimas décadas, foram instituídos diversos padrões de qualidade que buscam garantir a produção de bens e serviços com menor impacto ambiental, como a ISO 14000 e os selos de qualidade para as empresas que atendem a esses padrões, de modo a permitir sua diferenciação de empresas que produzem com maior degradação ambiental.

Um exemplo das ações que buscam consolidar um padrão que possibilite a utilização das práticas de Compras Verdes é a instrução normativa do Ministério do Planejamento nº 1, de 19 de janeiro de 2010, que prevê a priorização de bens produzidos com menor prejuízo ambiental nos processos licitatórios.

Em síntese, podemos dizer que

As contratações públicas sustentáveis abrangem uma grande diversidade de áreas, tais como a aquisição de computadores verdes, móveis de escritório feitos de madeira certificada, uso de papel reciclável, transporte público movido a energia mais limpa, alimentos orgânicos para as escolas e eletricidade produzida por fontes de energia renováveis. A medida pode impulsionar, ainda, a aquisição de produtos que tenham selos verdes ou certificação ambiental. (IPEA, 2011)

Dessa forma, a partir da alta influência do Estado como consumidor, o estudo do IPEA mostra que, ao optar por consumir bens produzidos sob padrões de redução das

externalidades ao meio ambiente, o Estado pode conduzir as indústrias a realizar modificações no seu modelo de produção, contribuindo para a redução dos prejuízos ao meio ambiente a médio e longo prazo. O estudo também aponta que esses benefícios superam a economia na aquisição de produtos que geram maiores impactos ambientais, caso seja necessário realizar um investimento ligeiramente maior na aquisição de produtos e serviços, ou no favorecimento de fornecedores, que gerem menor prejuízo ao meio ambiente.

Biderman (2006) demonstra algumas experiências de Compras Verdes que já vêm ocorrendo no cenário local brasileiro, como é o caso da aquisição de produtos orgânicos para a merenda escolar em municípios do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; outro exemplo é o da definição de matérias primas ambientalmente favoráveis, definidas por decreto nos governos Marta Suplicy e Gilberto Kassab, na cidade de São Paulo.

Ainda assim, continua a haver muito campo para os debates e pesquisas que discutam a questão das Compras Verdes, especialmente porque é muito difícil definir o que é ambientalmente mais adequado. Ainda que determinadas práticas tenham um desempenho ambiental superior às tradicionais, não são necessariamente as que possuem maior eficiência ambiental dentre as opções disponíveis, que podem não ser economicamente viáveis, ou passíveis de se reproduzirem em escala. Isso mostra que a questão das Compras Verdes é complexa e controversa, o que justamente reforça a necessidade de contínuos e mais aprofundados estudos sobre tais práticas.

1.2.2 Compras de Fomento

É comum que os países realizem políticas de proteção e promoção do desenvolvimento de tecnologias nacionais, pois a atual estrutura de produção pressupõe constante inserção de inovação e de uso de novas tecnologias, tanto nas etapas da produção quando nos próprios objetos a serem produzidos (FREEDMAN e SOETE, 2008). O processo de industrialização brasileiro, também denominado de “substituição de importações” foi feito com base em tecnologias e capitais importados, e essa importação foi responsável por grande parte do crescimento econômico do país no decorrer do século. Segundo Vargas (1997), no entanto, a manutenção do crescimento industrial só será possível caso haja investimentos em pesquisa e inovação em âmbito nacional, no desenvolvimento do quadro de cientistas e laboratórios de pesquisa

nacionais; caso contrário, o país estará em um permanente processo de dependência das tecnologias produzidas no exterior.

Principalmente a partir da chamada Primeira Revolução Industrial, o desenvolvimento tecnológico e a inovação têm sido cada vez mais valorizados nas economias capitalistas. Tanto Freeman & Soete (2008) quanto Possas (2002) entendem a inovação como resultado de um processo contínuo de busca por melhorias e diferenciações, que levem a um estado de bem-estar ou de ganhos superiores ao estado anterior.

O fomento à indústria nacional através da indução via demanda é outra possibilidade importante. Visando a promover o desenvolvimento de tecnologias nacionais, o governo brasileiro já vem realizando políticas de valorização. Entre elas, estão as ações de uso do Poder de Compra do Estado, pois, preferindo a aquisição de produtos e de tecnologias nacionais, o governo auxilia em sua manutenção e financiamento, de modo a promover a continuidade de sua produção, visando ao aumento de sua competitividade no cenário nacional e internacional. Um exemplo é a Lei nº 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo nacional, que, entre outras coisas, estabelece favorecimentos às indústrias nacionais nos processos de compras públicas.

1.2.3. Compras Sociais

As Compras Sociais acontecem quando os governos decidem favorecer, nos processos de compras públicas, os produtores ou prestadores de serviços que considerem socialmente favoráveis e que não teriam condições de concorrer com médias e grandes empresas, como multinacionais, sob as regras tradicionais de licitação. Como demonstra Dowbor (2009, p. 7) o Brasil já realiza uma séria de ações que buscam fortalecer a economia através dos grandes grupos empresariais e agrícolas, o que apenas fortalece a necessidade de que os pequenos e médios produtores e prestadores de serviços também sejam fortalecidos.

Existe no país um sólido sistema de fomento à grande empresa. Os grandes produtores rurais contam com mecanismos amplos de apoio, tanto financeiro, como de abertura de mercados no exterior. Pela própria escala de produção, os grandes grupos industriais têm como contratar consultorias especializadas para a renovação tecnológica, ou planejar campanhas publicitárias para divulgar seus produtos. Para os pequenos, existem iniciativas pontuais, mas nada que possa se comparar, nada que possa ser qualificado efetivamente como uma verdadeira política nacional de apoio ao Desenvolvimento Local. (DOWBOR, 2009, p. 7)

Ao realizar Compras Sociais o governo está deliberadamente optando pelos fornecedores de bens ou serviços pertencentes aos grupos sociais mais pobres da população, assim como pelos produtores mais próximos às regiões que realizam as compras, de modo a garantir e aumentar sua renda, auxiliar no crescimento e na manutenção de suas iniciativas e favorecer desconcentração dos recursos econômicos no país.

O favorecimento das Compras Sociais pode ser realizado tanto através de instrumentos normativos novos, quanto pelo aproveitamento dos que já foram criados. Também é possível estabelecer mudanças nos processos de compras que aumentam a possibilidade de que estes setores socialmente estratégicos se tornem fornecedores públicos. Em sua maioria, as Compras Sociais atingem ao duplo objetivo de garantir e aumentar o acesso a emprego e renda de setores economicamente mais frágeis, e de privilegiar os produtores locais ou mais próximos aos órgãos que estão realizando as aquisições, de modo a fomentar o Desenvolvimento Local e Regional.

Sob a perspectiva deste estudo, são exemplos de setores socialmente estratégicos os agricultores familiares, as cooperativas e as MPEs, pois são grupos intensivos na utilização de trabalho, mas que possuem dificuldade para realizar investimentos e gerar renda. Sendo assim, iremos apresentar uma definição possível para o favorecimento através das compras públicas a cada um desses setores.

1.3.3.1 Compras Sociais de Fomento às MPEs

O uso do poder das compras públicas como meio do favorecimento às MPEs vem sendo alvo de discussões na Academia e dentro do próprio governo pelo menos desde o início da última década. Catanni (2002), assim como Lima & Spínola (2006), defendem o uso do Poder de Compra do Estado como um instrumento de geração de emprego e renda, demonstrando a relevância das MPEs na economia nacional.

Os dois trabalhos também afirmam que há atualmente uma forte preocupação por parte dos governos de países ricos em valorizar suas MPEs, pois nestes países a participação dessas empresas é, em média, de 50% do PIB e de 30% das compras governamentais (LIMA & SPINOLLA, 2006). No Brasil, no entanto, ainda que as MPEs gerem cerca de 25% mais empregos que as grandes empresas e sejam responsáveis por 56,1% da força de trabalho formal urbana, 26% da massa salarial e

20% do PIB, fornecem apenas 13% das aquisições feitas pelo governo brasileiro, e recebem apenas 2% da renda das empresas do país (LIMA, 2009).

Para Singer (2004), as MPEs são uma possibilidade de avanço dos pressupostos solidários de desenvolvimento dentro do sistema capitalista. Segundo ele,

... a era da “flexibilidade”, que o capitalismo atravessa, possibilita também o desenvolvimento solidário. Este se relaciona com a flexibilidade da Pequena e Média Empresa, que nem sempre é capitalista e, mesmo quando o é, oferece aos trabalhadores condições de participar de sua condução. Numa microempresa, com menos de dez trabalhadores, por exemplo, é comum que o patrão e os membros de sua família trabalhem ao lado dos que são empregados, desenvolvendo a mesma atividade. Neste ambiente, não há segredo do negócio. Os empregadores em geral conhecem os clientes e o valor do bem ou do serviço que lhes é vendido. Podem calcular o valor que produzem e o que lhes é pago (SINGER, 2004, p. 15)

O Sebrae tem sido um forte apoiador da inserção das MPEs como fornecedores públicos, através da realização de seminários, diversas publicações e mesmo distribuições de cartilhas em parceria com a Confederação Nacional de Municípios - CNM, demonstrando aos municípios meios já previstos na legislação para tornar os processos de licitação pública menos excludentes às MPEs.

Essas cartilhas apresentam dicas, como a redução dos itens de compras e a entrega fracionada, estabelecer e regulamentar um registro de preços, optar por ser “caroneiro”² nas atas de registro de preço em que os produtores locais tenham vencido, investir na divulgação das licitações, criar um cadastro municipal de fornecedores para notificá-los nas oportunidades de licitação, utilizar a ferramenta de pregão eletrônico, reduzir a complexidade dos editais, qualificar e valorizar os pregoeiros e responsáveis por compras e licitações, pois todas essas ações facilitam a participação de MPEs, em especial as locais, quando as ações são organizadas para este fim.

Esses esforços têm resultado em medidas de favorecimento às MPEs, como a concessão facilitada de crédito e a simplificação e redução de impostos, que têm permitido a oficialização de várias iniciativas e a criação de diversas outras.

A Lei Complementar nº 123/2006, também conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, além de facilitar a criação e extinção de MPEs, garante pagamento unificado de impostos através do Sistema Simples Nacional, que elimina

² A partir do decreto nº. 3.931/2001 as licitações feitas através do Sistema de Registro de Preços permitem que outros órgãos e entidades também adquiram da proposta mais vantajosa sem que seja preciso realizar uma nova licitação. Este procedimento tem sido conhecido como “carona”.

diversas etapas e prazos diferenciados, assim como pode levar à redução da carga tributária de 20% a 80%, a depender das características das empresas.

Com a unificação das leis e procedimentos a serem adotados para a criação e manutenção de MPEs, também são diminuídos os diferentes números de cadastro das empresas, que no caso das compras públicas, significa redução na quantidade de documentos comprobatórios nas licitações. A lei também aumenta as facilidades de obtenção de crédito e institui obrigações governamentais em investimentos em tecnologia.

No que diz respeito à participação das MPEs nas compras públicas, a LC nº 123/06 também avança muito por: (i) instituir a possibilidade de participação exclusiva das MPEs em licitações de até R\$ 80.000,00; (ii) obrigar as grandes empresas concorrentes a realizar a subcontratação de MPEs para pelo menos 30% do serviço; (iii) incluir a possibilidade de entregas parciais em compras de grandes lotes; e (iv) dar preferência às MPEs quando seus valores forem próximos aos de grandes empresas nos processos de licitação.

1.3.3.2 Compras Sociais de Fomento a Cooperativas

A importância do favorecimento às cooperativas está no seu caráter diferenciado, inspirado pelas noções de economia solidária, que objetiva uma produção em que as decisões e os rendimentos sejam compartilhados entre todos os membros de acordo com a sua contribuição para com a organização, o que contribui para a desconcentração da renda e o empoderamento³ dos atores envolvidos. Para Martins (2009), “esse tipo de organização é definido como empreendimento que visa à assistência social e à inclusão laboral de pessoas em situação de desvantagem”. No entanto, parte das cooperativas brasileiras passam por dificuldades de manterem-se fiéis a seus objetivos por conta própria, e muitas delas acabam se tornando mão-de-obra de serviço terceirizado, com baixa remuneração e não pagamento dos direitos trabalhistas (MARTINS, 2009).

³ Até a ocasião da finalização desta dissertação a palavra empoderamento ainda não se encontrava nos dicionários da língua portuguesa, apesar de seu uso frequente nas discussões sobre fenômenos sociais e políticas públicas. Neste trabalho a palavra é utilizada como uma derivação do verbo empoderar, ou como uma tradução livre da pala em inglês *empowerment*, utilizada para expressar o fenômeno de indivíduos ou grupos sociais que passam por processos de aquisição de poder sobre aspectos de suas vidas, a exemplo da elevação da participação social.

De acordo com Singer existem três modelos de cooperativas atualmente em vigor: (1) as criadas por empresas que querem eximir-se de assumir os encargos trabalhistas, e obrigam ex-funcionários ou funcionários novos a aderirem a elas para continuarem trabalhando. (2) as criadas por ex-funcionários de empresas que decidem autogestionar o empreendimento. (3) e as compostas por trabalhadores de baixa renda que vêm na união uma forma de fortalecer sua capacidade produtiva, administrativa e de escoamento da produção, “que não expoliam ninguém, e são criadas como armas na luta contra a pobreza” (SINGER, 2001, p. 02).

No arcabouço jurídico nacional, as cooperativas são regulamentadas por meio da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que dispõe sobre a definição da política nacional de cooperativismo. Em seu artigo 4º, as cooperativas são definidas como sociedades de pessoas, caracterizadas, dentre outras coisas, por: 1) terem forma e natureza jurídica próprias (natureza civil), 2) não sujeição à falência e 3) constituição feita pela adesão voluntária, com número ilimitado de associados que se unem, para satisfazer necessidades econômicas e sociais comuns, através de uma empresa de propriedade coletiva e de gestão democrática.

São exemplos de favorecimento a cooperativas através do uso do PCE a Lei nº 11.497/2009, que privilegia a compra de agricultores familiares organizados em cooperativas, e a Lei nº 11.445/2007, que torna inexigível a licitação nos casos de contratação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis para o serviço de coleta, seleção e destinação à reciclagem dos resíduos sólidos. Esta última lei foi promulgada com o objetivo de favorecer as cooperativas de catadores em detrimento de empresas tradicionais, que geralmente oferecem este serviço através da utilização de empresas terceirizadas, sofrendo forte influência do Movimento Nacional dos Catadores, visando a institucionalizar práticas já consolidadas pelos catadores, mas que não são remuneradas pelos sistemas públicos de gestão de resíduos sólidos, como a coleta de materiais recicláveis nas moradias e indústrias, seguida de triagem e destinação final dos resíduos.

Como a gestão dos sistemas de resíduos sólidos geralmente é operada pelas prefeituras municipais, as cooperativas de catadores de materiais recicláveis locais seriam as mais privilegiadas na implementação de sua contratação através do Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos.

Existem também outros exemplos do favorecimento de cooperativas nas compras públicas, como é o caso da Cooperativa Ecoserra, em Lages, no Estado de

Santa Catarina, que possui 499 associados e foi fundada em 1999 como a principal veia comercial da Rede de Agroecologia na região da Serra Catarinense. A Ecoserra opera principalmente com a comercialização de alimentos agroecológicos de seus associados. A maior parte de suas receitas (80% do total) vem de vendas para o governo por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Outro exemplo é o do projeto Educação e Inclusão, no município de Osasco, em São Paulo, que oferece capacitação remunerada na área têxtil para pessoas de baixa renda e contribui para o fortalecimento de uma cooperativa têxtil no município, já que, ao final do curso, seus participantes têm a opção de se inserirem no mercado de trabalho formal ou se associarem à cooperativa. Para completar o processo, o município também adquire os uniformes escolares de sua rede pública da própria cooperativa, de modo a garantir uma renda fixa e a continuidade da iniciativa.

1.3.3.3 Compras Sociais de Fomento a Agricultura Familiar

O Brasil é atualmente o terceiro maior produtor de itens agrícolas do mundo, posição conquistada recentemente após décadas de investimento em tecnologias de produção e maquinários (LADIM, 2010). No entanto, o modelo de produção agrícola que mais recebeu incentivos para investimento no país foi o baseado no latifúndio e na monocultura, com ênfase na produção de cana-de-açúcar e soja. Essa opção, associada à inexistência de uma política de reforma agrária, contribuiu para a manutenção da concentração de renda no campo, e aumentou a dificuldade dos pequenos produtores de se manterem no mercado (NADINE e ROBERIO, s/d). Apenas nas décadas recentes, preocupações com a segurança alimentar e com formas de vida e produção mais sustentáveis passaram a transformar a noção de desenvolvimento, ainda dominante, de que a industrialização e a urbanização deveriam ser fortalecidas em detrimento das questões agrárias. Essa corrente de pensamento entende o fortalecimento da produção de alimentos e da vida do campo como centrais para o desenvolvimento e para a segurança alimentar ao redor do mundo (MOYO, JHA. e YEROS, 2013).

Nos últimos anos, o governo brasileiro tem realizado ações mais concretas de financiamento e estímulo a produção de pequenos produtores e agricultores familiares, cooperados ou não, através, por exemplo, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf .

No Brasil, é considerado agricultor familiar, com base na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006:

... Aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: **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.

O favorecimento da Agricultura Familiar através do uso do Poder de Compra do Estado é uma das estratégias do Programa Fome Zero e está relacionado com distintas políticas públicas (GRAZIANO DA SILVA, 2010). Há varias possibilidade de aquisição pública de alimentos, como é o caso das refeições hospitalares, dos restaurantes populares e da merenda escolar. No entanto, como a atual estrutura de compras públicas ainda é bastante complexa, os agricultores familiares possuem grande dificuldade de vender seus produtos para o governo através de licitações tradicionais.

O atual movimento de uso do Poder de Compra do Estado resultou em um conjunto de ações que favorecem a agricultura familiar nos processos de compras públicas federais, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e da possibilidade presente na Lei Federal nº 11.947 de 2009⁴ que exige que ao menos 30% dos alimentos adquiridos no Programa Nacional de Alimentação Escolar com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sejam de origem da agricultura familiar. Ambos os programas permitem que as aquisições sejam feitas por meio de processos de chamadas públicas e não de licitação. Essa possibilidade retira grande parte das necessidades de apresentação de documentos e facilita o processo, de modo que apenas os agricultores familiares individualmente ou em organizações (cooperativas e associações) possam fornecer para estas aquisições.

Antes de apresentar as políticas federais de favorecimento à agricultura familiar e ao pequeno produtor rural cabe assinalar que diretrizes que priorizaram a agricultura familiar na aquisição de gêneros para a merenda escolar já haviam sido implementadas pela esfera municipal, e podem ter influenciado a federalização da prática.

Triches e Schneider (2010) analisaram as experiências dos municípios de Dois Irmãos e Rolante, do Rio Grande do Sul, que, a partir dos anos de 1995 e 1997,

⁴ Inicialmente regulada pela resolução nº 38/2009 do FNDE, que foi recentemente substituída pela resolução nº 26/2013 do FNDE.

respectivamente, passaram a utilizar a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar realizada em 1994 para priorizar os agricultores familiares nas compras de gêneros agrícolas para a merenda escolar. Os autores sustentam a importância do apoio do poder local para o sucesso das experiências, afirmando que “foi decisiva a vontade política do executivo municipal de iniciar um processo de compras diferenciado para a alimentação escolar”. (p. 939) Nos municípios estudados por estes autores, os gestores da aquisição da merenda escolar afirmam que o modelo tradicional de licitação favorece os comerciantes varejistas, e que estes fornecedores entregavam produtos abaixo da qualidade esperada.

A dispensa de processo licitatório para a aquisição de gêneros alimentícios de pequenos produtores rurais para o abastecimento da agricultura familiar também foi realizada no município de Apucarana (PR) desde 2006, através da lei municipal nº 143/06 como apresentam Caldas e Nonato (2013). De acordo com os autores, a implementação desta política só foi possível graças a contínuos esforços da administração local tanto técnica quanto politicamente.

1.3.3.3.1. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado através da Lei 10.696/2003 e é descrito pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como um instrumento criado para o “enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar”. Através do PAA o governo federal realiza compras da agricultura familiar para a doação de alimentos destinados a programas que atendem a famílias em situação de vulnerabilidade social. Outras esferas de governo também utilizam o programa para abastecer necessidades institucionais de alimentação, como presídios, hospitais e restaurantes populares. As compras são feitas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com recursos do MDA e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), dispensando licitações e adotando o modelo de chamadas públicas. Para a compra direta pelo PAA, cada agricultor pode fornecer até oito mil reais em um ano.

O Programa também oferece crédito para que cooperativas e associações comprem a produção de seus próprios membros em períodos de preços baixos para revendê-la quando a produção tiver se valorizado, de modo a evitar que os agricultores tenham que vender toda a produção nos períodos de safra, quando os preços são baixos,

por dependerem diretamente dessa renda. Robinson (1981) já discutia o problema de apropriação da renda dos produtores por aqueles que possuem condições para comprar a produção em períodos de colheita, e vendê-la nos momentos em que se tornam escassas:

Para os produtos sazonais [agrícolas] há movimentos de preço regulares, previsíveis durante o ano. O camponês tem de vender tão logo possa. Os comerciantes compram no momento da colheita, ao preço mais baixo, e vendem os estoques à medida que os preços aumentam durante o ano. Um agricultor rico pode reter seus estoques e obter esse lucro para si. (Robinson, 1981, p. 137)

Através do PAA, as aquisições podem ser feitas de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas e quilombolas. Em 2013 o programa executou cerca de 971 milhões de reais, beneficiando aproximadamente 190 mil agricultores. De acordo com os autores, entre 2003 e 2010 o PAA beneficiou 2,6% do total de estabelecimentos familiares rurais, com um investimento de 3,5 bilhões, resultado considerado positivo pelo incentivo à policultura.

Para Grisa et al (2011), a criação do PAA é fruto de uma confluência dos debates acerca da segurança alimentar com a dos debates acerca “do reconhecimento da agricultura familiar como categoria social”. A criação do Pronaf (1996) e o estabelecimento de parâmetros para reconhecer a agricultura familiar são apontados pelos autores como parte deste processo.

“Partindo de uma concepção intersetorial de segurança alimentar e nutricional, o PAA contempla tanto as demandas de acesso aos alimentos das populações em situação de insegurança alimentar como as necessidades dos agricultores familiares de conseguir mercados para seus produtos” (GRISA et al, 2011, p. 02) .

Grisa et al. (2011) demonstram que a inserção no PAA eleva os valores dos produtos comercializados pelo programa, aumenta a demanda por produtos locais e contribui para o fortalecimento das associações/cooperativas que comercializam com o programa:

... associações/cooperativas passam a ter maior conhecimento sobre gestão administrativa e mercados, assim como constroem um capital social que lhes concede maior reconhecimento social, político e econômico, permitindo o acesso a outros recursos fundamentais. (GRISA et. al, 2011, p. 06).

Os autores também apontam a dispensa de licitação como um fator importante para possibilitar que as famílias sejam capazes de vender para o programa. No entanto, apontam como limites dessa iniciativa a falta de clareza que existe mesmo entre famílias beneficiadas sobre a existência do programa, seus procedimentos e finalidades. Também há dificuldade de acessar o público-alvo mais frágil do programa. Em 2009, apenas

10,7% dos beneficiados representavam “assentados, pescadores artesanais, agroextrativistas, quilombolas, indígenas e trabalhadores sem terra” (GRISA et al., 2011, p. 06).

Finalmente, o programa exige procedimentos que se mostraram complexos, como a exigência de possuir Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP)⁵, e possui sérios problemas de execução, como atrasos em parte dos pagamentos. O transporte é outra questão chave: muitas vezes as distâncias ou más condições de transporte dificultam e encarecem os processos. Finalmente, a falta de assistência técnica para as questões administrativas impostas aos produtores, e as limitações nos equipamentos e locais de armazenamento são indicados como problemas na implementação do PAA.

1.3.3.3.2. Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, destina recursos para a alimentação escolar de crianças, jovens e adultos em todo o país. São repassados valores mensais por aluno matriculado para escolas municipais e estaduais.

Peixinho (2013) e Saraiva et al (2013) traçam um panorama do histórico do PNAE e demonstram a relevância desta política para a segurança alimentar dos alunos por ela atendidos. Esses autores mostram que, nas duas últimas décadas, houve profundas transformações no modelo de gestão do programa, incluindo a priorização da agricultura familiar nas compras que utilizam seus recursos.

O PNAE evoluiu de um programa com cardápio único de alimentos estocáveis comprados e distribuídos pelo governo federal em 1955, para um programa descentralizado no qual tanto a elaboração do cardápio quanto a aquisição dos alimentos são operados por entidades executoras locais, de modo a garantir maior diversidade de alimentos, maior oferta de alimentos naturais e respeito aos costumes alimentares e à oferta de alimentos de cada região.

O favorecimento da agricultura familiar no PNAE já nasceu com os instrumentos de dispensa de licitação, privilégio à produção local e estímulo a compras de grupos cooperativos do PAA, por conta das diretrizes utilizadas no Programa Fome

⁵ A Declaração de Aptidão do Pronaf – DAP é um documento que atribui o caráter de pequeno produtor a seus detentores, permitindo o acesso ao Pronaf e às políticas de aquisição direta do governo. O documento é emitido por entidades cadastradas pelo MDA.

Zero.

Em 2013, o orçamento disponibilizado para o PNAE foi de 3,5 bilhões de reais para beneficiar 44 milhões de alunos, o que significa que pelo menos 1,05 bilhões desses recursos deveriam ter sido adquiridos diretamente da agricultura familiar (FNDE, 2013).

Saraiva et al afirmam que em 2010 47,7% dos municípios adquiriram alimentos da agricultura familiar para o PNAE e o percentual médio foi de 22,7%”.E, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, já no primeiro semestre de 2012 esse resultado foi elevado: mais de 60% dos municípios brasileiros passaram a adquirir da agricultura familiar.

Pela Lei 11.947/2009, podem fornecer para este programa tanto agricultores vinculados a grupos formais detentores de Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP jurídica), como cooperativas e associações, quanto grupos informais, detentores da Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP física), como grupos de agricultores familiares. Mas a compra junto a grupos informais (DAP física) só pode ser realizada para entidades executoras que recebam até 100 mil reais por ano do PNAE, o que significa que municípios médios e grandes que recebem altos recursos do PNAE, só podem adquirir de grupos formais (DAP jurídica).

Outro fator de grande importância nessa iniciativa é a preferência dada aos agricultores familiares dos municípios nos quais as escolas estão inseridas, ou de municípios próximos ao comprador quando este não possuir agricultores familiares nos limites de suas fronteiras geográficas. Além disso, o município não pode comprar dos agricultores a preços menores que os de mercado, justamente porque o objetivo da ação é fomentar a geração de emprego e renda no campo. Caso os fornecedores locais só consigam produzir a preços superiores às médias estabelecidas, ou não consigam produzir todos os itens nas quantidades necessárias, a preferência passa a agricultores familiares da região, do estado, e então do país. Há o estabelecimento de um teto no valor anual a ser pago a cada agricultor familiar, que em 2013 passou de R\$ 9.000,00 para R\$ 20.000,00. Este limite busca permitir que o programa favoreça o maior número possível de famílias.

1.3. Controvérsias Internacionais: o Acordo de Compras da OMC a as Opções Brasileiras

Esta seção apresenta algumas experiências internacionais de uso do PCE, e um conjunto de controvérsias sobre a experiência brasileira, especialmente em virtude do acordo de compras governamentais da OMC, objetivando localizar a relevância do uso do PCE no Brasil.

No cenário internacional, o uso do PCE é uma prática constante, e faz parte das estratégias de desenvolvimento da maioria dos países, como afirma a própria OMC, em sua página virtual: “Numerosos membros da OMC utilizam suas decisões de compras públicas como meio de alcançar objetivos de suas políticas nacionais para determinados setores econômicos ou grupos sociais” (OMC, 2011).

Nos EUA, por exemplo, os governos subnacionais possuem autonomia para estabelecerem seus próprios processos de compras, e o menor preço não é o único critério para a escolha dos bens ou serviços a serem adquiridos. Há um “sistema de ponderação”, que considera aspectos econômicos, industriais, sociais, militares e de Desenvolvimento Local, de acordo com legislações próprias dos governos subnacionais. Além disso, há programas específicos para o favorecimento de produtos nacionais, como o *Buy American Act* e o *Balance of Payments Program*, que estabelecem margens percentuais de preços nas quais as grandes empresas nacionais podem exceder os valores oferecidos internacionalmente, e o percentual é ainda mais vantajoso para as pequenas empresas do país (MARQUES, 2005).

Mas, ainda que em diversos países do mundo o uso do PCE seja utilizado como estratégia de desenvolvimento em suas distintas dimensões, esta utilização não deixa de ser controversa. A Organização Mundial do Comércio (OMC), buscando evitar o que acredita poderem vir a se tornar desequilíbrios de mercado, que poderiam ser provocados pelo uso intencional do direcionamento dos recursos das compras públicas para a realização de políticas nacionais, estabeleceu um acordo para regulá-las, comumente denominado pela sua sigla em inglês, AGP (*Agreement on Government Procurement*).

Tabela 2 - Países Membros e Observadores do AGP

Membros	Estados Unidos, Canada, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Itália, Luxemburgo, Portugal, Espanha, Reino Unido, Israel, Japão, Aruba, Normandia e Nova Zelândia (desde 1996), Hong Kong (China), Coréia e Singapura. A partir de 2000: República Checa, Estônia, Hungria, Lituânia, Malta,
---------	--

	Polônia, República Eslovênia, Bulgária, România, Croácia, Islândia Armênia.
Observadores	Albânia, Argentina, Austrália, Bahamas, Cameron, Chile, Colômbia, Geórgia, Índia, Indonésia, Jordânia, Malásia, Moldova, Mongólia, Montenegro, Nova Zelândia, Omã, Panamá, Rússia, Arábia Saudita, Síria, Turquia, Ucrânia e Vietnam.

Fonte: Organização Mundial do Comércio, 2013. Disponível em: <
http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm#parties>.

O AGP foi ratificado em 15 de abril de 1994, e é considerado por Moreira e Moraes (2002) como uma ampliação do Acordo sobre Compras do Setor Público de 1979. A atual versão do acordo define uma estrutura de direitos e obrigações a que as partes devem adaptar sua legislação nacional, regulamentos, procedimentos e práticas relacionadas às Compras Governamentais. O AGP determina regras para os processos de compras públicas, que buscam garantir tratamento não discriminatório, de modo a permitir que os países ofereçam tratamento não menos favorável às empresas pertencentes aos países signatários do AGP do que é oferecido às suas empresas nacionais ou a de qualquer outro país. Gabilondo (2003) esclarece que há uma cobertura (órgão públicos que devem se submeter ao acordo e tipos de compra a serem considerados) e escopo (mínimo de valores) estabelecidos no AGP, e que tais parâmetros podem também variar. Ou seja, o acordo estabelece quais órgãos públicos, e a partir de quais limites financeiros os países devem adequar seus processos de aquisições públicas ao AGP

Ainda que exista um tratamento “especial e diferenciado” para os países em desenvolvimento, considerando a necessidade de que realizem políticas para superar a pobreza, e a possível dificuldade que suas empresas nacionais teriam de competir em igual condição com as empresas dos países desenvolvidos, o governo brasileiro optou por não aderir ao acordo, e tem enfrentado uma série de críticas nacional e internacionalmente, assim como pressão, principalmente por parte dos países signatários do AGP, para aderir.

.O “tratamento especial e diferenciado que o acordo prevê para os países em desenvolvimento”⁶ é o de permitir que utilizem os *offsets*⁷. Para Gabilondo (2003, p. 10), tal exceção foi estabelecida em reconhecimento à “necessidade de considerar o

⁶ Artigo V do AGP

⁷ “medidas usadas para encorajar o Desenvolvimento Local ou melhorar as contas de balanço de pagamentos por meio de conteúdo doméstico, licença de tecnologia, requisitos de investimento, comércio recíproco ou requisitos similares”. Nota de rodapé nº 7 do artigo XVI do AGP.

desenvolvimento, necessidades financeiras e comerciais dos países em desenvolvimento, e em particular os países menos desenvolvidos”⁸.

No entanto, para praticar as ações previstas, o país em desenvolvimento deve pedir autorização para o comitê sobre compras governamentais, tanto para excluir entidades ou itens de compras das suas participações no acordo quanto para utilizar *offsets*. Gabilondo (2003) sustenta que há uma relutância dos países em desenvolvimento a aderirem ao acordo porque a “abertura do setor de compras dos países em desenvolvimento irá provavelmente beneficiar fornecedores em países desenvolvidos mais do que em outros países em desenvolvimento ou PMDs” (GABILONDO, 2003, p. 26).

No caso brasileiro, a principal vantagem elencada para que o governo aderisse ao acordo seria a redução da corrupção. Tal hipótese está baseada principalmente na ideia de que, com o aumento da participação de empresas internacionais, escoradas nas seguranças de publicidade e acesso a um tribunal local para solução de controvérsias, seria mais difícil a manutenção de práticas como a combinação do resultado de licitações entre os próprios licitantes e o governo, ou a criação de critérios ou favorecimentos que permitam que determinada empresa que possua acordos (lícitos ou não) com o governo seja beneficiada nos processos licitatórios.

No entanto, a legislação brasileira já determina publicidade nos processos de aquisições públicas (desde a abertura do edital até o empenho do bem a ser adquirido) e vem realizando sistemas que buscam aumentar a transparência das compras, como a utilização dos pregões eletrônicos e a implementação do monitoramento através do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. E diversos casos de corrupção envolvendo empresas estrangeiras, como as recentes denúncias de cartel nas licitações do metrô de São Paulo, demonstram que a participação de empresas internacionais não é garantia de idoneidade no processo de licitação.

Sendo assim, ao aderir ao AGP, o governo brasileiro abriria mão de boa parte de suas possibilidades de uso do Poder de Compra do Estado, mas não teria, de fato, grandes alterações no seu atual sistema de aquisições públicas. O quadro a seguir demonstra que, o atual sistema de aquisições públicas brasileiro se assemelha bastante com o proposto pelo AGP, quando não é (como no caso da cobertura) ainda mais amplo.

⁸ Preâmbulo da AGP.

Tabela 3– Comparação Entre os Processos de Aquisição Pública Determinados Pelo AGP e os Processos de Compras Públicas Brasileiros

Característica	AGP	Lei nº 8.666/93
Cobertura	Leis e procedimentos que regulem a aquisição de bens, apenas para as entidades e valores cobertas pelo acordo, e dos serviços de construção estabelecidos na lista do acordo.	Todas as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Tratamento Discriminatório	Determina o estabelecimento, aos demais países signatários do acordo, de tratamento igual e não discriminatório ao que é dado aos fornecedores nacionais ou de qualquer outro país.	Veda o estabelecimento de tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras, sendo usado apenas como critério de desempate ser nacional, produzir no país ou investir em ICT nacional. Mas prevê margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.
Transparência	Do convite para licitar, da intimação dos resultados de concessão e de qualquer lei sobre compras publicas.	Artigo 3, § 3º: A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.
Regimes de Compras	Público, Seletivo e limitado.	Publico (concorrência, concurso e leilão); Seletivo (tomada de preços e convite) e limitado (dispensa de licitação).
Offsets	Proibido, a exceção dos países em desenvolvimento que solicitarem tratamento diferenciado.	Utilizados para: geração de emprego e renda; efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País; custo adicional dos produtos e serviços; e em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.
Solução de controvérsias	Submeter o caso ao órgão de solução de controvérsias da OMC, pedir a impugnação da licitação em um tribunal local independente.	Entrar com recurso junto ao órgão que está realizando a licitação e pedido de ação junto ao ministério público para crimes previstos na presente lei.

Fonte: Elaboração própria

Em virtude do cenário apresentado, ao não considerar vantajoso aderir ao AGP, o governo brasileiro tem realizado um conjunto de ações que utilizam o Poder de Compra do Estado.

1.4. Considerações Finais

O presente capítulo realizou uma discussão a respeito do Poder de Compra do estado, das experiências brasileiras e da relevância internacional desta alternativa de política pública.

A seção 1.1. discutiu parte das circunstâncias que levaram o Brasil a estabelecer uma estrutura de compras públicas que, até recentemente, não utilizava o Poder de Compra do Estado. Discutindo que a opção pela redução da intervenção estatal baseada em propostas neoliberais é central para entender o modelo de compras públicas brasileiro estabelecido na década de 1990. Ainda que algumas ações recentes, apresentadas na seção 1.2, venham utilizando o PCE elas se deparam com a estrutura de um sistema de compras públicas que é moroso, pouco eficiente e muito utilizado para práticas de corrupção. Parece um grande desafio associar novas estratégias de compras às já existentes, tendo em vista as dificuldades de transformação características da burocracia pública brasileira.

O paradigma da eficiência de preços tende a ser um empecilho para a implementação das leis de uso do PCE, as experiências apresentadas terão que enfrentar a adaptação dos aparelhos de estado ao modelo de concorrência consolidado pelo paradigma da eficiência de preços.

Como é possível perceber, as categorias propostas por este trabalho buscam apenas facilitar a análise das experiências de PCE brasileiras. Um direcionamento pode ao mesmo tempo contemplar mais de uma categoria de favorecimento. As compras de fomento à agricultura familiar, por exemplo, também poderiam ser entendidas como compras de fomento, por privilegiarem fornecedores locais, como compras de verdes, por darem preferências a pequenos produtores e a produtores de produtos orgânicos. A escolha de enquadrá-la na Categoria de Compras Sociais foi motivado pelo fato de que principal objetivo é o de gerar emprego e renda para os pequenos produtores do campo. O que confirma a necessidade de ampliação dos estudos relacionados ao tema.

A seção 1.3. apontou a relevância internacional do uso do PCE, tendo em vista o exemplo de massiva utilização dos recursos das compras públicas para a atenção de distintos objetivos de desenvolvimento nos EUA, assim como a complexa decisão brasileira de não aderir ao acordo de compras governamentais da OMC, do qual são signatários diversos países em posições privilegiadas na economia global. A análise desta seção também permite afirmar que a orientação econômico-social do governo brasileiro destoa da adotada por grande parte dos países ricos no que diz respeito às regras sobre o uso dos recursos das compras públicas. Como ficou claro, a adesão ao

acordo beneficiaria mais as empresas dos países estrangeiros do que as empresas nacionais.

Sendo assim, as políticas de uso do Poder de Compra do Estado podem trazer o benefício de alterar a predominância de um determinado tipo de produto ou serviço, assim como um determinado tipo de produtor ou prestador de serviço que não seja o mais adequado para a promoção do Desenvolvimento Sustentável, uma vez que incentiva os produtores a alterar suas formas de produção ou a características de seus produtos para vender ao governo, como é o caso dos produtos e serviços adquiridos sob os critérios das Compras Verdes, ou sob os critérios das Compras de Fomento. A tendência é que estas empresas estendam esse avanço para o conjunto de seus fornecedores e tenham uma vantagem comparativa que acabe por contribuir para que estas transformações influenciem o restante do mercado.

2. Poder de Compra do Estado e as Compras Sociais: uma análise das suas relações com o Desenvolvimento Sustentável Local e Regional

Como exposto, a mais recente redação da lei 8.666/93 integra aos objetivos das compras públicas a promoção do Desenvolvimento Sustentável, assim como o desenho das políticas de Compras Sociais privilegia os atores locais com o objetivo de fomentar desenvolvimento local e Regional em todo o país. Para compreender em que medida as políticas de PCE apresentadas podem contribuir com o Desenvolvimento Sustentável, bem como as possibilidades de contribuição das Compras Sociais para o Desenvolvimento Local e Regional, o presente capítulo realizará um conjunto de discussões através de três seções.

A primeira delas discute distintas noções de desenvolvimento, buscando mostrar que as práticas necessárias para a promoção do Desenvolvimento Sustentável se opõem a práticas fortemente estabelecidas na noção de desenvolvimento como crescimento econômico. A seção também busca discutir em que medida as políticas de uso do PCE apresentadas podem contribuir com a promoção do Desenvolvimento Sustentável. Por fim, são discutidas as relações da Economia Solidária com a promoção do Desenvolvimento Sustentável e a importância do fomento à agricultura em pequena escala para a promoção desse modelo de desenvolvimento.

A segunda seção discute as noções de Desenvolvimento Local e de Desenvolvimento Sustentável, problematizando em que medida as políticas de compras sociais são capazes de contribuir com a sua promoção.

A terceira seção, por sua vez, apresenta uma síntese das análises realizadas nas seções anteriores e finaliza o presente capítulo.

Em todas as seções é discutido o papel da agricultura, em especial o da agricultura familiar, na promoção do desenvolvimento, de modo a embasar o estudo de caso.

2.1. Noções de Desenvolvimento e o Desenvolvimento Sustentável

A presente seção apresenta as principais dimensões a partir das quais o desenvolvimento nacional é pensado e tem sido promovido, dando ênfase para a análise da noção do Desenvolvimento Sustentável.

A noção de desenvolvimento nacional e sua promoção como política de estado é historicamente datada. De acordo com Diniz (2001, p. 02), a promoção pública do desenvolvimento nacional passou a ser intensiva e sistemática em meados do último século:

Passada a turbulência das duas guerras mundiais, a instabilidade e crises entre elas e, pressionados pela opção socialista, a questão do desenvolvimento econômico tornou-se tema central na agenda dos governos e das instituições de coordenação econômica e política do mundo ocidental ou capitalista.

Para melhor compreender as disputas presentes na noção de desenvolvimento, optamos por analisar três das principais correntes através das quais o termo “desenvolvimento” vem sendo pensado e promovido, conforme a divisão apresentada por Maluf (2000). A primeira delas é a de teóricos e atores políticos e sociais que, por muito tempo, consideraram desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, industrialização e modernização. A segunda corrente é formada pelas teorias que refutam a ideia de desenvolvimento, ou que pretendem superá-la. A terceira corrente, por fim, apresenta os teóricos que acreditam que a ideia de crescimento econômico é insuficiente e equivocada, mas que há opções mais completas de se entender o desenvolvimento, como é o caso dos teóricos do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Humano e do Desenvolvimento Sustentável.

2.1.1. Corrente do Crescimento Econômico

A corrente inicial, que entendia o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, mensurava o desenvolvimento através de indicadores econômicos como o Produto Nacional Bruto (PNB) e posteriormente o Produto Interno Bruto (PIB). Este modelo de desenvolvimento está baseado na defesa do enriquecimento das classes mais abastadas, da acumulação e dos monopólios como alicerces para a manutenção do crescimento econômico.

De forma bastante simplificada, é possível afirmar que neste modelo, a existência de emprego e renda para as classes mais pobres está vinculada à garantia de

condições para que as classes mais abastadas consigam altos retornos, baseado na hipótese de que o alcance a altos retornos estimularia a continuidade dos investimentos, e que estes investimentos gerariam empregos. Sob esta ótica, a intervenção estatal através de direcionamento ou impostos geraria desvantagens para a continuidade dos investimentos, o que seria prejudicial para o crescimento econômico e, portanto, para a geração de empregos.

De acordo com Rostow (1978), quando a mão-de-obra é abundante, a tendência é a ocorrência de remunerações baixas e desemprego. A classe industrial só irá investir se os retornos forem altos o suficiente para justificar os riscos. Por isto, o governo não deve realizar medidas que reduzam os lucros empresariais. Desse modo, apenas um alto e constante investimento da classe industrial seria capaz de garantir tanto o aumento do emprego e dos salários quanto o crescimento econômico.

Em 1919, Keynes também argumentou que a desigualdade econômica, associada ao aumento da acumulação baseado na exploração das colônias, foi essencial para o crescimento econômico dos países de capitalismo central. Apenas com ganhos tão altos que permitissem às classes mais altas poupar houve a possibilidade de investimento, possibilitando o crescimento econômico sem precedentes:

“A imensa acumulação de capital fixo que para grande benefício da humanidade, se construíra durante o meio século que precedeu a guerra nunca teria acontecido numa sociedade em que a riqueza estivesse distribuída equitativamente” (Keynes, 1919 in Keynes 2009, p. 41)

Além da acumulação, outro elemento central para compreender as políticas desenhadas para a promoção do desenvolvimento baseada na noção de Crescimento Econômico, é a defesa dos monopólios, cujo incentivo teve como principal expressão Schumpeter (1961). De acordo com o autor, os monopólios não são nocivos para a concorrência, mas essenciais à sua existência. Já que as empresas só investiriam em inovação para alcançarem lucros extraordinários, que só seriam possíveis em condições de monopólio, ou seja, quando fossem as únicas detentoras de um modelo de produção, insumos, ou produtos. Esta exclusividade faria com que conseguissem alcançar uma quantidade de vendas muito alta, podendo se dar ao luxo de praticarem preços acima de sua margem de custos, alcançando ganhos extraordinários. Se as condições de alcançar a este monopólio não forem possíveis, segundo Schumpeter, não haverá estímulo para investir e, portanto, crescimento econômico.

Ainda que com certa perda de rigor, esse breve resumo demonstrou que o crescimento econômico e a geração de empregos são, nessa visão, condicionados a

determinado grau de desigualdade (mesmo que bastante alto) por conta da defesa da acumulação de uma classe mais abastada e dos monopólio temporários como fatores essenciais para a promoção do crescimento econômico. Em síntese, a busca pelo crescimento econômico é vista como um fim desejável a todos, por seu potencial gerador de emprego.

A pobreza e a exclusão são tidas, assim, como consequência do baixo grau de crescimento econômico. Rostow sustentava que as economias nacionais, ainda que com distintas características históricas, passariam pelas mesmas transformações pelas quais haviam passado os países de capitalismo central, e que as políticas sociais não deveriam ser uma preocupação dos países subdesenvolvidos, pois, como exposto, os benefícios do crescimento econômico atingiriam a toda população.

Um elemento controverso, mas por muito tempo hegemônico no modo de promover as condições para a acumulação e o monopólio, é a defesa de políticas de tom neoliberal. De acordo com essa visão, a participação ou influência do Estado na economia é tida como prejudicial para o alcance do lucro e de condições favoráveis ao investimento e, por isso, a limitação da atuação do Estado é fortemente defendida para o alcance dos melhores resultados econômicos. De forma previsível, esse modelo, tão favorável ao contínuo enriquecimento das classes abastadas, acabou por ser tão hegemônico:

O individualismo e o laissez-faire não podiam ter conseguido o seu duradouro domínio sobre a condução dos assuntos públicos se não estivessem como estavam em consonância com os desejos e necessidades do mundo dos negócios do seu tempo (Keynes, 1926).

É importante ressaltar, no entanto, que esse modelo possui outras nuances internas. A crítica feita por autores de países periféricos também são centrais para entender os impactos globais desse modelo de desenvolvimento. Para Romeiro (2012), até a década de 1970 vigoravam duas formas de entender o desenvolvimento: a primeira, endógena, que considerava que cada país poderia por si só alcançar o crescimento econômico, e que este seria suficiente para que acontecessem melhorias no quadro social, como é expresso nos trabalhos de Rostow (1978) e Lewis (1954). A segunda forma é aquela que Romeiro trata como exógena, pois sustentava que as relações de trabalho e produção ao longo do tempo impossibilitariam que, nas condições vigentes, os países pobres alcançassem o patamar de renda e qualidade de vida dos países ricos, como é expresso nos trabalhos de Furtado (2000) e Cardoso e Faletto

(2004), assim como nos demais autores que discutem a teoria da dependência e das relações de centro e periferia. Essas contribuições foram essenciais para o questionamento e a transformação da noção de desenvolvimento.

Ainda assim, ambas as formas de entender o desenvolvimento como crescimento econômico negligenciam questões relativas ao meio ambiente e à sua degradação como uma questão importante para o desenvolvimento. Romeiro (2012 p. 89) sustenta que essa despreocupação com as consequências ambientais do desenvolvimento permaneceu pelo menos até a década de 1970.

2.1.2. Corrente do Decrescimento ou Antidesenvolvimentista.

A segunda corrente apontada por Maluf (2000) é composta por críticos aos impactos ambientais gerados pela extensiva industrialização, céticos com relação à capacidade de resiliência do planeta para estender os atuais padrões de produção dos países ricos ao conjunto da população da terra. Essa corrente também é composta por críticos à noção de evolução e de modernidade, presente na concepção de desenvolvimento, constituindo um campo teórico que Maluf classifica como “antidesenvolvimentista”.

Schincariol (2013) discute uma faceta importante dentro do conjunto de críticos ao desenvolvimentista: o da Economia Ecológica. O autor apresenta as críticas de Georgescu-Roegen, Paul Samuelson, Joam Alier, Jordi Jusmet, entre outros autores, ao pensamento econômico neoclássico, que centra seus esforços na promoção contínua do crescimento econômico. Esses autores sustentam suas análises em uma perspectiva tanto econômica quanto ecológica, seguindo a lógica da segunda lei da termodinâmica, a da entropia⁹, introduzida na Economia por Georgescu-Roegen. Nessa perspectiva os recursos naturais não só são escassos, como sua capacidade de renovação é limitada. Sendo assim, a utilização massiva dos recursos naturais do planeta baseada na busca do crescimento seria incompatível com a proposta de sustentabilidade, ou ainda:

Assumindo Georgescu-Roegen uma análise econômica a partir da lei da entropia, tornou-se pessimista, passando a divulgar a ideia de

⁹ Segunda lei da termodinâmica: “toda energia sai de um estado de baixa entropia para um de alta, não se perdendo o total, mas dissipando-se pelo espaço e se tornando inaproveitável” (Schincariol, 2013, p. 19).

decrecimento como a única via, em sua perspectiva, para uma atividade econômica coerente com as realidades físicas de um mundo de recursos não só escassos, mas em grande parte não renováveis (SCHINCARIOL, 2013, p. 17.)

Sob esta perspectiva, crer na evolução da capacidade tecnológica ou na substituição de capital físico por humano como alternativas para a questão ambiental não faria sentido.

Isto quer dizer que o futuro das sociedades seria prolongado se a depleção dos recursos fosse atenuada e vice-versa. Neste sentido, um crescimento máximo das forças produtivas aceleraria o uso do estoque total de energia e recursos disponíveis em forma de reservas de petróleo, minerais, ar puro, água potável..., cuja recuperação total não seria possível pela aplicação de tecnologias sofisticadas, dado que seu uso estaria sujeito a uma das mais fundamentais leis da física. (SCHINCARIOL, 2013, p. 19)

O que significa que o campo da economia ecológica não apenas considera que os fatores ambientais devam ser considerados nas análises e políticas econômicas, mas que um modelo que objetive de fato preservar o meio ambiente e prolongar as condições de vida na terra não deve estar baseado no crescimento econômico.

Ainda que não seja possível debater e analisar tais questões neste trabalho, cabe assinalar que há outros críticos à promoção do desenvolvimento. São atores sociais e teóricos que refutam o binarismo imposto entre o “moderno” e o “atrasado” na noção de desenvolvimento. Há também membros desta corrente que entendem o ideal da modernização e do contínuo crescimentos como nocivos e desnecessários.

Sob a perspectiva deste trabalho, essas críticas são extremamente relevantes e não podem deixar de ser consideradas. Ainda assim, concordamos com as afirmações de Romeiro (2012) e Schincariol (2013) de que as condições de vida nos países periféricos, em especial no que diz respeito à pobreza, requerem um esforço de desenvolvimento. No entanto, esse não um desenvolvimento centrado no crescimento econômico, como discutiremos a seguir.

2.1.3. As Correntes de “Desenvolvimento Amplo” e o Desenvolvimento Sustentável

A terceira corrente, contemporaneamente mais aceita e promovida, insiste que outros fatores devem expressar o desenvolvimento. A obra de Sen (1999), na qual o autor propõe que o desenvolvimento venha a ser visto como a garantia da promoção das capacidades humanas para vivenciar a liberdade, faz parte de um conflituoso processo a partir do qual a noção de desenvolvimento passa a ser entendida como a capacidade de

dada nação em proporcionar uma situação de qualidade de vida, redução das desigualdades, empoderamento popular e expansão da democracia, através de práticas ambientalmente mais favoráveis.

Estes fatores, ainda que por vezes defendidos isoladamente, ou nomeados de formas distintas, expressam o que se espera do Desenvolvimento Sustentável. Singer (2004), ao discutir o desenvolvimento em termos solidários o define como:

...um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma (Singer, 2004, p.7).

A atenção aos membros mais vulneráveis na perspectiva de desenvolvimento como liberdade é notória para o desenho das políticas públicas. O favorecimento a esses grupos deixa de ser entendido apenas sob a perspectiva da renda, mas não prescinde da consideração de condições de vida digna de uma forma ampla. Combater a pobreza sob esta ótica é apenas parte do conjunto de garantias a oferecer à população como um todo para que uma sociedade possa se considerar desenvolvida.

Não se pode dizer, no entanto que as proposta de Desenvolvimento Sustentável fogem à logica capitalista, ainda que se oponham às propostas liberais e neoliberais. Jolly (2007) sustenta que a abordagem do desenvolvimento humano e a abordagem neoliberal têm em comum a defesa das liberdades individuais e a base em uma economia de mercado. No entanto, enquanto a abordagem do desenvolvimento humano concentra suas análises nos fins a serem perseguidos pelas políticas públicas em geral e possui possibilidades múltiplas e descentralizadas para alcançá-las, a abordagem neoliberal se concentra nos meios, ou seja, em quais políticas devem ser adotadas, e têm um conjunto pragmático de medidas a seguir.

Sen (1999) critica a ideia defendida por parte de teóricos da corrente do Crescimento Econômico, como Rostow (1978), de que é preciso primeiro alcançar sucesso econômico para depois realizar políticas sociais, tanto sob os argumentos de que não seria possível despender recursos com estas ações quanto sob a crença de que o sucesso econômico traria benefícios para todas as classes sociais. Sen também mostra que há uma forte correlação entre investimentos sociais e crescimento econômico, pois as nações em desenvolvimento que investiram mais em saúde e educação, como o Japão e a China, tiveram um sucesso econômico muito maior do que nações como Índia e Brasil, que deram preferência para os investimentos econômicos sob moldes liberais,

que não conseguiram sustentar seus períodos de crescimento no longo prazo e tiveram resultados econômicos muito inferiores aos das nações que investiram em questões sociais. Maluf (2000) também discute o fracasso do argumento de que o crescimento econômico traria benefícios sociais generalizados a toda a sociedade, demonstrando que nos países latino americanos, fortemente marcados por desigualdades econômicas e sociais e pela pobreza, o período de crescimento econômico das décadas de 1950 a 1970 coincide com um aprofundamento da pobreza e das desigualdades.

Sobre a defesa da relevância da acumulação, Robinson (1981) afirma que:

... a doutrina de que a distribuição desigual de renda é útil ao crescimento porque os ricos poupam é o inverso da verdade, pois haveria menos dispêndio desnecessário, se houvesse menos pessoas ricas. Pela mesma razão hábitos simples e ausência de “consumo ostensivo” são propícios à acumulação. Não é provável que se consiga isso permitindo-se primeiro o crescimento de uma classe abastada e, em seguida, apelando a essa classe para que poupe (Robinson, 1981, p. 21)

Isso nos leva à conclusão de que o acirramento da pobreza e da desigualdade elevados pelo fracasso da noção de Crescimento Econômico baseada em propostas neoliberais, em especial nos países mais pobres, fortaleceu a concepção de Desenvolvimento Sustentável.

Nas palavras de Romeiro (2012, p. 65) o Desenvolvimento Sustentável significa promover uma transformação na atual estrutura social de modo a ampliar a capacidade coletiva de “ser economicamente sustentado (ou eficiente), socialmente desejável (ou incluyente) e ecologicamente prudente (ou equilibrado)”.

Neste trabalho, a promoção do crescimento econômico não é entendida como pressuposto para o Desenvolvimento Sustentável. O sucesso econômico só pode ser entendido como o alcance das condições necessárias para garantir qualidade de vida. Em vários sentidos, inclusive no ambiental, isto pode significar redistribuição, e em certo sentido, redução do crescimento da renda. Ou seja, pressupõe a promoção de uma sociedade mais justa e de formas de vida e produção que promovam menores impactos para o meio ambiente.

Como exposto, ainda que seja consistente em seus fins, as noções de Desenvolvimento Humano e de Desenvolvimento Sustentável não são pragmáticas em definir os meios a serem adotados para alcançar o desenvolvimento, como fazem as propostas neoliberais de desenvolvimento. Parte dessa indefinição de possibilidades de ação das propostas de Desenvolvimento Humano e Sustentável pode ser explicada pelo

fato de que essas correntes propõem e pressupõem ampla participação popular e respeito às escolhas democraticamente construídas, o que torna necessária a construção das melhores soluções para cada contexto, como demonstra Jolly (2007), inviabilizando que sejam instituídas soluções únicas e acabadas para todas as propostas de desenvolvimento ligadas a essas visões.

Justamente por isso, a promoção do Desenvolvimento Sustentável depende da cooperação entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil, articulando-se estrategicamente na construção de um estilo de vida que busque paralelamente a redução da pobreza e das desigualdades sociais, promova a utilização de uma matriz energética menos nociva ao meio ambiente e reduza a absorção de recursos naturais, assim como a geração de resíduos (ABRAMOVAY, 2010, pp. 97-98). Isso significa que, sob essa perspectiva, o Estado tem um papel central e necessário. Para Romeiro (2012, p. 69), sem uma atuação distributiva e regulatória por parte do Estado, o crescimento econômico tende a gerar desigualdade social e degradação ambiental.

Contudo, não se pode deixar de considerar a crítica da economia ecológica. A questão ambiental ainda é marginalizada mesmo em ações que se auto-intitulam como promotoras do Desenvolvimento Sustentável, em especial em benefício do crescimento econômico. Um desenvolvimento que se realize efetivamente de forma sustentável precisa enfrentar os custos da realização de uma proteção efetiva do patrimônio ambiental que ainda não foi degradado, assim como de uma progressiva recuperação dos ecossistemas.

Para Romeiro (2012, p. 80) há um limite intransponível para o crescimento econômico, a partir do qual os ecossistemas do planeta não são mais capazes de garantir a vida, gerando a necessidade de estagnar o crescimento, especialmente nos países já desenvolvidos tanto para garantir tanto a possibilidade de desenvolvimento nos moldes sustentáveis para os países em desenvolvimento, possibilitando a eliminação da pobreza e a redução das desigualdades, quanto permitindo a resiliência dos ecossistemas da terra de modo a garantir satisfatórias condições de vida para as gerações futuras.

Já para Schincariol, é possível realizar escolhas econômicas que tenham um resultado econômico e social mais favorável, justamente porque:

Presenciamos ainda hoje a existência de economias capitalistas industrializadas e semi industrializadas que inegavelmente desenvolvem processos de melhores utilizações dos recursos físicos. Presenciamos ainda a necessidade da ampliação da produção material necessária à

eliminação da pobreza existente, principalmente nos países periféricos (SCHINCARIOL, 2013, p. 30).

2.1.4. A Importância do fomento ao associativismo sob a perspectiva do Desenvolvimento Sustentável

Considerando a importância do fomento a organizações solidárias no desenho da compra direta do PNAE, e das potencialidades da economia solidária tanto para a geração de emprego e renda, quanto para produções ambientalmente mais favoráveis, faz-se necessário realizar uma pequena discussão sobre questões da Economia Solidária.

Singer (2001) descreve o sistema capitalista como um processo de competição, no qual a existências de vencedores é igualmente necessária quanto a de perdedores para o sucesso do sistema:

A competição tem como fim lógico apontar um vencedor e para que haja incentivos para competir é preciso que o vencedor seja devidamente recompensado e os vencidos punidos. Na competição pelo mercado, os compradores naturalmente eliminam os vencidos, sem sequer saber o que estão fazendo. (SINGER, 2001, p. 103).

Além disso, a competição capitalista só é possível para aqueles que possuem capital para nela investir (SINGER, 2001, p. 104). Para os pobres, as alternativas são submeter-se às condições impostas pelos detentores de capital ou unirem-se para utilizar as potencialidades coletivas como capital, com o objetivo de combater a pobreza, pois a solidariedade substitui em “alguma medida o capital faltante” (Singer, 2001, p. 106).

A economia solidária surgiu historicamente como reação contra as injustiças perpetuadas pela economia capitalista. A solidariedade também é apontada como uma alternativa para evitar que haja perdedores nos percalços do sistema econômico. A Economia Solidária, portanto, compreende diferentes tipos de “empresas”, associações voluntárias com o fim de proporcionar a seus associados benefícios econômicos. Estas empresas surgem como reações a carências que o sistema dominante se nega a resolver (Singer, 2001, p. 105)

Para Singer, a partir da década de 1980 a ascensão do pensamento neoliberal levou ao abandono das políticas de combate ao desemprego tão largamente promovidas nas décadas anteriores. O autor critica a teoria do desemprego voluntário, na qual as pessoas só não possuem emprego porque não se sujeitam aos níveis de remuneração disponíveis, sustentando que:

[sob a ótica liberal] o desemprego, qualquer que seja seu nível, é sempre voluntário: as pessoas que alegam falta de trabalho, na realidade não aceitam os níveis de remuneração que o mercado oferece e elas têm direito de estar desempregadas até que encontrem a demanda que lhes pague o que acham que valem. Esta teoria foi formulada por Milton Friedman e é encontrada hoje nos livros-texto utilizados no ensino nas faculdades de economia. Ela obviamente é desconhecida do grande público, que sabe que o desemprego é uma maldição e que considerá-lo voluntário só pode ser humor negro (Singer, 1998, p. 128-129).

De acordo com Singer, Marx sustentava que o modelo de trabalho cooperativo seria o mais adequado para substituir o modelo de produção baseado na expropriação patronal, mas que, para ter continuidade exigiria uma articulação de esforços em nível nacional.

No caso dos pequenos produtores do campo, historicamente ameaçados pela pobreza, Singer demonstra que a cooperação tem sido utilizada como solução tanto para superar questões de escala e assim minimizar a exploração na venda dos produtos e na compra de insumos para a produção (2001, p. 106)

A defesa da autogestão é outro elemento central nas análises de Singer sobre os empreendimentos solidários. O autor argumenta que as questões da propriedade e do mercado não são tão centrais para o socialismo quanto o domínio coletivo da decisão da “hierarquia de mando” e da “ditadura do capital na empresa” (COSTA-FILHO, 2001, p. 368). Por isso Singer propõe a democratização dos processos de decisão e eliminação do poder oriundo do direito à propriedade como a melhor alternativa para as organizações que objetivem garantir trabalho e renda para seus membros.

O autor lembra que, especialmente no caso das cooperativas (ou demais organizações solidárias) constituídas sem a garantia de compradores fixos, seus membros precisam operar em certo sacrifício nos anos iniciais do funcionamento da organização. Nesses casos, a autogestão, construída através de decisões coletivas nas assembleias, é um elemento essencial para o sucesso dos empreendimentos solidários.

Singer também incentiva a incorporação do progresso técnico e o conglomerado de cooperativas para que as organizações possam garantir trabalho e renda a seus membros. A questão da escala de produção é para Singer um dos principais motivos para o fracasso de empreendimentos solidários. Quando não há escala suficiente para a produção, as organizações não têm como realizar todas as etapas produtivas necessárias, nem há capital suficiente para incorporar processos tecnológicos avançados, o que faz com que os empreendimentos acabem não resistindo.

Para esta questão, Singer apresenta a associação entre as organizações cooperativas como alternativa, discutindo diferentes experiências internacionais, cuja mais expressiva é das cooperativas de Montegrón, na Espanha. Para o autor, do mesmo modo que as empresas capitalistas resolvem questões de escala através de fusões e aquisições, os empreendimentos solidários podem unir-se para alcançar resultados mais positivos:

... as empresas capitalistas acumulam capital, ou seja, reinvestem parte dos seus lucros e obtém empréstimos para financiar a compra de mais meios de produção e o emprego de mais trabalhadores. As empresas solidárias não se fundem, mas se associam formando empresas ou cooperativas de segundo grau; as de segundo grau se associam formando empresas ou cooperativas de terceiro grau e assim por diante(2001, p. 109-110).

Todas estas questões (a autogestão, a associação entre as cooperativas e o esforço do grupo para manutenção da cooperativa) não substituem completamente, é claro, a necessidade de crédito para a manutenção das organizações. E mesmo que a união facilite a busca por compradores, a existência de demanda imediata é um desafio para essas organizações que não possuem capital para aguardar uma resposta demorada do mercado à sua produção. Para estas duas questões (crédito e demanda) a articulação nacional em defesa das organizações solidárias, é essencial para a garantia da evolução destas organizações e da segurança social de seus trabalhadores.

2.1.5. A Relevância do Fomento à Pequena Agricultura sob a Perspectiva do Desenvolvimento Sustentável

Há décadas, a pequena agricultura, em especial aos moldes familiares, é o modelo agrícola mais indicado entre os teóricos preocupados com a geração de emprego e renda, assim como com a sustentabilidade da produção no campo. O fortalecimento da agricultura familiar através da sua conexão com o mercado consumidor era uma possibilidade desejável, mas vista como politicamente inviável por Robinson no final da década de 1970:

Um ataque frontal à pobreza e ao desemprego exige um aumento na produção de alimentos, mas também uma igualação do consumo. A única maneira de combinar os dois resultados é retomar a agricultura em pequena escala, que utiliza muita mão-de-obra, e em seguida avançar gradualmente, a partir desta base. Mas não parece haver possibilidade de que uma modificação tão dramática venha a ocorrer [...] As exigências básicas para uma agricultura camponesa produtiva são conhecidas há

muito tempo: segurança na ocupação da terra, escoamento regular da produção e crédito”. (Robinson, 1981, p. 132)

Robinson apresenta os argumentos de Reddy (1973) de acordo com os quais a pobreza pode ser combatida através da opção de investimentos que deem preferência por tecnologias

- 1º que poupam capital e criam empregos, e não pelas tecnologias intensivas em capital e que poupam trabalho;
- 2º de escala doméstica, e pequena escala, e não pela tecnologia de grande escala.
- 3º de produtos adequados ao consumo em massa, e não para os luxos individuais;
- 4º que exigem pouca especialização ou pequenas modificações nas habilidades dos artesãos tradicionais, como ceramistas, tecelões, ferreiros, carpinteiros, sapateiros, tanoeiros, etc.
- 5º que usam materiais locais, e não materiais que têm de ser importados do exterior ou transportados de partes distantes do país;
- 6º que poupam energia, em lugar de usá-la ostensivamente;
- 7º Por fontes de energia existentes localmente, como o sol, o vento, o gás e o lixo;
- 8º Preferência, no setor de fabricação de máquinas e máquinas-ferramentas, pela tecnologia de fábricas de produção em massa, em menor tamanho, dispersáveis, miniaturizadas, do que pela tecnologia de produção de bens de consumo;
- 9º de manufatura, em lugar das tecnologias de maquinário fatura;
- 10º que promovem uma dependência simbiótica e mutuamente fortalecedora, e não parasitária e destrutiva, da indústria metropolitana em relação à população rural.

Para Schincariol (2013), essas preferências também são as que mais se adequam a um modelo econômico ambientalmente mais favorável, o que significa que o favorecimento da agricultura familiar no Brasil também está localizado num pano de fundo mais amplo: o do fortalecimento e manutenção da pequena agricultura dentro do modelo agrícola brasileiro. Sobretudo a partir da década de 1960, houve um forte apoio para a modernização do campo, através do crédito para a utilização de maquinário intensivo e outras tecnologias na agricultura, modelo esse que beneficiou majoritariamente os grandes produtores, pois foi inserido em um contexto de acentuada concentração agrária e exacerbado poder dos latifundiários. Além disso, Ricardo (2011) argumenta que a modernização da agricultura tornou os pequenos produtores dependentes de insumos (maquinários, grãos, fertilizantes, pesticidas químicos, etc) das grandes corporações. Para o autor, esse contexto intensificou a pobreza e a subordinação dos trabalhadores do campo:

a modernização agrícola prescinde a exclusão através de um controle de adoção tecnológica que estabelece políticas que favorecem as limitações gerais aos acessos às novas técnicas aos agricultores familiares de pequeno porte.” (RICARDO , 2011, p.236)

Para Ricardo, o apoio integral às tecnologias propagadas pelas grandes corporações agrícolas também tem consequências para o estilo de vida dos pequenos agricultores e para a possibilidade de produções sustentáveis no campo:

A agricultura familiar, no decorrer das duas décadas do processo de Modernização Conservadora, décadas de 1960 e 1970, confronta-se com o modelo técnico agrícola patrocinado pelo governo que mais se interessa em engendrar recursos e inovações tecnológicos para a agricultura, obstruindo o crescimento de técnicas sustentáveis mais propícias à pequena produção agrícola familiar. (RICARDO , 2011, p. 247)

Ricardo (2011, p. 236) aponta como principais reivindicações dos pequenos produtores do campo o acesso a terra, melhores condições de trabalho e melhoria do acesso ao mercado consumidor, o que significa que as históricas lutas do movimento por reforma agrária e demais reivindicações dos trabalhadores do campo tiveram um papel central na geração das políticas específicas para o pequeno produtor agrícola, inclusive na incorporação das práticas solidárias como elementos constituintes destas políticas.

Camargo e Oliveira (2012) discutem a literatura sobre a multifuncionalidade da agricultura e argumentam que, no Brasil, os espaços rurais organizam distintas relações econômicas, sociais e culturais, e que deixou de haver consenso sobre o significado desse espaço, levando a necessidade de sua constante problematização:

Hoje a evolução dos meios de transporte e comunicação, a expansão de serviços urbanos para áreas rurais e a incorporação de símbolos rurais no cotidiano urbano aproximou de tal forma essas realidades que o rural não é mais um espaço facilmente caracterizável, mas antes um desafio para estudiosos e formuladores de políticas públicas. (p.1708)

Isso significa que:

Em linhas gerais podemos dizer que o discurso da multifuncionalidade da agricultura representa a parte que cabe aos agricultores na chamada nova ruralidade. Ou seja, da mesma forma que o rural não é mais locus apenas da atividade agrícola, também da agricultura espera-se a produção de bens como a paisagem, o meio ambiente preservado, tradições culturais e sociais.” (CAMARGO E OLIVEIRA, 2012, p.1709)

Neste ponto, cabe lembrar que, sob a perspectiva deste trabalho não faz sentido pensar o desenvolvimento para os atores rurais apenas como intensificação das características de urbanização em suas condições de vida. O meio rural pode ou não adquirir características entendidas como modernizadoras, mas isso não representa um acréscimo no desenvolvimento. Ou seja, não será considerado desenvolver-se intensificar ou não as características urbanas e tecnológicas dessas localidades. Ambas as possibilidades podem ser compreendidas nessa noção de desenvolvimento, desde que as condições de vida dos atores beneficiados sejam positivamente alteradas no que diz respeito à geração de emprego e renda e proteção e promoção do meio ambiente, e que estas alterações sejam positivas sob a perspectiva dos produtores beneficiados.

2.2. Compras Sociais e a Promoção do Desenvolvimento Sustentável em sua Dimensão Local e Regional

Esta seção discute os limites e as possibilidades de as políticas PCE da categoria de Compras Sociais contribuírem para o Desenvolvimento Sustentável em sua dimensão Local e Regional. Tendo em vista que, tanto a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, quanto a contratação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis para o serviço de triagem e destinação final dos resíduos recicláveis, assim como o favorecimento de micro e pequenas empresas nos processos de compras públicas em geral, são ações que integral ou prioritariamente são implementadas pelas prefeituras municipais. Essas experiências de Compras Sociais, por lei, devem beneficiar majoritariamente os produtores e prestadores de serviços locais destas categorias, o que tende a contribuir para a promoção do desenvolvimento local. Por outro lado, no caso da compra direta do PNAE, apenas municípios que recebem repasses de até R\$ 100 mil anualmente podem adquirir de agricultores individuais, ou seja, de agricultores que possuam apenas DAP Física. Para as prefeituras que recebem repasses acima desse valor, é necessário comprar diretamente de organizações que possuam DAP Jurídica. No Estado de São Paulo, por exemplo, a distribuição de DAPs Jurídicas é a seguinte:

1	Adamantina	37	Flórida Paulista	73	Mirante do Paranapanema	109	Ribeirão Preto
2	Americana	38	Franco da Rocha	74	Mococa	110	Rincão
3	Amparo	39	Garça	75	Mogi das Cruzes	111	Rinópolis
4	Andradina	40	Getulina	76	Moji Mirim	112	Rio Claro
5	Apiáí	41	Guairá	77	Monte Alto	113	Rosana
6	Araçatuba	42	Guapiara	78	Motuca	114	Salmourão
7	Araras	43	Guaraçaí	79	Murutinga do Sul	115	Salto de Pirapora
8	Arealva	44	Guarantã	80	Nova Campina	116	Sandovalina
9	Artur Nogueira	45	Guareí	81	Ocaçu	117	Santa Cruz do Rio Pardo
10	Barretos	46	Guarulhos	82	Olímpia	118	Santa Isabel
11	Bastos	47	Iaras	83	Ourinhos	119	São João da Boa Vista
12	Batatais	48	Ibiúna	84	Ouro Verde	120	São José do Rio Pardo
13	Bauru	49	Iperó	85	Pacaembu	121	São José do Rio Preto
14	Bebedouro	50	Iporanga	86	Palmital	122	São Miguel Arcanjo
15	Biritiba-Mirim	51	Itaberá	87	Panorama	123	Serra Azul
16	Boituva	52	Itaí	88	Paraguaçu Paulista	124	Serrana
17	Bom sucesso de Itararé	53	Itanhaém	89	Parapuã	125	Sete Barras
18	Borebi	54	Itapetininga	90	Patrocínio Paulista	126	Socorro
19	Botucatu	55	Itapeva	91	Pederneiras	127	Sorocaba
20	Bragança Paulista	56	Itapirapuã Paulista	92	Penápolis	128	Sumaré
21	Buri	57	Itápolis	93	Peruíbe	129	Tambaú
22	Cabreuva	58	Itapurã	94	Pilar do Sul	130	Taquaritinga
23	Cacondé	59	Itararé	95	Piquerobi	131	Taquarivaí
24	Caiuá	60	Itariri	96	Piracicaba	132	Tarumã
25	Cajati	61	Jacupiranga	97	Pirajuí	133	Tatuí
26	Campina do Monte Alegre	62	Jales	98	Porto Feliz	134	Teodoro Sampaio
27	Capão Bonito	63	João Ramalho	99	Porto Ferreira	135	Tremembé
28	Capela do Alto	64	Junqueirópolis	100	Presidente Epitácio	136	Tupã
29	Conchal	65	Juquiá	101	Presidente Prudente	137	Tupi Paulista
30	Coronel Macedo	66	Leñçois Paulista	102	Presidente Venceslau	138	Urânia
31	Divinolândia	67	Limeira	103	Promissão	139	Votuporanga
32	Dracena	68	Lins	104	Rancharia		
33	Euclides da Cunha Paulista	69	Lucélia	105	Registro		
34	Fernandópolis	70	Marília	106	Restinga		
35	Fernão	71	Miracatu	107	Ribeirão do Sul		
36	Flora Rica	72	Mirandópolis	108	Ribeirão Grande		

O mapa acima é resultado de uma consulta ao sistema “Extrato DAP Pessoa Jurídica”¹⁰ da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, realizada em dezembro de 2013. A partir dele, é possível observar que existem 241 organizações de pequenos agricultores e agricultores familiares ativas¹¹ no estado de São Paulo, distribuídas em 139 municípios. Ou seja, apenas 21,5% dos municípios do Estado de São Paulo possuem organizações de AF com DAP Jurídica na sede do município. Ainda mais importante que esse dado, é a distribuição espacial destas organizações, pois as pesquisas de campo deixaram claro que é comum haver a associação de membros que não estejam localizados no limite do município sede da organização, mas em municípios vizinhos. Mesmo assim, como demonstrou o mapa, há uma concentração espacial destas organizações em determinadas áreas do estado, contrastando com “vazios”, ou seja, regiões onde não existe nenhuma organização de AF com DAP jurídica.

O mapa também mostra que, em geral, há apenas uma, organização de AF sediada em cada município. Há alguns casos em que existem até 3 organizações por municípios. Os casos em que um mesmo município sedia várias organizações de produtores de DAP Jurídica são exceções, como os municípios de Araçatuba (6) Iperó (7) e Promissão (12). Também é representativo que na Região Metropolitana de São Paulo não haja nenhuma organização com DAP Jurídica. Como essa região concentra os maiores repasses do PNAE no estado, a alternativa para que os municípios da região consigam cumprir a lei 11.947/2009 é adquirir de DAPs Jurídicas de regiões próximas.

Este cenário faz com os municípios maiores, que abrigam um grande número de alunos e recebem elevados valores de repasses do PNAE, não tenham condições de comprar apenas de produtores locais. Esses municípios são predominantemente urbanos e não costumam abrigar um elevado número de organizações com DAP Jurídica em suas dependências administrativas, ou em regiões próximas. Sendo assim, para cumprir as exigências do PNAE, é natural que os grandes municípios precisem adquirir pelo menos parte dos produtos da agricultura familiar de organizações distantes do município, o que pode gerar diferentes escalas de Desenvolvimento Local, e também de

¹⁰ Este sistema está disponível virtualmente no endereço: <http://smap14.mda.gov.br/dap/extrato/pj/ExtratoDAP/ExtratoDAP.aspx>

¹¹ As DAPS Jurídicas são fornecidas pelo período de um ano, mas a pesquisa de campo mostrou que é possível que as organizações de AF demorem algumas semanas para conseguir renová-las. Por isso, é possível que existam outras organizações que não tenham atualizado seu cadastro no mês de dezembro e por isto não constem na lista.

Desenvolvimento Regional, permitindo que os benefícios dessas ações possam extrapolar a tendência de concentração dos recursos públicos nos grandes centros de produção e consumo, contribuindo para a redução das desigualdades regionais.

A discussão a seguir é realizada através de duas subseções. A primeira discute a noção de Desenvolvimento Local e de Desenvolvimento Regional, as distintas perspectivas a partir das quais o local a ser desenvolvido pode ser entendido e algumas das formas como essa noção vem sendo estudada. Já a segunda analisa os limites e as possibilidades de que as Compras Sociais contribuam para o Desenvolvimento Local e Regional.

2.2.1. Considerações sobre as Noções de Desenvolvimento Local e de Desenvolvimento Regional

Tendo em vista o elevado grau de desigualdades (sociais, econômicas, de recursos técnicos, etc) no território brasileiro, as ações que oferecem oportunidades para o Desenvolvimento Local e Regional são extremamente importantes. Nesta seção, a questão local, por representar o lócus onde as pessoas vivem, trabalham e se relacionam, será discutido com maior profundidade. Já a questão regional, entendida neste trabalho como uma escala intermediária, subnacional, mas alcançando níveis mais amplos que a escala local, será discutida por contraste.

As articulações locais foram tomando destaque nos estudos do desenvolvimento a partir da década de 1980, como demonstra Cohard (2009, p. 39), sendo alvo de pesquisa de distintas correntes de pensamento e áreas do conhecimento, através, especialmente, da realização de estudos de caso. No caso brasileiro, França et al. (2004, p. 06) afirmam que o aumento da demanda por experiências locais se dá devido às recorrentes crises do sistema capitalista: o Choque do Petróleo no fim dos anos 1970, a recessão e a crise da dívida externa do início dos anos 1980, além do desemprego e inflação que vigoravam nesse período, levando à necessidade de novos arranjos locais para a geração de emprego e renda.

Assim como a própria noção de desenvolvimento, a ideia de Desenvolvimento Local é interpretada por uma pluralidade de olhares, não havendo consenso a respeito do significado do termo e, conseqüentemente, sobre o modo como ele pode ser promovido, estudado e medido. Seu conceito permanece em constante disputa. Para Martins et al. (2010, p. 563), no âmbito da discussão sobre Desenvolvimento Local, há três correntes principais de pensamento:

Há quem diga que as experiências de Desenvolvimento Local são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial “pós-fordista” (Benko e Lipietz, 1994). Há quem diga, por outro lado, que as experiências de Desenvolvimento Local têm dinâmicas próprias e não são apenas o reflexo da reorganização internacional do capital (Bacattiini, 1994). Há ainda quem acredite no local como espaço privilegiado para experimentações contra-hegemônicas (Santos e Rodríguez-Garavito, 2006).

Já para Barros e Castro (2011, p. 05), que também traçam um conjunto de grupos de pensamento que predominam nas discussões a respeito do Desenvolvimento Local:

Os conceitos de Desenvolvimento Local, no contexto das sociedades capitalistas, podem ser analisados reunindo as diversas contribuições do pensamento econômico em quatro perspectivas: *liberal, desenvolvimentista, neo-marxista e comunitária*.

O grupo liberal seria composto pelas análises que consideram o Desenvolvimento Local como um resultado da ação de atores privados, que não inclui a ação estatal. O desenvolvimentista considera o Desenvolvimento Local como um resultado de ações planejadas do Estado. A perspectiva marxista o vê como uma resposta a diferentes faces dos problemas decorrentes do sistema capitalista, enquanto a perspectiva comunitária entende o Desenvolvimento Local como uma expressão da articulação entre os recursos e atores locais, organizados de modo a melhorar as condições econômicas e promover inclusão social através de ampla participação dos atores locais.

Nas definições de dinâmicas próprias ou contra hegemônicas descritas por Martins et al. (2010), assim como na comunitária descrita por Barros e Castro (2011) Desenvolvimento Local passou a significar distintos fenômenos que podem incluir ou não a participação estatal e, dentro dessas diferentes interpretações, têm sido elementos centrais para indicar sua promoção: a geração de empoderamento dos grupos socialmente mais frágeis na esfera local, expansão e intensificação da participação popular nas decisões governamentais ou não governamentais que impactem na esfera local, redução das desigualdades existentes na esfera local e em comparação a outras regiões, combate à fome e à pobreza, geração de emprego e renda, proteção ambiental, geração de qualidade de vida e promoção de direitos sociais como educação, saúde, segurança, moradia e lazer.

Caldas e Nonato (2013, p. 469) sustentam que a destinação de recursos públicos para o enriquecimento de comunidades ou “a dinamização da demanda efetiva em nível local” é uma abordagem “herdeira da tradição Keynesiana, muito embora Keynes (1883-1946) jamais tenha tratado de desenvolvimento local”.

Tendo em vista estas diferentes perspectivas, o caminho geralmente encontrado para os estudos do Desenvolvimento Local foi o de apoiar-se nas referências bibliográficas que definem o fenômeno, ainda que sejam variadas e até mesmo controversas entre si, para então apresentar o posicionamento do estudo em questão quanto ao uso do termo (COHARD, 2009; MARTINS et al., 2010; SAUSEN et al., 2011; BARROS e CASTRO, 2010.). Dessa forma, ainda que o uso do termo Desenvolvimento Local permaneça em disputa, sob a perspectiva do presente estudo o uso do termo faz sentido e será empregado, sendo entendido como a capacidade de determinada sociedade, restrita a um ou mais territórios, de reduzir as iniquidades econômicas e sociais, gerar emprego e renda e promover qualidade de vida, associada à constante melhoria da relação com o meio ambiente, por meio de sua preservação e recuperação.

No que diz respeito ao que pode ser considerado “o local” que é o alvo de iniciativas que busquem promover seu desenvolvimento, Cohard (2009, p. 39) o entende como uma conjuntura social, e não através de uma delimitação geográfica:

O território transcende o âmbito físico e é definido pelo conjunto de recursos físicos, sociais, culturais e institucionais que podem ser colocados em funcionamento para gerar riqueza e emprego.

Martins et al. (2010, p. 562) também não delimitam a amplitude do local. Em seu estudo, o local tomou diferentes dimensões, que podiam ou não coincidir com o âmbito municipal, de forma que:

os principais critérios para selecionar as experiências foram suas inserções em redes sociais e seus resultados econômicos, ou seja, seus resultados em termos de geração, distribuição e acumulação de renda e riqueza na região em que está inserida.

Isso significa que as experiências de Desenvolvimento Local podem coincidir ou não com as fronteiras formais de um município, ou de um conjunto de municípios, podendo também ser realizadas em outras expressões territoriais interna ou externamente a esses limites, o que indica que sempre se faz necessário identificar e

problematizar o território que está sendo considerado como alvo ou experiência de iniciativas de Desenvolvimento Local.

Além disso, ainda que as definições de Desenvolvimento Local geralmente indiquem relações endógenas ao território no qual ocorre a experiência, cabe ressaltar que recursos financeiros e institucionais que podem contribuir para a promoção do Desenvolvimento Local podem provir de esferas administrativas, de organizações, governamentais ou não, que não necessariamente pertençam ao território alvo da experiência, com o objetivo de gerar resultados especificamente para dada localidade, ou para um conjunto de experiências locais. As ações de Compras Sociais desenhadas pelo Governo Federal são um exemplo desta possibilidade.

Sendo assim, o Desenvolvimento Local, pode ser entendido como parte da noção de Desenvolvimento Sustentável, por considerar como expressões da sua realização a redução da desigualdade e da pobreza, a preocupação com a preservação ambiental e a realização de iniciativas que se sustentem ao longo do tempo, de forma que, para o presente estudo, a sustentabilidade é parte integrante do Desenvolvimento Local, tanto quanto as dimensões locais são parte integrantes do Desenvolvimento Sustentável.

As questões acima discutidas demonstraram o quanto o Local é central para compreender a promoção do desenvolvimento, já que é o espaço privilegiado da maior parte das interações.

Quanto à questão regional, Xavier et. al. afirmam que houve uma retomada dos estudos sobre desenvolvimento regional a partir da década de 1990, também incentivada por tendências europeias de descentralização. Estes esforços, ao menos no plano discursivo, também passaram a buscar o desenvolvimento sob a perspectiva sustentável.

Há distintas opções de compreender o regional, um conjunto de países, por exemplo, pode ser retratado como alvo de relações regionais, tendo em vista o global como parâmetro para o todo. No caso deste trabalho, o regional é entendido em escala subnacional, mas que transcende os limites territoriais de relações locais, nos termos acima descritos.

O que significa que não utilizaremos os estados ou as macrorregiões para limitar as possíveis dimensões do regional. Tendo como base Boisier (1998), para o qual o conceito de Regional existe mais nas construções simbólicas do que na realidade, baseando-se em análises de Bourdieu, Hiernaux e Anderson: “A região é, assim uma

articulação coerente de articulações sistêmicas entre diversos grupos e cosmovisões espaço-temporais” (HIERNAUX (1995) in BOISIER (1998)).

A literatura analisada apresenta possibilidades de desenvolvimento regional tanto a partir de ações planejadas do governo federal quanto a partir de articulações entre atores locais que objetivam esforços comuns. Sob a perspectiva de Xavier et. al (2012) “o desenvolvimento regional compreende um esforço das sociedades locais na formulação de políticas regionais com o intuito de discutir questões que tornem a região sujeito de seu processo de desenvolvimento” (p. 1041). Já Araújo (2013) analisa o desenvolvimento regional utilizando macrorregiões como base para a análise e analisando as ações realizadas pelo governo central, especialmente para reduzir as desigualdades entre as regiões.

2.2.2. Limites e Possibilidades da Contribuição das Compras Sociais para o Desenvolvimento Local e Regional

A partir da discussão apresentada sobre o que é o PCE, e como um conjunto de recentes experiências brasileiras de compras públicas tem se organizado para promovê-lo, a presente seção discute o caráter descentralizado de boa parte destas iniciativas. Ainda que as Compras Sociais possam influenciar distintas escalas locais, sua implementação depende da estrutura executiva municipal, o que faz com seja preciso problematizar e discutir as implicações destas políticas federais no que diz respeito a seus impactos locais e regionais.

Até 1988, as políticas públicas promovidas pelo Estado tinham como características principais a centralização fiscal, financeira e administrativa no Governo Federal (FARAH, 2012). Como demonstra Arretche (1996), principalmente no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, os processos de descentralização, no que diz respeito às funções atribuídas aos estados e em especial aos municípios, têm se estendido tanto por uma crença de que a proximidade com a implementação das políticas públicas poderia aumentar o controle e a eficiência dos resultados, quanto pela possibilidade de maior participação dos cidadãos, o que também foi entendido como ampliação da própria democracia.

Por conta deste modelo a gestão pública brasileira sofreu transformação que, para Spink et al., (2012, p. 08), contribuíram com um cenário no qual “a pressão social por políticas públicas efetivas vem recaindo cada vez mais sobre as esferas subnacionais de governo”.

No entanto, grande parte dos recursos permanece centralizada nas esferas estaduais, e, principalmente, na federal, e há uma grande dificuldade técnico-administrativa por parte dos municípios para gerirem as diversas atribuições às quais estão submetidos. Também há uma grande assimetria entre os municípios brasileiros, tanto orçamentária, quando de capacidade técnica e gerencial. De modo que, entre as três esferas de governo no Brasil, os governos locais são os que mais apresentam dificuldades para realizar e colaborar com as ações voltadas ao combate à pobreza, redução das desigualdades ou ao desenvolvimento econômico, como afirmam Barros et al. (2010). Dentre os principais limitadores da flexibilidade de ação dos municípios, também estão o destino pré-definido da maior parte dos repasses orçamentários, as fixações de gastos mínimos previstos pela Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (JESUS, CRANTSCHANINOV e NONATO, 2013).

Tal situação torna um desafio potencializar o uso dos recursos públicos, realizando estratégias públicas de desenvolvimento em nível local, pois, como também argumenta Arretche (2012, p. 151), existem distintas dimensões da descentralização, e é preciso delimitar precisamente o conceito de autonomia que é atribuído a cada política pública, pois “a descentralização fiscal e de competências não equivale à descentralização da autoridade decisória sobre a execução fiscal ou a provisão de políticas”.

Tem-se, portanto, uma separação clara entre a capacidade de arrecadar os recursos, a de decidir como serão operados (policy decision making), e a de colocar as ações em prática (policy making). Essas três dimensões podem ser alocadas de formas diferentes pelas esferas da federação, significando distintas possibilidades de descentralização.

No que diz respeito tanto à aquisição de MPEs quanto à contratação de Catadores de Materiais Recicláveis, as prefeituras têm autonomia tanto para definir e arrecadar os recursos que serão destinados para estes fornecedores, quanto para elaborar as estratégias de favorecimento, o que significa uma descentralização tanto do aspecto fiscal e de competências, quanto uma parcial descentralização decisória, já que a definição da realização da política é federalmente determinada. No caso do favorecimento à agricultura familiar, no entanto, tanto o montante de recursos quanto as regras de execução são determinadas federalmente, o que caracteriza apenas uma descentralização de competências.

Tendo em vista o alto grau de comprometimento dos orçamentos municipais, as ações de Compras Sociais tendem a contribuir para um favorecimento em uma área na qual a grande maioria dos municípios não tem condições institucionais ou orçamentárias de atuar, como a geração e manutenção de emprego e renda em nível local, sem que para isso sejam necessários gastos adicionais, uma vez que estes recursos já seriam despendidos para a realização das compras públicas. Além disso, tendo em vista que, entre diversas possibilidades, o Desenvolvimento Local possa acontecer através do aumento da qualidade dos gastos públicos, por meio de um planejamento sobre seus impactos, o presente estudo considera como uma das alternativas de políticas públicas voltadas ao Desenvolvimento Local o uso do PCE, em especial através das políticas de Compras Sociais, em virtude do seu potencial gerador de emprego e renda em nível local e regional.

Nos três casos, é possível que os trabalhadores passem a ter uma renda maior e uma melhoria institucional provocada pelo enquadramento às regras para vender para o governo, que pode ajudar essas organizações a terem melhores condições de competirem com outros fornecedores. Além disso, a aquisição direta pode eliminar os atravessadores que costumam se apropriar de grande parte da renda destes trabalhadores e contribuir para uma melhoria imediata da sua situação econômica, o que, conforme demonstrado, promover geração de emprego e renda, combate a pobreza, redução das desigualdades e promoção de formas menos depreciativas de impactar o meio ambiente, contribuindo tanto para a promoção do Desenvolvimento Sustentável de forma geral, como para sua dimensão local e regional.

Além disso, quando as prefeituras municipais se dedicam a implementar o PCE para beneficiar a atores que não estão localizados no município, com o objetivo de contribuir com objetivos publicamente desejáveis, como é o caso da produção de alimentos e da manutenção de emprego e renda do campo, sua atuação pode gerar um desenvolvimento que transcende a escala local, possibilitando ganhos regionais. Essa opção é ainda mais importante porque possibilita que recursos das áreas mais abastadas influenciem positivamente o desenvolvimento de áreas mais pobres. Além disso, requer uma refinada noção de interesse público, pois pressupõe a articulação de esforços e recursos em prol de áreas que não necessariamente podem gerar benefícios eleitorais.

2.3. Considerações Finais

O presente capítulo foi elaborado de modo a contribuir com os estudos sobre o PCE, em especial aos das Compras Sociais, no que diz respeito à sua relação com o Desenvolvimento Sustentável, mas também buscou permitir um aprofundamento teórico das questões relativas ao fomento a práticas de economia solidária e à agricultura familiar e sua relevância para a promoção do Desenvolvimento Local e Regional.

Com este capítulo tentamos demonstrar que a mudança de prioridades rumo ao Desenvolvimento Sustentável não é simples, ela requer a superação de interesses econômicos fortemente consolidados sobre bases liberais, e para os quais há um considerável respaldo teórico. Ainda assim, a política de compra direta da agricultura familiar através do PNAE tem condições de contribuir com o Desenvolvimento Sustentável, em suas dimensões locais e regionais, nos termos apresentados pelo presente trabalho.

A seção 2.1. discutiu que a noção de desenvolvimento baseada em crescimento econômico favoreceu escolhas econômicas que priorizaram os ganhos dos grandes investidores, baseado na lógica de que só há geração de emprego quando há condições favoráveis para o lucro e o investimento das classes abastadas. Os teóricos do que foi aqui tratado como desenvolvimento amplo, discordam deste modelo. Para eles, o bem estar das pessoas deve ser o principal objetivo do desenvolvimento e, sob a perspectiva sustentável, o crescimento econômico contínuo não é sequer desejável, por ser incompatível com a capacidade de resiliência da terra. Isto posto, as políticas de desenvolvimento como desenvolvimento sustentável precisam favorecer a geração de emprego e renda e o bem estar de toda a população, utilizando os meios com menor geração de impactos ambientais.

O modelo econômico brasileiro, como um todo, está longe de atender plenamente a estes pressupostos. Mas o favorecimento à pequena produção agrícola através da agricultura familiar é uma alternativa que atende plenamente a noção de Desenvolvimento Sustentável aqui exposta, em especial por fomentar organizações nos moldes da Economia Solidária. O modelo solidário é essencial porque a apropriação de parte da renda da produção por empresários capitalistas inviabiliza ganhos suficientes para a manutenção de uma vida digna no campo. Além disso, a contínua redução da pequena produção tem impactos significativos sobre a produção nacional de alimentos.

A seção 2.2 discutiu o que se entende neste trabalho por geração de desenvolvimento em escala local e regional e em que medida as políticas de compras sociais podem contribuir para sua promoção. Sendo as políticas federais, mas implementadas por todos os municípios, e priorizando os produtores locais, essas políticas têm condições de contribuir com distintas escalas de Desenvolvimento Local. Além disso, tendo em vista que nem toda a produção pode ser desenvolvida na mesma localidade, especialmente por questões de escala e que os médios e grandes municípios demandam quantidades de produção e serviço por vezes superiores ao disponível localmente, essas políticas têm forte potencial para contribuir também com o Desenvolvimento Regional.

Essas análises possibilitam inferir que as ações de uso do PCE até então implementadas parecem acompanhar as transformações do conceito de desenvolvimento, aplicando princípios do Desenvolvimento Sustentável através de uma ação mais planejada e orientada do Estado, e buscando atingir simultaneamente diversos objetivos sociais e ambientais, além dos econômicos. No entanto, nota-se que Paradigma da Eficiência de Preço ainda é predominante nas compras públicas brasileiras, tendo em vista que apenas 0,1% das compras do Governo Federal atenderam aos critérios do Programa de Compras Públicas Sustentáveis (CPS). Isso indica que, para darem resultados efetivos, tanto através do estímulo a mudanças nos padrões de produção das empresas brasileiras que contribuam para o aumento da produção de tecnologia nacional e para a redução dos impactos ambientais, quanto para a inserção de novos fornecedores no setor público, mais intensivos na geração de emprego e renda, é necessária uma articulação maior entre as estratégias de PCE e a expansão dos critérios de sustentabilidade para o conjunto das aquisições públicas.

3. Instrumentos e Resultados do Estudo de Caso

O presente capítulo apresenta os resultados do estudo de caso através de três seções. A primeira delas apresenta o Instrumento de Análise Casos utilizado na pesquisa. A segunda mostra o estudo de caso e seus resultados. Na terceira, por fim, é realizada a análise e são feitas considerações a respeito deste capítulo.

3.1. A Análise de Casos de Compras Sociais

A presente seção discute as possibilidades de realizar análises sobre os impactos das políticas de Compras Sociais para o Desenvolvimento Local e Regional através de duas subseções: a primeira, discute a perspectiva do campo das políticas públicas sobre as estratégias que podem ser adotadas para analisar uma determinada experiência de ação governamental. A segunda subseção apresenta o Instrumento de Análise de Casos construído para ser utilizado na presente pesquisa, apresentando seus eixos de análise e discutindo cada um dos itens alvos de pesquisa.

3.1.1 A Análise das Compras Sociais na Perspectiva do Campo das Políticas Públicas

A presente seção objetiva esclarecer quais aspectos serão destacados na análise das políticas públicas de Compras Sociais, através de uma breve discussão a respeito do conceito de políticas públicas e do modo adotado para analisá-las.

No que diz respeito aos objetivos e características de uma política pública Subirats et al. (2008, p. 33) afirmam que:

Toda política pública aponta para a resolução de um problema público reconhecido como tal na agenda governamental. Representa, pois a resposta do sistema político-administrativo a uma situação da realidade social julgada politicamente como inaceitável.¹²

Saravia (2006) demonstra como os estudos a respeito das ações do Estado, que culminaram na emergência do estudo das políticas públicas como uma categoria de análise, tornaram-se disciplinares, sistemáticos e intensivos especialmente a partir da década de 1930 nos Estados Unidos. O autor define política pública como:

¹² Tradução livre da versão original em espanhol.

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 29).

Existem diversas outras definições para políticas públicas, como consta nos trabalhos de Rodrigues (2010), Secchi (2012), e Oliveira (2013). Dentre estas outras possibilidades de definição, destacam-se os estudos que incluem o terceiro setor entre os possíveis atores que podem participar e até conduzir etapas ou todo o ciclo de políticas públicas, como o faz Martins (1998), por considerar que a identificação de problemas e a ação planejada em benefício de coletivos não necessariamente tenham que ter origem estatal. O que traz a necessidade de que os estudos das políticas públicas destaquem o caráter público e estatal dos entes que as promovem, ou, quando for o caso, esclarecem que sua promoção provém de atores não estatais, ou mesmo de atores privados.

Para fins analíticos, as políticas públicas costumam ser estudadas através de um ciclo, dividido em etapas que contemplam a maior parte das ações realizadas para a sua promoção. Na definição de Saravia (2006), adaptada para o contexto brasileiro, o chamado ciclo de políticas públicas contém sete etapas que analisam desde a identificação de uma questão como um problema no qual o poder público deve interferir (agenda), passando pela decisão política de como agir (elaboração), aos estudos e especificações realizados para colocar a decisão em prática (formulação), pelo processo de levar para a realidade a ação planejada (implementação) e de colocá-las em prática (execução), até a constante análise dos resultados e da adequação de todas as fases anteriores (monitoramento e avaliação).

Além das etapas e do ciclo, outros aspectos convergentes nos estudos do campo das políticas públicas são a análise de impactos, diretos ou indiretos, desejados ou não, provocados por dada política pública, assim como a análise da adequação das decisões e ações realizadas em todas as fases do ciclo à realidade e ao problema que originou a ação, ou seja, analisar se para a realidade e para o problema alvo de intervenção o desenho da política pública adotado e sua implementação foram os mais adequados.

Outro elemento importante para a análise é a identificação dos atores que estão envolvidos na política pública estudada. Subirats et al. (2008) também apontam como elementos chave para a análise de políticas públicas os atores envolvidos todo o ciclo de uma determinada política pública. Os autores encerram no grupo de atores de uma política pública as autoridades político-administrativas, os grupos objetivo e os

beneficiários finais da política pública estudada. Além dos atores, são fatores essenciais no estudo das políticas públicas os recursos (financeiros, institucionais, informacionais e de outras naturezas), assim como o conteúdo e as regras institucionais da política pública estudada. Todas essas categorias são úteis na análise de uma determinada política pública, e compõem os eixos organizados por Draibe (2001) para a avaliação de políticas públicas.

Draibe (2001, p. 2) apresenta um plano de trabalho para lidar com as experiências de avaliação de políticas públicas, no qual aborda três pontos centrais “i) o das preferências e escolhas iniciais do investigador; ii) o dos indicadores básicos das pesquisas de avaliação de impacto e de processo e, finalmente iii) uma particular alternativa de avaliação de processos”.

O primeiro desses aspectos se refere às preferências do pesquisador, pois, para a autora, as escolhas (conscientes ou não) do pesquisador integrarão uma estratégia de avaliação dentre as diversas possibilidades em que se poderia abordar a pesquisa. No que diz respeito a esta pesquisa, a decisão da abrangência e dos objetivos se limitou a analisar o processo e os impactos da implementação de uma das políticas de Compras Sociais para o Desenvolvimento Local e Regional.

Quanto à sua natureza, a presente pesquisa realizará uma análise *ex post*, que caracteriza aquelas pesquisas “feitas concomitantemente ou após a realização do programa” (CEPAL, 1998, p. 16 apud DRAIBE, 2011, p. 19). Para a autora, as análises *ex post* possuem duplo objetivo: “verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa está atendendo a seus objetivos e avaliar a efetividade do programa, ou seja, seus resultados, impactos e efeitos” (DRAIBE, 2011, p. 19),

Esta pesquisa também constitui-se de uma análise de resultado, mais especificamente no que diz respeito aos impactos, ou seja, das “alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas” (DRAIBE, 2011, p. 21) e os efeitos, “outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou” (DRAIBE, 2011, p. 21).

Para compreender os impactos da implementação das leis de Compras Sociais, os resultados provocados pela modalidade estudada serão comparados com os resultados obtidos previamente à implementação da política, tanto para os serviços da prefeitura quanto para os atores beneficiados. Será analisado se, após a implementação das políticas de Compras Sociais, os fornecedores, os valores recebidos pelo serviço, tal como a qualidade dos serviços, conseguiram atender aos objetivos da política pública.

Também serão analisados quais os impactos trazidos para os beneficiários pelas ações implementadas. O que faz com seja preciso construir um panorama da situação *ex ante*, ou seja, “elaborar um diagnóstico da situação anterior ao início do programa, com a qual seus impactos serão comparados” (DRAIBE, 2001, p. 23).

A seção seguinte apresenta o instrumento de análise de casos construído com base nesta literatura, para estudar e discutir os impactos das políticas das Compras Sociais para a geração de emprego e renda, e demais aspectos do Desenvolvimento Local, de modo que, a seguir, cada uma das escolhas realizadas para a construção do instrumento de análise de casos será discutida.

3.1.2 Instrumento de Análise de Casos

A presente ferramenta de análise se propõe a definir um grupo de pontos de investigação para as experiências de Compras Sociais, de modo a auxiliar na compreensão sobre o processo de uso do Poder de Compra do Estado em um determinado caso, observando quais foram os atores envolvidos, quais as dificuldades e quais os benefícios que esta prática trouxe para o município que a implementou e para seus beneficiários, assim como se a prática conseguiu sustentar-se, ou se aconteceu em um período isolado do tempo. De forma geral, o instrumento busca analisar questões de ordem administrativa e os impactos econômicos, sociais e ambientais da implementação de políticas de Compras Sociais.

A construção desta versão do Instrumento de Análise de Casos foi feita a partir das observações e dos resultados da aplicação de sua versão anterior na experiência do município de Conchal (JESUS, 2011). As principais modificações realizadas neste instrumento foram a decisão de não utilizar a íntegra da Cartilha “Desenvolvimento Local com Equidade em Municípios de Pequeno Porte Populacional”, da Fundação Getúlio Vargas, pois a análise de Conchal demonstrou que a utilização de todos os dados indicados pela cartilha para a caracterização do município acabou se mostrando desnecessária, o que levou à escolha de um conjunto mais reduzido de indicadores para a composição da caracterização dos municípios que realizaram experiências de Compras Sociais.

Da mesma forma, os demais eixos norteadores do Instrumento de Análise de Casos foram aprimorados em relação à versão inicial que foi aplicada ao município de Conchal através das modificações de um conjunto de itens, da inserção de novos itens e

da exclusão de outros, baseados na avaliação de sua adequação para analisar os impactos das Compras Sociais sobre o Desenvolvimento Local e Regional.

O objetivo desta ferramenta não é levar à categorização nem à hierarquização das experiências, definindo quais foram as “boas” ou as “ruins”, mas auxiliar a compreensão e a análise de casos de Compras Sociais através de uma proposta de sistematização da análise dos casos. A proposta de realizar uma observação estruturada dos casos objetiva permitir a análise do quanto àquela experiência foi adequada à realidade específica em que estava inserida, e através da ótica do respeito à diversidade e da distribuição de renda, o quanto foi ou não promotora do Desenvolvimento Sustentável para aquela localidade, de modo que a busca de casos limitou-se a experiências que tivessem ao menos dois anos de duração, fossem realizadas no âmbito das prefeituras municipais, tivessem como características serem formas de utilização do Poder de Compra do Estado através de Compras Sociais e tivessem condições de contribuir com a promoção do Desenvolvimento Sustentável em escala Local e Regional.

A ferramenta consiste na investigação e consolidação de dados sobre a experiência a partir de seis eixos de análise. As informações dos eixos que se seguem estão baseadas em pesquisas em fonte de dados, pesquisa de campo, entrevistas semiestruturadas e análise focal, contendo os itens de “1.1” a “6.6” como está sintetizado na Tabela 3.

Cada um dos eixos possui uma série de elementos a serem analisados, que, por sua vez, correspondem a uma estratégia de coleta dos dados necessários para a composição das informações solicitadas nos elementos de análise. Sob a perspectiva do presente estudo, não será problema se as experiências que vierem a ser analisadas não possuírem, ou não se enquadrarem em um ou mais eixos. Da mesma forma, a pesquisa pode mostrar que seja necessário incluir outros pontos não previstos no instrumento, tendo em vista as especificidades de cada caso, já que esta proposta de instrumento de análise é útil apenas como um roteiro para analisar as experiências de forma embasada e sistemática.

Tabela 4 - Síntese do Instrumento de Análise de Casos

Caracterização	1.1	Perfil Econômico	Pesquisa em fonte de dados
	1.3	Condições de Vida e Igualdade	Pesquisa em fonte de dados

do Município	1.5	Características Educacionais	Pesquisa em fonte de dados
Caracterização da experiência	2.1	Tipo de uso do Poder de Compra do Estado	Análise de campo
	2.2	Objetivos / Razões que justificam a prática	Entrevista
	2.3	Período de duração da experiência	Entrevista
	2.4	Orçamentos (anual e mensal)	Análise de campo
	2.5	Parcerias	Entrevista
	2.6	Origens dos recursos	Entrevista
	2.7	Responsáveis	Entrevista
	2.8	Ações de monitoramento/ avaliação interna	Entrevista
	2.9	Quantidade de atores beneficiados	Entrevista
Ações destinadas à realização da experiência	3.1	Normatização (leis/ decretos/ portarias)	Entrevista
	3.2	Alterações nos processos de compras	Entrevista
	3.3	Estratégias de divulgação/ sensibilização dos fornecedores	Entrevista
	3.4	Sistema de seleção de fornecedores	Entrevista
	3.5	Capacitação de pessoal responsável pela implementação da ação	Entrevista
	3.6	Apoio/ Instruções aos fornecedores	Entrevista
Resultados da implementação	4.1	Qualidade dos bens/ serviços adquiridos	Entrevista
	4.2	Cumprimento dos prazos de entrega	Análise de campo
	4.3	O público alvo pretendido foi atingido?	Análise de campo
	4.4	Variação nos impactos ambientais	Entrevista
Impactos para a prefeitura	5.1	Variação da verba obtida por fornecedor	Entrevista
	5.2	Variação da qualidade de produção/serviço	Entrevista
	5.3	Variação no período de fornecimento para o setor público	Entrevista
Impactos para as organizações beneficiadas	6.1	Variação da renda obtida por fornecedor	Entrevista
	6.2	Variação na capacidade administrativa	Entrevista
	6.3	Variação das condições de trabalho	Entrevista
	6.4	Variação na qualidade dos bens/serviços ofertados	Entrevista
	6.5	Variação na capacidade de investimento	Entrevista
	6.6	Variação na geração de impactos ambientais.	Entrevista

Fonte: Elaboração própria

O primeiro eixo, “**Caracterização do Município**”, consiste em reunir um breve resumo de informações a respeito do(s) órgão(s) executor(es) de políticas de Compras Sociais que permitam entender a relevância da experiência de uso do Poder de Compra do Estado para o município no qual a experiência está sendo realizada, de modo a agrupar algumas características econômicas e sociais que permitam analisar a proporção da experiência para o município e compreender suas singularidades. O conjunto de informações a ser coletada neste eixo foi baseado na cartilha

“Desenvolvimento Local com equidade em municípios de pequeno porte populacional”, ainda que em um recorte específico e com o uso de distintas fontes de dados. Cabe assinalar que esta sistematização é útil para compreender as características econômico-sociais e as capacidades administrativas do município que realiza a experiência, ainda que seus beneficiários possam ou não residir em seu espaço geográfico.

Os dados que constituem o item 1.1, “Perfil Econômico” do município, são compostos pelo total do orçamento municipal e o percentual do orçamento que é composto por repasses de outras esferas, assim como o total da dívida municipal, de modo a compreender a representatividade dos recursos da categoria de Compras Sociais para o município analisado. O item 1.2, “Condições de Vida e Desigualdade”, é composto pela taxa de incidência de pobreza, o IDH e índice de Gini do município. O item 1.3, “Características Educacionais”, é composto por meio da taxa de analfabetismo do município, dos seus resultados no IDEB e da sua distorção idade série. Os dados e indicadores apontados são comparados com os de outras esferas quando possível, para esclarecer a dimensão da situação municipal em relação ao restante do país.

Os demais eixos buscam compreender o funcionamento da experiência, assim como os impactos mais imediatos da mesma sobre os produtores beneficiados, os responsáveis pela aquisição e aqueles que receberam o produto adquirido por meio das Compras Sociais.

O segundo eixo é denominado “**caracterização da experiência**”, e contém os itens de “2.1” a “2.9”. Este eixo foi estruturado com base nos elementos de análise das *avaliações de processo*, proposto por DRAIBE (2001). No item 2.1, denominado “tipo de uso do Poder de Compra do Estado”, será informado em qual das três categorias propostas de uso do PCE a experiência analisada se enquadra.

O item 2.2, “Objetivos / Razões que justificam a prática”, busca definir quais foram as motivações que levaram a experiência a existir, assim como a justificação da prática no cenário local. Com esta informação é possível observar se o processo de implementação da experiência foi adequado ao cumprimento dos objetivos, ou mesmo se os objetivos eram adequados à experiência e ao cenário local.

O item 2.3, “período de duração da experiência”, busca entender qual foi, ou está sendo, a duração da experiência assim como o período histórico no qual ela se deu. O objetivo deste item é entender se a experiência deve ser vista como algo novo e em implementação ou como uma experiência que perdurou durante o tempo, o que pode modificar o olhar sobre a experiência. Além disso, ainda que as experiências de uso do

Poder de Compra do Estado sejam recentes no Brasil, é importante entender as condições do período histórico no qual a experiência esteve enquadrada para compreender sua realização.

O item 2.4, “orçamentos (anual e mensal)”, busca entender qual é a verba disponível para a realização da experiência, de modo a entender a adequação dos recursos, ou seja, se eles são suficientes para a realização de experiências, e a lógica de distribuição. A importância de utilizar esta análise já foi observada por Draibe (2001), enquadrado no processo *operacional e logístico*, no que diz respeito ao *financiamento e gasto*.

O item 2.5, “parcerias”, objetiva entender quais são os atores envolvidos na realização da experiência. Nessa categoria enquadram-se desde financiadores até colaboradores, pessoas que de alguma forma contribuíram com a realização ou foram impactados direta ou indiretamente pela experiência.

O item 2.6, “origem dos recursos”, objetiva identificar o responsável, ou o conjunto de responsáveis, pelo financiamento das ações destinadas à realização da experiência (órgão público, fundo, instituição particular, etc).

O item 2.7, “responsáveis”, busca identificar os atores responsáveis tanto pela formulação, quanto pela implementação e o monitoramento da experiência. É possível que seja um único ator ou órgão, ou que as responsabilidades estejam fracionadas em diversos atores.

O item 2.8, “ações de monitoramento/avaliação interna”, busca compreender quais são as ações, em esfera municipal, realizadas para acompanhar o sucesso da experiência, realizar ajustes e reunir materiais para a avaliação, reformulação ou possível continuação da prática.

O item 2.9, “quantidade de atores beneficiados”, busca identificar quantos fornecedores foram beneficiados pela prática de Poder de Compra de Estado no decorrer do período em que aconteceu a experiência, e pode ser entendido como parte do *sistema de seleção* apresentado por Draibe (2001).

O terceiro eixo, “**Ações destinadas à caracterização da experiência**”, contém os itens de “3.1” a “3.6”. O item 3.1, “normatização”, objetiva identificar quais foram os instrumentos normativos (leis, decretos ,portarias, etc..) que precisaram ser criados para a realização da experiência, e também pode ser entendido como parte dos *sistemas logísticos e operacionais* de Draibe (2001).

O item 3.2, “Alteração no processo de compras”, objetiva compreender quais foram as regras formais e informais e os procedimentos de compras públicas geralmente utilizados no município, que tiveram que ser alterados para tornar possível a ação de favorecimento.

O item 3.3, “estratégias de divulgação / sensibilização dos fornecedores”, parte do pressuposto de que há pouca ou não há informação por parte dos fornecedores da existência da experiência, assim como das formas de participar, de modo que para o seu sucesso é preciso encontrar mecanismos de informá-los a motivá-los a participar da prática de favorecimento. O item 3.4, “sistema de seleção de fornecedores”. busca compreender quais foram os meios utilizados para a escolha e contratação dos atores beneficiados, enquanto o item 3.5 “capacitação do pessoal responsável”, também parte de um pressuposto, neste caso de que, tendo em vista a natureza inovadoras destas experiências, os funcionários públicos que serão responsáveis por implementá-las podem não estar prontos ou ter conhecimentos suficientes para seu efetivo sucesso. Sendo assim, esse item busca identificar quais foram as ações de preparação feitas com os funcionários públicos que nela estariam envolvidos.

O item 3.6, “Apoio/instrução aos fornecedores”, busca identificar quais foram as ações realizadas para adequar a ação às características dos entes favorecidos, assim como quais foram as medidas que precisaram ser tomadas para que os fornecedores tivessem informações claras de como deveriam atuar na experiência.

O quarto eixo, “**qualidade dos bens/serviços adquiridos**”, contém os itens de “4.1” a “4.4”, que podem ser enquadrados na análise de eficácia, proposta por Draibe (2001). O primeiro, 4.1, “qualidade dos bens/serviços adquiridos” busca identificar se os produtos entregues pelos fornecedores escolhidos tiveram a qualidade necessária e objetivada, assim como o segundo item, 4.2 “cumprimento dos prazos de entrega”, busca observar se os fornecedores foram capazes de atender aos prazos estabelecidos pelos responsáveis pela experiência. O item 4.3, “Público-alvo atendido”, propõe investigar se os atores beneficiados são os mesmo que foram previstos como público alvo da política. E o item 4.4, “variação nos impactos ambientais”, objetiva analisar se houve e quais foram as alterações nos impactos gerados ao meio ambiente a partir da mudança nos produtos ou fornecedores.

No quinto eixo, “**impactos para a prefeitura**”, estão os itens de “5.1” a “5.3”, que buscam identificar os possíveis ganhos e aprendizados que as instituições que implementaram a experiência adquiriram. O item 5.1, “variação da verba obtida por

fornecedor”, busca compreender qual o valor gasto com a aquisição dos bens/serviços estudados, em relação com o que era gasto com os fornecedores anteriores. O item 5.2, “variação da qualidade do produto/serviço”, objetiva investigar se houve alterações nessas dimensões no momento anterior, e no momento posterior à realização da experiência. Já o item 5.3, “período de fornecimento para o ator público”, busca compreender se houve alterações entre a quantidade de tempo em que um mesmo fornecedor presta serviço para a prefeitura anteriormente e no decorrer da implementação da experiência.

Por fim, no sexto eixo, “**Impactos para os atores beneficiados**”, que contém os itens de “6.1” a “6.6”, são analisados os impactos da implementação da experiência para os atores beneficiados. O item 6.1, “variação na renda obtida por fornecedor”, busca compreender quais as alterações no montante arrecadado por atores beneficiados anteriormente à venda para o setor público, em comparação com o momento em que passaram a vender para a prefeitura. O item 6.2, “Variação na capacidade administrativa” visa analisar se houve modificação na capacidade organizacional dos atores beneficiados em virtude da participação na experiência.

O item 6.3, “variação nas condições de trabalho, busca verificar se houve alteração nessas condições a partir do momento em que os atores beneficiados passaram a fornecer para a prefeitura. O item 6.4, “variação na qualidade dos bens/serviços ofertados”, objetiva analisar se ao passar a vender para a prefeitura os atores beneficiados tiveram que efetuar alguma melhoria qualitativa do bem ou serviço ofertado. O item 6.5, “Variação na capacidade de investimento”, avalia se ao passar a vender para a prefeitura os atores beneficiados tiveram alterações na sua capacidade de acumular para a realização de investimento. E, finalmente, o item 6.6, “Variação na geração de impactos ambientais”, propõe a avaliação de se ao ser beneficiado pela política de Compras Sociais os produtores tiveram alterações na gerações de impactos ambientais de sua produção.

3.2. Resultados da Pesquisa de Campo

A ferramenta de análise de casos anteriormente apresentada foi aplicada à experiência de compra direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do Empreendedor Familiar Rural para a merenda escola no município de São Bernardo do Campo.

Os resultados apresentados a seguir estão baseados em pesquisas em fontes de dados do FNDE, IBGE, Portal da Transparência da Prefeitura de São Bernardo do Campo, entre outras fontes; nas entrevistas semiestruturadas realizadas com membros da Secretaria de Educação e Cultura da Prefeitura de São Bernardo do Campo, especialmente na Divisão de Alimentação Escolar; nas entrevistas semiestruturadas realizadas na sede de seis organizações (cooperativas e associações) de agricultura familiar que forneceram para o município de São Bernardo do Campo entre 2010 e 2013; e da análise de todos os processos de compras feitas da agricultura familiar no município¹³.

Na Secretaria foi entrevistada a Secretária Cleuza Repulho. Na Divisão de Alimentação Escolar foram entrevistados¹⁴ o funcionário Vanderlei Pereira Mota e sua equipe, responsáveis pelos pagamentos para a agricultura familiar; a consultora técnica Claudia Nagayama¹⁵, responsável pela elaboração dos cardápios e pelo planejamento das quantidades e características dos itens a serem pedidos para os fornecedores no decorrer do ano letivo; a nutricionista Vanessa Garcia, supervisora da Divisão de Alimentação Escolar. Todos são membros da Comissão de Implantação, Acompanhamento e Execução da Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural no município, criada através do Decreto nº 17.064, de 14 de Janeiro De 2010¹⁶.

Também foram entrevistados a merendeira Glesse Silva, que atua em uma das escolas do município e o ex-funcionário João Tadeu, que coordenou a implementação das compras da agricultura familiar em 2009, 2010 e 2011.

Em todas as entrevistas a estratégia adotada foi explicar o que motivou a entrevista e permitir a livre narrativa dos atores entrevistados. Caso alguma das questões previstas no questionário não tivesse sido respondida, esta questão era retomada. Esta estratégia possibilitou que mesmo questões não previstas, mas centrais para a análise da experiência, fossem respondidas.

¹³ 80.093/2010, 80.089/2010, 80.095/2010, 80.087/2010, 80.088/2010, 80.090/2010, 80.120/2009. 80.120/2009. 80.155/2010 de A01 à A18.

¹⁴ Estas entrevistas foram realizadas com base no roteiro disposto no Apêndice I.

¹⁵ Estas entrevistas foram realizadas com base no roteiro de entrevista disposto no Apêndice II.

¹⁶ A íntegra deste decreto pode ser analisado no Anexo I.

Parte das informações¹⁷ foi fornecida pelo departamento que opera a Lei de Acesso à Informação (nº. 12.547/2011) no município, porque parte das solicitações feitas à Divisão de Alimentação Escolar não foram respondidas.

A análise de todos os processos de compras da agricultura familiar em SBC foi realizada em diferentes dias na Divisão de Alimentação Escolar.

Das 22 organizações de agricultores familiares que foram fornecedoras do município de SBC em algum período entre 2010 e 2013, quinze concordaram em participar da pesquisa, informando um endereço de e-mail para contato. No entanto, na ocasião dos contatos por e-mail apenas sete organizações ofereceram agenda para a realização das entrevistas semiestruturadas¹⁸: COPAD, COMAFRE, APRREN, COPAFARGA, COPAFAPS, COAF e COAPRI. As demais organizações também não responderam aos outros contatos por telefone. As entrevistas foram realizadas nas sedes de todas as cooperativas que se dispuseram a oferecê-la, à exceção da COAPRI, por impossibilidade de deslocamento no dia da entrevista, e de dificuldade em reagendar a entrevista. Os deslocamentos até as sedes das cooperativas foram realizados com recursos da reserva técnica da FAPESP.

Após a entrevista presencial, algumas informações adicionais¹⁹, que não puderam ser coletadas na ocasião da entrevista presencial, foram solicitadas por e-mail.

As seções a seguir apresentam os resultados da pesquisa de campo, assim como sua análise.

3.2.1 Caracterização do Município de São Bernardo do Campo

São Bernardo do Campo está localizado no estado de São Paulo, na região metropolitana da cidade de São Paulo, com a qual está conurbado, assim como com as cidades de Santo André, São Caetano do Sul e Diadema (ver figura 1). Possui aproximadamente 765.463 habitantes, de acordo com dados de 2010 do IBGE, e 409,478 Km² de extensão segundo a mesma fonte.

O município de São Bernardo do Campo foi escolhido como alvo da pesquisa de campo por atender aos três critérios estipulados para definir o município alvo do estudo de caso. O primeiro deles foi o do tempo de implementação da experiência, sendo dada

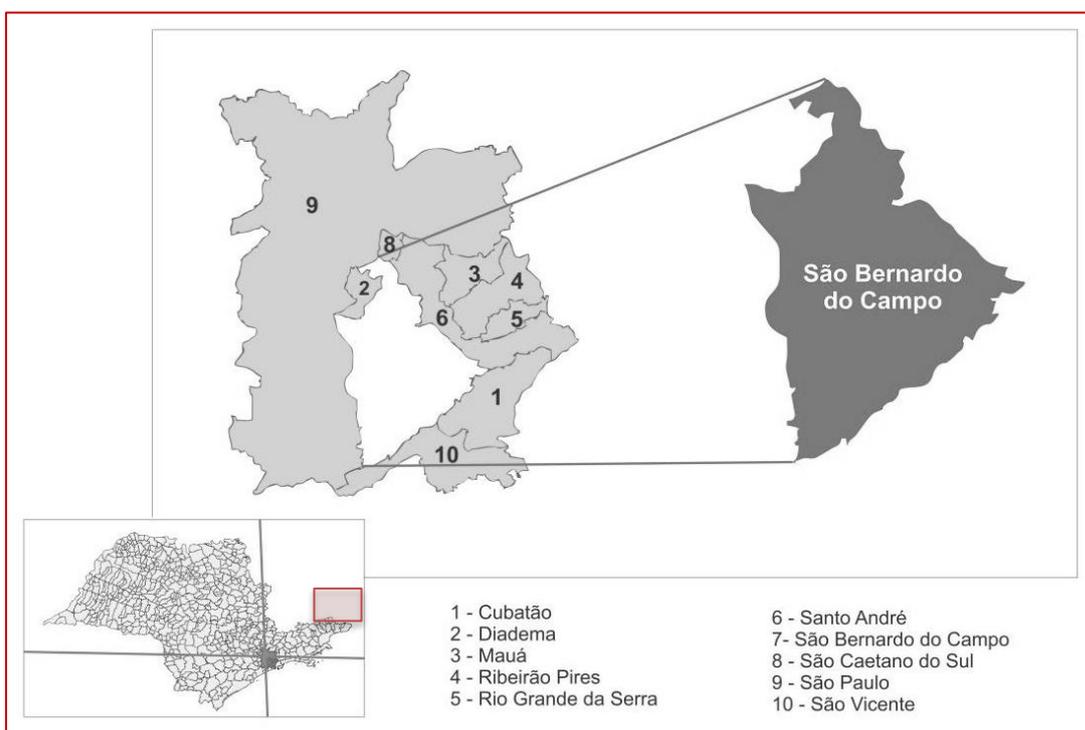
¹⁷ O pedido feito ao portal de acesso à informação do município de São Bernardo do Campo está disponível no Apêndice IV.

¹⁸ Estas entrevistas foram realizadas com base no roteiro presente no Apêndice IV.

¹⁹ A solicitação feita às cooperativas pode ser encontrada no Apêndice V.

preferência para os municípios em que a experiência estivesse sendo implementada há pelo menos dois anos quando a pesquisa foi iniciada em 2012. O segundo critério foi o das condições de coleta de dados, a partir do qual se deu preferência para municípios que tivessem uma estrutura administrativa consolidada no que diz respeito à publicação de seus dados em sua página virtual, assim como, a organização de seus documentos de compras. Considerando a grande desigualdade na capacidade técnica entre as prefeituras brasileiras, esse critério foi estabelecido para que fosse possível conseguir coletar os dados necessários no curto período de dois anos determinado para a realização desta pesquisa. O terceiro critério foi o do tamanho do município, dando preferência para municípios urbanos de porte médio, onde houvesse maior concentração dos processos de compras em relação aos grandes municípios, e uma quantidade de atores beneficiados passível de análise, por ser maior do que costuma ser a quantidade de fornecedores dos municípios de pequeno porte.

Figura 1 - Localização e Principais Fronteiras do Município de São Bernardo do Campo



Fonte: Elaboração própria a partir do software TerraView 4.1.0.

Dentre os municípios pesquisados que atendiam aos três critérios, São Bernardo do Campo foi o que espacialmente mais se aproximava da universidade sede da pesquisa, o que facilitou as pesquisas de campo e entrevistas.

3.2.1.1 Perfil Econômico

Como ocorre na maioria dos municípios brasileiros, o orçamento de São Bernardo do Campo é dependente de repasses do Estado e da União. Em 2009, 44% da verba municipal resultou destes repasses. Ainda assim, a situação orçamentária do município é favorável, uma vez que pouco menos de 3% dos recursos foram utilizados para pagamento e amortização da sua dívida neste mesmo ano.

Tabela 5 - Finanças Públicas - Município de São Bernardo do Campo – 2009

Receitas orçamentárias realizadas	(R\$)	(%)
Transferência Intergovenamental (União e Estado)	R\$ 917.297.411,72	44,93%
Dívida Ativa	R\$ 58.600.524,53	2,87%
Total	R\$ 2.041.268.343,22	100%

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional e Registros Administrativos da Prefeitura de São Bernardo do Campo em 2009.

Além de possuir a 7ª maior receita orçamentária entre os municípios brasileiros, São Bernardo do Campo possui uma economia com relevância no cenário nacional, pois apresenta o 13º maior PIB entre os municípios, e ocupa a 6ª posição entre os maiores municípios em relação ao valor adicionado bruto da indústria e participações percentuais relativa e acumulada, segundo dados IBGE para o ano de 2010. A participação agropecuária do município é praticamente inexpressiva. De acordo com o IBGE, em 2006, o município de São Bernardo do Campo possuía apenas 29 unidades agropecuárias, distribuídas entre 1,78 Km².

3.2.1.2 Condições de Vida e Igualdade

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede aspectos de renda, escolaridade e saúde, organizando seus resultados entre 1, quando o ente analisado

atende a análise de maneira satisfatória, e 0, quando o país analisado atende a análise de maneira completamente insatisfatória. A tabela abaixo mostra a posição ocupada pelo município de São Bernardo do Campo entre os 5.507 municípios brasileiros analisados e seus resultados divididos por indicador:

Tabela 6 - Situação do IDHM de São Bernardo

Ano	Posição	IDHM	IDHM- Renda	IDHM- Longevidade	IDHM- Educação
1991	7	0,642	0,768	0,732	0,470
2000	21	0,740	0,778	0,799	0,651
2010	28	0,805	0,807	0,861	0,752

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2013

Os resultados demonstram uma melhora crescente em todos os indicadores analisados e uma condição de vida positiva no município de São Bernardo do Campo, que é classificado como “muito alto” pelo PNUD, o que contrasta com a queda de posições no ranking, decorrente da melhora mais acelerada das condições de vida em outros municípios.

Ainda que a renda per capita tenha aumentado no município de R\$ 952, 27 em 1991 para 1.212,65 em 2010, a desigualdade, já considerada alta, cresceu neste mesmo período. O resultado no índice de Gini²⁰ do município cresceu de 0,5 em 1991 para 0,54 em 2000 e 2010. No entanto, apesar do crescimento da desigualdade houve queda tanto na incidência de pobreza (5,72 em 1991, 7,71 em 2000 e 3,54 em 2010), quanto de extrema pobreza (1,29 em 1991, 2,06 em 2000 e 0,99 em 2010) no município.

3.2.1.3 Características Educacionais

No que diz respeito às características educacionais de São Bernardo do Campo, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, apenas 3% das pessoas de 15 anos ou mais de idade não sabiam ler e escrever no município, enquanto a taxa brasileira era de cerca de 10%. O município também apresenta um resultado no Índice

²⁰ O índice de GINI é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (PNUD, 2013).

de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB²¹ acima da média nacional, que atualmente é de 4.7 para os anos iniciais e 3.9 para os anos finais. Os resultados de São Bernardo do Campo podem ser observados na tabela a seguir:

Tabela 7 – IDEB e seus componentes no Município de São Bernardo do Campo

Ciclo		2005	2007	2009	2011
Anos iniciais	Ideb	4.9	5.1	5.6	5.8
	Meta	-	4.9	5.3	5.6
Anos finais	Ideb	4.2	4.2	4.4	4.3
	Meta	-	4.3	4.4	4.7

Fonte: Portal Ideb Beta - INEP

No entanto, São Bernardo do Campo possui uma elevada taxa de distorção idade-série, que mede o percentual de alunos que não estão cumprindo as faixas de ensino na idade esperada. Esta taxa chega a 19,3% em média, superando a média do estado de São Paulo, que é de 18,1%, ainda que bem abaixo da média da região sudeste, que é de 26,2% nas três faixas de ensino, de acordo com dados fornecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2010.

3.2.1.4 Considerações sobre a Caracterização do Município

Tendo em vista as informações apresentadas, é possível inferir que o município de São Bernardo do Campo possui boas condições econômicas e institucionais, se comparado com a média dos municípios brasileiros. O município possui resultados positivos na promoção de serviços sociais básicos, como a saúde e a educação, mas ainda possui grandes desafios como a redução das desigualdades e a eliminação da miséria.

Sendo assim, no que diz respeito à caracterização do município de São Bernardo do Campo para compreender a dimensão da implementação das políticas de Compras Sociais no município, é possível afirmar que o município possui um alto montante de recursos orçamentários em comparação com o restante dos municípios brasileiros, e

21 O IDEB reuni dois conceitos: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

resultados sociais que demonstram uma estrutura de organização administrativa razoável. O que leva este trabalho a considerar que a implementação das ações de Compras Sociais pelo município tem potencial de promover a geração de impactos significativos para o Desenvolvimento Sustentável, tanto nos limites do município quanto na região metropolitana no qual está inserido e com a qual tem estabelecido um conjunto de relações sociais e econômicas. Os resultados da pesquisa de campo também demonstram que as compras diretas feitas da agricultura familiar beneficiam distintas organizações localizadas no estado de São Paulo e em distintos estados da região Sul, o que indica sua capacidade, como município urbano de médio a grande porte, de contribuir com distintas escalas de Desenvolvimento Local e Regional no campo, ao adquirir diretamente da agricultura familiar.

Este cenário serve de base para a análise dos resultados até então obtidos com os demais eixos do Instrumento de Análise de Casos, que serão apresentados a seguir.

3.2.2. A Experiência de Aquisição de Gêneros Alimentícios para Merenda Escolar Diretamente da Agricultura Familiar em São Bernardo do Campo.

3.2.2.1 Caracterização da Experiência

Como já foi discutido anteriormente, a ação da compra direta da agricultura familiar é regulamentada pela Lei nº 11.947, de 16 de junho 2009, e pelas resoluções nº 38/2009 e 26/2013 do FNDE, e consiste em obrigar as entidades executoras que recebem recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar a adquirir pelo menos 30% e até 100% dos recursos recebidos para aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar da agricultura familiar. Esta ação tem o objetivo de utilizar os recursos das compras públicas para fortalecer a agricultura familiar e aumentar a renda destes trabalhadores, ao fazer a aquisição direta que elimina a apropriação de renda pelos atravessadores, distribuidores e varejistas.

Além do objetivo de gerar emprego e renda no campo, também há o de fortalecer a produção de alimentos nacionalmente, garantido a segurança alimentar no país, como parte dos eixos do Programa Fome Zero, já que a agricultura familiar é responsável um montante significativo da produção de alimentos no país, que gira em torno de 60%.

Na prefeitura de São Bernardo do Campo, as ações referente às aquisições diretas da agricultura familiar são operadas pela Divisão de Alimentação Escolar, que tem sob sua responsabilidade três setores, a SE 211, a SE 212 e a SE 213.

Figura 1 - Organograma da Divisão de Alimentação Escolar



A SE 211 é composta por seis funcionários e concentra as funções das nutricionistas, que consistem na elaboração dos cardápios, nas visitas às escolas para checagem dos procedimentos de preparo, na elaboração dos projetos de educação nutricional, na avaliação de peso e medidas dos educandos e no estabelecimento de convênios com instituições de ensino para fomentar projetos de educação nutricional. A SE 212 é composta por cinco funcionários e suas atribuições se concentram nos processos de compras de utensílios e no gerenciamento do contrato com empresa ERJ, que gerencia o trabalho das merendeiras. A SE 2013 é responsáveis pelo pagamento de todas atividades realizadas na divisão, que vão desde a elaboração das notas de empenho para os fornecedores de alimentos, utensílios e maquinários utilizados na merenda, até a remuneração de palestrantes contratados para as formações. Esta seção é atualmente composta por 7 funcionários.

A merenda escolar gerenciada pela Divisão de Alimentação Escolar fornece diariamente 250 mil refeições para atender 150 mil alunos das 153 unidades escolares municipais, além do SESI.

As responsabilidades pela implementação da experiência são divididas por diferentes atores da prefeitura de SBC: (1) A Comissão de Implementação, Acompanhamento e Execução da aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Rural para a Merenda Escolar do Município de São Bernardo do Campo, responsável pela elaboração das chamadas públicas e elaboração dos contratos com a agricultura familiar, além do acompanhamento das questões relativas à compra direta da agricultura familiar; (2) a Divisão de Alimentação Escolar, subordinada à Secretaria de Educação e Cultura,

responsável por elaborar o cardápio da merenda escolar, ou seja, definir quais itens serão adquiridos e em que quantidades, enviar os pedidos semanais para as cooperativas e elaborar as notas de pagamentos quando os produtos são entregues; (3) o Conselho de Alimentação Escolar do município de SBC, que fiscaliza a qualidade dos produtos adquiridos para a merenda escolar, analisa e aprova todos os orçamentos relativos à merenda escolar no município, inclusive as contas da aquisição direta da agricultura familiar; (4) o Departamento Orçamentário, responsável por definir os limites de gastos com aquisição da merenda escolar e determinar redução dos contratos nas ocasiões em que há redução de gastos da Divisão de Alimentação Escolar; (5) o Departamento Jurídico, responsável por determinar a legalidade dos contratos a serem firmados com as cooperativas e das ações neles baseadas, como a redução ou aumento das quantidades adquiridas, assim como dos valores repassados à agricultura familiar; e (6) as merendeiras, que lidam diretamente com o preparo dos alimentos, levantando demandas sobre a padronização, qualidade e características dos produtos enviados pelas organizações de agricultores familiares.

Outros atores relevantes na experiência, mas externos à prefeitura de SBC são: (1) as transportadoras, contratadas diretamente pelas cooperativas para retirar em suas sedes os produtos a serem entregues ponto a ponto nas escolas de São Bernardo do Campo; (2) as organizações responsáveis pela fixação do preço de produtos agrícolas, que são adotadas como referência no município de São Bernardo do Campo, a exemplo da CEAGESP, CONAB e Bolsa de Cereais; e (3) o Ministério Público e o Tribunal de Contas, que periodicamente fiscalizam os procedimentos e os valores adotados para a aquisição direta da agricultura familiar.

Há também atores indicados pelas organizações de agricultura familiar, como o INCRA, os Sindicatos Rurais e a própria a CONAB, retratados como apoiadores nas ocasiões em que há dúvidas sobre como conseguir a documentação necessária para participar das chamadas públicas, assim como para solicitar alterações em itens dos contratos, ou realizar atividades administrativas cotidianas.

Outro elemento essencial na análise desta experiência é a trajetória profissional dos líderes do executivo responsáveis por sua implementação. O prefeito de São Bernardo do Campo, Luiz marinho, do Partido dos Trabalhadores nasceu em um município do interior do estado de São Paulo (Cosmorama) e teve contato direto durante toda infância e juventude com o trabalho no campo e com a agricultura familiar.

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Luiz Marinho foi presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA entre 2003 e 2004, quando ajudou a coordenar as ações para o crédito à agricultura familiar. Em 2005 assumiu o Ministério do Trabalho e Emprego e em 2007 o Ministério da Previdência Social. Enquanto ministro, participou da elaboração das ações do Projeto Fome Zero, dentre as quais estava a diretriz de conectar a produção da agricultura familiar com o consumo da merenda escolar.

Já a Secretária de Educação e Cultura, Cleuza Repulho, trabalhava no Ministério da Educação no período entre 2007 e 2008, e participou do planejamento da implementação das compras da agricultura familiar junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ou seja, o prefeito e secretária da educação tiveram contato direto com a elaboração da política no governo federal, e estavam, como afirma a secretária, altamente comprometidos e sensibilizados com a sua implementação.

Finalmente, outra trajetória profissional determinante para o sucesso da experiência foi a do funcionário João Tadeu, da Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André - CRAISA .

João Tadeu participou da elaboração do Programa Fome Zero em 2003, a convite do então ministro extraordinário João Graziano da Silva, na pasta de Segurança Alimentar e Combate à Fome. No período, contribuiu com a formulação do PAA, organizado para conectar a produção com o acesso a alimentos.

Em 2004 retornou para Santo André e contribuiu para a implementação do PAA no município. De acordo com seu relato, esta implementação foi muito difícil, foram feitas sucessivas reuniões entre os órgãos da prefeitura de Santo André sem que houvesse nenhum resultado. Por isso, o funcionário optou por ir conhecer as organizações de agricultores familiares mais próximas do município, falar com os agricultores, para compreender como implementar a política. E só depois destas idas às sedes das cooperativas foi possível implementar o PAA no município. Esta experiência, foi fundamental para sua atuação na implementação da lei 11.947/2009 em São Bernardo do Campo.

Quando o prefeito Luiz Marinho tomou posse em 2009, convidou Tadeu para fazer parte de sua gestão.

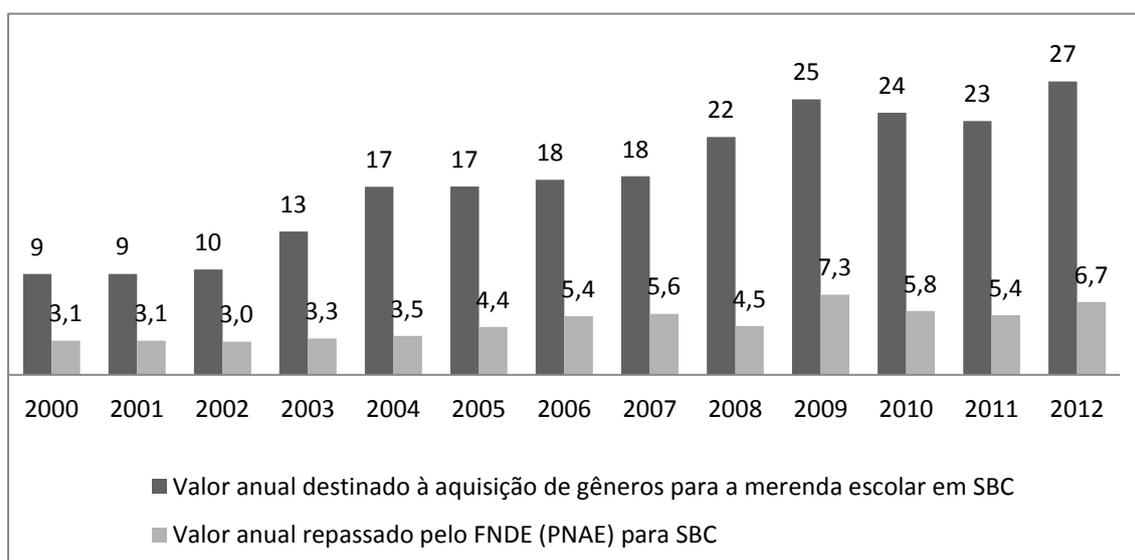
Atualmente, o funcionário Tadeu retornou para CRAISA, após ocupar por dois anos um cargo de diretoria no MDA. Mesmo assim, continua a ter um papel importante nas políticas referentes à agricultura familiar. De acordo com seu relato, teve papel

decisivo no aumento do limite anual ao qual cada agricultor tem direito a vender pelo PNAE, que foi redefinido pelo MDA em 2013.

A Secretária Cleuza e o Funcionário Tadeu afirmaram que já em 2003 a merenda escolar era considerada uma grande possibilidade de escoamento da produção dos agricultores familiares, mas esta proposta teve que vencer grandes interesses no governo federal, como confirmam os seis anos de distância entre a implementação da compra direta pelo PAA (2003) e pelo PNAE (2009). De acordo com a secretária Cleuza, a aprovação da lei 11.947/2009 teve apoio pessoal do presidente Lula, que teve que enfrentar uma série de resistências.

Para localizar a relevância da experiência no âmbito do município de São Bernardo do Campo, cabe destacar que no período de 2000 a 2012 os recursos oriundos do PNAE representaram, em média, 27% do total de recursos destinados para aquisição da merenda escolar no município, como é possível acompanhar através do gráfico 1:

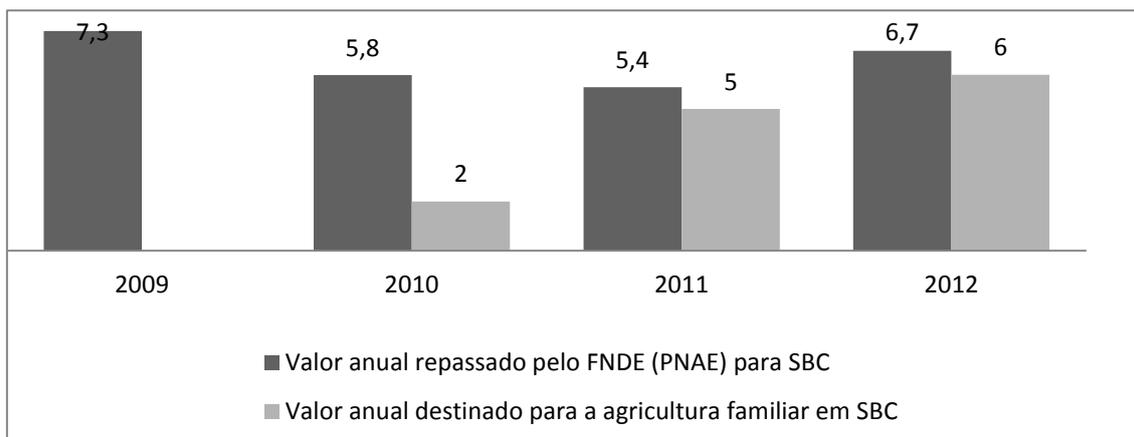
Gráfico 1 - Evolução anual dos Investimentos em Gêneros Alimentícios Para a Merenda Escolar em SBC, em milhões (R\$) – 2000 a 2012



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo

Também é importante destacar que, antes da implementação da experiência, em 2009, nenhum agricultor familiar, individualmente ou através de organizações coletivas, fornecia diretamente para a merenda escolar no município de São Bernardo do Campo. Em 2010 o município destinou 28% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar, passando em 2011 para 86,4%, em 2012 para 87,1% e em 2013 para 86,5%.

Gráfico 2 : Evolução anual das Compras Feitas de Agricultores Familiares, em milhões (R\$), 2009 a 2012



Fonte: Prefeitura de São Bernardo do Campo e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Além do valor dos gêneros em si as cooperativas recebem um acréscimo de 33% sobre o preço dos produtos para custear as despesas de frete e embalagem. Estes recursos provêm do tesouro do município de SBC e são considerados uma contrapartida do município. SBC realiza este acréscimo ao valor dos produtos porque até a publicação da resolução nº 26/2013 do FNDE, só era possível utilizar os recursos do PNAE para a remuneração dos produtos em si.

Os primeiros contratos com organizações de agricultores familiares foram firmados a partir de maio de 2010, beneficiando dez cooperativas no decorrer daquele ano. Ainda em 2010 foi realizada uma nova chamada pública que selecionou dezoito organizações de AF para fornecerem no exercício de 2011. Esta segunda chamada incluiu a possibilidade de renovação anual dos contratos por mais dois exercícios, desde que ambas as partes estivessem de acordo, o que fez com a maioria destes contratos continue em vigor. Ainda assim, em meados de 2013 foi realizada nova chamada pública para a contratação de novos itens, ou de itens de organizações que optaram por descontinuar os contratos. Esta chamada pública selecionou seis organizações, sendo que duas delas ainda não haviam fornecido para o município anteriormente.

Tabela 8 - Organizações de Agricultura Familiar que forneceram diretamente para a Prefeitura de São Bernardo do Campo entre 2010 e 2013.

Organização	Período de fornecimento para SBC	Produtos entregues
AGROVERDE - Cooperativa dos agricultores familiares de Guarulhos e Região	2010-2013	Hortaliças diversas
COAPIS - Cooperativa dos Apicultores de Sorocaba e Região	2010-2013	Mel e hortaliças
COOPGUAÇU - Cooperativa Mista do Bairro Caguaçu	2011-2013	Hortaliças diversas
COPAD - Cooperativa dos Produtores de Alimentos Diferenciados	2010-2013	Hortaliças diversas
COMAPRE - Cooperativa Mista de Agricultores, Apicultores, Pecuáristas e Pescadores e Porto Feliz e Região	2010-2013	Hortaliças diversas
Associação de Agricultores 16 de maio	2010-2012	Hortaliças diversas
ABAMO - Associação dos Trabalhadores e Produtores Rurais do Bairro do Morro e Região	2010-2012	Hortaliças e frutas diversas
COOPAS - Cooperativa de Produção Agropecuária da Agricultura Familiar São Jorge	2011-2013	Hortaliças e frutas diversas
COOPAFAPS - Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Pilar do Sul e Região	2010-2013	Hortaliças e frutas diversas
COOFACT - Cooperativa Agropecuária dos Assentados da Fazenda Conquista do Mun. De Tremembé	2010-2013	Mexerica e Lichia
COOPAFARGA - Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do Mun. De Juquiá	2010-2013	Banana nanica, doce de banana cremoso e farinha de banana verde, mandioca processada e abobrinha processada.
COAPRI - Cooperativa dos Assentados de reforma Agrária e Peq. Prod. Da Região de Itapeva	2011-2013	Feijão
COAF - Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar	2010-2013	Suco de laranja
APREN - Associação dos Produtores Rurais Renascer	2010-2013	Feijão, hortaliças e frutas
COAPAR - Cooperativa de Produção Agropecuária dos assentados e Peq. Prod. Da região Noroeste do Estado de São Paulo	2011	Bebida Láctea
COOPERSERRA - Cooperativa Regional Agropecuária Serrana	2011-2013	Maçã

COOPAFI - Cooperativa da Agricultura Familiar Integrada de Santo Antonio do Sudoeste	2011-2013	Macarrão e leite com achocolatado
COOTAP - Cooperativa de Trabalho Assentados da Região de Porto Alegre LTDA	2010-2013	Arroz orgânico
AQUIVALE - Associação dos Aquicultores do Vale do Ribeira	2013-	Almôndega de peixe, kibe de peixe e escondidinho de peixe
Cooperativa Vinícola Nova Aliança LTDA	2013-	Suco de uva branca

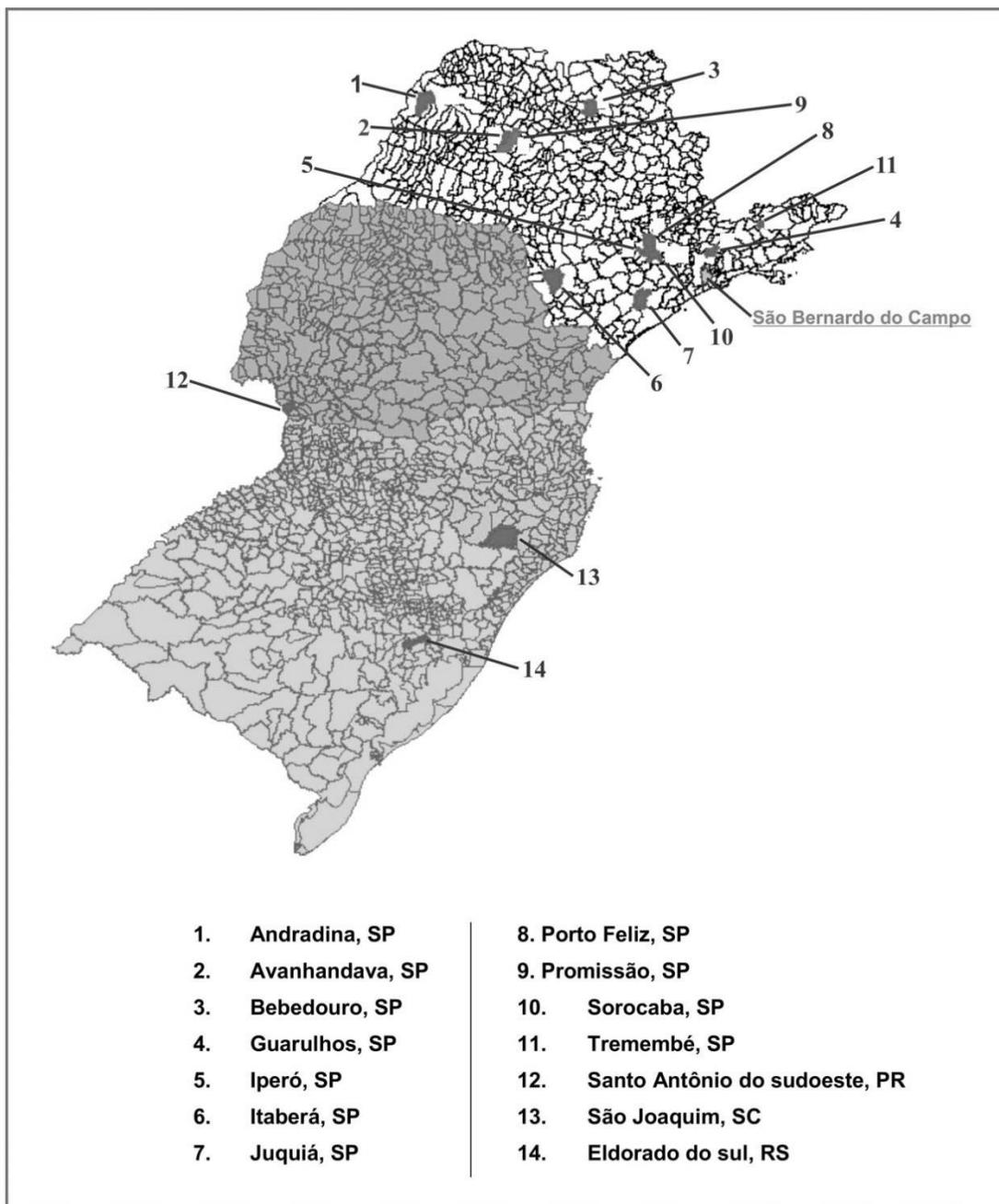
Fonte: Secretaria de Educação e Cultura do Município de São Bernardo do Campo

Os valores destinados, anualmente, para cada uma das cooperativas beneficiadas foram fornecidos pela Secretaria de Educação, e estão disponíveis no Anexo 1. De acordo com estas informações, de forma global, a experiência de SBC havia destinado, até o dia 30 de novembro de 2013, R\$ 17.397.786,09 para organizações de agricultores familiares naquele ano.

A Figura 4 demonstra a localização das organizações de agricultores familiares acima mencionadas. Em sua maioria, as organizações estão sediadas em municípios próximos à região metropolitana da cidade de São Paulo. As demais se encontram no interior do Estado de São Paulo, ou em distintos estados do Sul do País.

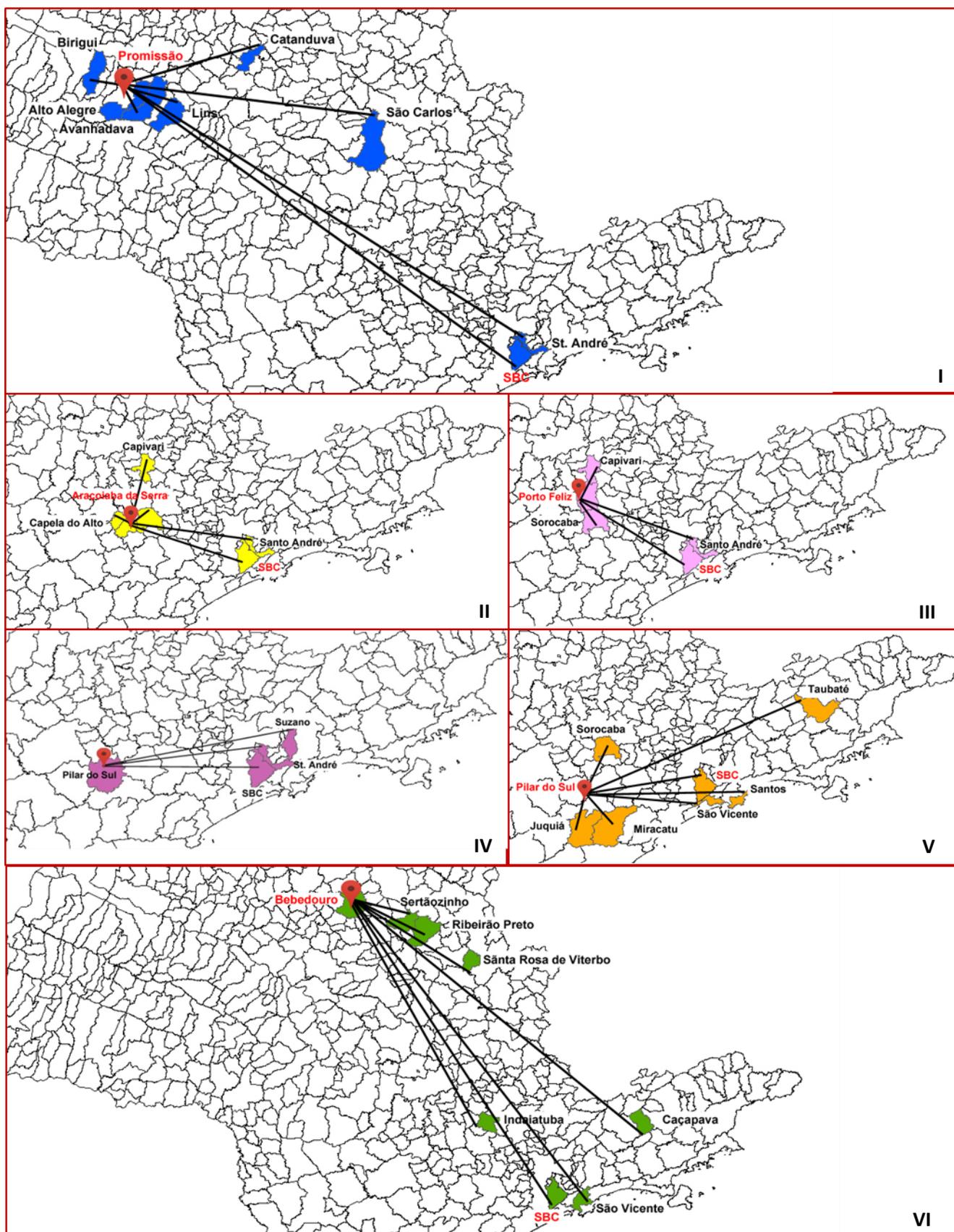
Em contato via telefone com a associação AGROVERDE, constatou-se que as vendas feitas para São Bernardo do Campo são realizadas por agricultores familiares que residem no município. Atualmente são eles os responsáveis pela entrega dos itens folhosos (alface, rúcula, almeirão, etc.), pois são itens leves para os quais a remuneração do frete não cobre os custos de produção se a distância for longa. Infelizmente não possível contatar estes agricultores, apesar de diversas tentativas. De acordo com a funcionária Cláudia Nagayama, estes produtores residem em áreas nas quais não há sinal de telefone, assim como, passam grande parte do dia em sua produção, o que dificulta a realização de contatos através do telefone.

Figura 2 - Localização das Organizações de Agricultura Familiar que fornecem para o município de SBC



Fonte: Elaboração própria a partir do software TerraView 4.1.0.

Figura 3 – Redes de Compradores Pelo PNAE das Organizações Entrevistadas



Como mostra a Figura 3, as entrevistas com as organizações de AF revelaram que é comum atender a chamadas públicas tanto do próprio município ou de municípios próximos, quanto de municípios mais distantes e até de outros estados. Também é uma característica das cooperativas entrevistadas atender pelo PNAE à municípios da Região Metropolitana de São Paulo, além de São Bernardo do Campo.

As visitas a campo para a realização das entrevistas revelaram que há grandes diferenças entre as organizações de AF fornecedoras do município de SBC. O tamanho, a capacidade de investimento, a quantidade de cooperados, e a capacidade organizacional e administrativa são características que oscilam muito nas organizações entrevistadas²².

Tabela 5 - Dados sobre as organizações de AF entrevistadas

Organização	Ano da Formalização	Quantidade atual de cooperados	Quantidade de DAPS	Produção
COPAD - Cooperativa dos Produtores de Alimentos Diferenciados	2009	70	70	Horti-frutiti
COMAPRE - Cooperativa Mista de Agricultores, Apicultores, Pecuáristas e Pescadores e Porto Feliz e Região	2006	126	68	Horti-frutiti
COOPAFAPS - Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Pilar do Sul e Região	2005	76	76	Horti-frutiti
COOPAFARGA - Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do Mun. De Juquiá	2009	250	250	Banana e doce de banana cremoso
COAF - Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar	2009	120	1052	Suco de laranja, suco de abacaxi, horti-fruti

²² Dados mais completos a respeito das organizações entrevistadas, assim como fotografias das sedes administrativas e outras informações sobre estas organizações estão disponíveis nas fichas compostas para cada uma das delas no Apêndice VI.

APREN - Associação dos Produtores Rurais Renascer	2009	272	272	Leite, grãos e horti-fruti
---	------	-----	-----	----------------------------

No que diz respeito à remuneração individual dos atores beneficiados, vale destacar que todas as cooperativas entrevistadas também fornecem para o Programa de Aquisição de Alimentos, pois as vendas que estas organizações realizam são destinadas majoritariamente ou exclusivamente para estes dois programas de compra direta, PAA e PNAE. Como mostra a Tabela 6, apenas a COAF já possui outros compradores fixos, mas estas vendas ainda representam um percentual baixo de sua produção.

Tabela 6 - Compradores das organizações de AF entrevistadas

Cooperativas	Compradores				
	PAA	PNAE	Hipermercado, Loja própria	Feiras	SEASA, Agricultura Familiar
COMAPRE	X	X			
COOPAFAPS	X	X			
COOPAFARGA	X	X			
COAF	X	X	X		
APREN	X	X			X
COPAD	X	X		X	

Fonte: Pesquisa de campo

Em 2013, o limite anual do valor que cada detentor de DAP Física dentro das organizações pode fornecer para o PNAE, independentemente de para quantos municípios, passou de 9 mil para 20 mil reais, a partir da resolução nº 26/2013 do FNDE. No PAA esse valor é de 8 mil reais.

De acordo com as organizações de AF entrevistadas, cada DAP costuma corresponder a uma família inteira de agricultores, sendo raros os casos em que moradores de uma mesma propriedade ou familiares conseguem adquirir mais de uma DAP. Isso significa que, nas ocasiões em que as cooperativas conseguem participar de projetos suficientes para preencher o limite anual²³ de todos os seus membros, cada família de agricultores pode fornecer por estes 28 mil reais por ano a partir de 2013, e que, até então, podia fornecer R\$ 13.800,00 mil reais.

²³ Todas as cooperativas entrevistadas afirmaram que não atingem ao limite individual no PNAE porque não há prefeituras compradoras o suficiente.

Tabela 7 - Limite Anual de Fornecimento no PAA e PNAE por DAP

	Até 2013	Após 2013
PAA	4.800	8.000
PNAE	9.000	20.000
Total	13.800	28.000

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Ou seja, mensalmente cada família de agricultores podia atingir até R\$ 1.150,00 mensais para os projetos de compra direta, o que recentemente foi elevado para cerca de R\$ 2.330,00 mensais. Isso não significa que esta pode ser o faturamento mensal das famílias, tendo em vista (1) os períodos de férias escolares, nos quais não há entregas, o que faz com que a renda tenda a se concentrar nos demais meses do ano; (2) os gastos com insumos e equipamentos para a produção (grãos, pesticidas, maquinários, etc.); e (3) os custos de manutenção da cooperativa (transporte, contador, impostos, fundo de caixa, etc.), que gira em torno de 20% a 25% dos produtos vendidos.

Um dado adicional, mas importante para a caracterização da experiência é o de que todas as cooperativas e associações entrevistadas constituíram-se e/ou formalizaram-se após a oportunidade de venda para o PAA (a partir de 2003) e para o PNAE (a partir de 2009). Analisando o ano de fundação de todas as cooperativas da chamada pública de 2010, presentes no projeto de venda disponíveis nos processos administrativos analisados, é possível observar que nenhuma delas se formalizou antes de 2003, o que pode indicar um papel central da oportunidade de venda para o governo na constituição e formalização de organizações de agricultores familiares.

Por fim, no que diz respeito à elaboração dos cardápios, Cláudia esclareceu que são elaborados de acordo com as necessidades nutricionais de cada grupo escolar e o orçamento disponível. Uma vez definido o cardápio de cada escola, são definidos os volumes de compra e é determinada a relação de produtos que podem ser solicitados para a agricultura familiar. Cláudia esclareceu que até 2010 havia um cardápio fixo elaborado para o ano todo. Para ela, esse modelo tornava as tarefas administrativas mais simples, pois os itens a solicitar dos fornecedores e enviar para as escolas eram fixos. No entanto, para instituir um cardápio mais diversificado, e conseguir analisar melhor a aceitação dos alunos ao produto, optou-se por uma elaboração mensal do cardápio. Esse modelo, somado à necessidade de atender a distintos contratos com a agricultura familiar, tornou o processo de elaboração dos cardápios mais complexo.

Atualmente, cada vez que um contrato de outros fornecedores é encerrado, é analisada a possibilidade de adquirir aquele item da agricultura familiar. Ainda assim, são mantidos “contratos guarda-chuva”, que servem para a aquisição de itens que não possam ser entregues pela agricultura familiar, o que pode acontecer nos períodos de entressafra ou de problemas com o preço de referência, como será discutido a seguir.

O cardápio dos níveis infantil e fundamental é o mesmo. Para a creche, é enviado um cardápio especial, no qual se evita utilizar alimentos industrializados. As merendas são elaboradas de acordo com os horários das aulas dos alunos²⁴. Além das merendas completas, a Divisão de Alimentação Escolar fornece lanches para organizações que realizam atividades de educação. Nesses casos não são adquiridos produtos da agricultura familiar, pois são lanches pré-fabricados. O abastecimento para as escolas é planejado de acordo com o Censo Escolar realizado no começo do ano.

Em 2013, foi realizada nova chamada pública apenas para os itens de hortifrúti, que deixaram de ser entregues pelas cooperativas de Sorocaba, e do leite. A próxima chamada pública, que prevê revisão das tabelas de preços, está prevista para janeiro de 2014.

3.2.2.2 Ações destinadas à Realização da Experiência

3.2.2.2.1. Ações preliminares

Assim que a Lei nº 11.947/2009 foi promulgada, uma equipe de funcionários da Divisão de Alimentação Escolar foi designada para localizar organizações de agricultores familiares que pudessem fornecer os 30% requisitados pelo FNDE e descobrir como realizar as chamadas públicas, as compras e os pagamentos. Em seguida, foi iniciado o processo de criação da Comissão de Implementação, Acompanhamento e Execução da Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Rural para a Merenda Escolar do Município de São Bernardo do Campo, doravante denominada apenas de Comissão, criada pelo decreto 17.964 em janeiro de 2010²⁵.

²⁴ Os tipos de cardápio são: o de colação, fornecido no horário da manhã, geralmente composto por pães ou bolachas e uma bebida; o de almoço que é mais completo, contendo grãos, saladas, carnes e frutas de sobremesa; e o de lanche, parecido com a colação, mas adaptado ao horário em que é entregue (tarde ou noite).

²⁵ A legislação está disponível no Anexo II.

A Comissão ficou responsável por planejar as quantidades e os itens a serem solicitados nas chamadas públicas, garantindo que o solicitado representasse o disponível nas cooperativas já contatadas. Ela também teve que estudar os procedimentos legais para a elaboração da chamada pública e dos contratos com as cooperativas. A Comissão também ficou responsável por manter contato com as organizações de agricultores familiares e tomar a decisão sobre quais cooperativas credenciadas poderiam firmar contratos e definir os pagamentos.

Para garantir que houvesse organizações com DAP Jurídica que viessem a fazer parte da chamada pública, membros da Comissão em 2010 tiveram que avisar as cooperativas e associações mais próximas do município sobre a existência da chamada pública, e informar quais documentos eles iriam precisar para vender para a prefeitura. De acordo com a supervisora Vanessa, esta etapa foi fundamental para viabilizar a primeira chamada pública. E que, para ela, sem que a prefeitura de São Bernardo do Campo custeasse as visitas até a sede das organizações (transporte, alimentação e hospedagem, quando necessário) , tanto nos períodos de sensibilização quanto para contínuas visitas de avaliação e resolução de conflitos, não teria sido possível adquirir da agricultura familiar nas quantidades e com a qualidade atualmente atingida.

Este primeiro contato, portanto, serviu para que os responsáveis pela aquisição avisassem os agricultores sobre a existência da possibilidade de vender para a prefeitura. Na ocasião, os funcionários analisavam os documentos que os agricultores possuíam e orientavam quais ações deveriam ser feitas para que eles pudessem passar a vender para a prefeitura. A visita a campo também serviu para descobrir quais eram os produtos oferecidos pelos agricultores familiares da região, de modo a adequar o cardápio aos itens disponíveis e definir as quantidades a serem solicitadas no edital das chamadas públicas.

Nas visitas, o então membro da comissão João Tadeu Pereira, pôde realizar checagem de área de plantio, verificação das estruturas das organizações, da documentação dos agricultores e da qualidade dos produtos.

No entanto, de acordo com o funcionário Vanderlei, os agricultores que participaram da primeira chamada pública e suas organizações não possuíam a documentação solicitada pela Lei 11.947/2009, o que foi confirmado pela análise dos processos administrativos. Como nem todas as organizações credenciadas foram capazes de entregar a documentação completa no ato do credenciamento, mas estes eram documentos que levariam poucos meses, ou semanas, para ficarem prontos, a

Comissão optou por credenciá-los, mas só assinar o contrato quando toda a documentação estivesse pronta. Esse apoio também está registrado na segunda ata de reunião da Comissão, em que os membros afirmam que “a secretaria, por meio da Divisão de Alimentação Escolar, fará o que for possível para que se viabilize o processo de compras destes produtos”.

Assim, em São Bernardo do Campo, para conseguir realizar a compra dos agricultores familiares, especialmente nos primeiros anos de chamada pública, foi preciso ser mais flexível no processo de contratação, pois as cooperativas ainda não possuíam uma capacidade de produção suficiente, nem a capacidade de entregar todos os documentos prontamente. A funcionária Claudia explica que a Comissão optou por não aplicar sanções em todos os casos em que houvesse atrasos ou problemas com a entrega dos produtos, pois, dada a fragilidade institucional das organizações de agricultores familiares, a aplicação de sanções levaria a prejuízos financeiros percentualmente tão altos, em relação aos recursos das organizações, que a manutenção da entrega deixaria de ser possível.

Além disso, no primeiro ano, o número de laudos e especificações técnicas solicitados aos agricultores que participaram da concorrência foi reduzido, para que eles tivessem condições de fornecer para o setor público, pois nos municípios em que isso não foi feito, como em São Paulo, por exemplo, não foi possível adquirir da agricultura familiar. A certificação da qualidade desses itens foi garantida pela análise de funcionários tecnicamente preparados na Divisão de Alimentação Escolar, realizada em amostras de todas as entregas realizadas para a merenda escolar.

Nos casos de imprevistos que resultem na impossibilidade de entrega, as cooperativas devem avisar à prefeitura. Mensalmente, as nutricionistas do município montam o cardápio e avisam as cooperativas sobre a quantidade de produtos que será necessária nas próximas entregas. Nesse momento, caso a entrega não seja possível, as nutricionistas se planejam para fazer um outro cardápio, ou adquirir os alimentos de outras fontes. Já no momento do edital as cooperativas são avisadas sobre o calendário escolar, para que se preparem para os momentos em que haverá uma demanda menor, como no caso das semanas com feriados, recessos, e férias escolares.

Para implementar a experiência também foi necessário enfrentar barreiras à transição. A entrevista com ex-funcionário Tadeu revelou que houve uma forte resistência das nutricionistas que atuavam no período de adquirir da agricultura familiar, foi necessário um longo esforço de convencimento. O setor jurídico do município

também precisou ser convencido de que a não descumpriria nenhuma lei, e que seria benéfica para o próprio município.

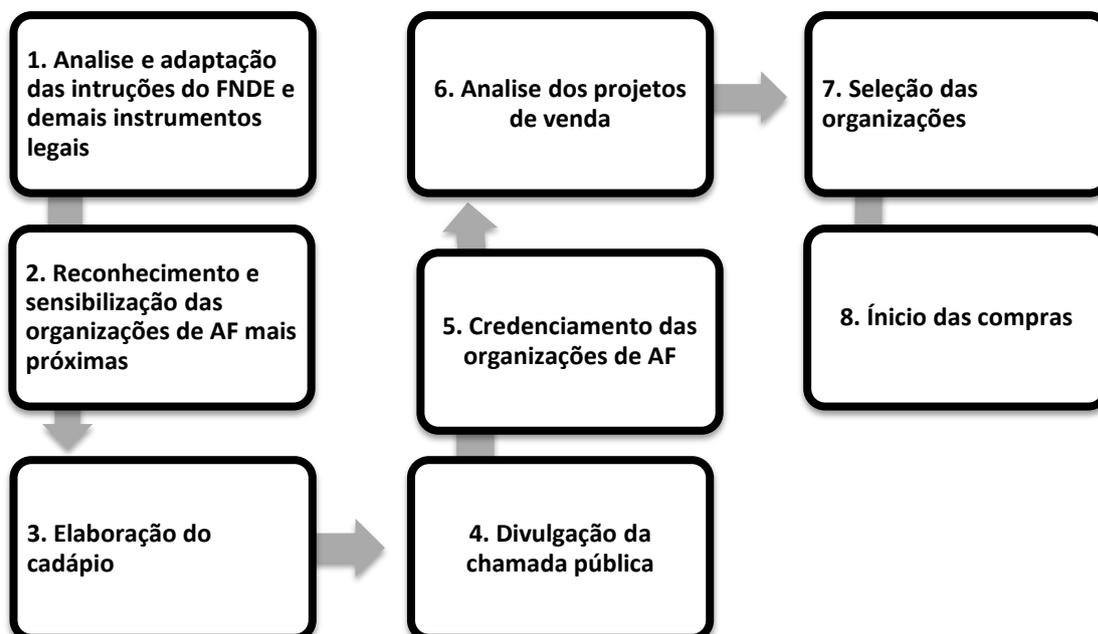
Na ocasião da primeira chamada pública, a Associação Santo Antonio do Sudoeste sugeriu a entrega de trigo, mas este item não interessava à prefeitura de São Bernardo do Campo. Por isso o funcionário Tadeu sugeriu que a cooperativa realizasse a produção de macarrão, mesmo que tivesse que subcontratar uma empresa para beneficiar os insumos. A cooperativa aceitou a sugestão e, foi selecionada pela chamada pública em São Bernardo do Campo e, atualmente, entrega macarrão para diversos compradores.

A ideia da produção de doce de banana pela COOPAFARGA também foi uma sugestão de Tadeu. As primeiras compras de bananas da cooperativa apresentaram uma grande falta de padrão, por isso Tadeu sugeriu a sub contratação de uma empresa de doces para utilizar as bananas que estivessem muito grandes, ou muito pequenas, permitindo que fossem entregues apenas as bananas de tamanho padrão, e evitando desperdício ou dificuldade de escoar a produção destas bananas. O próprio Tadeu acompanhou os processos de testes do produto, dialogando com a cooperativa e com a empresa para que o doce atingisse gosto e consistência compatível com o exigido pela merenda escolar.

3.2.2.3 Chamadas Públicas

Como exposto, as aquisições feitas diretamente da agricultura familiar com recursos do PNAE não precisam realizar licitação por determinação da lei 11.947/2009, pois possuem um sistema de compras próprio: a Chamada Pública. Só podem concorrer por este sistema agricultores familiares e suas organizações, que precisam se cadastrar e entregar um projeto de vendas. Cada item da merenda escolar é alvo de uma concorrência própria, de modo a ampliar o número de fornecedores. Para realizar as compras da agricultura familiar, a Comissão realizou os passos a seguir:

Figura 4 - Principais etapas da Chamada Pública



Fonte: Elaboração própria.

Ainda assim, um problema comum na implementação da Lei 11.947/2009 para aquisição de organizações de AF é a confusão do mecanismo de chamada pública com os procedimentos de licitação. Essa questão não só apareceu na experiência de São Bernardo do Campo, como foi apontado pelas cooperativas entrevistadas como algo recorrente na maioria das prefeituras que realiza os procedimentos de chamada pública.

A chamada pública deveria servir apenas para notificar as organizações de agricultores familiares sobre a oportunidade de venda, informando as quantidades e os preços praticados no mercado. As organizações, por sua vez, deveriam apresentar um projeto de venda, informando seus custos, quantidades de interesse e preços. Feito isso, caso houvesse mais de uma organização interessada em vender o mesmo produto, a entidade compradora deveria utilizar os critérios previstos, na Resolução nº 38/2009 para estabelecer o desempate. A resolução afirmava que deveria ser dada prioridade para os produtores locais, seguidos pelos da região, do estado e do país, nesta ordem. Também indicava que deveria ser dada prioridade para os produtores de itens orgânicos, para os assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas. No entanto, a redação não esclarecia o que, de fato, deveria ser uma chamada pública, e deixava confusa qual deveria ser a ordem de prioridade.

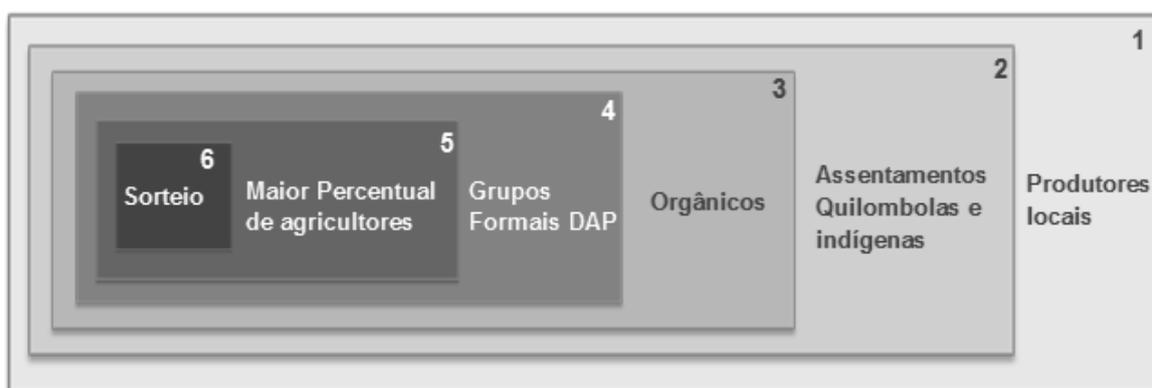
O que aconteceu no município de São Bernardo do Campo foi a utilização do preço como critério final de desempate. De acordo com as cooperativas entrevistadas é o que também acontece em grande parte das prefeituras que adquiriram da agricultura familiar. Na resolução de 2009, não houve nenhuma referência à utilização do preço como critério de desempate. Ainda assim, não havia sido indicada uma solução para os casos em que os critérios de desempate apontados não fossem suficientes para a seleção, o que permitiu que as prefeituras aproveitassem para conseguir preços mais vantajosos para o município. No caso das cooperativas que forneceram hortaliças e frutas, essa concorrência causou sérios prejuízos, pois acabaram por oferecer projetos de vendas no limite de suas margens de custos.

Apenas na atualização da resolução, através da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, os processos de chamada pública obtiveram uma definição devidamente delimitada:

Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações. (Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, artigo 11º, parágrafo 2º)

Nesta atualização da resolução também foram enumeradas as prioridades para os critérios de desempate, e indicado um mecanismo final para os casos em que eles não fossem suficientes: o sorteio. De acordo com seu 25º artigo os critérios para o desempate passam a ser os seguintes, nesta ordem:

Figura 5- Critérios de desempate para a escolha da organização de agricultores familiares em chamadas públicas.



Esta confusão do modelo de chamada pública com o modelo de licitação acabou trazendo consequências sérias, como discutiremos à frente. Houve casos, inclusive, em que a prefeitura acabou se apropriando da parcela que antes era apropriada pelos atravessadores, reduzindo os ganhos dos agricultores, e, em alguns casos, levando-os a operar em prejuízo.

3.2.2.4 Preços

A funcionária Cláudia Nagayama explicou que nos demais contratos da merenda escolar os fornecedores adotam preço fixo para o fornecimento anual. Mas nestes contratos, além do valor do produto e da remuneração do frete há uma taxa de margem comercial que é estabelecida pelas empresas no processo licitatório. Esta margem serve para cobrir imprevistos e evitar que as empresas operem em prejuízo.

Nos casos das organizações de agricultores familiares, no entanto, atualmente a prefeitura de São Bernardo do Campo utiliza as tabelas da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (que instituiu preços nacionalmente para o PAA e o PNAE) e Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - CEAGESP (que é base para o estabelecimento de preços de produtos agrícolas no estado de São Paulo) como referência para o pagamento dos itens de hortaliças e frutas, e a Bolsa de Cereais de São Paulo - BCSP para o pagamento dos cereais. Ou seja, a cada pagamento, é repassado o valor da tabela em vigor correspondente ao item, acrescido do percentual acordado em contrato para a remuneração do frete e da embalagem. Os itens semi-industrializados como suco de laranja, suco de uva, doce de banana e farinha de banana são remunerados de acordo com o valor estipulado no projeto de venda.

O pagamento é realizado para os agricultores a cada 15 dias, diretamente nas contas bancárias das cooperativas. Previamente ao início dos contratos, foi feita uma sensibilização para que os agricultores compreendessem que não receberiam prontamente pela entrega dos produtos.

Entretanto, parte das cooperativas entrevistadas reclamam de que há casos de atrasos nos pagamentos maiores do que os 15 dias acordados, sem que elas estivessem preparadas para lidar com isso. Quando há atrasos por parte das entregas das transportadoras, ou demora nos procedimentos internos da prefeitura, o pedido de pagamento é emitido para os 15 dias seguintes, o que faz com que o pagamento daquela entrega leve 30 dias ou mais para ser depositado na conta da cooperativa.

Em 2010, a tabela utilizada para estabelecer as referências de preço dos produtos de hortifrúti era a CEAGESP. No entanto, na ocasião da segunda chamada pública, as organizações de agricultores familiares que já forneciam para o município sugeriram que fosse adotada a tabela CONAB, pois havia expectativa de que ela fosse reajustada pelo Governo Federal, e que o reajuste seria vantajoso. No entanto, esse reajuste não aconteceu e o preço da tabela CONAB permaneceu fixo no decorrer de 2011 e 2012, atingindo as renovações seguintes, o que causou grande prejuízo para as cooperativas de hortifrúti, já que não foi autorizada pelo setor jurídico a mudança de tabela sem que fosse feita nova chamada pública.

Para a COAF, que entrega suco de laranja, e para a COPAFARGA, que entrega bananas e seus derivados, que receberam a preços de referência apontados pelas próprias cooperativas na ocasião do projeto de venda, não há insatisfação com os preços. Ainda assim, a COAF atualmente se planeja para direcionar 1/3 da produção para o PAA, 1/3 para o PNAE e 1/3 para o varejo. Ou seja, busca outros parceiros além do poder público porque teme que a demanda do governo venha a diminuir e, atualmente, a produção da cooperativa é destinada majoritariamente aos dois programas federais. As demais organizações entrevistadas também se preocupam com a dependência que possuem das vendas com a prefeitura, mas ainda não possuem estrutura e escala para dependerem de vendas em outros mercados mais arriscados e inconstantes.

Para as organizações COMAFRE, COPAD e COPAFARGA, todas fornecedoras de hortifrúti, a adoção de uma tabela de preços é positiva para o planejamento das cooperativas. No entanto, os membros da COMAFRE sugeriram que ao invés de haver uma tabela única, a Tabela CONAB utilizada para o PAA, que é nacional, fosse utilizada como piso, e a CEAGESP utilizada no estado de São Paulo, fosse utilizada como regra, de modo a não submeter os agricultores a grandes oscilações de preços, nem obrigá-los a vender por valores muito baixos.

Quando questionado sobre a possibilidade de adotar duas tabelas de preço como referência, Vanderlei esclareceu que isso não seria possível, por uma proibição já apontada pelo setor jurídico da prefeitura, com o argumento de que, sob esta lógica, as organizações de agricultura familiar sempre sairiam ganhando.

No caso da APREN, houve um lote entregue com valores inferiores ao limite estabelecido no contrato, porque a oscilação na Bolsa de Cereais foi muito grande. O diretor financeiro da associação, Carlos, afirmou que haveria a possibilidade de reaver

os valores, caso a APRREN entrasse com algum pedido judicial, mas como a associação estava participando de uma nova chamada pública de 2013, decidiu assumir o prejuízo para não ter desgastes com a prefeitura de São Bernardo do Campo.

Odair, presidente da COPAFAPES, explica que, quando há uma oscilação muito grande, os agricultores preferem não entregar, e, quando há escassez de produção e os preços sobem muito, os agricultores preferem entregar para atravessadores que para as chamadas públicas, nos casos em que a tabela não acompanha o preço.

A não entrega de produtos por parte das organizações de agricultores familiares por conta de vantagens momentâneas oferecidas pelos atravessadores é tida pelo funcionário Vanderlei como um problema. Ele explica que houve casos em que as cooperativas não avisaram que não seriam capazes de entregar, pois seus membros haviam tomado a decisão “em cima da hora” e a prefeitura teve que acionar outros contratos para conseguir os produtos ou alterar o cardápio na última hora. A descontinuidade das entregas nas quantidades e especificações acordadas é um problema sério, tendo em vista a dificuldade de remanejar um cardápio que atende a tantos alunos quanto os do município de SBC.

Os valores do frete e da embalagem também não contam entre os custos a serem somados para limitar o favorecimento de 20 mil reais anuais para cada agricultor familiar individual porque, caso estes custos fossem incluídos, a margem real que cada um destes produtores poderia fornecer para a prefeitura seria cerca de 1/3 menor.

3.2.2.5 Logística

Nas entregas para São Bernardo do Campo, os próprios agricultores são responsáveis pela contratação do frete e por garantir as entregas periódicas, que, dependendo do produto, são semanais, quinzenais ou mensais. As cooperativas são responsáveis por entregar os produtos diretamente nas escolas, ponto a ponto, já que a cidade de São Bernardo do Campo não possui local de armazenamento e distribuição para os produtos da merenda escolar. Desde antes das entregas da agricultura familiar, o município constatou ser menos custoso pagar o frete e incluí-lo no serviço de aquisição dos gêneros alimentícios, de forma que sejam entregues diretamente nas escolas, do que se responsabilizar por esta distribuição.

A Figura 6 demonstra a logística que as organizações de agricultores familiares fornecedoras de São Bernardo do Campo precisam adotar para entregar para o município. A rota “A” representa o traslado feito de cada propriedade dos agricultores familiares para a sede da organização. Este trajeto é realizado por caminhões próprios das organizações de AF, ou pelos próprios cooperados/associados. A rota “B” representa o trajeto entre a sede da organização de AF e um ponto de distribuição próximo à SBC, trajeto este que costuma ser feito por empresas de logística em caminhões de médio e grande porte. Já a rota “C” representa o trajeto do ponto de distribuição até as escolas, pois, como são muitas escolas, é preciso dividir a carga, geralmente em vários caminhões de pequeno porte, para garantir que todas as entregas sejam feitas no dia estipulado. As organizações têm o prazo das 8h às 16h de um dia determinado da semana para realizar a entrega. Esta etapa de entrega também é realizada pela empresa de logística contratada pelas organizações de AF.

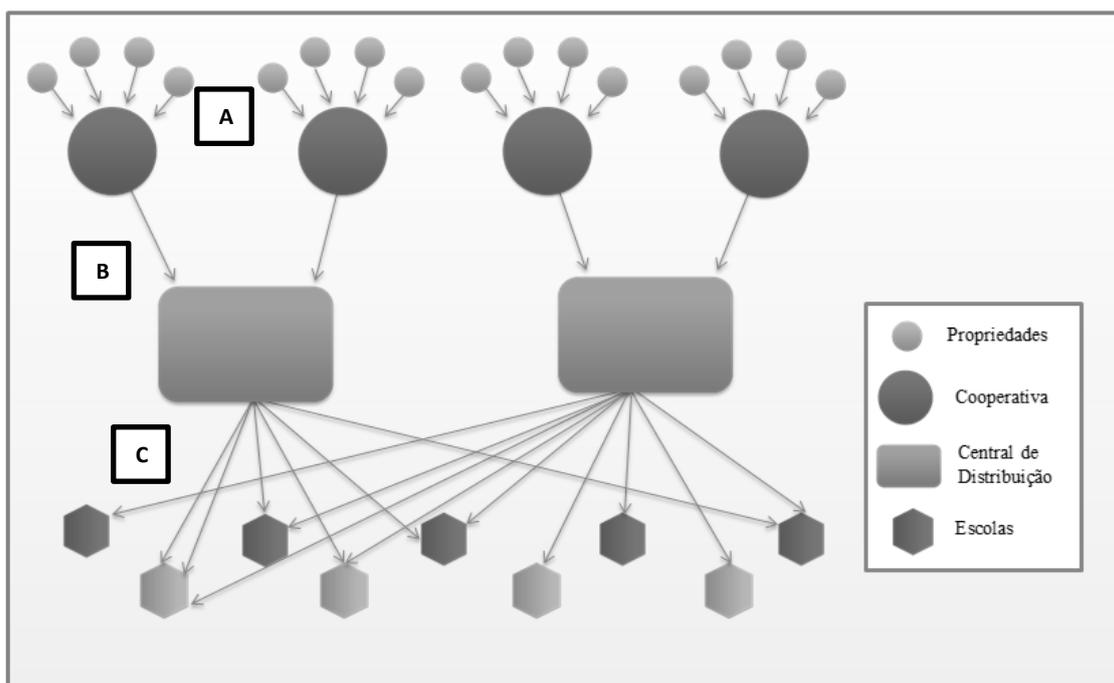


Figura 6 - Representação da logística de entrega dos produtos da AF

Tendo em vista que a entrega é feita ponto a ponto, no primeiro ano de experiência foi feita uma seleção de 100 escolas para a entrega dos produtos pelos agricultores, de modo a analisar o comportamento dos agricultores e os ajustes que

poderiam vir a ser feitos, para só então expandir a entrega para as demais escolas do município.

Já na primeira chamada pública, a Comissão se deu conta de que seria preciso contribuir para estruturar este aspecto logístico junto às organizações de AF, já que elas apresentaram dificuldade em lidar com a contratação da transportadora e com o cálculo dos custos.

As entrevistas com as organizações de AF realizadas para este trabalho indicaram que, antes da formação das organizações, os agricultores estavam acostumados a ter seus produtos retirados em suas propriedades pelos atravessadores. Em seguida, com a formação das organizações, seus principais compradores eram as prefeituras por meio do PAA. Neste programa, as prefeituras costumam retirar os produtos na sede da cooperativa como contrapartida pelo financiamento dos produtos pelo Governo Federal. Sendo assim, não havia nenhuma experiência por parte das cooperativas em se responsabilizarem pelo transporte dos produtos, o que inclui cálculo do custo do frete, planejamento das rotas de entrega e relacionamento com empresas transportadoras.

Vanderlei afirmou que foi preciso ajudar os agricultores a calcularem a taxa de frete nos primeiros contratos, pois houve casos em que os agricultores fizeram cálculos insuficientes e acabaram por não conseguir manter a venda para a prefeitura. Também foram indicadas três transportadoras que já prestavam serviço para outros fornecedores da merenda escolar em SBC para auxiliar na escolha das organizações de agricultores familiares.

Lidar com as transportadoras se mostrou um grande desafio. Nenhuma das organizações entrevistadas possui um contrato com a transportadora que contrata. Em todos os casos, o serviço é acordado informalmente. A maioria das cooperativas entrevistadas afirmou ter tido algum tipo de problema com a sua transportadora. Um problema recorrente é o desvio de parte dos produtos ou dos materiais da cooperativa antes que eles cheguem para a conferência, realizada em São Bernardo do Campo.

Tanto a COMAFRE quanto a COPAD reclamam de frequentes diferenças entre os valores da pesagem feita pelas cooperativas e os valores observados pela prefeitura. A COPAFAPS também reclamou que parte das embalagens que eram enviadas pela cooperativa não chegavam à prefeitura, apesar de a cooperativa ter conferido os produtos a serem enviados pela transportadora. Nesses casos, as transportadoras não se responsabilizam pelos produtos que somem no período de transporte. E a prefeitura faz

uma carta de desconto reduzindo o valor esperado para remunerar as cooperativas. A cooperativa ou então o agricultor responsável pela entrega daquele produto, deixam de receber pelo produto enviado. Além disso, as cooperativas entrevistadas afirmam que, com as cartas de descontos, é frequente que, pela atenção aos procedimentos burocráticos, as cooperativas demorem mais a receber pelo que é enviado.

A vice-presidente da COMAFRE, Elaine, afirmou que sua cooperativa chegou a entregar cestas de produtos para os motoristas e carregadores da transportadora que contrata na tentativa de reduzir os desvios, mas isso não impediu que parte dos produtos transportados continuasse a sumir.

Para a COAF, os valores de frete são suficientes porque os custos conseguem ser cobertos pelo valor da unidade vendida. A COOPSFARGA afirma que, para a banana, os preços apresentados no projeto de venda são mantidos no decorrer do ano, e, para a cooperativa, é muito positivo que o preço não oscile durante o ano porque o valor do frete é calculado a partir de um percentual do preço do produto.

No entanto, parte das cooperativas reclamou dos valores repassados para o frete, especialmente aquelas que dependem da tabela CONAB, pois, se o preço da tabela de referência utilizada é baixo, o percentual repassado para frete acaba sendo pequeno. Francisco, presidente da APRREN, explicou que não tem sido vantajoso para a associação entregar produtos com um baixo valor agregado para São Bernardo do Campo, como o tomate, por exemplo, porque mesmo o repasse do frete não cobriria os custos com toda a logística.

A COMAFRE e a COPAD afirmaram que os valores repassados para frete e embalagem não cobrem os custos reais. Porque o frete é pago por um percentual do valor dos produtos, mas as transportadoras passaram a cobrar um percentual do peso dos produtos combinado com a distância percorrida. Este cálculo faz com que os custos sejam ainda maiores do que quando se considera o percentual do valor produto.

No caso das cooperativas da região de Sorocaba que entregavam produtos de hortifrúti e estavam sendo prejudicados pelo baixo preço da tabela CONAB e, portanto, recebendo um repasse percentual menor, quando houve o reajuste por parte das transportadoras, as cooperativas não se deram conta imediatamente de que este aumento prejudicaria seus ganhos. Elas acreditaram que seus ganhos seriam reduzidos, mas não haviam feito cálculos para saber se este aumento faria com que tivessem que vender operando em prejuízo, como de fato aconteceu. Apenas no decorrer de alguns meses se

deram conta de que estavam tendo prejuízo, entrando em contato com a prefeitura de São Bernardo do Campo para solicitar um reajuste.

De acordo com Vanderlei, quando comprovado o aumento nos custos do frete é possível solicitar atualização dos valores repassados, mas o reajuste só pode ser feito a partir do momento em que o pedido é protocolado na prefeitura. E, no caso das cooperativas da região de Sorocaba, o repasse demorou a ser atualizado porque o pedido demorou a ser feito e, quando realizado, foi apresentado sem todos os documentos exigidos, o que prorrogou a demora. Ainda assim, quando o repasse começou a ser feito, já era período de férias, quando quase não há entregas, mantendo a situação de baixa remuneração por mais tempo.

A desatualização da tabela CONAB e os altos valores do frete fizeram com que todas as cooperativas da região de Sorocaba optassem por não renovar o contrato com São Bernardo do Campo no ano de 2013. Os problemas haviam sido discutidos com a Comissão desde o início do ano de 2012. No entanto, a Comissão entendeu que não seria possível alterar a tabela vigente sem realizar nova chamada pública, preferindo permitir a não renovação da parceria com essas cooperativas.

3.2.3 Ações de Monitoramento e Avaliação

No que diz respeito ao acompanhamento da experiência pela prefeitura de São Bernardo com Campo, a funcionária Cláudia apontou três ações: reuniões periódicas da Comissão para discutir o comportamento das compras da AF e gerir as situações de conflito; a análise de amostras de todos os itens enviados pela agricultura familiar, como também ocorre com os demais fornecedores; e as reuniões individuais com cada um dos fornecedores para discutir o fornecimento e decidir pela renovação ou não do contrato após um ano de entregas.

3.2.3.1 Implementação

Os funcionários Vanessa e Vanderlei indicaram que houve um forte apoio do prefeito do município, ou seja, um interesse da gestão de que fossem adquiridos alimentos dos agricultores familiares. Luiz Marinho é prefeito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e estava em seu primeiro ano de mandato quando a Lei 11.947/2009 foi promulgada. Como foi reeleito em 2012, não houve descontinuidade do formato das

compras da agricultura familiar. Vanderlei aponta como confirmação do apoio do prefeito o fato de que, para realizar os contratos com os agricultores familiares logo no primeiro ano de publicação da lei, foi preciso reduzir em 6 milhões um dos contratos que já estava em vigência com outro fornecedor de gêneros alimentícios. Ou seja, o prefeito teve que assumir uma indisposição política de uma redução contratual para prontamente começar a adquirir da agricultura familiar.

Para garantir o pagamento das organizações de agricultores familiares em dia, a prefeitura de São Bernardo do Campo cobre os pagamentos com o orçamento do próprio tesouro se há atraso nos repasses do FNDE.

Hoje, tais contratos com grandes produtores ou distribuidores de gêneros alimentícios contribuem para evitar problemas no caso de eventuais ausências de entregas da agricultura familiar, mais sensível a mudanças climáticas, especialmente no caso das frutas e hortaliças, que não podem ser estocados.

No início da implementação da experiência, houve certa relutância das merendeiras das escolas do município na aceitação dos produtos da agricultura familiar, pois nem todos atendiam aos padrões aos quais elas estavam acostumadas quando as compras eram feitas exclusivamente de atacadistas. Alguns produtos oriundos da agricultura familiar são entregues em tamanhos diferentes uns dos outros, o que dificulta seu manejo e preparo. Para solucionar essa questão, a prefeitura fez uma ação de sensibilização inicial, sorteando 70 funcionárias dentre as merendeiras das escolas do município para participarem de um conjunto de excursões que as levou para conhecer uma das cooperativas de agricultura familiar, ajudando-as a compreender e a se sensibilizar com as dificuldades e fragilidades institucionais dos pequenos produtores. Além disso, a experiência serviu para que “os agricultores puderam ouvir diretamente das cozinheiras queixas e sugestões sobre como os produtos devem ser entregues” (p. 86).

De acordo com Vanderlei, duas vezes por ano, durante as formações realizadas com os funcionários das escolas, continua a haver sorteio de um grupo de cerca de 5 a 10 merendeiras por vez, para visitas nas cooperativas de agricultura familiar. E, de acordo com Vanessa, a questão da agricultura familiar sempre é reforçada nas formações, através de palestras de membros das organizações de agricultores familiares e da apresentação de vídeos elaborados nas visitas às sedes das organizações.

Outro aspecto que foi transformado no decorrer das chamadas públicas foi a vigência dos contratos, pois, no primeiro ano, a chamada foi feita para o período de um

ano, mas os agricultores reclamaram que o período era uma garantia muito curta para a realização dos investimentos que teriam que fazer para atender às demandas da prefeitura, de modo que, já no ano seguinte, a chamada foi feita com possibilidade de duas renovações, ou seja, caso permaneça o interesse por parte tanto da prefeitura quanto das cooperativas, o contrato é automaticamente renovado. Caso não haja o interesse, é feita nova chamada pública.

Chaim e Belik (2012) afirmam que fez diferença para a conquista da contratação desse alto montante dos recursos do PNAE de agricultores familiares o fato da prefeitura de São Bernardo do Campo ter adotado uma postura de diálogo para com os agricultores, de modo que os conflitos fossem negociados em busca da melhor solução, evitando assim que fossem aplicadas sanções contra os agricultores. No entanto, parte das organizações de AF entrevistadas afirmam que essa postura de diálogo se enfraqueceu no decorrer das vendas, especialmente após 2011. Em entrevista, o funcionário Vanderlei admitiu que atualmente são dadas as mesmas sanções para as cooperativas de agricultores familiares que para os demais fornecedores.

Parte dos entrevistados apontou a saída do funcionário Tadeu como um fator decisivo para a complicação na resolução dos conflitos. Este funcionário foi apontado como alguém que se esforçava para que os conflitos fossem resolvidos de modo a beneficiar ambas as partes, mas após a sua saída, os cooperados têm a impressão de que a resolução dos problemas passou a ser mais difícil. O funcionário Tadeu teve um papel importante na criação da Comissão, mas em seguida foi contratado pelo Governo Federal, deixando a prefeitura.

Ademais, as entrevistas com os funcionários da DAE possibilitam inferir que há outro fator explicativo a ser considerado nas alterações de tratamento com os agricultores familiares: o desgaste. Ter que lidar com uma quantidade tão diversificada de fornecedores, reclamações constantes das merendeiras sobre o padrão dos produtos entregues por diferentes fontes, com a governança das questões relativas às tabelas de preços e com as referentes à fragilidade administrativa das organizações de agricultores familiares no decorrer destes quase quatro anos de experiência parece ter comprometido a disposição dos membros da Diretoria de Alimentação Escolar de favorecer a agricultura familiar.

As entrevistas e as análises realizadas durante as pesquisas de campo permitem inferir que grande parte do empenho dos funcionários em beneficiar os agricultores familiares é fruto da sensibilização com as condições de vida e de trabalho dos

agricultores familiares, gerada pelas visitas às sedes das organizações e à visita às propriedades de agricultores para certificar a produção, capacitar e gerir conflitos junto às organizações. Esse contato direto com a vida dos atores beneficiados, e a noção de que sua atuação teria impactos diretos sobre a vida dessas pessoas é apontada por todos os funcionários como uma motivação muito importante. No entanto, a rotina administrativa e o acúmulo de conflitos e desgastes parecem ter comprometido a disposição em contribuir com as organizações de agricultores familiares.

De fato, todos concordam que houve uma significativa evolução na capacidade administrativa, produtiva, logística e de vários outros aspectos das organizações beneficiadas. No entanto, a implementação da experiência e o fortalecimento das organizações ainda são muito recentes para esperar que as organizações de agricultores familiares tenham condições de gerenciar as questões da venda por conta própria, como fazem os fornecedores tradicionais. Quaisquer problemas não afetam apenas o percentual de lucro de determinada empresa, mas a renda cotidiana de diversas famílias.

Parece haver a necessidade de reforçar a condição de beneficiário dos agricultores familiares nessa política de compras, evitando que esses atores venham a ser tratados apenas como fornecedores que entregam a preços mais baixos. Caso contrário, todo o avanço realizado até o presente momento corre um risco latente.

3.2.2.3. Resultados da Implementação

De acordo com os membros da Divisão de Alimentação Escolar entrevistados, na primeira chamada pública havia uma desconfiança por parte dos agricultores de venderem para a prefeitura. Eles não acreditavam que a prefeitura faria os pagamentos corretamente e desconfiavam que seria muito difícil atender a todas as demandas que a burocracia estatal costuma impor. No entanto, com o passar do tempo, ao ver a quantidade de aquisições que os governos municipais vieram a fazer, os agricultores passaram a se adaptar para vender para as prefeituras, tanto administrativamente, quanto em quantidade e qualidade de produção, de modo que, atualmente, a oferta de cooperativas interessadas em vender para as prefeituras é maior e a qualidade dos produtos por elas oferecida é tão alta quanto a dos grandes fornecedores dos gêneros alimentícios.

Como exposto, o volume de compras da agricultura familiar em São Bernardo do Campo é bastante alto e o município só pode adquirir de organizações com DAP Jurídica. Para os membros da Divisão de Alimentação Escolar, essa regra é importante porque as questões referentes ao frete e às embalagens, assim como à organização do limite de 9 mil reais por ano, que passou em 2013 para 20 mil reais, de cada agricultor, são mais facilmente administradas quando se lida diretamente com as cooperativas.

Ainda assim, em alguns casos, não é possível inserir itens para a contratação da agricultura familiar porque eles não conseguem produzir dentro do preço tabelado, e a prefeitura não paga valores mais altos que suas previsões de mercado para não ter problemas com os Tribunais de Contas, tanto do Estado (TCE) quanto da União (TCU), que fazem análises periódicas dos processos.

Algo que chamou atenção na análise dos primeiros contratos da agricultores familiares em 2010 foi o fato de o setor jurídico só dar parecer positivo à contratação da Agricultura Familiar porque ao invés de cobrar 15% de acréscimo sobre o valor tabelado, naquele ano, as organizações de AF cobraram 10%, o que dava vantagem monetária para o município e, de acordo com setor jurídico, justificaria a prática.

Questionei os funcionários Vanessa e Vanderlei a respeito desta prática, pois a 11.947/2009 exige que sejam praticados preços não inferiores aos de mercado. Vender a um preço menor que o dos fornecedores anteriores não deveria ser um pressuposto para legitimar a prática. No entanto, os entrevistados afirmaram que o setor jurídico, por uma diretriz que parece sofrer influência dos órgãos responsáveis pela fiscalização como a Controladoria e o Tribunal de Contas, concordam que a agricultura familiar venda a preços iguais aos dos atacadistas, porque sob sua perspectiva, com a eliminação dos atravessadores os agricultores familiares já estariam tendo uma renda maior na compra direta e poderiam oferecer melhores preços. Esse ponto de vista é compartilhado pelos membros da Comissão entrevistados e o fato de a agricultura familiar vender a preços menores parece ser decisivo na escolha da contratação de organizações de AF, pois com preços menores a Divisão de Alimentação Escolar consegue tornar o cardápio mais diversificado e, por vezes, adquirir itens mais caros.

No entanto, a hipótese de que as organização de agricultores familiares sempre serão capazes de entregar a preços menores que os dos fornecedores tradicionais nem sempre encontra respaldo na realidade. Os agricultores entrevistados têm custos com a manutenção da organização cooperativa e transporte das propriedades até a sede da cooperativa, além de não possuírem as mesmas escalas das grandes atacadistas e,

portanto, afirmam já ter dificuldade para conseguir praticar os mesmos preços que os de mercado.

Por outro lado, há produtos da agricultura familiar que de fato conseguem vender a preços menores que os de mercado, como no caso de alguns itens orgânicos, pois, em certos casos, o produto orgânico da agricultura familiar chega a sair mais barato que os produtos não orgânicos dos fornecedores tradicionais, como aconteceu no caso do arroz orgânico fornecido pela cooperativa COOTAP. Nesse caso, além de um ganho em qualidade nos alimentos recebidos para a merenda escolar, há a promoção da compra de produções orgânicas, que não utilizam agrotóxicos químicos e que acabam por gerar menores impactos ambientais e menores riscos à saúde dos alunos do município.

Ainda que, pela escala, a cooperativa cobre pelo produto orgânico o mesmo que é cobrado pelo que utiliza agrotóxicos, a COOTAP poderia cobrar até 30% a mais do que o preço de mercado, de acordo com todas as resoluções do FNDE. No entanto, nenhuma das demais cooperativas entrevistadas entrega produtos orgânicos. Quando questionadas, as organizações entrevistadas afirmaram que não possuem condições técnicas e financeiras para esta produção. E ainda que possuíssem, afirmaram que suas produções estão cercadas por monoculturas como a cana de açúcar, eucalipto e soja, e que os fazendeiros destas produções fazem o manejo do agrotóxico em aviões. Indiretamente, seus produtos são afetados através do carregamento desses agrotóxicos pelo vento, ou por contaminação da água, o que desestimula a tentativa de produções orgânicas, já que os seus produtos não conseguiriam ser certificados por conta da contaminação indireta, sem que fossem feitos altos investimentos.

Como a prefeitura de São Bernardo do Campo conseguiu se estruturar para atender às exigências do FNDE já no primeiro ano de implementação da lei, diversas outras prefeituras entraram em contato para seguir seu modelo de chamadas públicas, seu edital e projeto, a exemplo das prefeituras das cidades de Piracicaba, Bertioga, Santos, Campinas, Santo André, Diadema e São Caetano do Sul.

3.2.2.4. Impactos para a Prefeitura

As entrevistas com os membros da Divisão de Alimentação Escolar e a análise dos processos administrativos demonstraram que as compras feitas dos agricultores familiares são contratadas a um preço menor do que o praticado em licitação. Com a

redução dos custos as responsáveis pela elaboração do cardápio têm condição de aumentar os itens do cardápio ou de comprar produtos mais caros, como uvas e carnes.

A redução nos custos com a compra da agricultura familiar significa que a apropriação realizada pelos atravessadores prejudicava tanto os agricultores quanto a prefeitura, e que a compra direta tem condições de reduzir esta apropriação beneficiando ambos os grupos.

De acordo com a Secretária de Educação e Cultura, Cleuza, as compras da agricultura familiar associadas às transformações no cardápio do município permitiram reduzir a incidência de açúcar, gorduras, conservantes, e alimentos embutidos no cardápio da merenda escolar do município. Atualmente, nenhuma das bebidas oferecidas aos alunos (sucos, leite, etc...) contém açúcar. O fato de a qualidade das frutas e verduras ter melhorado também colaborou para que os alunos consumissem mais estes produtos.

As análises apresentadas pela parceria com a Secretaria de Saúde demonstram que esta nova composição do cardápio trouxe resultados como a redução da obesidade, da desnutrição e de caries nos alunos atendidos pela merenda escolar. A secretária Cleuza afirma que estes resultados na saúde física e na diversificação do acesso à alimentação dos alunos têm condições de contribuir para seu desempenho escolar.

De acordo com a supervisora Vanessa, a variedade de produtos disponibilizada pelos agricultores familiares também possibilitou a composição de cardápios mais diversificados, o que, para ela, não tem impactos apenas sobre a saúde nutricional dos educandos, mas também sob o acesso a alimentos que nem sempre estão disponíveis em suas casas, ampliando seus conhecimentos e gostos alimentares.

Atualmente, as cooperativas de agricultores familiares conseguem entregar nos mesmos prazos e com a mesma qualidade que os grandes produtores, pois houve uma estruturação maior por parte da agricultura familiar para realizar as vendas para as prefeituras no decorrer dos anos da experiência. Os membros entrevistados afirmam que há uma intensificação do trabalho, pois precisam lidar com uma quantidade muito maior de fornecedores. No entanto, afirmam que os problemas que enfrentaram com os fornecedores da agricultura familiar não foram maiores do que os que costumam ocorrer com os fornecedores tradicionais.

Esse cenário motivou a comissão a incluir novos itens da agricultura familiar no cardápio na chamada pública que aconteceu em 2013: o peixe e o suco de uva branca.

Ainda assim, como exposto, a prefeitura de SBC mantém contratos dos itens entregues pelas organizações de AF com fornecedores tradicionais porque nem sempre há a mesma padronização dos produtos hortifrúti e a produção das organizações de AF é mais sensível a mudanças climáticas e sazonalidade pela pequena escala.

3.2.2.5. Impactos para os Atores Beneficiados

3.2.2.5.1 Principais pontos positivos

Todas as organizações de AF entrevistadas consideraram positiva a possibilidade de venda para as prefeituras através do PNAE. Para elas, a existência de um contrato contendo uma quantidade a ser entregue por ano é o maior atrativo, seguido pela maior garantia de receber todos os pagamentos.

Antes de vender para o PAA e PNAE, essas organizações, ou seus agricultores individuais, não tinham como estimar uma quantidade fixa de produção, já que seus clientes (feiras e atravessadores) não são constantes. Além disso, todas as cooperativas afirmam que os atravessadores deixavam de pagar por parte significativa dos produtos adquiridos. Sendo assim, sem garantia de quantidade a vender ou do pagamento dos produtos vendidos, os agricultores tinham que manter uma produção baixa, para evitar altos prejuízos, e não conseguiam realizar investimentos em suas produções.

O incentivo à organização no modelo cooperativo presente tanto no PAA quanto no PNAE é visto como mais um avanço. Os agricultores entrevistados afirmaram que não seriam capazes de vender na escala que vendem hoje isoladamente, pois a existência da cooperativa reduz a burocracia com a qual cada agricultor tem que lidar individualmente, aumenta a possibilidade de conseguir novos compradores e reduz os riscos individuais de venda.

Os agricultores entrevistados também identificaram uma melhoria na qualidade de sua produção depois que passaram a entregar para o PNAE, pois as cooperativas que antes vendiam seus produtos sem nenhuma alteração, tiveram que passar a fazer uma lavagem prévia, triagem e embalagem de seus produtos, de modo a se adequar às exigências da merenda escolar. Todas as cooperativas entrevistadas veem esse processo de mudança como positivo.

No que diz respeito à variação nas condições de renda, nem todas as cooperativas apontam que houve aumento percentual em relação aos valores que eram

pagos pelos compradores anteriores. Para a COPAD e a COMAFRE, os preços continuam os mesmos, tendo em vista a desatualização da tabela CONAB. Já para a APREN e a COAF, a renda tem aumentado significativamente em comparação com aquilo que era repassado pelos atravessadores. Ainda que não haja consenso sobre o preço pago pelos produtos, todos concordam que as quantidades produzidas aumentaram com o planejamento de venda para a prefeitura, o que elevou a renda dos agricultores.

Karine, da COOPAFARGA, explicou que a produção de banana é inconstante durante o ano, o que fazia com que os agricultores tivessem uma oscilação de renda muito grande. Por isso, a cooperativa estruturou seu orçamento para conseguir fazer um repasse constante para os cooperados, de modo que a renda maior nos períodos de escassez da banana, quando os preços são maiores, é acumulada para manter a renda constante ao longo do ano.

Quando vendiam individualmente e mesmo quando se organizaram em organizações para vender para o PAA, os agricultores entrevistados afirmam que não tinham que lidar com muitas atividades administrativas, financeiras e logísticas. No entanto, para se adequarem às regras das chamadas públicas e aos processos de entrega dos produtos e de recebimento dos rendimentos com diferentes prefeituras, todas as organizações de AF entrevistadas tiveram que aumentar sua capacidade organizacional. Tiveram que capacitar membros ou contratar pessoas para lidar com as questões administrativas, e realizar um aprendizado constante sobre regras e procedimentos que são alteradas constantemente.

Os membros de todas as cooperativas e associações que entrevistei sabem de cor as regras para venda com o governo, os gargalos, e os pontos a melhorar. Também é possível perceber um crescente empoderamento e uma postura de busca por melhorias constantes para as condições de vida dos membros de suas organizações.

Em algumas cooperativas entrevistadas, foi possível observar uma grande capacidade de investimento, especialmente nas cooperativas contempladas com o Projeto Microbacias²⁶: COAF e COOPAFARGA. Na COAF, com as oportunidades de vender para o governo, os produtores têm buscado diversificar a produção dentro de cada propriedade: além da laranja e dos produtos de hortifrúti, têm tentado instalar tanques para a produção de peixes. A cooperativa também está se organizando para

²⁶ O Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias é uma ação do Governo do Estado de São Paulo que seleciona organizações da agricultura familiar, financiando a execução de projetos.

adquirir um espaço próprio, e deixar de alugar os três espaços que utiliza na cidade de Bebedouro para distribuição dos produtos, administração das cooperativas e para o funcionamento de sua loja.

Na COOPAFARGA, o crescimento da demanda e da renda já levaram a cooperativa a comprar um espaço próprio onde foi construído o escritório, duas câmaras de climatização e um espaço para processamento.

Todas as cooperativas entrevistadas já possuem uma sede administrativa, pelo menos um caminhão próprio e membros dedicados exclusivamente às atividades administrativas cotidianas. Sob o ponto de vista dos atores entrevistados, a capacidade de investimento de cada agricultor, assim como das organizações como um todo, foram ampliadas por conta da venda para os programas de compra direta.

Outro fator positivo foi a decisão adotada por cooperativas da região de Sorocaba de agregarem-se em uma cooperativa de segunda geração para resolver questões de escala, como a redução de múltiplos gastos administrativos e contábeis, a possibilidade de adquirir insumos em escala, e o maior facilidade de buscar investimentos, e o aumento da segurança para buscar novos vendedores, uma vez que o aumento do número de agricultores reduz o risco de escassez de determinado produto.

3.2.2.5.2 Principais problemas

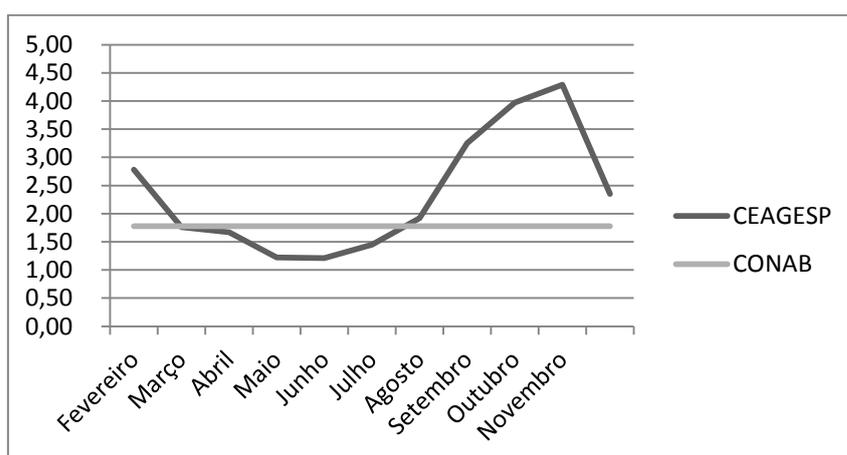
Tabelas de preços para produtos de hortifrúti

Não foi possível encontrar todos os valores de referência no CONAB e no CEAGESP para todos os itens adquiridos da agricultura familiar em SBC. No entanto, a Divisão de Alimentação Escolar forneceu as tabelas CONAB e CEAGESP do ano de 2012 que ainda tinha disponíveis. Como as informações da Tabela CEAGESP não estavam completas, só foi possível comparar os preços entre as duas tabelas de três produtos, a Tangerian Pockan, a Alface Crespa e a Abobrinha Italiana. A Tabela abaixo mostra como a oscilação da tabela CEAGESP costuma variar a níveis por vezes muitos superiores e, por outras, ligeiramente inferiores, aos da Tabela CONAB. Ainda assim, a média anual dos valores de referência da tabela CEAGESP superaram nos três casos o valor estabelecido na tabela CONAB.

Tabela 8 - Comparação das tabelas de preço CONA e CEAGESP em 2012

Ítem	Tangerina		Abobrinha		Alface	
	CEAGESP	CONAB	CEAGESP	CONAB	CEAGESP	CONAB
Janeiro	-	1,78	0,87	1,12	0,96	1,53
Fevereiro	2,78	1,78	0,75	1,12	1,19	1,53
Março	1,76	1,78	0,95	1,12	1,24	1,53
Abril	1,67	1,78	1,22	1,12	1,21	1,53
Maiο	1,22	1,78	1,80	1,12	2,48	1,53
Junho	1,21	1,78	1,52	1,12	3,35	1,53
Julho	1,45	1,78	1,14	1,12	3,12	1,53
Agosto	1,92	1,78	1,03	1,12	1,86	1,53
Setembro	3,25	1,78	1,49	1,12	1,18	1,53
Outubro	3,97	1,78	1,45	1,12	1,26	1,53
Novembro	4,29	1,78	1,21	1,12	1,41	1,53
Dezembro	-	1,78	1,01	1,12	1,67	1,53
Média	2,35	1,78	1,20	1,12	1,74	1,53

Os gráficos a seguir, constituídos a partir dos dados da tabela, ilustram os períodos de baixa na safra nos quais o valor de mercado é tão mais vantajoso que acaba sendo preferível para os membros das cooperativas entregarem para atravessadores ao invés de manterem o contrato. Do mesmo modo, é possível perceber os períodos de safra nos quais o preço fixo da tabela CONAB superou o preço de mercado representado na Tabela CEAGESP.

**Figura 2 - Valores da Tangerina Pokcan em 2012**

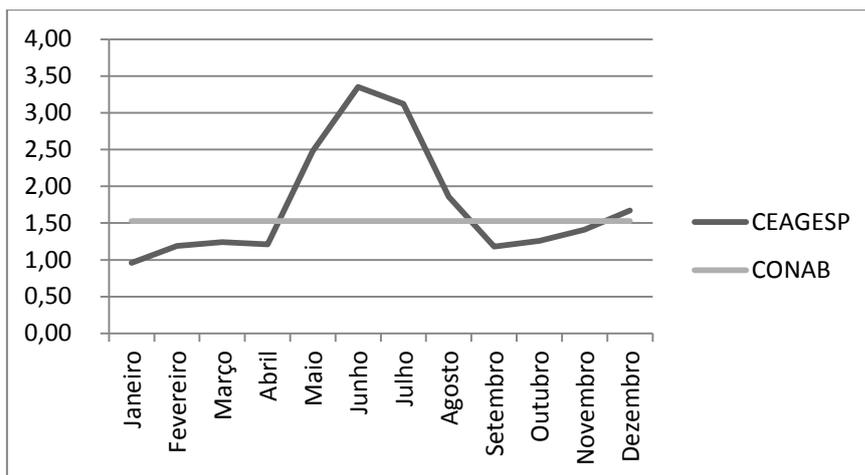


Figura 3 - Valores da Alface Crespa em 2012

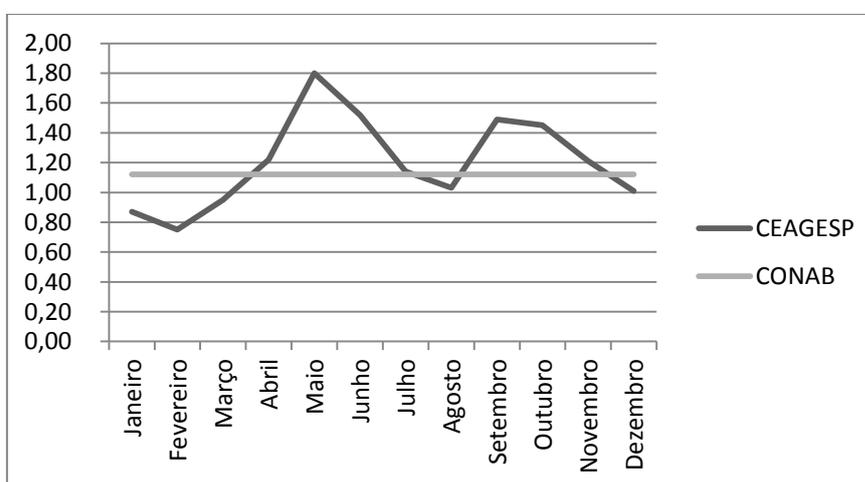


Figura 4 - Valores da Abobrinha Italiana em 2012

A solução adotada pela Comissão nas chamadas públicas em 2013 foi retomar o uso da tabela CEAGESP. Em 2014, os membros da Comissão optaram por incluir a possibilidade de realizar repasses até 20% ao valor estabelecido na tabela nos períodos de escassez, desde que consigam comprovar que os preços do mercado são proporcionalmente superiores aos da tabela adotada. Ainda que seja uma tentativa de resolver o conflito, essa talvez não seja a melhor opção, já que a tabela CEAGESP costuma acompanhar as altas de preço. Além disso, a análise da experiência entre 2009 e 2013 mostrou que as organizações de agricultores familiares têm dificuldade para solicitar aumentos no preço de referência, já que nem sempre suas justificativas são

consideradas suficientes e a resposta às solicitações demora a ponto de não conseguirem ser atendidas.

A sugestão feitas por parte dos representantes das organizações entrevistadas, de adotar uma combinação entre as duas tabelas, de modo a acompanhar os períodos de escassez e não pagar preços muito baixos nos períodos de safra, parece a melhor solução para que os produtores sempre entreguem o acordado, evitando prejuízos para as organizações de agricultores familiares independentemente do período do ano.

Expectativas de produção

No município estudado, as quantidades de compras realizadas para a merenda escolar nem sempre correspondem com as quantidades firmadas nos contratos com seus fornecedores. Há casos em que o produto contratado não tem aceitabilidade por parte dos estudantes e deixa de ser comprado. Há casos em que a demanda real dos alunos não corresponde com a demanda planejada, podem ser inauguradas novas escolas ou algumas podem ser encerradas. Por fim, ainda há casos em que há redução no orçamento do município, o que faz com o cardápio precise ser remanejado, eliminando ou substituindo os itens mais custosos. Ou seja, existem diferentes motivos que podem contribuir para que as quantidades contratadas não correspondam com as quantidades efetivamente adquiridas, havendo casos em que há redução e outras em que há aumento da quantidade demandada.

Quando há reduções, elas são impostas a todos os fornecedores, inclusive às organizações de agricultura familiar. Todos os membros da Comissão entrevistados afirmaram que esta é uma situação comum nos contratos de fornecimento da merenda e sustentam que as organizações de agricultores familiares precisam estar preparadas para essas situações. No entanto, as entrevistas com as organizações de AF demonstraram que não havia este preparo: elas esperavam vender para a prefeitura tudo aquilo que estava estipulado em contrato e não foi feita uma sensibilização para as possibilidades de redução de contrato. Ao contrário dos fornecedores tradicionais, as organizações de AF não conheciam o ritmo de compras das prefeituras, basearam-se no que estava descrito na Lei 11.947/2009 e no contrato.

A tabela abaixo apresenta a diferença entre a expectativa de venda e a venda efetiva dos agricultores familiares. A primeira linha mostra o total dos valores

anualmente acordados em contrato com as organizações de agricultura familiar. Como é possível observar, no ano de 2011 o valor dos contratos teve uma grande elevação, pois havia mais cooperativas legalmente aptas para realizar o fornecimento, e a capacidade de entrega das cooperativas foi considerada alta. No entanto, na renovação das chamadas públicas em 2012 e 2013, os valores contratados caem significativamente. Essas reduções estão baseadas principalmente em supressões de contratos

Tabela 9 - Diferença entre valores Contratados e valores empenhados

Ano	2010	2011	2012	2013
Contratado	2.095.828,20	8.873.875,76	7.694.688,75	5.870.183,13
Informado/Empenhado (frete e despesas)	1.642.059,06	4.706.686,39	5.807.615,44	5.241.425,20
Repasse PNAE	5.846.213,20	5.444.820,00	6.661.356,00	6.057.459,20

Fonte: Secretaria de Educação e Cultura da Prefeitura de São Bernardo do Campo e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

A segunda coluna apresenta os valores empenhados no limite de cada ano para a agricultura familiar. Fica claro que o volume total adquirido é inferior ao que havia sido contratado. Cabe explicar que os contratos foram iniciados, em sua maioria, no mês de maio, portanto sua execução seria levada a cabo até maio do ano seguinte. A prefeitura de SBC só disponibilizou o valor total empenhado em cada ano. Ou seja, o ano de empenho não corresponde ao ano contratado. Mas como a tabela mostra, os valores que deixaram de ser adquiridos em um exercício, não são proporcionalmente compensados no exercício seguinte. O empenho é sempre inferior ao contratado.

Os representantes da COMAFRE aprontaram que poderia haver um planejamento melhor por parte da PSBC no que diz respeito às quantidades e aos itens que são solicitados às organizações de AF. Nos casos em que foi solicitada uma quantidade inferior ao que estava contratado, tanto a COMAFRE quanto a COPAD afirmaram que acabaram por produzir mais do que efetivamente foi comprado e que não houve possibilidade de realocar todos os produtos excedentes para outros compradores. Parte destes produtos tiveram que ser destruídos por falta de consumidores. Essa situação levou parte dos cooperados a se indispor com as vendas para a prefeitura.

Nos casos em que os produtos não foram solicitados por rejeição das crianças ao produto, como a COPAD afirmou ter acontecido com a berinjela, as cooperativas acreditam que seria possível haver um incentivo maior para que estes produtos fossem

consumidos pelos alunos, através de alterações no modo do preparo. Ou então afirmam que estes produtos não deveriam ser contratados, pois os produtores que ficaram responsáveis por aquele produto acabam por não ter para onde entregar e ter que arcar sozinhos com os prejuízos.

Na COPAFAPS, houve um conjunto de pedidos que não respeitou a safra estipulada no contrato. A prefeitura pediu a quantidade presente no contrato, mas realizou o pedido no decorrer de seis meses, quando a sazonalidade do produto era de apenas dois meses. Como os produtos não eram estocáveis, parte da produção foi perdida, o que prejudicou os agricultores que produziram aquele produto.

Neste ponto, é necessário lembrar que cada cooperado só pode vender uma quantidade limitada por ano. Nos casos em que uma organização da AF é selecionada pela chamada pública para fornecer distintos produtos, como aconteceu em São Bernardo do Campo com todos os itens de hortifrúti, as cooperativas se reúnem para deliberar quais itens cada membro irá entregar, pois não faz sentido em termos logísticos que todos os membros produzam todos os itens. Sendo assim, quando um dos produtos da lista não é solicitado aqueles cooperados responsáveis pela entrega de determinado item são prejudicados e têm que esperar alguns meses até que a cooperativa consiga refazer o planejamento da produção.

Para as cooperativas é muito difícil lidar com a redução de contratos. As reduções os afetam com muito mais intensidade do que afetariam os fornecedores tradicionais porque as organizações de AF estão realizando produções exclusivamente para atender contratos com as prefeituras. Além disso, quando o limite anual por cooperado é atingido, a cooperativa deixa de participar de chamadas novas, mas se os pedidos não são feitos, o limite anual por fornecedor é subutilizado, o que é muito grave para a dinâmica das cooperativas de agricultura familiar entrevistadas, pois os agricultores deixam de receber o máximo possível de renda prevista no programa.

Além disso, foram feitos alguns pedidos que não justificariam o esforço nem o custo de seu envio, a exemplo de um pedido de 20 pés de alface para a COMAFRE e de 15 maracujás para a COPAD. De fato, estes pedidos não justificariam a logística de entrega sequer na etapa “A”, quando são retirados de cada propriedade para serem entregues na sede da cooperativa.

Período de realização das chamadas públicas

Para todas as organizações de AF entrevistadas, as chamadas públicas deveriam ser realizadas até, no máximo, o mês de novembro, para que elas pudessem no decorrer do período de férias se organizar para entregar no ano seguinte. Quando as chamadas são realizadas no decorrer do ano, as cooperativas são obrigadas a entregar o que têm disponível e não podem se planejar.

Francisco, da APRREN, lembra que os produtos agrícolas levam em média de 30 a 60 dias para estarem prontos para a colheita e entrega. Sendo assim, quando as chamadas são feitas no decorrer do ano, para início de entrega imediato, os produtores não tiveram tempo de planejar sua produção de forma adequada, pois, como não têm certeza se serão selecionados pela chamada pública, não têm como iniciar sua produção. Algumas das cooperativas entrevistadas afirmaram que as entregas só foram feitas no início dos contratos porque as cooperativas e associações têm outros projetos em andamento, geralmente o de doação simultânea do PAA, o que permitiu que tivessem alguns produtos à disposição. Mas, se tivessem maior tempo para planejamento, poderiam eliminar gastos com insumos e logística.

Odair, da COPAFARGA, ressaltou que muitas prefeituras avisam que haverá uma chamada, mas demoram muito para realizá-la. Essa expectativa, que é repassada para todos os cooperados, acaba gerando uma grande frustração. E, de acordo com o relato da funcionária Vanessa, há casos em que prefeituras realizam as chamadas públicas, e anunciam as organizações selecionadas, mas não efetivam as compras no decorrer do período estipulado, o que faz com as DAPs que foram comprometidas com aquela chamada públicas fiquem impedidas de ser utilizadas.

Burocracia

Alguns aspectos da burocracia são vistos como exagerados ou desnecessários por parte das organizações entrevistadas. Antes de lidar com as vendas para o PNAE as organizações praticamente não tinham que lidar com exigências burocráticas, e para elas está sendo difícil se adaptar todas elas.

O setor jurídico da prefeitura de São Bernardo do Campo foi apontado por diversos entrevistados como um problema. E a reclamação sobre o excesso de

solicitações e entraves causados pela postura do setor jurídico encontrou respaldo na análise dos processos administrativos. No primeiro processo de chamada pública, por exemplo, o setor jurídico sugeriu, de forma facultativa, a solicitação da Certidão de Tributos Municipais na chamada pública, além da série de documentos exigidos pelo FNDE para que as organizações de AF se cadastrassem na chamada pública. Como foi discutido anteriormente, as organizações sequer conseguiam atender às demandas do FNDE. E como todas as interessadas têm sede fora do município, a solicitação do documento não faria sentido. Por isso, a Comissão decidiu não incluir o documento para não "limitar o potencial [de] participação no processo de chamamento".

Outro aspecto da análise dos contratos que colaborou com a confirmação da perspectiva dos agricultores de que o setor jurídico da prefeitura não se sensibilizou para o projeto diferenciado da contratação da agricultura familiar foi a postura intransigente com relação à atualização dos preços. Quando uma das cooperativas solicitou reajuste de preços por conta do aumento comprovado no valor de seus insumos, o parecer do setor jurídico desaconselhou o aumento, afirmando que ainda que fosse legal, não seria obrigatório.

Cássio, da COAF, sugere que haja um corpo nas prefeituras específico para gerir as compras da agricultura familiar, pois é uma ação que demanda tempo e conhecimento específico e que, se administrada como um procedimento de compras comum, tende a dificultar a venda da agricultura familiar. No caso de SBC, há uma estrutura específica para as compras da AF, mas esta estrutura está subordinada às exigências de outros órgãos da Secretaria de Educação e da prefeitura como um todo.

As entrevistas com as organizações de AF também apontaram dificuldade de superar o modelo de licitação e falta de diálogo e coordenação entre os órgãos da prefeitura. Em reuniões marcadas para a solução de conflitos, por exemplo, nem todos os funcionários necessários para a governança da situação comparecem.

Modelo de Compras

Como foi apontado na caracterização da experiência, as organizações de AF afirmam que a prefeitura de São Bernardo do Campo ainda não conseguiu avançar para além do paradigma da licitação, pois nas chamadas públicas ainda vencem as cooperativas que apresentam o menor preço. Além disso, para as cooperativas as chamadas públicas não deveriam realizar concorrência, pois isso as leva a oferecer

preços muito baixos, que acaba por não cobrir os custos se surgir qualquer problema no fornecimento, o que contradiz os objetivos de fortalecimento da agricultura familiar que motivam seu favorecimento através da Lei 11.947/2009.

Renovação de contratos

A renovação do contrato é vista pelos membros das organizações de AF entrevistados como uma redução de burocracia muito positiva, pois não é necessário cumprir com todos os procedimentos das chamadas públicas, e a capacidade de planejamento para a realização de investimentos aumenta. No entanto, Cássio da COAF alerta para os perigos da renovação do ponto de vista do interesse público, afirmando que as renovações só devem ser realizadas sob o aval do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, pois corre-se o risco de que as cooperativas deixem de entregar na qualidade esperada, ou que a diversidade de cooperativas que participam das chamadas públicas seja reduzida.

No entanto, na experiência estudada não houve nenhum caso em que as organizações de AF não fossem autorizadas a renovar os contratos por problemas em suas entregas ou na qualidade de seus produtos. Em todos os contratos não renovados, as organizações de AF optaram por não renovar a entrega dos produtos por se sentirem prejudicadas pelos preços contratados ou por negativas de alterações por parte da prefeitura de São Bernardo do Campo.

Em fevereiro de 2012, representantes das cooperativas de Sorocaba se reuniram com a Comissão para tratar do descompasso da tabela CONAB em relação às altas nos preços representada na tabela CEAGESP, assim como solicitar que os pedidos fossem feitos com uma antecedência maior para que eles pudessem se planejar para a entrega. No entanto, como não foi autorizada a atualização de preços sem que fosse realizada uma nova chamada pública, a COOPGUAÇU, a COPAD, a COMAFRE e a COOPAS não renovaram o contrato em abril de 2013 por considerar que os preços praticados pela CONAB não refletiam seus custos e impossibilitavam a remuneração do frete.

No entanto, como a chamada pública de 2013 ainda utilizava o preço como critério de desempate, a APREN, localizada significativamente mais distantes de São Bernardo do Campo que as cooperativas da região de Sorocaba, ofereceu um percentual de frete menor e “venceu” a chamada pública. Nesse caso, perdeu-se todo o processo de adequação dos produtos e logística de entrega que havia sido construído com as cooperativas da região de Sorocaba. Em uma das visitas à Divisão de Alimentação

Escolar para análise dos processos, constatei uma crise de ajuste da qualidade dos itens entregues entre a APREN e os membros da Comissão.

Já a COAPAR não renovou o contrato já em 2012 pelo "fato da tabela CONAB não estar acompanhando a alta dos preços dos derivados do leite "Commodities", refletindo no aumento dos custos de produção e inviabilizando o fornecimento do produto bebida láctea". Não houve autorização para alteração na tabela de preços.

Também em fevereiro de 2012, a Associação 16 de Maio e a Associação Bairro do Morro se transformaram em cooperativas, mantendo os mesmos membros e as mesmas DAPs. Na ocasião, as então cooperativas solicitaram transferência dos contratos das associações para as cooperativas. No entanto, essa transferência não foi autorizada pelo Departamento Jurídico da prefeitura de São Bernardo do Campo. A Comissão sugeriu que as cooperativas mantivessem a figura jurídica das associações até o final do contrato. No entanto, como as cooperativas não estavam dispostas a assumir duplos custos administrativos e contábeis, tampouco a duplicar as responsabilidades de sua gestão, optaram por encerrar o contrato.

Já a COOPAFI, não pode renovar a entrega do macarrão, porque a prefeitura se recusou a aceitar o pedido de atualização do preço que havia sido estabelecido no projeto de venda. Para conseguir entregar dentro do preço contratado, a COOPAFI estava entregando produtos de uma qualidade que era questionada pelas merendeiras. Para adequar seu produto, a cooperativa passou a utilizar novos insumos, mais caros. Por isto fez a solicitação de que a remuneração pelo quilo do macarrão passasse de R\$ 3,15 para R\$3,50. A COOPAFI enviou demonstrativo de todos os custos e da melhoria da qualidade do produto. No entanto, a prefeitura de SBC possuía uma licitação de macarrão no valor de 3,35 e alegou que não seria possível repassar um aumento que superasse este valor, porque uma das referências estabelecidas pela lei 11.947 indica o valor dos contratos vigentes como referência para estabelecer o limite de preços.

Esta interpretação não necessariamente é a única. A prefeitura de SBC utiliza os parâmetros da Lei 8.666/1993 para realizar aditamentos ou supressões de até 25% para todos seus contratos, inclusive os da agricultura familiar. Não faria sentido para a cooperativa manter indefinidamente um valor estipulado em um contrato assinado há dois anos. Tendo em vista o padrão estipulado pela 8.666/93 a COOPAFI poderia aumentar o preço para até 3,93. Limitar a possibilidade de aumento ao estabelecido em outro contrato em vigência é um interpretação possível, mas não necessariamente a única.

A interpretação deste trabalho sobre a 11.947/2009 é de que a comparação com valores de contratos vigentes é apenas uma das opções de cotação de preços para a agricultura familiar. Nesse caso, a crença de que os valores praticados pela agricultura familiar teriam que ser inferiores aos praticados pelos fornecedores tradicionais parece ter sido o fator mais determinante na não renovação do contrato.

Padrões dos produtos

A prefeitura exige que os produtos sejam entregues em determinado padrão de tamanho e peso. Quando as cooperativas não atendem a esta exigência, seu fornecimento é reclassificado e a remuneração fornecida é menor. Para as organizações de AF entrevistadas isto é um problema porque há casos em que agricultores diferentes produzem o mesmo produto e, mesmo quando os produtos vêm do mesmo agricultor, é comum que possuam diferentes tamanhos e pesos. Elaine, vice-presidente da COPAD explicou que os grandes varejistas têm condições de entregar um padrão de produtos porque recebem grandes quantidades, selecionam e dividem os produtos recebidos. Mas que as cooperativas não têm condições de oferecer esta mesma padronização. Para as cooperativas o padrão poderia ser mais abrangente no que diz respeito a cada item entregue, e que a exigência estivesse baseada no peso total dos produtos entregues mais que nas suas características individuais.

3.2.2.6. Outras questões relacionadas as compras do PNAE

3.2.2.6.1 Permanência no Campo

Em todas as cooperativas entrevistadas foi apontado, mesmo não estando previsto nas questões da entrevista, que a maior parte dos cooperados são hoje idosos, ou têm idade próxima dessa faixa etária e que não há interesse por grande parte dos filhos dos agricultores em permanecer no campo. Um dos fatores que todos apontaram para este comportamento é a existência de apenas uma DAP por família, que limita os valores anuais que cada família pode vender para o governo. Para os agricultores, o ideal seria que, a partir de uma certa idade, seus filhos passassem a ter sua própria DAP para terem uma renda individual, o que aumentaria as chances de que permanecessem no campo.

“Os filhos, você sabe como é que é, né? Eles querem o dinheirinho deles. Não tinha por que meu filho ficar aqui. É serviço pra uma, duas pessoas. Se tivesse um projeto só pra ele, daí sim ele não ia ter ido embora”. (Antônio, cooperado da APREN)

Outro fator apontado para este comportamento é o baixo valor social atribuído ao trabalho do campo. Para os agricultores entrevistados, seus filhos não sentem-se profissionais valorizados quando atuam no campo:

“O agricultor nunca teve muito valor, o pessoal do sítio nunca teve muita importância, então eles acham que é melhor ir pra cidade procurar um emprego” (Osvaldo, cooperado da COOPAFARGA).

A auto-estima dos trabalhadores do campo também foi uma questão apontada por diversas vezes. Para lideranças das organizações entrevistadas, a imagem atribuída ao trabalhador rural é muito negativa, chega a ser pejorativa. As condições históricas de vida dessa população também foram muito difíceis. Por isso, parte dos membros jovens das famílias entrevistadas preferem buscar outros trabalhos do que continuar com suas famílias no campo, o que pode indicar a necessidade de trabalhar esse aspecto nas políticas públicas direcionadas à agricultura familiar.

3.2.2.6.2. Necessidade de treinamento

A COMAFRE e a COPAD afirmam que não tiveram treinamento-técnico administrativo para participar das chamadas públicas, organizar a logística de entrega, emitir e receber a documentação de venda. Na COPAD, os próprios membros buscaram cursos de aperfeiçoamento sobre o trabalho cooperativo. Mesmo assim, o que realizam hoje aprenderam sozinhos. Estas organizações veem a necessidade de melhora, e afirmam não ter condições de consegui-la sozinhos.

No caso da APRREN, formada por assentados da reforma agrária, o suporte técnico e administrativo foi dado pelo INCRA, que forneceu apoio desde o início das chamadas públicas, e com o qual o contato é constante. A COOPAFARGA também recebe apoio técnico do INCRA, e também conta com apoio da CONAB quando precisa retirar dúvidas sobre procedimentos de venda e de recebimento junto às prefeituras.

Cássio, vice-presidente da COAF, que possui uma estrutura administrativa maior, formada por não agricultores de formações diversas (agrônomos, nutricionista, advogado, técnico em química, entre outros), afirma que a cooperativa optou por

agregar estes profissionais ao grupo após o início das vendas para o PNAE, considerando a necessidade de buscar e participar das chamadas públicas, entregar os produtos na quantidade e qualidade exigida, e se adequar às necessidades burocráticas da prefeitura. A necessidade de um grupo técnico se mostrou cada vez mais presente. Hoje, a cooperativa terceiriza apenas o transporte da sede até as prefeituras e o serviço de contabilidade. Para o transporte das propriedades dos cooperados e dos parceiros até a sede, a cooperativa possui veículos próprios.

3.2.3. Quadro síntese dos resultados

A apresentação dos resultados buscou possibilitar a compreensão de cada um dos itens do instrumento de análise de casos aplicado na presente experiência. O quadro a seguir busca sintetizar os resultados da pesquisa:

Tabela 10 - Síntese da Aplicação do Instrumento de Análise de Casos

Eixos	Elemento de Análise	Resultados
Caracterização do Município	1.1 Perfil Econômico	PIB e orçamento municipal elevados.
	1.3 Condições de Vida e Igualdade	IDH de 0,805 e GINI de 0,54
	1.5 Características Educacionais	IDEB de 5,8 e Taxa de Analfabetismo de apenas 3%
Caracterização da experiência	2.1 Tipo de uso do Poder de Compra do Estado	Compras Sociais
	2.2 Objetivos / Razões que justificam a prática	Fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar no Brasil
	2.3 Período de duração da experiência	2010-2013 (3 anos)
	2.4 Orçamentos	R\$ 5.864.685,00 em 2012 e R\$ 16.570.685, 35 até 11/2013.
	2.5 Parcerias	Comissão, Conselho de Alimentação Escolar, Dep. Jurídico, Dep. Orçamentário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Transportadoras, Incra e CONAB.
	2.6 Origens dos recursos	PNAE e Tesouro Municipal de SBC
	2.7 Responsáveis	Comissão e Divisão de Alimentação Escolar
	2.8 Ações de monitoramento/ avaliação interna	Reuniões da Comissão, Análise periódica dos produtos enviados, reuniões pré-renovação de contrato
	2.9 Quantidade de atores beneficiados	22 cooperativas de AF
	3.1 Normatização (leis/ decretos/ portarias)	Lei 11.947/2009; Resolução nº38/2009 - FNDE; Resolução nº26/2013;e Decreto municipal nº

Ações destinadas a realização da experiência			17.064/2010
	3.2	Mudanças de regras/ processos de compras	Criação da Comissão
	3.3	Estratégias de divulgação/ sensibilização dos fornecedores	Contato prévio, divulgação em grupos de organização do AF, apoio para elaboração dos projetos de venda.
	3.4	Sistema de seleção de fornecedores	Chamada Pública
	3.5	Capacitação de pessoal responsável pela implementação da ação	Estudos individuais da legislação e capacitação das merendeiras e reuniões periódicas da Comissão.
	3.6	Apoio/ Instruções aos fornecedores	Ampliação do período para entrega da documentação em 2010 , estratégia de dialogar antes de aplicar sanções e alteração das tabelas de preço.
Resultados da implementação	4.1	Qualidade dos bens/ serviços adquiridos	Os produtos entregues foram considerados como bons ou ótimos
	4.2	Cumprimento dos prazos de entrega	Todos os produtos foram entregues no prazo estipulado.
	4.3	O público alvo pretendido	O público alvo pretendido foi atingido.
	4.4	Variação nos impactos ambientais	A aquisição de produtos orgânicos e de produtores que atuam com quantidades de pesticidas reduzida foi a principal alteração realizada.
Impactos para a prefeitura	5.1	Variação da verba obtida por fornecedor	Redução ao longo da experiência.
	5.2	Variação da qualidade de produção/serviço	Elevada no decorrer da experiência.
	5.3	Variação no período de fornecimento para o setor público	Para parte houve continuidade, a não ser para os prejudicados pelas condições de preço.
	6.1	Variação da renda obtida por fornecedor	Todos verificaram um grande aprendizado administrativo (de gestão, financeiro e logístico) mas, expressam a necessidade de intensificar seus conhecimentos e melhorar suas capacidades administrativas.
Impactos para as organizações beneficiadas*	6.2	Variação de renda obtida por trabalhador	Elevada, especialmente após aplicação do limite anual por DAP.
	6.3	Variação das condições de trabalho	Lidar com as questões do transporte. Adaptar-se ao volume de questões administrativas. Atender às obrigações legais de produção e formalização.
	6.4	Variação na qualidade dos bens/serviços ofertados	Com as exigências de qualidade da merenda escolar, a prefeitura e os trabalhadores entrevistados afirmam que a qualidade dos produtos aumentou no decorrer da experiência.
	6.5	Variação na capacidade de investimentos.	Foi elevada em todos os casos.
	6.6	Variação na geração de impactos ambientais.	Redução de parte dos impactos gerados nos caos em que o transporte foi reduzido. Dificuldade de produzir itens orgânicos.



3.3 Considerações Finais

Antes de seguir para a discussão dos resultados obtidos através do instrumento de análise de casos, cabe ressaltar que foi um grande desafio compor as informações da pesquisa e que parte dos dados não pode ser coletado. Tanto nas cooperativas entrevistadas quanto na prefeitura de São Bernardo do Campo, não há dados agregados nem séries históricas sobre a maior parte das informações. Também houve uma desconfiança inicial sobre as intenções e os usos desta pesquisa por parte dos atores entrevistados ou aos quais informações foram solicitadas, o que gerou diversas barreiras para a coleta dos dados que custaram a ser superadas. Os resultados analisados são fruto tanto de um esforço repetitivo para solicitar os dados e adequar as perguntas, quanto da intensa dedicação de um conjunto de membros das organizações agricultores familiares e de alguns dos funcionários da prefeitura de São Bernardo do Campo para consolidar os dados.

A utilização do Instrumento de Análise de casos se mostrou útil para definir e limitar os elementos a serem pesquisados. A caracterização do município ajudou tanto a entender a capacidade do município de implementar a política quanto de discutir as dimensões da implementação da experiência para a promoção do Desenvolvimento Local e do Desenvolvimento Regional. Em municípios menores, que realizam compras de cooperativas locais ou mais próximas, essa etapa do instrumento de análise de casos pode ajudar a compreender os impactos da implementação da política para o desenvolvimento no município.

A escolha do município de São Bernardo do Campo para o estudo de caso se mostrou bastante apropriada. A experiência reúne um conjunto de medidas imprescindíveis para o sucesso das compras diretas da agricultura familiar, ao mesmo tempo em que apresenta questões a serem melhoradas, configurando um caso bastante representativo do uso do Poder de Compra do Estado.

Os entrevistados na prefeitura de São Bernardo do Campo e nas organizações de agricultores familiares sustentam que se não houvesse sido implementada a Lei 11.947/2009 e feitos os esforços de mobilização de adequação das regras para os

agricultores familiares, nenhum desses grupos seria hoje fornecedor da prefeitura de São Bernardo do Campo. Ainda assim, especialmente para os produtores de grãos e de hortifrúti, se não houver uma intensificação da governança nas questões logísticas e de preço, a tendência é que seja cada vez mais difícil manter as compras.

Esta pesquisa demonstrou que o município de São Bernardo do Campo realizou um conjunto variado de ações que não estavam previstos em lei, mas sem os quais as aquisições da agricultura familiar nas quantidades e com a qualidade que atualmente são adquiridas não seria possível: criação da Comissão, visita às sedes das organizações, apoio administrativo, diálogo para resolução de conflitos, etc. Por outro lado, a saída do funcionário Tadeu e o desgaste gerado pela rotina ao longo da experiência parecem ter feito com que esta disponibilidade de superar as exigências legais para favorecer os agricultores familiares tenha caído. Um conjunto de questões que poderiam ser resolvidas caso houvesse a mesma disposição do começo da experiência acabaram não sendo resolvidas, levando ao encerramento de contratos com algumas organizações: tabelas de preços, período de realização das chamadas públicas, burocracia, etc., o que indica que é necessário realizar ações de retomada da postura de diálogo e de resolução de conflitos para alcançar benefícios às organizações de agricultores familiares passíveis de serem consideradas como fomentadores do Desenvolvimento Sustentável em escala local e regional.

Neste caso, o fato de haver agricultores locais é importante, ainda que cooperados a uma organização de outro município. São Bernardo do Campo, como exposto, é um município cuja produção é majoritariamente industrial, ou do setor de serviços. O fato de ainda assim a experiência contribuir para a geração de emprego e renda no campo dentro dos limites do município é bastante significativo, pois indica que mesmo as compras realizadas por grandes municípios podem gerar impactos para o Desenvolvimento Local. O fomento à agricultura em pequena escala nos municípios majoritariamente urbanos é uma alternativa importante para a geração de empregos e para a segurança alimentar nas grandes cidades que é pouco explorada neste desenho do PNAE.

Localizar, estimular, contribuir com a formalização e adquirir de organizações solidárias do próprio município é uma possibilidade que, se levada a sério pode gerar resultados expressivos. Como aconteceu na experiência de São Bernardo do Campo, pode evitar que produtos mais sensíveis ao transporte, como é o caso dos folhosos,

tenham que ser adquiridos de organizações muito distantes, mesmo porque, no caso destes itens volumosos o custo do frete chega a superar o do produto.

Por outro lado, o caso de São Bernardo do Campo mostrou que a inexistência de organizações com DAP Jurídica dentro do município não pode ser usada como argumento para que se deixe de adquirir produtos da agricultura familiar. O município alcançou êxito em contratar produtos de organizações distantes direcionando diretamente renda para regiões agrícolas e contribuindo com distintas escalas de desenvolvimento Local e Regional.

O estudo da experiência mostrou que a implementação da compra direta da agricultura familiar através da lei 11.947/2009 é bastante trabalhosa tanto para os agentes executores quanto para os fornecedores. No caso de SBC, ao invés de ter que lidar com apenas 15 grandes fornecedores, a Divisão de Alimentação Escolar passou a ter que articular a compra destes fornecedores com mais de 20 organizações de agricultores familiares. No caso deste novos grupos de fornecedores, foi necessário criar, desde o início, uma estrutura de logística, administração e capacidade organizacional compatível com o desafio de atender a uma demanda tão grande.

Considerando o sucesso de SBC em conseguir adquirir nesta quantidade da agricultura familiar, faz-se necessário evitar o risco de tratar os fornecedores da AF do mesmo modo que são tratados os demais fornecedores, ou seja, aplicando as mesmas sanções ou sendo inflexível quanto a alterações de custos. Ficou claro que, no decorrer da experiência, a disposição dos atores responsáveis por sua implementação para dialogar com as organizações de AF e atender às suas necessidades diminuiu. A figura do funcionário Tadeu apontado tanto pelas organizações que participaram das primeiras chamadas, quanto pelos próprios membros que compõe a Comissão atualmente, parece ter sido central para o grande favorecimento das organizações de AF de 2009 a 2011 e sua saída da Divisão de Alimentação Escolar parece ser um fator explicativo de grande importância para entender os porquês de os diálogos com as organizações de AF, tal como o tratamento dessas compras como uma política pública que deveria favorecer aos agricultores, terem sido reduzidos. Esta redução está expressa tanto na diminuição de vários contratos, quanto no encerramento dos contratos das cooperativas da região de Sorocaba, das associações que se converteram em cooperativas, e da COOPAFI, fornecedora de macarrão. Em todos estes casos, uma disposição parecida com a que houve na primeira chamada pública, poderia ter evitado o encerramento dos contratos.

Como exposto, as questões problemáticas afetaram principalmente as organizações produtoras de hortifrúti, pois para estes itens as fornecedoras da AF ficam dependentes de tabelas de preços, ou seja, de preços que não necessariamente representam sua estrutura de custos. Nos casos do aumento do preço do frete, assim como nos casos de não atualização das tabelas, estas organizações tiveram grandes prejuízos. Além disso, estes produtos são mais sensíveis às oscilações de demanda: ao preparar o cardápio, os produtos parcialmente industrializados (sucos, doces de banana, farinha de banana, etc.) já têm uma quantidade estipulada. Os grãos (arroz e feijão) são itens básicos que possuem uma demanda constante. Já as frutas e verduras são solicitadas de acordo com a disponibilidade orçamentária, e a melhor composição nutricional no cardápio, o que faz com os pedidos de hortifrúti sejam mais inconstantes, dificultando a aquisição igual ao contratado.

Sob a perspectiva deste trabalho, não faz sentido que as organizações de AF tenham prejuízo entregando mesmo nas épocas em que há grandes baixas de preços. Do mesmo modo que, quando há altas momentâneas, o ideal seria que os produtos contratados fossem entregues para alimentação escolar ao invés de serem individualmente vendidos para atravessadores para evitar descontinuidade do contrato e desconfiança por parte das prefeituras. Isso indica que faltam mecanismos mais adequados para a governança dos preços pagos aos produtores de itens de hortifrúti.

No caso da prefeitura de São Bernardo do Campo, a retomada da tabela CEAGESP foi a ação tomada para tentar resolver o conflito. No entanto, o estabelecimento de preços mínimos definidos desde o projeto de venda pelas cooperativas e a inclusão de flexibilização da tabela de preços utilizada em momentos de grandes variações são medidas indicadas pelas organizações de agricultores familiares que parecem ser mais adequadas para a resolução efetiva da questão. As organizações, por sua vez, especialmente através das lideranças entrevistadas, estão fortalecendo o diálogo interno para garantir que a entrega dos contratos sempre seja priorizada, mesmo nos momentos em que a alta no mercado não é refletida na tabela de preços.

O estudo da experiência demonstrou que é preciso haver melhores condições de planejamento orçamentário e administrativo por parte das cooperativas. Questões como redução de contrato ou alteração na característica e quantidade dos pedidos são comuns para os demais fornecedores, mas afetam de forma acentuada a agricultura familiar. Lidar com as questões da burocracia pública também requer uma capacidade

administrativa maior, pois quaisquer solicitações do cotidiano de fornecimento precisam atender às exigências formais previstas em lei, ou adotadas como prática pelas prefeituras.

No entanto, é um risco desnecessário esperar que estas organizações tenham que assumir essa transformação por conta própria. Sob a lógica solidária, o mais sensato seria que elas pudessem se unir para lidar em conjunto com estas questões, como já aconteceu com as cooperativas da região de Sorocaba, assim como que houvesse um órgão responsável por apoiá-las quando elas assim achassem necessário e sem interferir em suas dinâmicas de forma autoritária. Neste sentido, o Incra e o MDA deveriam cumprir mais efetivamente o papel de fiscalizar se as prefeituras estão comprando corretamente da agricultura familiar, e também contribuir com formação no que diz respeito à qualidade da produção, aspectos administrativos, financeiros e logísticos.

Permitir a aquisição direta tem justamente o objetivo de permitir que as organizações de AF se apropriem da renda que antes era retirada pelos atravessadores, distribuidores e atacadistas. Se os contratos feitos com a agricultura familiar exigirem a prática de preços inferiores aos dos demais fornecedores por não haver intermediação, os ganhos para a agricultura familiar podem acabar sendo parecidos com os da venda para atravessadores. Além disso, os custos com a manutenção da organização cooperativa, logística e melhoria da qualidade da produção não se sustentam, dada a pequena escala.

Simplificando o argumento, se os preços de aquisição forem muito baixos não há como combater a pobreza e gerar emprego no campo. Toda a mobilização e o trabalho para o estabelecimento de cooperativas acaba injustificado. E um dos maiores impactos negativos pode ser o enfraquecimento e a desarticulação das organizações solidárias criadas para atender aos programas de venda direta.

Outro ponto importante é que o estudo da experiência demonstrou que pode fazer uma grande diferença analisar os valores contratados, os empenhados e os efetivamente pagos à agricultura familiar. Essas informações demonstraram a diferença da expectativa gerada pelos contratos com a realidade das compras no decorrer do ano letivo. De fato, uma merenda como a que SBC propõe oferecer, diversificada e atenta às preferências dos educandos, não é fácil de ser composta, e precisa ter uma margem para governança.

Da mesma forma, para que as compras das organizações de AF sejam contínuas e bem-sucedidas, o ideal seria que as organizações de AF não fossem submetidas a reduções de contratos, ou a pedidos de fornecimento inferiores ao contratado. Em

diferentes situações as cooperativas tiveram que assumir prejuízos e isto não é visto como um problema para os atores entrevistados na prefeitura de São Bernardo do Campo, que entendem que as organizações devem estar preparadas para as variações de preço e as reduções de contrato tanto quanto estão as demais fornecedoras. Quando não foi possível manter os preços estabelecidos a opção foi sempre a de encerrar o contrato. Se o objetivo for de fato favorecer os agricultores, essa postura precisa ser revista.

Um diálogo constante com as organizações como aconteceu no início da experiência, tende a ser o único meio para a resolução das questões, se o foco for realmente beneficiar as organizações de agricultores familiares, e não apenas adquirir a valores menores do que os praticados pelas fornecedoras tradicionais. Uma possibilidade seria incluir permanentemente representantes das organizações na Comissão.

A valorização da produção orgânica também é central para entender a importância deste desenho do PNAE, uma vez que o uso massivo de instrumentos químicos nos cultivos está tão disseminado na agricultura brasileira, e tendo em vista os graves prejuízos do acúmulo destes materiais tanto para o meio ambiente quanto para a saúde dos seus consumidores. Ainda assim, o que se verificou foi uma dificuldade dos agricultores entrevistados de conseguirem produzir produtos orgânicos. O fato de apenas uma dentre as 22 organizações que forneceram para SBC no período estudado produzir itens orgânicos também contribuiu para a conclusão de que há uma grande dificuldade para as organizações agricultores familiares produzirem esses itens, o que justifica a intensificação de medidas para viabilização da produção de itens orgânicos e de sua compra para a merenda escolar, assim como, da ampliação e barateamento desse tipo de cultivo para o restante do mercado consumidor da agricultura familiar.

Mesmo tendo analisado todas as questões problemáticas, é preciso considerar que o programa ainda está em um estágio inicial de implementação. Todos os processos desenvolvidos para alcançar este estágio não podem ser desconsiderados: a criação de muitas organizações solidárias entre agricultores familiares; o fortalecimento financeiro, administrativo e organizacional destas organizações; o aumento da produção de alimentos; o aumento da capacidade de investimento individual e coletivo dos produtores beneficiados, entre outros benefícios.

As fragilidades apontadas, sob a perspectiva deste trabalho, não devem ser encaradas como motivo para encerrar as compras de AF, mas sim para intensificá-las e qualificá-las. Tendo em vista os quadros analisados, a tendência a longo prazo é que as

organizações de AF beneficiadas tenham condições de aumentar sua produção, investir mais na qualidade de seus produtos e aperfeiçoar seus métodos de produção, assim como, que os produtores beneficiados tenham cada vez mais renda, continuem a produzir e permaneçam no campo, cumprindo funções econômicas, sociais e ambientais e que as organizações beneficiadas passem a vender para outros públicos e depender menos dos programas de compra direta do governo. O que só poderá acontecer caso seja dado forte apoio à política tanto por parte do governo federal quanto dos agentes responsáveis por sua implementação.

Sem a dedicação e a articulação realizada em SBC, as compras da AF no volume e na quantidade que hoje são feitas não aconteceriam, como ainda não acontecem na maior parte dos municípios. O que se espera é que a política seja levada como possibilidade de favorecimento aos produtores da AF, tanto quanto foi nos primeiros anos de sua implementação. O risco de a experiência ser prejudicada pela rotina, em grande parte estabelecida por seu sucesso, é latente, e precisa ser evitado.

Estes resultados permitem afirmar que as compras diretas implementadas por municípios de porte médio a grande podem favorecer o Desenvolvimento Sustentável em escala Local e Regional. Além disso, tendo em vista sua escala nacional, tende a contribuir também com o desenvolvimento da agricultura familiar em escala nacional.

A experiência mostrou que a implementação de uma determinada política pública não depende apenas da correta formulação de suas diretrizes e da destinação das verbas, mas sim, e especialmente, de condições políticas locais favoráveis à implementação da ação, como o interesse e a colaboração do chefe do executivo, assim como do interesse, capacidade técnica e colaboração dos agentes da burocracia responsáveis por todo seu acompanhamento.

Por fim, reafirmo a importância das entrevistas presenciais, especialmente as realizadas com representantes das organizações de AF, para a composição dos resultados. Se a análise tivesse sido baseada apenas nos dados oficiais sobre a experiência e nas primeiras entrevistas com os membros da Comissão, as impressões sobre a experiência teriam sido bastante diferentes, mais positivas, como foram no texto de qualificação desta pesquisa. As entrevistas com membros de associações de AF que fornecem nesta experiência foram essenciais para apontar pontos críticos no desenho da compra direta da AF através do PNAE e na experiência de SBC.

Conclusões

A presente pesquisa pretendeu contribuir com o debate acerca do uso do Poder de Compra do Estado no Brasil. Como exposto, analisar e discutir essa possibilidade de ação pública é importante por conta do significativo montante de recursos movimentados pelas compras públicas e, conseqüentemente, das distintas possibilidades de alteração na realidade social que podem ser trazidas pelo direcionamento dos recursos das compras públicas para fornecedores, produtos, ou serviços que sejam definidos como prioritários para o interesse público. Este trabalho também pretendeu, em especial, contribuir com os estudos a respeito das Compras Sociais, em virtude do constante desafio brasileiro de realizar a redução das disparidades regionais, promover o Desenvolvimento Local e Regional e gerar emprego e renda. A necessidade de estudos nesta área ainda é grande, em virtude do limitado debate nacional a respeito da relevância e dos impactos das iniciativas de uso do PCE apresentadas ou da elaboração de outras, contraditoriamente a seu extensivo uso em outros países, e das controvérsias do uso do PCE junto a organismos internacionais.

Foram apresentadas distintas possibilidades de uso do PCE, divididas em categorias para facilitar a análise e aprofundar a discussão sobre suas principais características e os principais efeitos que as Compras Sociais, as Compras Verdes e as Compras de Fomento podem proporcionar. No entanto, esta divisão analítica não sugere que essas estratégias devam ser utilizadas separadamente. Pelo contrário, pois quando for possível promover o favorecimento em mais de uma destas categorias, a tendência é que os benefícios públicos sejam potencializados, desde que as estratégias sejam devidamente desenhadas, implementadas e monitoradas.

A partir das análises apresentadas neste trabalho, não se pode negar a relevância do uso do Poder de Compra do Estado como alternativa para atingir a objetivos de políticas públicas. Também é inegável que o governo brasileiro vem demonstrando um forte interesse em aplicar este instrumento para atingir objetivos tanto econômicos, quanto ambientais e sociais. Essa escolha tem sido marcada por uma forte pressão internacional para que o governo brasileiro não utilize o Poder de Compra do Estado, sob o argumento de que essa interferência poderia causar distorções econômicas. A postura do governo brasileiro, no entanto, permanece firme em manter a utilização de estratégias de PCE, como ficou evidente na decisão de não aderir ao Acordo de Compras Governamentais da OMC.

Ainda assim, o sucesso das políticas que utilizam o Poder de Compra do Estado depende da superação do atual modelo dominante de compras públicas brasileiro, baseado exclusivamente na busca pela eficiência de preço. Apesar de as análises realizadas neste trabalho demonstrarem que o atual sistema de compras públicas não é capaz de alcançar os menores preços, nem de combater as práticas de corrupção, sua estrutura de competição está fortemente consolidada nos órgãos públicos do país. A própria experiência de São Bernardo do Campo mostrou que o preço foi utilizado como critério de escolha das organizações de agricultores familiares que iriam fornecer para o município, mesmo que já houvesse uma estrutura apresentada pelo FNDE para a definição do preço de referência. A utilização do Poder de Compra do Estado, portanto, precisa superar esta barreira.

Como discutido neste trabalho, a busca pelo Desenvolvimento Sustentável requer esforços centrados nas pessoas e no meio ambiente. A política de compra direta de alimentos da agricultura familiar com base nos recursos do PNAE é uma estratégia privilegiada para a entrega de alimentos com qualidade e diversidade para a merenda escolar, paralelamente ao fortalecimento da geração de emprego e renda para os pequenos produtores agrícolas. O fomento à produção agrícola em pequena escala, assim como às organizações constituídas sob o princípio da Economia Solidária é totalmente compatível com a promoção do Desenvolvimento Sustentável, mas vem enfrentando sérias dificuldades para superar as barreiras impostas pelo sistema de competição vigente, como o acesso ao crédito e a ganhos de escala.

A experiência de São Bernardo do Campo mostrou que os municípios, principais responsáveis pela implementação das compras do PNAE, têm uma papel essencial na conquista do favorecimento da agricultura familiar. O estudo da experiência apresentou vários subterfúgios utilizados por municípios que não querem adquirir da agricultura familiar. Também mostrou que essas compras requerem uma profunda alteração na dinâmica das compras da merenda escolar, o que faz com que o interesse dos membros do Executivo e da burocracia na implementação das compras da agricultura familiar seja central para que as compras possam de fato acontecer.

Tendo em vista as características relevantes da experiência de São Bernardo do Campo, a opção por realizar o estudo aprofundado desta experiência, ao invés de distribuir os esforços da pesquisa na comparação de um conjunto de experiências distintas, se mostrou adequado. Mesmo no curto período da implementação das compras diretas da agricultura familiar em São Bernardo do Campo, houve transformações

significativas, que não poderiam ter sido identificadas caso a pesquisa não fosse realizada com esse grau de profundidade.

No início da implementação dessa política de Compras Sociais, houve um empenho explícito em garantir que uma grande quantidade de organizações de agricultores familiares fossem fornecedoras da merenda escolar, e que esse fornecimento possibilitasse ganhos significativos para os agricultores beneficiados. Para tanto, houve a criação de uma série de instrumentos para o planejamento dessas compras. A criação de uma comissão intersetorial para lidar com as demandas que este desafio iria impor foi uma medida central. Nos primeiros anos de implementação, mais precisamente entre 2009 e 2011, favorecer a agricultura familiar, ainda que as organizações não pertencessem às fronteiras administrativas do município, foi o principal objetivo da implementação da experiência.

Esse objetivo se refletiu na redução das exigências burocráticas, no auxílio técnico fornecido às organizações que se apresentaram como potenciais fornecedores, na busca ativa por organizações fornecedoras e especialmente nos encontros estabelecidos entre os dois grupos: burocracia pública e organizações de agricultores familiares. Estes encontros construíram dois importantes ganhos para o alcance das compras da agricultura familiar nas quantidades e na qualidade atualmente praticadas. O primeiro deles, foi a sensibilização da burocracia responsável pela implementação da experiência (a Divisão de Alimentação Escolar e a Comissão) para as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares. Permitiu que estes atores da burocracia se certificassem da importância da experiência, identificassem o apoio que seria necessário para tornar a implementação da Lei 11.947/2009 possível, e adquirissem um senso de responsabilidade sobre a implementação da experiência.

O segundo grande ganho destes encontros foi o fortalecimento da capacidade das organizações de agricultores familiares em vender para a prefeitura. Nos primeiros anos, nenhuma das organizações tinha vendido para prefeituras através das regras do PNAE, havia desconfianças acerca da garantia do pagamento e dúvidas sobre como deveriam atuar, questões que foram solucionadas pela realização de reuniões.

No entanto, as entrevistas com os atores envolvidos na implementação da experiência mostraram que houve um declínio na disposição da prefeitura de São Bernardo do Campo em favorecer as organizações de agricultores familiares. A aplicação de sanções ao invés da resolução de conflitos através do diálogo se tornou mais frequente e a resolução de questões para as quais antes houve um empenho para

serem resolvidas em benefício dos agricultores (como o preço de referência e a redução de questões burocráticas) passou a ser menos frequente. Houve uma série de prejuízos financeiros para as cooperativas de hortifrúti e o encerramento de contratos que poderiam ter sido renovados. Cada vez mais, o tratamento dado às organizações de agricultores familiares se aproximou do oferecido às fornecedoras tradicionais.

O aumento de organizações dispostas a fornecer para São Bernardo do Campo, assim como o fato de as compras da agricultura familiar serem mais baratas do que as dos fornecedores tradicionais, podem ajudar a entender esta transformação. No entanto, a pesquisa de campo mostrou que os principais motivos para o referido declínio foram a saída de um ator chave na implementação da experiência, o funcionário Tadeu, e o desgaste provocado pela atenção às questões burocráticas rotineiras.

Mesmo em mandatos de um mesmo prefeito, houve um declínio da postura de favorecimento às organizações de agricultores familiares. Essa situação indica que é preciso retomar o privilégio aos agricultores, tornar a tratá-los como beneficiários da política de compras da merenda escolar. As organizações de agricultores familiares, a julgar pelas entrevistadas, ainda não estão preparadas para atender à mesma rigidez de regras e às mesmas oscilações contratuais que as fornecedoras tradicionais. Caso essa questão não seja revista, as compras da agricultura familiar em São Bernardo do Campo, nas quantidades e com a qualidade que hoje acontecem, correm sério risco.

A análise desenvolvida permite afirmar que as compras teriam a continuidade garantida se as organizações de agricultores beneficiadas fossem de fato ouvidas para a resolução de conflitos. Ter representantes das cooperativas participando da Comissão, por exemplo, seria um passo importante para avançar em benefício dos agricultores.

A implementação das políticas de Compras Sociais apresentadas está fortemente relacionada com o histórico profissional dos líderes do Executivo e com o envolvimento do Partido dos Trabalhadores com os movimentos sociais e à orientação ideológica do partido, embora estas não necessariamente estejam representadas em todas as políticas dos governos petistas. No curto prazo, a interrupção dessas políticas seria desastrosa para a manutenção das organizações de agricultura familiar beneficiadas. Essa interrupção não precisaria se dar apenas por interrupção dos recursos, mas como ficou claro, sem apoio político e incentivo institucional é muito provável que as compras da agricultura familiar deixem de ser possíveis.

Fica claro que as políticas de PCE não são capazes de isoladamente promoverem mudanças duradouras sem que estejam associadas a um conjunto de outras políticas

públicas. As ações realizadas até agora têm essa característica de estarem associadas a um conjunto de favorecimentos e de regulação sobre os setores beneficiados, como é o caso dos selos e legislações ambientais associados às compras verdes, dos investimentos em pesquisa e inovação associadas às compras de fomento, dos planos de gestão de resíduos sólidos juntamente com a contratação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis, do crédito ao cooperativismo, e do auxílio técnico e financeiro à agricultura familiar paralelamente à aquisição direta dos gêneros alimentícios utilizados pelo poder público brasileiro. Não cabe a este trabalho analisar se o conjunto destas estratégias é adequado ou suficiente, mas, no que diz respeito à política de PCE analisada, ainda que não sejam soluções completas ou definitivas, é possível afirmar que são avanços em relação ao paradigma anterior centrado na eficiência de preços nas compras públicas, que se atentava exclusivamente aos preços e negligenciava todo o conjunto de outros benefícios públicos que poderiam ser trazidos com uma utilização mais direcionada dos recursos das compras públicas.

Assim, tendo em vista os resultados da implementação da lei 11.947/2009 em São Bernardo do Campo é possível afirmar que as ações de PCE têm potencial para contribuir com o desenvolvimento nacional sustentável e, especialmente, com a sustentabilidade das compras públicas. Assim como que as políticas de Compras Sociais, em virtude da implementação municipal e do benefício prioritário a atores locais, de contribuir com o Desenvolvimento Local e Regional, se devidamente gerenciadas e amplamente implementadas.

A experiência do município de São Bernardo do Campo parece demonstrar que mesmo iniciativas desenhadas e financiadas por esferas superiores à municipal podem proporcionar efeitos positivos para o Desenvolvimento Local, quando operadas com empenho pela esfera municipal. A vinculação do repasse dos recursos do PNAE para a merenda escolar à observação da regra de adquirir pelo menos 30% dos recursos da agricultura familiar se mostrou eficiente na implementação desta ação, pois, ao menos no caso estudado, alcançou seus objetivos. No entanto, o interesse que os funcionários e a gestão do executivo mostraram na implementação desta experiência parece ser um fator explicativo importante na destinação de mais de 87% de recursos para a agricultura familiar, o que é ainda mais interessante pelo fato de a maioria dos agricultores beneficiados não pertencerem à delimitação geográfica do município, contribuindo com a promoção do Desenvolvimento Regional.

Sendo assim, concluímos esta dissertação afirmando que a política analisada tem condições de contribuir com o Desenvolvimento Sustentável nos termos estabelecidos por este trabalho por contribuir com formas de produção mais desejáveis (produções em pequena escala, empoderamento dos agricultores familiares e suas cooperativas, geração de emprego e renda), assim como, tendo em vista o que foi discutido, tem condições de contribuir com distintas escalas de Desenvolvimento Local, mas também, dadas as dimensões dos territórios e das relações geradas pela política, pode contribuir com distintas escalas de Desenvolvimento Regional.

No entanto, para sermos capazes de decidir sobre as questões que nos impactam é preciso ter um conjunto de informações amplas e coerentes para basear a decisão. Apesar da importância desta política, a ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento tanto nos órgãos responsáveis pela política em nível federal (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e Ministério da Educação) quanto na prefeitura de São Bernardo do Campo e nas organizações de agricultores familiares beneficiadas é um grande desafio para uma análise adequada da experiência e seus resultados, o que confirma a necessidade de estudos sobre as políticas de Compras Sociais, e indica a necessidade de ampliação das discussões a respeito do uso do Poder de Compra do Estado no Brasil.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. **Desenvolvimento sustentável, qual a estratégia para o Brasil.** Revista Novos Estudos, nº 87. Julho de 2010, p. 97-113.

ARAUJO, T. B. ; SADER, Emir ; FIORI, J. L. ; GARCIA, M. A. ; BARBOSA, N. ; BELLUZZO, L. G. ; MATTOSO, J. ; CHAUI, M. ; POCHMANN, M. ; ROSA, L. P. ; MANCANO, B. ; REZENDE, S. M. ; LIMA, V. A. . **Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no Governo Lula.** In: Emir Sader. (Org.). 10 anos de Governos Pos Neoliberais no Brasil. 1ed.São Paulo: Boitempo, 2013, v. 1, p. 157-172.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. AMPOCS, n. 31, ano11. Jun.1996. p. 44-66.

_____. **As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia in Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Editora FGV, 2012.

BANDEIRA, LUIZ Alberto Moniz. **As Políticas Neoliberais e a Crise na América do Sul.** Revista Brasileira de Política internacional, vol. 45., nº 2. Brasília: 2002.

BARROS, Ricardo et al. Texto para discussão nº 1460: **Determinantes da queda da desigualdade de renda no Brasil.** IPEA. Brasília, 2010.

BARROS, Aluzio Antonio e CASTRO, Carlos Henrique Silva de. **Gestão Social e Gestão Pública no Desenvolvimento Local.** V Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, Florianópolis, 2011. [Em Linha] Disponível em: <http://anaisenapegs.com.br/2011/dmdocuments/p36.pdf>. Acessado em 25/07/2013

BATISTA, Marcos e MALDONADO, José. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S).** RAP – Rio de Janeiro 42(4):, Jul/ago, 2008, p. 681-99.

BETIOL, Luciana Stocco, UEHARA, Thiago Hector Kanashiro, LALOË, Florence Karine, APPUGLIESE, Gabriela Alem, ADEODOTO, Sérgio, RAMOS, Lígia, MONZONI-NETO, Mario Prestes. **Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva.** São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012.

BIDERMAN, Rachel. *et.al.* **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra para o Desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BOISIER, Sergio. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 13, p. 111-147, 1996.

BOISIER, Sergio. **Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 9, p. 307-343, 1999.

BRASIL. Lei nº10.973, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso em 16/02/2011.

BRASIL. Lei complementar nº 123, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 16/02/2011.

BRASIL. Lei nº 11.326, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm> .

BRASIL. Lei nº 11.947, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm> .

BRESSER-PEREIRA, L.C.. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Mimeo. 2006, p. 1–24.

BRESSER-PEREIRA, L.C. e THEUER, D. **Um Estado Novo-Desenvolvimentista na América Latina?**. Economia e Sociedade, 21(No. Especial) 2012.

BURDILES, Noelia Figueraza. **El desarrollo y las políticas públicas**. Polis, volumen 11, n 33, 2012, p. 375-391.

CALDAS, Eduardo de Lima e NONATO, Raquel Sobral. **Compras públicas e promoção do desenvolvimento local**. Revista do Serviço Público, Brasília 64 (4): 465-480 out/dez 2013.

CAMARGO, Regina Aparecida Leite de e OLIVEIRA, Julieta Teresa Aier de. **Agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura e ruralidade: interfaces de uma realidade complexa**. Cienc. Rural [online]. 2012, vol.42, n.9, pp. 1707-1714. Epub Aug 14, 2012. ISSN 0103-8478.

CARDOSO, F.H. e FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. (2), 2004, p.25–52

CASTIONI, Remi. **Uma política de Compras Públicas Para Gerar Emprego e Renda: as necessárias alterações à atual lei de licitações – 8666/93**. V Fórum Interamericano da Microempresa. Rio de Janeiro, 2002.

CATANNI, Antonio David e FERRARINI, Adriane Vieira. **Participação, Desenvolvimento Local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza**. Revista Katái v. 13. Florianópolis, 2010

CHAIM, Nuria e BELIK, Walter. **São Bernardo do Campo: Atuação Pioneira em Favor da Agricultura familiar** in Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar; Instituto Via Pública Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo./Maria Amélia Jundurian Corá; Walter Belik , organizadores --São Paulo: Instituto Via Pública, 2012, p. 77-87.

COHARD, J.. **Los procesos de desarrollo local desde la perspectiva europea: génesis y transformación.** Semestre Económico, volumen 12, nº 24 (edición especial),. Medellín, Colombia. Oct. de 2009, p. 37-55.

CONWAY, Danielle M., **Sustainable Procurement Policies and Practices at the State and Local Government Level** (April 15, 2012).

COSTA-FILHO, Alfredo. **Paul Israel Singer.** Estudos Avançados 15 (43), 2001

CRUZ, Carlos Henrique Brito. **O Poder de Compra do Estado.** 2003. Disponível em: <www.ifi.unicamp.br/~brito/artigos/poder_compra_e_Estado-br_12012003.pdf>. Acesso em 17/02/2011.

DALLABRIDA, Valdir R. **O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas.** Ijuí: Editora Unijuí, 2000.

Davis, H. C. **Buy Local Programs: Import Substitution at the Regional Level.** UBC Planning Paper. Canadian Planning Issues, 25. School of Community and Regional Planning. The University of British Columbia. (1987).

Desenvolvimento Local com Equidade em Municípios de Pequeno Porte Populacional - Como utilizar a Plataforma Básica. CEAPG, São Paulo: Dedone Editora, 2010.

DINIZ, Clécio Campolina. **A Questão Regional e as Políticas Governamentais no Brasil.** CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte: 2001

DOWBOR, Ladislau. **Política nacional de apoio ao desenvolvimento local.** out. 2008. Disponível em: <<http://dowbor.org/09dlfinalnovaedica63p.doc>>. Acesso em: 28 nov. 2012.

_____. **O que é poder local?** Brasiliense. São Paulo: 2008

DRAIBE, Sonia Miriam. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.** In: BARREIRA e CARVALHO (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

El Futuro De La Agricultura: Síntesis Del Debate on Line. Documento de Debate de OXFAM, 2013. Disponível em:< <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-future-of-agriculture-synthesis-300713-es.pdf>>.

FERNANDEZ, A. **Las Políticas Públicas** in CAMINAL BADIA, M. Manual de Ciencia Política. Barcelona: Editorial Tecnos, 2000. Livro 5 Cap. 4

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O município contratando com a micro e pequena empresa : o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios.** Brasília: SEBRAE, 2009.

FRANÇA, Cassio Luiz de; CALDAS, Eduardo de Lima; VAZ, José Carlos (Org.) **Aspectos econômicos de experiências de Desenvolvimento Local: um olhar sobre a articulação de atores.** São Paulo, Instituto Pólis, 2004.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. [Em Linha] Disponível em: https://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet_fnnde.liberacoes_result_pc. Acessado em 01/08/2013

FURTADO, C., 2000. **Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural.** São Paulo: Ed. Paz e Terra.

GABILONDO, J. Perez. Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento: Organização Mundial do Comércio – 3.12 **Compras Governamentais.** Nações Unidas: Nova Iorque e Genebra, 2003.

GANDRA, Alana. **IPEA Propõe Nova Lei de Licitações.** Agência Brasil, 2013. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-11-01/ipea-propoe-nova-lei-de-licitacoes>> Acessado em 03 de novembro de 2013.

GRAZIANO DA SILVA, J. et al. **Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil** In: Fome Zero: A Experiência Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

Grisa, Catia ; SCHMITT, C. J. ; MATTEI, Lauro ; MALUF, R. S. ; LEITE, S. P. . Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. Revista Agriculturas (Impresso), v. 8, p. 34-41, 2011.

INAMINE, Ronaldo, ERDMAN, Rolf Hermann e MARCHI, Jamur. **Análise do Sistema Eletrônico de Compras do Governo Federal Brasileiro Sob a Perspectiva da Criação de Valor Público.** R. Adm. São Paulo, v.47, n.1, jan./fev./mar. 2012, p. 124-139.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. [Em Linha]. Disponível em: <http://www.portalideb.com.br/cidade/2311-sao-bernardo-do-campo/ideb?etapa=5&rede=publica>. Último Acesso em 03/06/2013

JESUS, D. **Poder de compra do Estado: análise das potencialidades desta ferramenta em favor do desenvolvimento local** [Trabalho de Conclusão de Cursos]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 2011.

JESUS, Deloise, Crantschaninov, Tamara e Nonato, Raquel. **Descentralização Enquanto Prática: Capacidades Orçamentárias e de Formulação dos Municípios Brasileiros.** Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2013.

JOLLY, R. (2007 [2002]). **Desenvolvimento Humano e Neoliberalismo: Comparação de Paradigmas.** In: FUKUDA-PARR, S. et al., Desenvolvimento Humano. Belo Horizonte: PUC Minas, PNUD.

KEYNES, J. M. **A Grande Crise e Outros Textos.** Relógio D'Água Editores, 2009.

LADIM, Raquel. **Brasil já é o terceiro maior exportador agrícola do mundo**. O Estado de São Paulo. São Paulo, 2010.

LEWIS, W.A. **Economic Development with Unlimited Supplies of Labour**, Manchester School, 22: 1954, 139–191. 1–30

LIMA, Bruno Quick Lourenlo. **As Compras Governamentais como Estratégia de Desenvolvimento Nacional: Visão e Desafio das Micro e Pequenas Empresas**. Sebrae. Vitória, 2009

_____ e SPÍNOLA, André Silva. **A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e a Política Pública de Compras Governamentais**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 2006.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente**. *Revista de Economia Política*, vol. 24, nº 1 (93), janeiro-março/2004

MALUF, RENATO S. **Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico**. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, nº15, 2000.

MARQUES, Felipe Silveira. **Compras Públicas no Brasil e EUA: análise da concorrência segundo o paradigma estrutura-conduta-desempenho**. Brasília: ESAF, 2005.

MARTINS, Humberto Falcão. **Em busca de uma teoria da burocracia pública não estatal: política e administração no terceiro setor**. *Revista de Administração Contemporânea*. Vol. 2, n. 3, 1998.

MARTINS, Rita de Cássia Andrade. **Cooperativas sociais no Brasil: Debates e práticas na tessitura de um campo em construção**. UNB. Brasília, 2009.

MARTINS, R., VAZ, J.; CALDAS, E. **A gestão do Desenvolvimento Local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território**. *Revista de Administração Pública (RAO)*. Rio de Janeiro, maio/jun. 2010.

MONZONI, Mario. **Investimento socialmente responsável e índices de sustentabilidade**. Rio de Janeiro: GVces, 2008.

MOREIRA, H e MORAIS, J . **Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil**. CEPAL/IPEA: 2002

MOYO, S., JHA, P. e YEROS, P. “The Classical Agrarian Question: Myth, Reality and Relevance Today”, *Agrarian South: Journal of Political Economy*, 2(1), 2013.

NADINE, Gualberto Agra e ROBERIO, Ferreira dos Santos. **Agricultura Brasileira: Situação atual e perspectivas de desenvolvimento**. S/D. Disponível em: <http://www.gp.usp.br/files/denru_agribrasil.pdf> .

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **As Fases do Processo de políticas Públicas** in Políticas Públicas em Debate. São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013.

O uso do poder de compra para a melhoria do meio ambiente. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA , Brasília: 2011.

OMC, Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm> Acesso em 01/10/ 2011.

PREUSS, Luiz. **Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government.** Supply Chain Management, London, volume 14, number 3. 2009. P. 213-223.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional.** Ciência & Saúde Coletiva, 18(4):909-916, 2013

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_global_2011.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2011. Último acesso em 03/06/2013

REINACH, Sofia Reinach, CORÁ, Maria Amelia, BONDUKI, Manuel. **A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** XXXVI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, setembro de 2012.

RICARDO, L. **A modernização conservadora da agricultura brasileira, agricultura familiar, agroecologia e pluriatividade: diferentes óticas de entendimento e de construção do espaço rural brasileiro.** En Cuad. Desarro. Rural. 8 (67): 231-249, 2011.

ROBINSON, J. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

RODRIGUES. Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMEIRO, A. **Desenvolvimento Sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica.** Revista Estudos Avançados, 2012, vol. 26 n°74, p. 65-92.

ROSTOW, W.W., 1978. **Etapas do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Editora Zahar. (1-2) 13-30

SARAIVA, Elisa Braga et al. **Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Ciênc. saúde coletiva [online]. 2013, vol.18, n.4, pp. 927-935. ISSN 1413-8123.

SARAVIA, E. **Políticas Públicas;** coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SAUSEN, J., PATIAS, I. e ALLEBRANDT, S. **Desenvolvimento Local e estratégia de pequenos empreendimentos agroindustriais** – a lógica da cooperação e do associativismo: o Pacto Fonte Nova. Cad. EBAPE. BR, v. 9, nº 3, artigo 9, p. 868–894. Rio de Janeiro, Set. 2011.

SCHINCARIOL, Vitor Eduardo. **Acumulação de Capital e Economia Ecológica**. LCTE Editora, São Paulo: 2013.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo Socialismo e Democracia**. Fundo de Cultura, 1961.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos e esquemas de análise, casos práticos**. Cenage Learning, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Erivam Paulo da. **O Uso do poder de compra do Estado como instrumento de Política Pública: A Lei complementar nº 123/2006, sua implementação**. Rio de Janeiro, 2008.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos** in Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SINGER, Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. Estudos Avançados 12 (33), 1998.

_____. Economia solidário versus economia capitalista. Economia e Sociedade 16 (1-2), 2001.

_____. Desenvolvimento Capitalista e Desenvolvimento Solidário. Estudos Avançados 18 (51), 2004.

SUBIARTS, Joan et. al.. **Análises y Gestión de Políticas Públicas**. Ariel: Barcelona, 2008

TerraView: software livre. Versão 4.1.0. São José dos Campos, SP: INPE, 2010. Disponível em: www.dpi.inpe.br/terraview. Acesso em: 10/01/2012.

TRICHES, Rozane Marcia e SCHNEIDER, Sergio. **Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: Reconectando o Consumo à Produção**. Saúde Soc. São Paulo, v. 19, n.4 p. 933-945, 2010.

VARGAS, José Israel. **Mecanismos de transferência de tecnologia para países do terceiro mundo**. Instituto de estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

VAZ, José Carlos e CALDAS, Eduardo de Lima. **Desenvolvimento Local e Políticas Territoriais**. EnAPG. São Paulo, 2006.

XAVIER, Thiago R.; WITTMAN, Milton L.; INÁCIO, Raoni O.; KERN, Juliana. **Desenvolvimento Regional: Uma análise sobre a estrutura de um consórcio municipal**. Rev. Adm. Pública vol.47 no.4 Rio de Janeiro July/Aug. 2013

YIN, Robert K. **Estudo de Caso, Planejamento e Métodos**. Ed. Bookman. São Paulo, 2010.

Apêndices

Apêndice I - Roteiro norteador da entrevista semi-estruturada direcionada aos responsáveis pelo processo de compras dos itens da merenda escolar na prefeitura de São Bernardo do Campo.

Primeira rodada de entrevistas:

1. Qual o percentual de recursos recebidos do FNDE que o município de SBC destinou para os agricultores familiares de 2009 à 2012?
2. Quais as unidades administrativas (secretarias, coordenadorias, etc...) responsáveis pela contratação e gerenciamento dos produtos provenientes da agricultura familiar neste município?
3. Anteriormente à promulgação de Lei 11.947/2009 o município já adquiria produtos de agricultores familiares?
4. Houve alterações no percentual de recursos destinados aos agricultores familiares desde que começaram a ser contratados?
5. De quais regiões provem os agricultores familiares que fornecem produtos para a merenda escolar neste município?
6. Há contratação de agricultores familiares através de outras formas além da utilização dos recursos do PNAE?
7. Como são feitos os pagamentos para os agricultores familiares?
8. Foi necessário realizar algum estudo ou treinamento para atender os requisitos do FNDE de práticas para aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar?
9. Quais foram as mudanças institucionais necessária para realizar as chamadas públicas em lugar das licitações?
10. Há alguma dificuldade por parte dos agricultores familiares de fornecerem para o setor público?
11. Houve uma continuidade entre os primeiros fornecedores da agricultura familiar para os fornecedores atuais?
12. Quais os meios de divulgação ou estratégias de sensibilização utilizadas para que os agricultores familiares saibam e participem das chamadas públicas?
13. Quanto tempo costuma durar o processo de compra utilizando as chamadas públicas? Há alguma diferença de tempo em relação às licitações convencionais?
14. A partir de qual ano e mês os agricultores familiares foram priorizados nas compras feitas com recursos do FNDE neste município?
15. Antes de 2010 quem eram os principais fornecedores de produtos agrícolas para merenda escolar?
16. Quais as principais dificuldades associadas a adquirir de agricultores familiares?

17. Após fornecer para o município por meio das chamadas públicas, os agricultores familiares passam a participar de outros processos de concorrência pública?
18. Quais os pontos positivos de adquirir produtos de agricultores familiares?
19. Até o presente momento, quantos agricultores familiares já forneceram produtos para a merenda escolar?
20. Qual é a periodicidade em que os agricultores familiares têm que entregar os produtos?
21. Como são feitos os pagamentos para os agricultores familiares?
22. Houveram problemas nas datas de entrega ou na qualidade dos produtos por parte dos agricultores familiares?
23. Alguma mudança nos processos das chamadas públicas teve que ser feita das primeiras experiências até o presente momento?
24. Você considera que os produtos fornecidos pelos agricultores familiares tem a mesma qualidade dos fornecidos pelos demais fornecedores?
25. Você acha que existe alguma diferença entre os produtos entregues pelos agricultores familiares e os dos demais fornecedores?
26. Há diferenças de qualidade entre os produtos fornecidos de um agricultor familiar, para outro?

Segunda rodada de entrevistas Novas questões originadas no decorrer da entrevista

1. Quem é responsável pela gestão das transportadoras que levam os produtos das cooperativas para as escolas?
2. As transportadoras da agricultura familiar são as mesmas que transportam produtos dos demais fornecedores?
3. Há diferença no percentual pago para o frete e a embalagem da agricultura familiar e dos demais fornecedores?
4. Com quanta antecedência as cooperativas de AF são avisadas sobre a quantidade e o tipo dos produtos que deverão entregar?
5. *Qual o percentual de produtos/valores que são empenhados mas não efetivamente adquiridos tanto para a agricultura familiar quanto para os demais fornecedores nos anos de 2009 a 2013?
6. Em que período do ano as chamadas públicas foram realizadas em 2010, 2011, 2012, 2013. Porque estes períodos foram escolhidos? A prefeitura os considera adequados?
7. As cooperativas reclamam que parte dos produtos enviados são desviados ou pelas transportadoras e são elas quem tem que arcar com este custo. Há alguma ação sendo desenvolvida para solucionar esta questão?
8. Quantas escolas e quantos alunos são atendidos por produtos da agricultura familiar em São Bernardo do Campo?
9. Qual o percentual de produtos que é devolvido? Quais os principais motivos para esta devolução? Alguma forma de diálogo foi adotada para solucionar estes problemas?
10. Quais ações são realizadas para monitor e avaliar as compras feitas da agricultura familiar?
11. Há uma previsão para a realização de novas chamadas públicas?
12. Não seria possível modificar a tabela de preços para manter os contratos com as cooperativas da região de Sorocaba?
13. De quem foi a decisão de não autorizar o aumento nos preços da cooperativa de macarrão?

14. Porque foi feita uma supressão tão grande dos contatado de 2011 para 2012? Estes itens deixaram de ser utilizados ou passaram a ser adquiridos de outras fontes, por quê?
15. Há algum cuidado para evitar redução de contrato, ou aquisição inferior ao que foi contratado da agricultura familiar? Por quê?

Entrevistas com a Secretária de Educação e Cultura

1. O que foi necessário alterar para permitir a compra direta de organizações de agricultores familiares?
2. O que motivou as ações para a compras direta da agricultura familiar além do mínimo exigido pela lei 11.947/2009?
3. Como as compras realizadas da agricultura familiar estão sendo avaliadas?
4. Quais os principais pontos positivos de adquirir da agricultura familiar?
5. Quais os principais problemas da aquisição da agricultura familiar?
6. A implementação da compra da agricultura familiar tem objetivos que não estão relacionados com a educação, e que beneficiam atores externos á São Bernardo do Campo. Qual a sua opinião sobre o fato da SEC ser responsável pela implementação desta política?
7. Na sua opinião, quais instrumentos utilizados na gestão das políticas de educação poderiam contribuir com a política de compra direta da agricultura familiar?
8. Há planos para o futuro das aquisições da compra da agricultura familiar?

Apêndice II – Questões submetidas aos responsáveis pela elaboração dos cardápios, definição das quantidades e itens a serem adquiridos da agricultura familiar.

1. Como são definidos os itens a serem solicitados da agricultura familiar?
2. Quais são os itens e as quantidades solicitadas de cada item da agricultura familiar?
3. Quais adaptações precisaram ser feitas ao cardápio para adquirir os itens da agricultura familiar?
4. Em comparação com os de mais fornecedores, quais os principais benefícios e os principais problemas de adquirir da agricultura familiar?
5. Houve alterações nas quantidades e tipos de itens solicitados da agricultura familiar? Por que?
6. Quando há redução no orçamento municipal com impactos sobre o orçamento da merenda, há reduções sobre os contratos da agricultura familiar?
7. Em que medidas estão sendo feito ações para que as compras da merenda escolar sejam ambientalmente mais favoráveis?
8. Os itens da agricultura familiar são destinados à todas as unidades escolares beneficiadas com a merenda no município?

9. Quais são os instrumentos utilizados para avaliar e monitorar as compras da merenda escolar? Há procedimentos específicos de avaliação e monitoramento para as compras realizadas da agricultura familiar?
10. Houve outras entidades executoras que vieram conhecer a experiência de compra direta da agricultura familiar em São Bernardo do Campo? Quais?

Apêndice III – Roteiro da entrevista com as merendeiras

1. Qual o regime de trabalho ao qual vocês atendem
2. Quantas vezes por ano são realizadas capacitações? Em que estas capacitações consistem?
3. Você se sente valorizada pelo trabalho que realizada?
4. Qual sua opinião sobre os produtos oriundos da agricultura familiar?
5. Para você, quais as diferenças entre os produtos que vem da agricultura familiar e os dos fornecedores tradicionais?
6. Quais os principais problemas com os produtos oriundos da agricultura familiar?
7. Para você, quais são as principais vantagens de adquirir da agricultura familiar?
8. Vocês participam de alguma maneira da elaboração dos cardápios?
9. Quem decide sobre o modo como os pratos devem ser preparados? Vocês participam desta decisão?
10. Você tem alguma sugestão sobre a aquisição da AF?

Apêndice IV Informações solicitadas através da página de acesso à informação no município de São Bernardo do Campo, criada em virtude da lei de acesso à informação nº 12.527/2011.

1. O total dos valores destinados à Educação pelo Município de São Bernardo do Campo nos anos de 2000 a 2012. Se possível, peço que esta informação seja acompanhada pela discriminação de qual o percentual destes recursos foi oriundo do tesouro municipal, qual o percentual desses recursos foi oriundo de repasses, e qual o percentual desses recursos foi oriundo de outras fontes.
2. O total anual do valor destinado à aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar no município de São Bernardo do Campo dos anos 2000 a 2012.
3. O total anual dos valores repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar ao município de São Bernardo do Campo para apoio à Alimentação Escolar Básica nos anos de 2000 a 2012.
4. O total anual dos valores de gêneros alimentícios adquiridos para a merenda escolar especificamente de **agricultores familiares** no município de São Bernardo do Campo, dos anos de 2000 a 2012.
5. O total anual em reais e em quilos de cada tipo de gênero alimentício que foi fornecido por agricultores familiares para a merenda escolar no município de São Bernardo do Campo, dos anos de 2009 a 2012.

6. A razão social, o endereço e um contato (telefone e/ou e-mail) de todos os fornecedores de gêneros alimentícios da agricultura familiar que forneceram para a merenda escolar do município de São Bernardo do Campo dos anos de 2009 a 2012.

Também solicito vistas a todos os processos de compras de gêneros alimentícios para a merenda escolar no município de São Bernardo do Campo, dos anos de 2000 a 2012. Para tanto, de acordo com o artigo décimo primeiro da lei de acesso a informação n° 12.517, em seu parágrafo primeiro, solicito que me sejam informados “a data, o local e o modo para se realizar a consulta”

Apêndice IV - Roteiro de entrevista direcionado aos agricultores familiares que fornecem produtos para a prefeitura de São Bernardo do Campo.

27. Como você (s) começou (aram) a fornecer produtos para a prefeitura de São Bernardo do Campo?
28. Além da prefeitura de São Bernardo do Campo, você fornece itens para outras prefeituras? Desde quando?
29. Desde quando fornece produtos agrícolas para a prefeitura através das chamadas públicas?
30. Quais são os produtos que você fornece à prefeitura?
31. Você costuma vender para a prefeitura, ou outros órgãos públicas por meio de outros tipos de concorrências, como licitações? Por quê?
32. Além da prefeitura, quais são seus principais clientes?
33. Você passou a vender mais, ou menos, para seus outros compradores, após começar a fornecer para a prefeitura.
34. Você precisou realizar alguma mudança em seu processo de produção para vender para a prefeitura?
35. Como você ficou sabendo da chamada pública para a venda de produtos para a merenda escolar?
36. Você precisou de alguma orientação ou treinamento para se adequar às solicitações da prefeitura?
37. Quanto às vendas para a prefeitura representam no seu rendimento mensal e anual?
38. Há diferença entre os valores que você recebe da prefeitura e dos seus demais clientes?
39. Você teve que aumentar a produção ou contratar mais pessoas para fornecer produtos para a prefeitura?
40. Desde que começou a vender para a prefeitura você precisou realizar algum tipo de investimento. Por quê?
41. Houve alteração na renda que você recebe atualmente, vendendo para a prefeitura, e anteriormente de começar a vender?
42. Qual a sua opinião sobre vender para a prefeitura?
43. Há algum problema em relação a vender para a prefeitura?
44. Alguma vez houve problemas de pagamento nas vendas para a prefeitura?
45. Quais são os principais pontos positivos de vender para a prefeitura?
46. Quais são os principais pontos negativos de vender para a prefeitura?

Apêndice V – Informações adicionais solicitadas por e-mail às organizações de agricultura familiar que participaram da pesquisa.

1. No momento da entrevista, algumas das informações que vocês me ofereceram foram apenas estimativas, como a quantidade de DAP's que compõe a cooperativa, e o nome das prefeituras para as quais vocês já venderam pelo PNAE. Por isso, gostaria de confirmar estas informações para ter uma noção mais precisa, e também gostaria de conhecer para quais entes vocês fornecem através do PAA. Ou seja, gostaria de saber quantos DAP's compõe a cooperativa, para quais prefeituras vocês vendem e/ou já venderam através do PNAE, e para quais cidades vocês entregam produtos para o PAA.
2. Apenas para confirmação, peço para que, por gentileza, me sejam informados todos os produtos que são vendidos através da cooperativa, pois quando conversamos, também fizemos uma estimativa por alto.
3. Também fará diferença saber qual a renda média recebida pelos cooperados em decorrências das vendas feitas através da cooperativa. E qual a renda média total dos cooperados, ou seja, a média que eles costumam alcançar com as vendas feitas isoladamente somada ao que é vendido através da cooperativa. Caso haja variação da renda durante o ano, se possível, peço para que me enviem também os valores mínimos e os máximos.
4. Como conversamos, e se possível, peço para que vocês me enviem algumas imagens que não foi possível coletar no dia da entrevista, como algumas fotografias das plantações de um ou mais cooperado, do grupo da cooperativa (pode ser uma imagem de reuniões ou assembleias) e de momentos nos quais as produções são reunidas, como nos dias de entrega do PNAE.
5. Por fim, além daquilo que já conversamos, gostaria de saber se vocês têm alguma outra sugestão ou crítica para fazer ao desenho do PNAE em geral, e em especial a atuação das prefeituras para as quais vocês fornecem. Ou mesmo, se gostariam de me sugerir mais alguma informação que eu não solicitei.

Apêndice VI – Ficha das Cooperativas Entrevistadas

COPAD - Cooperativa dos Produtores de Alimentos Diferenciados

Data da entrevista: 19/09/2013

Membros entrevistados: Elaine (vice presidente)

Localização da sede: Araçoiaba da Serra - SP

Ano da formação/Formalização: 2002/2009

Nº de cooperados: 90

Nº de DAP's na cooperativa: 70

Produção: Horti-frúti

Prefeituras compradoras através do PNAE: São Bernardo do Campo, Sorocaba, Capivari, Santo André, Araçoiaba, Capela.



Figura 5 - Membros da COPAD na sede da cooperativa



Figura 6 - Fachada da Sede da COPAD

COMAFRE - Cooperativa Mista de Agricultores, Apicultores, Pecuáristas e Pescadores e Porto Feliz e Região

Data da entrevista: 19/09/2013

Membros entrevistados: Claudinei (presidente)

Localização da sede: Boituva - SP

Ano da formação/Formalização: 2003/2006

Nº de cooperados: 126

Nº de DAP's na cooperativa: 68

Produção: Horti-frúti



Figura 8 - Sede da COMAFRE



Figura 7 - Carregamento de itens da COMAFRE

APREN - Associação dos Produtores Rurais RenascerCOAF - Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar

Data da entrevista: 28/09/201

Membros entrevistados: Francisco (presidente)

Localização da sede: Promissão -SP

Ano da formalização: 2009

Nº de cooperados: 272

Nº de DAP's na cooperativa: 272

Produção: Feijão, leite e Horti-frúti

Prefeituras compradoras através do PNAE



Figura 10 - Fachada da sede da APREN



Figura 9 - Area de carregamento de APREN



Figura 12 - Membros da APREN entrevistados



Figura 11 - Presentes gentilmente oferecidos pelos membros da APREN

COAF - Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar

Data da entrevista: 27/09/2013

Membros entrevistados: Carlos (vice-presidente)

Localização da sede: Bebedouro -SP

Ano da formalização: 2009

Nº de cooperados: 120

Nº de DAP's na cooperativa: 1052

Produção: Suco de Laranja, suco de abacaxi, hortifrúti in natura, hortifrúti processados.

Prefeituras compradoras através do PNAE



Figura 16 - Ponto de distribuição dos produtos COAF



Figura 13 - Pontos de distribuição dos produtos COAF



Figura 17 - Processamento de produtos COAF



Figura 15 - Produtos processados COAF



Figura 19 - Câmera refrigerada para armazenamento COAF



Figura 18 - catálogo de produtos COAF



Figura 22 – Produtos COAF



Figura 23 - Cássio, vice presidente da COAF.

COOPAFARGA - Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do Mun. De Juquiá

Data da entrevista: 03/10/2010

Membros entrevistados: Karine (assistente da presidencia)

Localização da sede: Juquiá - SP

Ano da formalização: 2009

Nº de cooperados: 250

Nº de DAP's na cooperativa: 250

Produção: Banana, doce de banana, farinha de banana e hortifrúti.

Prefeituras compradoras através do PNAE:



Figura 25 - Karine, representante da COPAFARGA



Figura 24 - Fachada da COPAFARGA



Agricultor cooperado- coleta banana

Figura 27 - Imagens cedidas pela COPAFARGA



Agricultor cooperado- Higienização de produtos

Figura 26 - Imagem cedida pela COPAFARGA



Colheita- Palmito Pupunha

Figura 29 - Imagem cedida pela COPAFARGA



Processamento de Alimentos
Pupunha

Figura 28 - Imagem cedida pela COPAFARGA



Figura 30 - Imagem cedida pela COPAFARGA



Figura 31 - Imagem cedida pela COPAFARGA

COOPAFAPS - Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Pilar do Sul e Região

Data da entrevista: 03/10/2013

Membros entrevistados: Odair (presidente)

Localização da sede: Pilar do Sul - SP

Ano da formalização: 2005

Nº de cooperados: 76

Nº de DAP's na cooperativa: 76

Produção: Banana, doce de banana, farinha de banana.

Prefeituras compradoras através do PNAE:



Figura 35 - Odair e Ana na sede da COPAFARGA



Figura 34 - Área de carregamento da COPAFAPS



Figura 33 - Equipamentos da COPAFAPS



Figura 32 - Imagens cedidas pela COPAFAPS



Figura 36 - Imagens cedidas pela COPAFAPS



Figura 37 - Imagens cedidas pela COPAFAPS

Anexo 1 – Valores destinados a cada cooperativa de 2010 à 2013 informados através de solicitação por e-mail.

FORNECEDOR	2010		2011		2012		2013 - até 30.11			
	EMPENHADO	TOTAL PAGO	EMPENHADO	TOTAL PAGO	EMPENHADO	TOTAL PAGO	EMPENHADO	LIQUIDADADO	PAGO	TOTAL
AGROVERDE	6.035,55	5.715,05	29.962,57	29.962,57	28.886,56	28.485,53	23.777,59	23.176,59	19.142,29	87.339,74
VALE DO RIBEIRA	-	-	-	-	-	-	138.000,00	120.984,21	62.677,94	120.984,21
16 DE MAIO	-	-	21.390,03	21.383,26	-	-	-	-	-	21.383,26
APREN	-	-	85.844,34	85.844,34	106.500,00	104.766,30	478.216,00	388.838,41	124.410,11	579.449,05
ABAMO	135.031,03	135.031,03	392.933,36	392.933,36	356.856,59	353.712,64	2.218,15	2.218,15	2.218,15	883.895,18
COAF	691.016,40	691.016,40	772.810,70	772.810,70	951.682,70	951.682,70	707.851,15	607.589,01	541.338,03	3.023.098,81
COOPAFAPS	61.328,24	61.328,24	268.997,06	268.997,06	312.845,96	309.108,88	45.945,07	45.945,07	45.945,07	685.379,25
COOFACT	47.600,00	47.600,00	133.425,00	133.425,00	51.000,00	51.000,00	60.520,00	60.520,00	60.520,00	292.545,00
COOPAFI	-	-	95.463,90	95.463,90	113.022,00	113.022,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	258.485,90
COAPAR	185.658,00	185.658,00	43.928,51	43.928,51	-	-	-	-	-	229.586,51
COOPAS	-	-	13.053,81	11.595,77	8.442,93	7.978,94	-	-	-	19.574,71
VO APARECIDA	90.839,92	90.839,92	1.542,61	1.542,61	-	-	-	-	-	92.382,53
COAPIS	22.482,44	22.482,44	134.243,98	134.243,98	247.059,15	247.059,15	233.171,15	152.063,43	152.063,43	555.849,00
COAPRI	-	-	73.791,42	73.791,42	110.046,23	110.046,23	170.643,64	169.643,64	169.643,64	353.481,29
COPAD	18.084,13	18.084,13	72.225,28	72.132,38	98.460,61	96.895,61	-	-	-	187.112,12
COOPAFARGA	369.350,50	369.350,50	449.012,34	449.012,34	640.761,50	640.761,50	902.970,20	737.572,53	652.326,00	2.196.696,87
COOTAP	-	-	1.375.347,79	1.375.347,79	1.739.700,59	1.734.453,15	1.440.310,65	1.164.278,26	975.462,14	4.274.079,20
COMAFRE	14.953,35	14.953,35	66.651,63	66.651,63	139.473,05	139.352,67	3.851,46	983,81	983,81	221.941,46
COOPERSERRA	-	-	650.207,58	637.402,29	896.875,25	866.805,00	938.950,14	845.631,35	732.016,62	2.349.838,64
NOVA ALIANCA	-	-	-	-	-	-	45.000,00	44.880,00	-	44.880,00
COOPGUACU	-	-	40.660,41	40.217,48	63.071,91	52.485,14	-	-	-	92.702,62
Total Geral	1.642.379,56	1.642.059,06	4.721.492,32	4.706.686,39	5.864.685,03	5.807.615,44	5.241.425,20	4.414.324,46	3.588.747,23	16.570.685,35

Anexo 2 – Legislação municipal criada para a implementação da lei 11.947/2009 em São Bernardo do Campo: Decreto nº 17.064, de 14 de janeiro de 2010.

Dispõe sobre a criação da Comissão de Implementação, Acompanhamento e execução da Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural Para a Merenda Escolar do Município de São Bernardo do Campo.

FRANCINETO LUZ DE AGUIAR, Prefeito em Exercício, do Município de São Bernardo do Campo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, e

Considerando as diretrizes definidas pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, e de conformidade com as disposições previstas pelos arts. 18 ao 24, do Capítulo VI, da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, que trata da aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);

Considerando a necessidade de apoiar o desenvolvimento sustentável com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, promovendo uma alimentação saudável e adequada para a merenda escolar do Município de São Bernardo do Campo;

Considerando a importância de se assegurar a implantação, o acompanhamento e a execução do procedimento de aquisição desses gêneros alimentícios para a merenda escolar do Município, nos termos da referida Resolução, decreta:

Art. 1º. Fica criada a Comissão de Implantação, Acompanhamento e Execução da Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, para a merenda escolar do Município de São Bernardo do Campo, vinculada à Secretaria de Educação.

Art. 2º A Comissão a que se refere o art. 1º deste Decreto será composta por 6 (seis) representantes, a saber:

- I - 1 (um) representante indicado pelo Chefe do Executivo Municipal;
- II - 1 (um) representante indicado pela Secretária de Educação (SE);
- III - 1 (um) representante do Departamento de Apoio à Educação (SE-2);
- IV - 1 (um) representante da Divisão de Alimentação Escolar (SE-21);
- V - 1 (um) representante da Divisão de Controle de Recursos Orçamentários (SE-31); e
- VI - 1 (um) representante da Seção de Supervisão de Alimentação Escolar (SE-211).

Parágrafo Único - A coordenação da Comissão ficará a cargo do representante indicado pela Secretária de Educação.

Art. 3º A nomeação dos membros da Comissão de que trata o art. 1º deste Decreto será efetuada por portaria do Prefeito.

Art. 4º A Comissão poderá propor Regimento Interno nos termos da Lei Municipal nº 2.240, de 13 de agosto de 1976.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

São Bernardo do Campo, 14 de janeiro de 2010

FRANCINETO LUZ DE AGUIAR
Prefeito em Exercício

LILIAN MARIA TEIXEIRA FERREIRA BOARO
Respondendo pelo Expediente da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Cidadania

JOSÉ ROBERTO SILVA
Procurador-Geral do Município

CLEUZA RODRIGUES REPULHO
Secretária de Educação