



Programa de Pós-Graduação em Geografia | UNESP Rio Claro

doi.org/10.5016/geografia.v51i1.19504

ISSN 1983-8700 | E-19504

As territorialidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar: inter-relações entre a região metropolitana de São Paulo e a região administrativa de Registro

Adriano Ezequiel Fonseca¹, José Giacomo Baccarin²

¹ Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, São Paulo, Brasil.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0267-3087>

² Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, Rio Claro, São Paulo, Brasil.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8120-3621>

E-mail correspondente: adriano.fonseca@unesp.br

Destaques:

- PNAE: Inter-relações entre a Região Metropolitana de São Paulo e a Região Administrativa de Registro.
- Redes de Comercialização da Agricultura Familiar e Circuitos Curtos.
- Políticas Públicas e Desenvolvimento da Agricultura Familiar.
- Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Alimentação Escolar.

Resumo: Este trabalho analisa como os municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e da Região Administrativa de Registro (RAR) estabeleceram sua rede de compras de alimentos da Agricultura Familiar para alimentação escolar, em 2018, considerando a concepção de circuito curto de comercialização, implícita no Artigo 14 da Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (11.947/09). Tem como objetivo analisar a efetividade do A14 na RMSP e na RAR, levando em consideração a porcentagem de compra da AF, produtos requeridos, grau de processamento e os fluxos comerciais estabelecidos através da compra institucional. A abordagem é quanti-qualitativa descritiva, utilizando dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em especial os relatórios de Prestações de Contas dos municípios da execução do PNAE, disponíveis no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC – Acesso público). Observou-se que a efetividade do A14 pela RMSP é baixa em relação ao desenvolvimento local, com a maioria das compras sendo feita de agricultores de outras regiões e outros estados. Já em relação a RAR, a efetividade do A14 é alta, com a compra de quase 90% de produtos para alimentação escolar no próprio território.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Circuitos Curtos; Desenvolvimento Local; Políticas Públicas.

Como citar este artigo:

FONSECA, Adriano Ezequiel; BACCARIN, José Giacomo. As territorialidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar: inter-relações entre a região metropolitana de São Paulo e a região administrativa de Registro. **Geografia**, Rio Claro-SP, v. 51, e-19504, 2026. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/view/19504>. DOI: doi.org/10.5016/geografia.v51i1.19504.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença CC - *Creative Commons Attribution* 4.0, que permite o uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

The territorialities of the National School Feeding Program: interrelations between the metropolitan region of São Paulo and the administrative region of Registro

Abstract: This paper analyzes how municipalities in the Metropolitan Region of São Paulo (RMSP) and the Administrative Region of Registro (RAR) established their food purchasing network from Family Farming for school feeding in 2018, considering the concept of a short marketing circuit, implicit in Article 14 of the National School Feeding Program Law (11.947/09). Its objective is to analyze the effectiveness of A14 in the RMSP and RAR, taking into account the percentage of purchase from FF, products required, degree of processing and commercial flows established through institutional purchasing. The approach is quantitative and qualitative descriptive, using data from the National Fund for Education Development, especially the Accountability Reports of the municipalities implementing the PNAE, available in the Accountability Management System (SIGPC - Public Access). It was observed that the effectiveness of A14 in the RMSP is low in relation to local development, with most purchases being made from farmers in other regions and other states. In relation to RAR, the effectiveness of A14 is high, with the purchase of almost 90% of products for school meals in the territory itself.

Keywords: Family Farming; National School Feeding Program; Short Circuits; Local Development, Public Policies.

Las territorialidades del Programa Nacional de Alimentación Escolar: interrelaciones entre la región metropolitana de São Paulo y la región administrativa de Registro

Resumen: Este trabajo analiza cómo los municipios de la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) y de la Región Administrativa de Registro (RAR) establecieron su red de compra de alimentos de la Agricultura Familiar para la alimentación escolar en 2018, considerando el concepto de circuito corto de comercialización, implícito en el artículo 14 de la Ley del Programa Nacional de Alimentación Escolar (11.947/09). Su objetivo es analizar la efectividad de la A14 en la RMSP y RAR, teniendo en cuenta el porcentaje de compra de la AF, los productos requeridos, el grado de procesamiento y los flujos comerciales establecidos a través de la compra institucional. El enfoque es descriptivo cuantitativo y cualitativo, utilizando datos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, especialmente los Informes de Rendición de Cuentas de los municipios implementadores del PNAE, disponibles en el Sistema de Gestión de Rendición de Cuentas (SIGPC - Acceso Público). Se observó que la efectividad de la A14 en la RMSP es baja en relación con el desarrollo local, ya que la mayoría de las compras se realizan a agricultores de otras regiones y otros estados. En relación con el RAR, la eficacia de la A14 es alta, con la compra de casi el 90% de los productos para la alimentación escolar en el propio territorio.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; Programa Nacional de Alimentación Escolar; Circuitos Cortos; Desarrollo Local, Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) surgiu no Brasil em 1955 com o decreto 37.106, que estabeleceu a Campanha de Merenda Escolar (CME). O PNAE passou por modificações e aprimoramentos nas décadas seguintes, culminando com a aprovação da Lei 11.947, em 2009. Juntou-se o objetivo de proporcionar alimentação mais saudável e nutritiva para os alunos da escola pública ao de promover o fortalecimento da Agricultura Familiar (AF). Neste sentido, o artigo 14 (A14) da citada lei determina que pelo menos 30% da compra realizada pelas prefeituras municipais e governos estaduais com a verba provinda do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para Alimentação Escolar (AE), deva ocorrer junto a agricultores familiares. Em complementação, estabelece-se que se dê preferência a agricultores familiares do próprio município e, em seguida, da região. Busca-se fortalecer, financeiramente, os agricultores e a economia do município.

Uma base conceitual importante a ser considerada é a do Home-Grown School Feeding - HGSF (Espejo *et al.*, 2009). Considera-se a possibilidade da compra local de alimentos estimular o desenvolvimento da AF, bem como promover uma alimentação mais saudável através da aquisição de produtos “in natura” ou “minimamente processados”. Procura-se substituir alimentos muito processados, com menor qualidade nutricional e não produzidos localmente. As compras institucionais de alimentos produzidos pela AF, podem ser entendidas como uma forma de desenvolvê-la, através do aumento de sua renda, bem como promover alimentação mais saudável, de melhor qualidade nutricional aos estudantes (Triches, 2015).

No século XXI, o Governo Federal criou dois programas de compras institucionais de alimentos. O primeiro foi o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), instituído em 2 de julho de 2003, através da Lei 10.696/03, e regulamentada pelo Decreto 4.772, de 2 de julho de 2003. O PNAE, através do A14 veio a seguir, dando maior capacidade de compra de alimentos da AF.

O PAA se propõe a servir como canal de escoamento da produção da agricultura familiar através da compra pública direta, sem intermediários e por um preço acima do praticado nos canais tradicionais de comercialização. Além de buscar melhorar a renda dos agricultores familiares, o PAA também busca diminuir a insegurança alimentar e nutricional da população mais vulnerável socialmente, através da distribuição dos alimentos comprados.

Segundo Baccarin *et al.* (2011), parte dos produtos adquiridos através do PAA foi direcionada a serviços públicos de AE, restaurantes populares, hospitais públicos e pessoas atendidas pelo sistema de assistência social, atuando desta forma, como instrumento de diminuição da Insegurança Alimentar (IA).

A implementação efetiva do A 14, a partir de 2010, fortaleceu a possibilidade da produção de alimentos da AF atender os serviços de AE. Contudo verifica-se que muitas prefeituras não cumprem, parcial ou totalmente, o mínimo estabelecido pelo A14. Ao mesmo tempo, um conjunto de prefeituras gasta acima do mínimo de 30% na compra de seus agricultores (Baccarin *et al.*, 2022).

O anúncio da intenção de compra pelo A14 deve ocorrer através da Chamada Pública (CP), em que são relacionados os tipos e quantidades de produtos, periodicidade e pontos de entrega e preço a ser pago. Este deve ser fixado de acordo com as condições do comércio atacadista ou varejista local e não ser objeto de disputa entre os agricultores. O fato da compra ser feita diretamente do agricultor ou de uma organização a que pertença tende a proporcionar valor recebido acima do que os comerciantes dos mercados convencionais lhe oferecem.

Os critérios utilizados para a compra são diferentes dos utilizados em licitações públicas, que estimulam a concorrência no preço. O primeiro critério na CP é o de proximidade, dando-se preferência a agricultores do próprio município, seguido por agricultores da região, após, de outras regiões do estado e, por fim, de outros estados. Também deve-se optar pelas seguintes situações: agricultores oriundos de assentamentos, comunidades indígenas ou quilombolas; que estejam organizados em associações ou cooperativas; que tenham produção com base agroecológica, neste caso podendo-se fixar um sobrepreço de até 30% do valor local dos produtos convencionais.

Ao estimular a compra local o A14 procura estimular as cadeias curtas (circuitos curtos) de abastecimento alimentar. As cadeias curtas apresentam diferentes dimensões: a) espacial - quando a distância que os alimentos percorrem entre a produção e o consumo é pequena, b) social/relacional, ao gerar contato direto entre produtor e consumidor, com a diminuição ao máximo da ação de intermediários, c) econômica, ao criar mercados locais para produção. Conforme exposto por Schneider e Ferrari, (2015), as cadeias curtas visam eliminar a intermediação, com a retomada do controle das vendas pelos agricultores, que obtêm preços mais justos pelos seus produtos.

Além do circuito curto de comercialização, outros conceitos considerados neste artigo são o de território e de territorialidade. Entende-se o território como um espaço delimitado fisicamente e por relações sociais e de poder, no caso em estudo a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e a Região Administrativa de Registro (RAR). A territorialidade estudada é a das inter-relações que se apresentam no PNAE nas duas regiões.

De acordo com Raffestin (1993), o espaço é preexistente a qualquer ação, embora com alguns potenciais específicos para a intervenção humana, e antecede ao território. Este é formado por atores sociais que, ao se apropriarem e transformarem o espaço, materializam suas ações culturais, sociais, econômicas e políticas, desenvolvendo relações de poder. Desta forma, para Raffestin, “ao se apropriar de um espaço, seja ele concreto ou abstrato o ator territorializa o espaço” (Raffestin, 1993, p.143).

Segundo Haesbaert (2005), o território tenta responder às relações da sociedade com o seu espaço, onde os fenômenos se processam. De acordo com Santos (2000), território é mais que um conjunto de sistemas naturais e sistemas criados pelo homem, o território é uma identidade. Para Santos e Silveira (2006), o território se estabelece a partir do seu uso pela sociedade, ou seja, é um espaço apropriado e usado.

O território pode ser entendido como um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, sendo que este poder não se restringe ao Estado (Souza, 2001). O mesmo autor expõe que “todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma

gangue de jovens até o bloco constituído pelos países membros da OTAN”. (Souza, 2001, p.11).

Em relação à territorialidade, Raffestin (1993b), observa que a mesma seria um conjunto de relações organizadas em um sistema tridimensional (sociedade-espaco-tempo), em vias de atingir a maior autonomia possível e contendo dinamismo próprio, posto que seus elementos são suscetíveis a variação do tempo.

De acordo com Coimbra e Saraiva (2013), a territorialidade consiste em uma ação de apropriação de determinado espaço por um indivíduo ou um grupo de indivíduos, que desenvolvem, em relação a um objeto ou símbolo, uma relação de posse.

Desta forma, pode-se entender que territorialidade é todo processo econômico, estrutural e conjuntural produzidos pelos grupos sociais existentes dentro de um território, sendo este processo dinâmico diante das ações sociais e do tempo.

OBJETIVOS

Pretende-se verificar como os municípios da Região Metropolitana de São Paulo e da Região Administrativa de Registro, do estado de São Paulo, estabelecem suas redes regionais de compras de alimentos dos agricultores familiares para os serviços de alimentação escolar, confrontando tal evidência com as concepções de circuito curto de comercialização e de desenvolvimento local, implícitas no A14 da Lei do PNAE.

Especificamente, para o ano de 2018, pretende-se analisar:

- a) O nível de cumprimento do Art. 14, se abaixo ou acima dos 30% mínimos preconizados pela Lei do PNAE;
- b) O nível de venda dos agricultores para as prefeituras de suas regiões em confronto com as vendas para prefeituras de outras regiões do Estado;
- c) A procedência dos agricultores participantes, considerando os da região; de outras regiões de São Paulo e de outros estados;
- d) A forma como os agricultores familiares participam, individualmente ou organizados em associações ou cooperativas;

e) O tipo e grau de processamento dos alimentos adquiridos.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada é a proposta por Álvares Castaño *et al.*, (2015), uma “Metodologia para a avaliação alimentar e nutricional sob uma perspectiva de equidade” para programas públicos de AE. Aborda-se neste estudo duas de suas dimensões: Gestão Municipal do Programa de Compras Institucionais (GMP) e Efeito sobre Agricultores Familiares de Diferentes Regiões (EAF). Quanto à GMP, propõe-se verificar questões como o nível de cumprimento do A14. Em relação à EAF, as análises dizem respeito a forma de participação do agricultor, se individual ou coletiva, e a capacidade de processamento dos produtos agropecuários pelos agricultores. Outro ponto é a proximidade do fornecedor à Entidade Executora (EE) da AE, podendo-se considerar agricultores locais (do município), regionais (próximos ao município), de outras Regiões Administrativas do estado e de outros estados.

A abordagem é quanti-qualitativa descritiva, com o uso de duas bases de dados: os relatórios de Prestações de Contas (PC) dos municípios da execução do PNAE da RMSP e da RAR, disponíveis no site do FNDE, especificamente no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC – Acesso público). Bem como os dados disponibilizados pelo FNDE, no ano de 2018, no qual consta os recursos repassados diretamente a AF (FNDE, 2024).

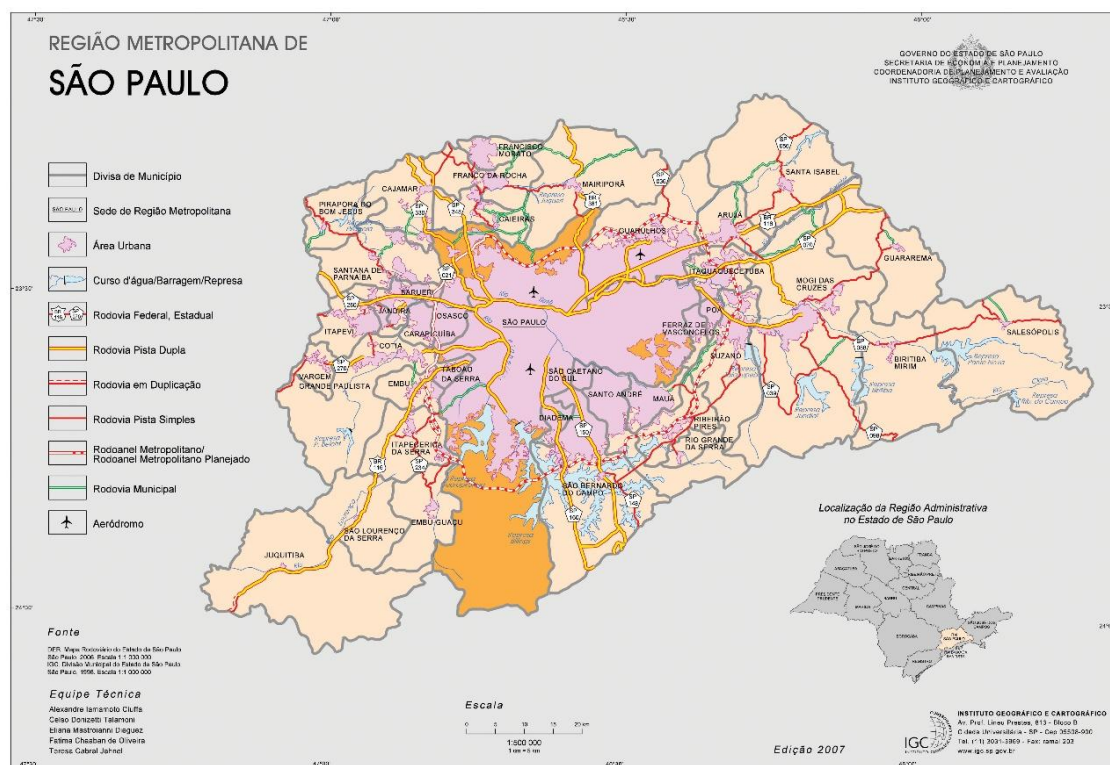
CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é composta por 39 municípios, apresentados na Tabela 1, com população total de 21.571.281 milhões, a mais populosa entre as 16 RAs do estado e equivalente a 47,4% da população de São Paulo (IBGE, 2022). Sua conformação é apresentada no Mapa 1.

Tabela 1 - Relação de municípios e respectivas populações da RMSP, por ordem decrescente, 2022

Município	População	Município	População
São Paulo	12.176.866	Franco da Rocha	152.433
Guarulhos	1.365.899	Santana de Parnaíba	136.517
São Bernardo do Campo	833.240	Jandira	123.481
Santo André	716.109	Ribeirão Pires	122.607
Osasco	696.850	Poá	116.530
Mauá	468.148	Caieiras	100.129
Mogi das Cruzes	440.769	Mairiporã	98.374
Diadema	420.934	Arujá	88.455
Carapicuíba	398.611	Cajamar	75.638
Itaquaquecetuba	366.519	Embu-Guaçu	68.856
Suzano	294.638	Santa Isabel	56.792
Taboão da Serra	285.570	Vargem Grande Paulista	51.702
Barueri	271.306	Rio Grande da Serra	50.241
Embu	270.843	Biritiba-Mirim	32.251
Cotia	244.694	Juquitiba	31.235
Itapevi	234.352	Guararema	29.451
Ferraz de Vasconcelos	191.993	Pirapora do Bom Jesus	18.604
Francisco Morato	174.008	Salesópolis	17.022
Itapeçerica da Serra	173.672	São Lourenço da Serra	15.667
São Caetano do Sul	160.275	Total	21.571.281

Fonte: IBGE (2022).

Figura 1 - Mapa da Conformação da Região Metropolitana de São Paulo no estado de São Paulo

Fonte: IGC (2025).

A grande população da RMSP, especialmente da cidade de São Paulo, revela um forte poder de compra. Isto atrai o interesse dos agricultores familiares e de suas organizações quanto à venda para AE das prefeituras locais. Ressalte-se que o alto nível de urbanização dessa região dificulta que seus agricultores atendam toda a demanda local de AE, abrindo espaço para participação de agricultores de outras regiões.

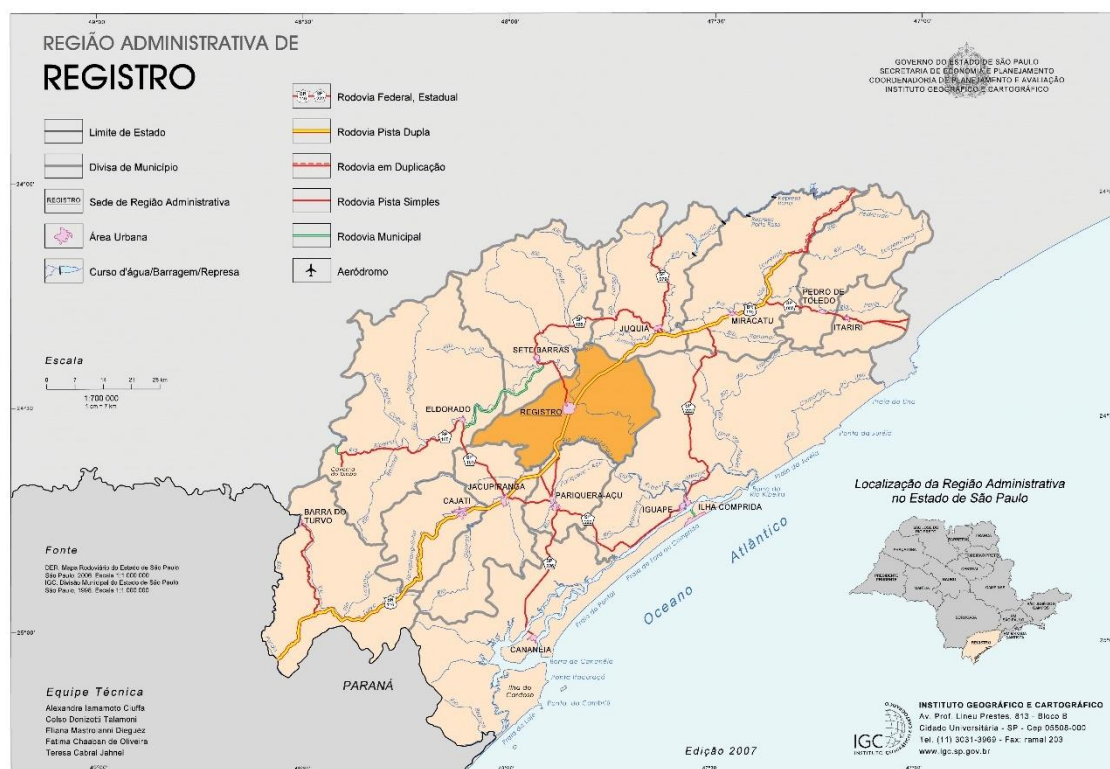
Em termos qualitativos, segundo Rocha, Pereira e Baccarin (2024, p. 8), na RMSP “[...] a maior parte dos estabelecimentos agropecuários dedicam-se a atividades econômicas condizentes com a oferta dos produtos mais demandados na AE e, portanto, podem ser contemplados nas CP”. Dessa forma, é possível que a AF seja beneficiada por meio das CP, mas, para isso, é preciso que haja a conscientização dos gestores que organizam as CP e dos profissionais da nutrição, para alinharem a produção local com a demanda de produtos requeridos. A característica agropecuária dos agricultores da região condiz com as premissas da Lei do PNAE, de valorização da produção local e da qualidade da alimentação dos alunos.

Já a Região Administrativa de Registro (RAR) é formada por 14 municípios que ocupam uma área de 12.135,97 km², equivalente a 4,9% do território paulista. Situa-se no baixo Vale do Ribeira, litoral sul do estado de São Paulo. com população de, aproximadamente, 274 mil habitantes (IBGE, 2022). Dez dos municípios são de pequeno porte populacional I (com menos de 20 mil habitantes), dois possuem entre 20 e 30 mil habitantes, pequeno porte populacional II, (Cajati e Iguape); e apenas Registro apresenta população com praticamente 60 mil habitantes, município de médio porte (IBGE, 2022).

Tabela 2 - Relação de municípios e respectivas populações da RAR, por ordem decrescente, 2022

Município	População	Município	População
Registro	59.947	Ilha Comprida	13.419
Iguape	29.115	Eldorado	13.069
Cajati	28.515	Sete Barras	12.730
Pariquera-Açu	19.233	Cananéia	12.289
Miracatu	18.553	Pedro de Toledo	11.281
Juquiá	17.154	Barra do Turvo	6.876
Jacupiranga	16.097		
Itariri	15.528	Total	273.806

Fonte: IBGE (2022).

Figura 2 - Conformação da Região Administrativa de Registro no estado de São Paulo

Fonte: IGC (2025).

É uma região pouco habitada e com parte considerável de sua área coberta com vegetação natural da Mata Atlântica. Faz divisa com RMSP, o que favorece que seus AF forneçam não apenas para as prefeituras locais, mas também para a grande São Paulo. A produção agrícola principal da RAR é a banana, normalmente presente no cardápio da AE, de acordo com Baccarin, Oliveira e Fonseca (2022).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao se pensar na Lei do PNAE, levantam-se alguns pontos a serem analisados, como proximidade entre a EE e o local de produção, nível de processamento do alimento e cumprimento do mínimo de compras da AF estabelecido pelo A14. Desta forma, pode-se verificar como se configuram as relações de compras de produtos da AF e suas organizações para AE pelos municípios da RMSP e da RAR, bem como entre os municípios destas duas regiões.

Ao se analisar a RMSP, na tabela 3, pode-se observar que o número de estudantes atendidos pelo PNAE aproxima-se de 4 milhões, 47,9% dos estudantes de todo o Estado. Comprova-se como a RMSP se torna um atrativo para agricultores familiares e suas organizações em relação a vendas para o programa.

Tabela 3 - Relação de municípios da RMSP e respectivos números de estudantes atendidos pelo PNAE, por ordem decrescente, 2018

Município	Nº de Alunos	Município	Nº de Alunos
São Paulo	2.051.435	Santana De Parnaíba	31.291
Guarulhos	265.088	Poa	29.976
São Bernardo Do Campo	148.106	São Caetano Do Sul	28.741
Osasco	131.320	Ribeirão Pires	23.433
Santo Andre	104.148	Jandira	22.739
Mogi Das Cruzes	89.265	Arujá	20.076
Barueri	88.604	Caieiras	19.519
Diadema	88.277	Cajamar	18.102
Itaquaquecetuba	81.959	Mairiporã	16.915
Carapicuíba	78.462	Embu-Guaçu	16.315
Mauá	77.282	Santa Isabel	12.075
Suzano	67.481	Vargem Grande Paulista	9.943
Embu	61.031	Rio Grande Da Serra	8.675
Taboão Da Serra	55.968	Juquitiba	7.624
Itapevi	53.296	Guararema	7.148
Cotia	50.620	Biritiba Mirim	5.987
Francisco Morato	42.708	Pirapora Do Bom Jesus	5.187
Itapeçerica Da Serra	38.274	Salesópolis	3.691
Ferraz De Vasconcelos	37.936	São Lourenço Da Serra	3.292
Franco Da Rocha	34.339	Total	3.936.328

Fonte: FNDE (2018).

As tabelas 4 e 5 tratam do percentual de compras da AF pela RMSP, observando que o A14 propõe a compra de no mínimo 30% em relação ao repasse

da verba FNDE para os municípios. Na tabela 4 utilizam-se os valores percentuais de aquisição da AF, informados pelo FNDE, enquanto na tabela 5, utilizam-se os valores apresentados na prestação de contas no sistema SIGPC-Público. Neste caso, os registros de compras de empresas comerciais, não de agricultores familiares, foram desconsiderados.

Tabela 4 - Distribuição dos municípios da RMSP de acordo com faixas de compras de alimentos dos agricultores familiares, FNDE, 2018

Faixa de % A14	Municípios		Repasse FNDE	
	Número	%	R\$	%
0%	09	23,1	*	*
0,1 a 10%	02	5,0	4.850.237	3,0
10 a 20%	07	18,0	6.901.365	4,2
20 a 30%	03	7,7	4.250.933	2,6
30 a 50%	12	30,8	129.293.783	79,2
mais de 50%	06	15,4	17.984.003	11
Total	39	100,0	163.280.321	100,0

Fonte: FNDE (2018).

Observando a tabela 4, verifica-se que nove municípios não fizeram compras da agricultura familiar e os mesmos também não aparecem na tabela de repasse do FNDE. São eles: Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Francisco Morato, Itapevi, Itaquaquecetuba, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e São Lourenço da Serra. Dois municípios da RMSP compraram menos de 10%: Ferraz de Vasconcelos e Barueri; sete municípios compraram entre 10% e 20%: Caieiras, Embu das Artes, Franco da Rocha, Itapeverica da serra, Juquitiba, Salesópolis e Santa Isabel; três, entre 20% e 30%: Guararema, Mauá e Poá; doze, entre 30% e 50%: Diadema, Embu-Guaçu, Mairiporã, Mogi das Cruzes, Ribeirão Pires, Santana de Parnaíba, Santo André, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano, Taboão da serra e Vargem Grande Paulista; e seis municípios compraram acima de 50%: Arujá, Biritiba Mirim, Guarulhos, Jandira, Rio Grande da Serra e São Bernardo do Campo. Ressalta-se que Biritiba Mirim comprou 119,4%, o que indica que além de todo o recurso repassado pelo FNDE, utilizaram-se recursos próprios municipais.

Ao se analisar a tabela 5, elaborada através dos valores apresentados no sistema SIGPC-Público, considerando apenas compras realizadas da AF ou suas

organizações, verifica-se que ocorrem divergências no percentual de compras de alguns municípios em relação aos apresentados pelo FNDE, tabela 4.

Tabela 5 - Distribuição dos municípios da RMSP de acordo com faixas de compras de alimentos da AF, desconsiderando compras do comércio contabilizadas no A14

Faixa de % A14	Municípios		Repassse FNDE	
	Número	%	R\$	%
0%	09	23,2	*	*
0,01 a 10%	02	5,1	4.850.237	3,0
10 a 20%	08	20,5	6.901.365	4,2
20 a 30%	05	12,8	4.250.933	2,6
30 a 50%	12	30,7	129.293.783	79,2
mais de 50%	03	7,7	17.984.003	11
Total	39	100,0	163.280.321	100,0

Fonte: FNDE (2018).

Ao se comparar as duas tabelas, pode-se verificar que, ao serem retiradas as compras do comércio que apareciam como sendo da AF, em 07 municípios, o valor de aquisição, bem como o percentual das mesmas diminuiram.

Estes municípios são: Rio Grande da Serra que apresentava um percentual de compra de 73,3%, diminuindo para 11,3%, São Paulo, de 43,4% para 28,7%, Taboão da Serra, de 30,2% para 29,7%, Diadema, de 32,6% para 30,7%, Arujá, de 58,0% para 35,2%, São Bernardo do Campo, de 56,7% para 47,4% e Guarulhos, de 59,2% para 53,9%.

Os municípios de Embu e Embu Guaçu consideraram o valor apropriado, referente ao valor previsto a ser gasto com os produtos a serem comprados e não o valor total, valor real da compra realizada por estes municípios. Desta forma, também tendo divergência no percentual comprado, sendo: Embu de 19,4% para 14,8% e Embu Guaçu que apresentou um pequeno aumento de compras considerando o valor total sendo de 32,7% para 36,3%. Também, os municípios de Mairiporã, Mauá, São Caetano do Sul e Suzano apresentam valores maiores de aquisição na tabela FNDE do que aqueles encontrados na prestação de contas no SIGPS-Público.

Ao se observar o total de compras da AF para AE, verifica-se que o município de São Paulo, sozinho representou 53,5% das compras da RMSP, em segundo lugar São Bernardo do Campo com 8,0%, Guarulhos com 6,9%, Mogi

das Cruzes com 4,7%, Suzano com 4,6%, Santo André com 4,2%, outros dois municípios entre 2% e 3%, quatro municípios entre 1% e 2% e 18 municípios com menos de 1%. Observa-se que os municípios que mais compraram são aqueles com maior número de estudantes e, conseqüentemente, com maior demanda de produtos alimentícios.

Ao se comparar os resultados da tabela 4 e 5, observa-se que o FNDE considerou valores indevidos em 13 municípios, superestimando os resultados obtidos na aplicação do Artigo 14.

Em relação ao nível de processamento dos produtos comprados da AF para AE, conforme a tabela 6, verifica-se que parte das informações que deveriam constar na tabela Relação de Documentos de Despesa retirada do SIGPC-Público não são apresentados. Assim, em muitas prestações de contas não foi possível observar o grau de processamento dos produtos. Não foi possível identificar o tipo de produto adquirido da AF em R\$ 24.176.130,52, 47,1% do total de recursos repassados pelo FNDE. Esse fato prejudicou a análise em relação ao grau de processamento dos produtos comprados.

Tabela 6 - Compras de produtos da agricultura familiar, de acordo com o grau de processamento dos produtos, em reais, RMSP, 2018

Grau de Processamento	Valor	%
<i>In natura</i>	13.193.488,76	25,7
Mínimo	8.535.225,99	16,6
Médio	4.806.872,88	9,3
Alto	646.336,69	1,3
Sem Descrição do item	24.176.130,52	47,1
Total	51.358.054,86	100,0

Fonte: FNDE (2018).

Pode-se verificar que alimentos *in natura* e minimamente processados concentram 42,3% dos produtos, mostrando que a região busca atender o A14 em relação a compra com o mínimo de processamento, procurando promover uma alimentação mais saudável e adequada para os educandos. Já o processamento médio representou 9,3% e alto processamento 1,5%. Assim, diante dos dados anteriores, verifica-se que os municípios da RMSP buscam atender a legislação

em relação a uma alimentação de qualidade e mais saudável, para além de requerer produtos que possam ser adquiridos da agricultura familiar.

Em relação ao tipo fornecedor, o agricultor familiar individual teve participação irrisória na venda para região, com 1% do total das vendas. As associações representaram 9,2%, enquanto as cooperativas representaram 89,8% das vendas. Este fato demonstra que as cooperativas possuem melhor estrutura e organização para participarem das CPs na região.

A tabela 7 mostra a proveniência dos produtos comprados. Apenas 2,9% foram adquiridos no próprio município e 2,0% nos demais municípios da RMSP. O que predominou, com participação de 53,2%, foram as compras realizadas junto a agricultores de outras regiões do estado. Ademais, um número expressivo de compras, 41,8%, foram realizadas junto a agricultores de outros estados. Neste caso, a participação do Rio Grande do Sul foi de 83,8%, seguido por Paraná, com 9,6% e Santa Catarina, com 6,6%. Ou seja, as compras das prefeituras da RMSP para a AE extrapolaram, consideravelmente, os limites da própria região, não se mostrando condizente com a formação de circuitos curtos de comercialização e com a concepção do desenvolvimento local.

Tabela 7 - Compras por região de origem do agricultor fornecedor, reais, RMSP, 2018

Região	Valor de Compra	Porcentual
Próprio Município	1.512.180,66	2,9
RMSP	1.041.349,83	2,0
Outras Regiões	27.323.077,11	53,2
Outros Estados	21.481.447,26	41,8
Total	51.358.054,86	100,0

Fonte: FNDE (2018).

Dentre os Municípios que mais venderam para RMSP, os três primeiros são Andradina, com 16,9%, Sete Barra, com 8,8% e Miracatu, com 8,7%, que juntos somam 34,3% das compras. Andradina pertence à RA Araçatuba (SP), distante 600 Km da RMSP. Os outros dois municípios pertencem à RAR, vizinha à RMSP.

Segundo Rocha; Pereira e Baccarin (2024), a grande participação do Rio Grande do Sul para a AE da RMSP deve-se à organização dos agricultores gaúchos

em associações e cooperativas, algumas de grande porte. Com isso, apresentam grande capacidade comercial, para entrega de grande volume de mercadorias, bem como conseguem ofertar produtos já processados, como óleo de soja, suco de uva, arroz beneficiado, entre outros. Os dois fatos contribuem para diminuir as ações gerenciais e operacionais dos serviços de AE, o que é especialmente importante em cidades com grande população e alunado.

No caso da RAR, seu número de alunos, conforme a Tabela 8, é muito pouco expressivo, representando apenas 0,8% dos estudantes de todo o Estado. Verifica-se que 10 municípios possuem menos de 5 mil estudantes, 3 municípios entre 5 mil e 10 mil, e apenas Registro apresenta mais que 10 mil estudantes.

Tabela 8 - Relação de municípios da RAR e números de estudantes atendidos pelo PNAE, por ordem decrescente, 2018

Município	Nº Alunos	Município	Nº Alunos
Registro	13.178	Sete Barras	3.302
Cajati	6.679	Itariri	3.275
Iguape	6.455	Ilha Comprida	2.981
Miracatu	5.767	Cananéia	2.743
Juquiá	4.439	Pedro de Toledo	2.429
Eldorado	3.730	Barra do Turvo	1.808
Pariquera-Açu	3.606		
Jacupiranga	3.420	Total	63.812

Fonte: FNDE (2018).

Observando a tabela 9, verifica-se que todos os municípios da região estudada fizeram compras da agricultura familiar. Um município da RAR comprou menos de 10%, Jacupiranga; dois municípios compraram entre 10% e 20%, Cajati e Eldorado; três, entre 20% e 30%, Cananéia, Miracatu e Pedro de Toledo; quatro, entre 30% e 50%, Iguape, Itariri, Juquiá e Sete Barras; e quatro municípios compraram acima de 50%, Barra do Turvo, Ilha Comprida, Pariquera-Açu e Registro. Ressalta-se que Registro comprou 97%, utilizando quase os 100% dos Recursos do FNDE.

Tabela 9 - Distribuição dos municípios da RAR de acordo com faixas de compras de alimentos dos agricultores familiares, FNDE, 2018

Faixa de % A14	Municípios		Repasse FNDE	
	Número	%	R\$	%
0%	*	*	*	*
0,01 a 10%	01	7,1	298.500	3,0
10 a 20%	02	14,3	985.768	4,2
20 a 30%	03	21,4	696.686	2,6
30 a 50%	04	28,6	1.195.988	79,2
mais de 50%	04	28,6	1.460.780	11
Total	39	100,0	4.637.740	100,0

Fonte: FNDE (2018).

Ao se analisar a tabela 10, elaborada através dos valores apresentados no sistema SIGPC-Público, considerando apenas compras realizadas da AF ou suas organizações, verifica-se que ocorrem divergências no percentual de compras de alguns municípios em relação aos apresentados pelo FNDE, tabela 9.

Tabela 10 - Distribuição dos municípios da RAR de acordo com faixas de compras de alimentos da AF, desconsiderando compras do comércio que são considerados como A14

Faixa de % A14	Municípios		Repasse FNDE	
	Número	%	R\$	%
0%	*	*	*	*
0,01 a 10%	01	7,1	298.500	3,0
10 a 20%	04	28,6	1.526.790	4,2
20 a 30%	02	14,3	460.744	2,6
30 a 50%	04	28,6	1.195.988	79,2
mais de 50%	03	21,4	1.155.718	11
Total	39	100,0	4.637.740	100,0

Fonte: FNDE (2018).

Ao serem retiradas as compras do comércio que apareciam como sendo da AF, em 3 municípios, o valor de aquisição diminui. Estes municípios são: Ilha Comprida, que apresentava percentual de compra de 56,3%, diminuindo para 10,2%, Barra do Turvo, de 97,1% para 92,3% e Miracatu, de 20,5% para 18,0%.

As compras que não da CP consideradas como A14 nestes três municípios da RAR somam valor total de R\$ 152.282,43, sendo que deste, o município de Ilha Comprida foi responsável por R\$ 138.842,84 do total destas compras, o que representa 91,2%, enquanto as compras da AF e suas organizações representaram apenas R\$ 31.241,90.

Assim sendo, comparação entre as tabelas 9 e 10, permitiu constatar que o FNDE considerou valores indevidos em três municípios, resultando em um aumento indevido do valor de compras.

Ao se observar o total de compras da AF para AE, verifica-se que quatro municípios foram responsáveis por quase 60% das compras da RAR, Registro com 28,1%, Iguape com 11%, Pariquera-Açu com 10,3%, Barra do Turvo 9,8%; outros três municípios entre 5% e 8%, e 7 municípios entre 1% e 5%. Observa-se que o município que mais comprou foi Registro com maior número de alunos, pouco mais de 13 mil, seguido de Iguape, com quase 6,5 mil, Pariquera-Açu com pouco mais de 3,5 mil alunos e Barra do Turvo, o quarto que mais comprou com pouco mais de 1,8 mil alunos, sendo este o município com menor número de alunos da RAR.

Em relação as vendas da RAR para RMSP, observou-se que dos 14 municípios que compõe a região, 7 realizaram vendas, totalizando 13.635.368,69, o que representa 26,5% de toda compra realizada pela RMSP. Desta forma, observamos que os AF e suas organizações da RAR possuem potencial e organização para atender municípios com grande número de alunos, aumentando suas vendas e lucros. Assim sendo, esta região demonstra sua capacidade de atender o A14 no fortalecimento econômico do AF, bem como do município através das vendas para o PNAE.

Analisando o nível de processamento dos produtos comprados da AF para AE, como demonstra a tabela 11, verifica-se que parte das informações que deveriam constar na tabela Relação de Documentos de Despesa retirada do SIGPC-Público não são apresentadas. Assim, em parte das prestações de contas, de seis dos 14 municípios, não foi possível observar o grau de processamento dos produtos. Tal fato somou R\$ 434.915,79, 29,7% do total de recursos repassados pelo FNDE.

Tabela 11 - Compras de produtos da agricultura familiar, de acordo com o grau de processamento dos produtos, em reais, RAR, 2018

Grau Processamento	Valor das Compras	
	Reais	%
<i>In natura</i>	932.804,22	63,7
Ingredientes	1.562,04	0,1
Mínimo	54.408,34	3,7
Médio	23.994,71	1,6
Alto	17.562,50	1,2
Sem Descrição do item	434.915,79	29,7
Total	1.465.247,60	100,0

Fonte: FNDE (2018).

Pode-se verificar que alimentos *in natura* e minimamente processados concentram 67,4% dos produtos, mostrando que a região busca atender o A14 em relação a compra com o mínimo de processamento, promovendo uma alimentação mais saudável para os educandos. Já o processamento médio representou 1,6% e alto processamento 1,2%.

Em relação ao tipo fornecedor, nota-se que o agricultor familiar individual teve participação de 17,5% na venda para região, as associações representaram 32,5%, enquanto as cooperativas representaram 50% das vendas. Em termos relativos, a participação de agricultores individuais na RAR foi maior que no caso da RMSP, o que pode estar relacionado com o contato mais direto entre agentes públicos e agricultores. No caso do Vale do Ribeira.

A tabela 12 demonstra que a maior parte das compras foi feita junto a agricultores do próprio município, seguidos dos agricultores da região. Isto é condizente com a concepção de formação de circuito curto de comercialização. Contudo, deve-se observar que a capacidade de compra das prefeituras locais é muito reduzida, não contribuindo decisivamente para o aumento da renda de seus agricultores.

Tabela 12 - Compras por região de origem do agricultor fornecedor, reais, RAR, 2018

Região	Valor de Compra	Porcentual
Próprio Município	1.095.290,60	74,8
RAR	217.675,52	14,9
Outras Regiões do Estado	129.581,48	8,8
Outros Estados	22.700,00	1,5
Total	1.465.247,60	100,0

Fonte: FNDE (2018).

Dentre os Municípios que mais venderam para RAR, os cinco com maior venda são da própria região administrativa, sendo eles por ordem de vendas: Registro com 28,3% das vendas, Pariquera-Açu com 10,3%, Eldorado com 8,1%, Barra do Turvo com 7,6% e Cajati com 5,6%, juntos somam um total de vendas de R\$ 878.247,57, o que representa 59,9% do total de vendas para região.

É importante considerar que os agricultores locais conseguem vender mais para a AE de outras regiões do que da própria RAR. Já foi citado que dois grandes fornecedores da RMSP foram Miracatu e Sete Barras, ambos da RAR. Neste caso, suas vendas somaram quase R\$ 9 milhões, seis vezes superior que todas as compras das prefeituras da RAR.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se problemas nos dados apresentados pelos municípios ao FNDE. Parte considerável das compras contabilizadas como sendo provenientes de agricultores familiares, de fato, foi realizada junto a empresas comerciais. Neste sentido, sugere-se que haja aprimoramento no controle público sobre os gastos municipais através do A14.

Também foi constatado que a prestação de contas de parte considerável das compras feitas não veio acompanhada da descrição do item adquirido. Baseado nos dados disponíveis, percebe-se a predominância da comercialização de produtos *in natura* ou minimamente processados. Isto é condizente com a proposta de melhorar o valor nutricional das refeições servidas, bem como de estimular participação de agricultores familiares, diante de suas dificuldades de fornecerem produtos com maior nível de processamento.

Registra-se que um número considerável de prefeituras, acima da metade delas, não atingiu o mínimo de compras de 30% de produtos oriundos de agricultores familiares, em 2018. Isto foi um pouco mais pronunciado na RMSP.

Observou-se que os municípios com maior número de alunos tendem a estabelecer relações comerciais com organizações, associações e cooperativas, e não com agricultores individuais. As prefeituras das grandes cidades interessam receber de um único vendedor grande quantidade de produtos e, de preferência, com algum grau de processamento, o que facilita a operacionalização da AE. Para as organizações é interessante centralizar as vendas junto a maiores compradores.

Em relação ao circuito curto de comercialização, constatou uma diferença importante entre a RMSP e a RAR. Na primeira, predominaram as compras feitas junto a agricultores de outras regiões, o contrário do que acontece na segunda. Em parte, o nível diferenciado de urbanização, maior na RMSP, e a importância da agricultura local, maior na RAR, podem ser considerados como uma das razões de tal acontecimento. Outra razão é justamente o interesse de grandes cooperativas de outras regiões e estados em fornecerem para as prefeituras da Grande São Paulo.

A capacidade de promover aumento de renda a seus agricultores, através do estabelecimento de circuitos curtos de comercialização, mostrou-se pequena no caso da RAR. Contudo, é importante se dizer que as vendas dos agricultores locais para a AE de outras regiões, com destaque à RMSP, têm-se relado muito significativa.

Por fim, recomenda-se que as prestações de contas sejam facilitadas para os gestores, por meio de capacitações e aperfeiçoamento das informações a serem cadastradas no SIGPC. Isso é necessário para que estudos que analisam a efetividade do PNAE sejam os mais corretos possíveis, pois são através desses dados que mudanças institucionais e fomentos às políticas são criadas.

REFERÊNCIAS

BACCARIN, J. G.; ALEIXO, S. S.; SILVA, P. B. D.; MENDONÇA, G. G. Alimentação escolar e Agricultura Familiar: alcance e dificuldades para implantação do artigo 14 da lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais** [...] Brasília, DF: SOBER, 2011.

BACCARIN, J. G.; OLIVEIRA J.A.; FONSECA, A.E. A concepção de compras públicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a realidade de agricultores familiares e agentes públicos no estado de São Paulo, Brasil. **REVISTA NERA**, v. 25, n. 63, p. 164-189, mai.-ago., 2022. <https://doi.org/10.47946/rnera.v25i63.8601>.

BRASIL. **Dados da Agricultura Familiar**. Brasília, DF: FNDE, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 20 abril 2025.

COIMBRA, K. R.; SARAIVA, L. A. S. Territorialidade em uma organização-cidade: o movimento quarteirão do soul. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 29, n. 86, p. 34-46, mai.-ago., 2013. ISSN: 1808-5792. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133428448003>. Acesso em: 22 março 2025.

ESPEJO, F.; BURBANO, C.; GALLIANO, E. **Home-Grown School Feeding**: a Framework to link School Feeding with Local Agricultural Production. Rome: World Food Programme. 2009.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados internos alunado**. 2024. Disponibilizado via e-mail.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792. Disponível em: <https://catedrattaller.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/haesbaert-r-compilacic3b3n-de-textos.pdf>. Acesso em 21 março 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas Sociais População. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>. Aceso em 22 abril 2025.

IGC – Instituto Geográfico e Cartográfico. Mapas Individuais das Regiões Administrativas e Metropolitanas. [s.d]. **Mapa da Região Metropolitana de**

São Paulo. São Paulo: IGCE. 1 mapa, color. Escala 1: 500.000. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220626133400/http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas_ra63fo.html?ra=15. Acesso em 22 abril. 2025.

IGC – Instituto Geográfico e Cartográfico. Mapas Individuais das Regiões Administrativas e Metropolitanas. [s.d]. **Mapa da Região Administrativa de Registro.** São Paulo: IGCE. 1 mapa, color. Escala 1: 700.000. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220626133125/http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas_ra51d1.html?ra=0. Acesso em 22 abril. 2025.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SCHNEIDER, S.; FERRARI, D. L. Cadeias curtas, cooperação e produtos de qualidade na agricultura familiar: o Processo de Relocalização da Produção Agroalimentar em Santa Catarina. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 17, n. 1, p. 56-71, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/151097/001010176.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas.** 2º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.47946/rnera.voi26.3569>.

Recebido em 21 de agosto de 2025
Aceito em 26 de janeiro de 2026

Financiamento: Os autores declaram que não houve financiamento e/ou bolsa para o desenvolvimento da pesquisa.

Conflito de interesses: Os autores declaram que não há conflito de interesses na tramitação deste manuscrito no processo editorial.

Disponibilidade de dados: Os dados utilizados estão integralmente apresentados ou descritos no próprio manuscrito.

Editores responsáveis:

Rodrigo Agostinho Silva de Campos 

Anelise Martins Barboza 

Fernanda Dellaquila de Oliveira 

Murilo Henrique Rodrigues de Oliveira 

Contribuições das autorias:

Adriano Ezequiel Fonseca: Concepção do texto, análise formal, visualização, redação - rascunho original e metodologia.

José Giacomo Baccarin: Análise formal, validação e Redação - revisão e edição.