

Agricultura familiar e compras públicas: entre a norma e a efetividade

Rodrigo Corrêa da Costa Oliveira
Diretor Técnico de Divisão da UR-12

A agricultura familiar, longe de constituir atividade periférica no cenário rural brasileiro, ocupa posição de inequívoco relevo econômico, social e institucional. E assim o é não por benevolência do legislador, mas porque o próprio sistema jurídico passou a reconhecê-la como segmento estratégico para a produção de alimentos, a permanência das famílias no campo e a indução de políticas públicas de desenvolvimento regional.

Pois bem.

Se a agricultura familiar já se revelava importante sob a ótica agrária, passou a assumir função ainda mais visível quando foi integrada, de modo estruturado, à política pública de alimentação escolar. A partir da Lei nº 11.947, de 2009, e, hoje, com a regulamentação mais recente do FNDE, a compra pública de alimentos deixou de ser compreendida como simples atividade administrativa de abastecimento, passando a ser vista como instrumento de promoção do interesse público em sentido mais amplo.

A norma vigente exige que a entidade executora aplique, no mínimo, 45% dos recursos financeiros federais do PNAE na aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar, priorizando assentamentos, comunidades tradicionais indígenas, quilombolas, grupos de mulheres e jovens agricultores. A mesma regulamentação estabelece que essa aquisição se dará, preferencialmente, por chamada pública.

Convém destacar, ainda, aspecto normativo de grande interesse para a interlocução institucional: segundo orientação do FNDE, não se admite mesclar, em um único edital de chamada pública, recursos federais do PNAE com recursos próprios municipais ou estaduais, em razão dos distintos regimes jurídicos aplicáveis a cada fonte. Tal diretriz evidencia que, se por um lado o PNAE fornece base segura e estruturada para a aquisição da agricultura familiar, por outro, há espaço para atuação complementar dos entes subnacionais, desde que observados os limites legais.

Mais do que isso, evidencia-se que a política pública não se esgota na destinação de recursos, mas demanda coordenação federativa, planejamento administrativo e adequação dos instrumentos de contratação à realidade produtiva local.

Portanto, não se trata apenas de adquirir gêneros alimentícios. Trata-se, também, de fortalecer circuitos locais de produção, diversificar a alimentação oferecida aos

estudantes e assegurar que o gasto público repercuta em renda, trabalho e dinamização econômica nos próprios territórios em que se dá sua execução.

É precisamente nessa perspectiva que o tema ganha especial relevância em diversas regiões do Estado de São Paulo, com destaque para o Vale do Ribeira.

A região reúne municípios com forte presença rural, histórico de produção familiar e atuação consolidada de cooperativas e associações. E os dados disponíveis evidenciam que a política pública de aquisição da agricultura familiar não apenas existe, mas já se encontra materializada, com impacto econômico relevante.

A análise do conjunto de informações permite afirmar que o Vale do Ribeira movimenta, anualmente, valores da ordem de R\$ 1,5 milhão a R\$ 2,5 milhões em aquisições da agricultura familiar, no âmbito da alimentação escolar. Trata-se de montante expressivo, sobretudo quando se observa que a maior parte desses recursos é de origem federal e circula diretamente na economia local.

Esse cenário, todavia, não se revela isolado.

Inserido em contexto mais amplo, verifica-se que o Estado de São Paulo, em razão de sua dimensão territorial, da capilaridade de sua rede de ensino e do volume de recursos mobilizados no âmbito da alimentação escolar, movimenta anualmente cifras da ordem de bilhões de reais. Considerando a obrigatoriedade de destinação mínima à agricultura familiar, tem-se um volume igualmente relevante de recursos direcionados a esse segmento, situado, em termos estimados, na casa de centenas de milhões de reais por exercício.

Noutros termos, o que se observa em escala regional reproduz, em menor proporção, dinâmica presente em todo o Estado: a utilização da compra pública como instrumento de indução econômica, com impacto direto na produção local, na organização de cooperativas e associações e na circulação de renda nos territórios.

Não se trata, portanto, de fenômeno pontual, mas de política pública de larga escala, cuja efetividade depende, em última análise, da capacidade de adaptação dos instrumentos administrativos à realidade concreta da agricultura familiar.

Não se está, portanto, diante de política incipiente, mas de mecanismo já consolidado.

Sem embargo, a efetividade dessa política não depende apenas de sua previsão normativa ou da disponibilidade de recursos.

O modelo de contratação predominante — a chamada pública — mostra-se adequado sob o ponto de vista jurídico. Permite, ao menos em tese, a participação

de cooperativas, associações e produtores individuais, respeitando as especificidades da agricultura familiar.

Todavia, a prática administrativa tem demonstrado que a estrutura desses processos nem sempre dialoga com a realidade dos fornecedores.

Exigências de escala, regularidade e logística, aliadas à padronização dos produtos e a requisitos documentais e sanitários, acabam por limitar a participação direta de pequenos produtores. Como consequência, observa-se tendência de concentração das contratações em organizações mais estruturadas, notadamente cooperativas.

E aqui reside ponto que merece reflexão.

As cooperativas, embora desempenhem papel fundamental na organização produtiva, não se confundem com empresas tradicionais. Sua atuação abrange todo o ciclo produtivo — do plantio à entrega — o que naturalmente impõe limitações operacionais, administrativas e logísticas.

Não se pode, portanto, exigir dessas organizações o mesmo comportamento de mercado das empresas convencionais, sob pena de comprometer a própria política que se pretende fomentar.

Noutro turno, também se verificam dificuldades adicionais que não podem ser desconsideradas: limitações na diversidade produtiva, falhas formais que conduzem à frustração de certames, entraves logísticos e morosidade administrativa.

Tais elementos demonstram que a execução da política pública depende, necessariamente, de um ambiente minimamente estruturado — tanto do lado da Administração quanto dos fornecedores.

Diante desse cenário, a conclusão que se impõe não é a de revisão da política, mas de seu aperfeiçoamento.

O Vale do Ribeira já dispõe de base concreta para a expansão qualificada dessa política. Os levantamentos realizados evidenciam a existência de produtores, associações, cooperativas, contratos e dispêndio público efetivo. O que se reclama, doravante, não é a criação abstrata de novos instrumentos, mas o aprimoramento das condições de execução já existentes.

Nesse contexto, mostram-se relevantes medidas como o apoio técnico aos municípios, a qualificação documental e sanitária dos fornecedores, a padronização de termos de referência e chamadas públicas, o aperfeiçoamento da logística e a eventual atuação complementar do Estado, em consonância com o regime jurídico vigente.

E é precisamente nesse ponto que se revela o papel do controle externo.

Sem embargo de sua função fiscalizatória, o Tribunal de Contas exerce, por natureza, função orientadora e pedagógica. No contexto da agricultura familiar, essa atuação pode — e deve — ultrapassar a verificação estrita do cumprimento de percentuais mínimos.

Mais do que aferir conformidade formal, impõe-se avaliar a efetividade da política pública.

Isso implica verificar não apenas se houve aplicação de recursos, mas se os processos foram viáveis, se os certames produziram resultados e, quando frustrados, quais foram as causas. Implica, também, analisar a adequação dos instrumentos convocatórios, de modo a identificar se as exigências formalmente regulares não estão, na prática, inviabilizando a participação dos destinatários da política.

Noutros termos, trata-se de assegurar que a legalidade não se dissocie de sua finalidade.

A atuação orientadora do controle externo, nesse cenário, revela-se instrumento valioso para o aprimoramento institucional, permitindo ajustes nos editais, maior aderência à realidade produtiva local e melhor equilíbrio entre eficiência administrativa e inclusão produtiva.

Repita-se: não se trata de flexibilizar regras, mas de qualificar sua aplicação.

Em síntese, a política de aquisição da agricultura familiar já demonstrou seu valor no Vale do Ribeira — e, em escala mais ampla, em todo o Estado de São Paulo. Os recursos existem, os contratos existem, os fornecedores existem e o impacto econômico já se faz presente.

O que se reclama, neste momento, é sua qualificação. Cabe à Administração ajustar seus instrumentos. Cabe aos fornecedores aprimorar sua organização. E cabe ao controle externo contribuir para que esse equilíbrio se realize.

Somente assim a agricultura familiar deixará de ser percebida como mera destinatária de incentivo estatal e passará a ser compreendida como parceira necessária da boa política pública — aquela que, ao mesmo tempo, atende o estudante, fortalece o produtor, dinamiza o território e confere maior densidade social ao gasto público.