

Compras públicas e agroecologia: fatores que influenciam nas aquisições de alimentos agroecológicos para a alimentação escolar

Public procurement and the agroecology agenda: factors influencing the acquisition of agroecological food for school feeding.

BARROS, Luisa Mafra Juliano¹; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de²; ANTUNES JUNIOR, Wolney Felipe³; BORSATTO, Ricardo Serra⁴

¹ Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas, Laboratório de Extensão Rural e Agroecologia (LERA), l183088@dac.unicamp.com.br; ² Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas, Laboratório de Extensão Rural e Agroecologia (LERA), vanilde@unicamp.br; ³ Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas, Laboratório de Extensão Rural e Agroecologia (LERA), wolney.antunes@gmail.com;

⁴ Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), ricardo.borsatto@ufscar.br

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: A Lei n. 11.947/2009, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instituiu a compra direta da agricultura familiar, inclusive de alimentos orgânicos/agroecológicos. Este trabalho buscou compreender quais são os fatores que influenciam na compra de produtos agroecológicos da agricultura familiar no PNAE. Realizamos o estudo em dois municípios paulistas de diferentes realidades e tamanhos, utilizando dados secundários e entrevistas semiestruturadas. A análise a partir do referencial teórico da burocracia de nível de rua permitiu observar que em Campinas a discricionariedade da nutricionista a favor da compra de orgânicos é motivada pela disponibilidade de recursos e a sua perspectiva e a de seu gestor a favor da inclusão da agricultura familiar no PNAE; em Buri, fatores pessoais da gestora e da nutricionista, e a alta incidência de agricultores familiares na região, são os principais responsáveis pela elaboração de cardápios com produtos orgânicos frescos produzidos localmente.

Palavras-chave: sistemas alimentares locais; desenvolvimento sustentável; mercados institucionais; políticas públicas.

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende alunos do Ensino Infantil, Fundamental, Médio e de Jovens e Adultos, em escolas de ambientes rurais e urbanos, o que faz dele um programa universal e amplo, sendo uma referência internacional (KLEINE; BRIGHTWELL, 2015; SONNINO; LOZANO TORRES; SCHNEIDER, 2014). Historicamente, o PNAE é um importante programa brasileiro de garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e, desde 2009, atua como um instrumento do Estado de garantia do direito humano à alimentação adequada.

Os últimos catorze anos ilustram grandes avanços no PNAE, sendo um dos principais a Lei n. 11.947/2009, a qual instituiu a obrigatoriedade da destinação de, pelo menos, 30% dos repasses orçamentários do Fundo Nacional de



Desenvolvimento da Educação (FNDE), reservados à alimentação escolar, para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. Ademais, a compra direta da produção da agricultura familiar passou a dispensar o processo de licitação pública, ocorrendo através de chamadas públicas. Essas duas medidas, quando combinadas, lograram um aumento gradativo ao longo dos anos de aquisição de produtos da agricultura familiar no âmbito do PNAE (KLEINE; BRIGHTWELL, 2015).

De acordo com importantes estudos já realizados, o PNAE e outros programas brasileiros de compras públicas de alimentos acarretam importantes efeitos positivos à agricultura familiar, tais como: ampliação da renda dos produtores, conformação de cooperativas e associações, diversificação da produção e resgate de práticas agrícolas e de hábitos alimentares (BERGAMASCO; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2013; GRISA; PORTO, 2015). Diante desses efeitos e considerando que estes programas preveem a aquisição de produtos orgânicos e/ou de base agroecológica, gestores públicos, acadêmicos e sociedade civil têm projetado, por intermédio desses programas, um importante caminho para se incentivar a transição orgânica entre os agricultores familiares e, conseqüentemente, estimular uma produção mais sustentável de alimentos (KLEINE; BRIGHTWELL, 2015).

Assim, o objetivo deste trabalho é compreender quais são os fatores que influenciam, a partir do ponto de vista dos profissionais da nutrição escolar e dos gestores públicos, na compra de produtos orgânicos, da agricultura familiar, no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Metodologia

Para atingir o objetivo deste trabalho, buscamos selecionar municípios que representassem diferentes realidades na execução do PNAE, por exemplo, que tivessem diferentes volumes orçamentários destinados à alimentação escolar, diferentes quantidades de escolas e estudantes atendidos, entre outros aspectos. Por isso, selecionamos dois municípios do estado de São Paulo que se encontrassem em estratos populacionais diferentes, e que cumprissem o mínimo estabelecido (BRASIL, 2009) para as compras diretas da agricultura familiar no âmbito do PNAE: Campinas e Buri. Desse modo, levantamos dois conjuntos de informações, um sobre as realidades dos municípios no que se refere à execução do PNAE, e outro sobre os fatores que influenciam na compra de alimentos orgânicos. Sobre a realidade dos municípios, identificamos o número de habitantes; o número de escolas públicas atendidas pelo PNAE; o número de alunos que recebem alimentação escolar; o orçamento destinado à alimentação escolar; o número de agricultores familiares (e suas organizações) que fornecem para o PNAE; a quantidade e a especificação dos produtos convencionais e orgânicos que foram adquiridos. Esses dados foram obtidos junto às prefeituras municipais através dos links <<https://www.campinas.sp.gov.br/>>, <<https://www.buri.sp.gov.br/>>, <<https://www.franca.sp.gov.br/>> e, também, através de sistemas disponíveis no



endereço do FNDE, como é o caso do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online) - SiGPC, o qual pode ser acessado por meio do link <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/sigpc-acesso-publico>>.

Sobre os fatores que influenciam na compra de alimentos orgânicos, os dados foram levantados a partir de quatro entrevistas semiestruturadas, orientadas por roteiros previamente estabelecidos, que foram gravadas e depois transcritas. Estas entrevistas foram realizadas em dois formatos: remoto, via chamadas de vídeo, para o caso de Buri; e presencial, no caso de Campinas. Uma vez que buscamos compreender o processo de compras de produtos orgânicos a partir da perspectiva dos(as) nutricionistas e dos(as) gestores(as) responsáveis pela alimentação escolar, estes foram os entrevistados em cada município.

Uma vez que todos os dados foram levantados e sistematizados, iniciamos o processo de análise. Com base no referencial teórico escolhido para esta pesquisa, abordagem da burocracia de nível de rua, definimos quatro categorias analíticas: a) disponibilidade de recursos; b) fatores pessoais; c) fatores político-relacionais; e d) uso da discricionariedade.

Análises de resultados através de categorias analíticas estão circunscritas nas análises qualitativas de conteúdo, em que o pesquisador desmembra seu conjunto de dados, sobretudo textos, em grupos temáticos, dos quais são possíveis extrair informações, expressas na materialidade linguística dos textos, que auxiliam na interpretação de um dado fenômeno (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

Resultados e Discussão

Campinas e Buri são municípios de diferentes tamanhos e realidades quanto à execução do PNAE. No **Quadro 1** foi sistematizado suas principais informações e características:

Quadro 1 - Dados sobre as cidades pesquisadas.

Município	Campinas		Buri	
	2018	2019	2018	2019
População (nº de habitantes)	1.194.094	1.204.005	19.965	19.878
Nº escolas públicas	575	575	19	19
Nº de alunos matriculados	158.399	158.929	4.804	4.830



Orçamento via FNDE	R\$18.565.609	R\$18.226.43	R\$399.256	R\$345.747
Quant. (Kg) de alimentos convencionais comprados da agricultura familiar	815.903 (61,37%)	382.981 (57,78%)	21.300 (95,77%)	14.102 (87,48%)
Quant. (Kg) de alimentos orgânicos comprados da agricultura familiar	513.582 (38,63%)	279.805 (42,22%)	942 (4,23%)	2.018 (12,52%)
Itens orgânicos comprados da agricultura familiar	Arroz integral; arroz parbolizado; suco de uva tinto integral; acelga; alface crespa; arroz polido; couve manteiga; escarola; salsinha	Arroz parbolizado; arroz polido; suco de uva tinto integral; acelga; alface crespa; escarola; salsinha	Tomate para molho; tomate salada; abobrinha	Tomate salada; pepino; abobrinha; cenoura

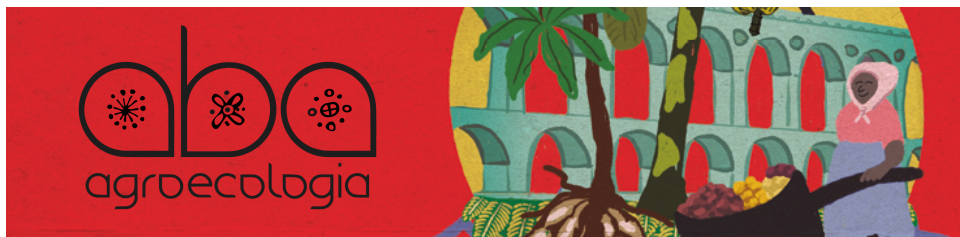
Fonte: Deed/Inep/MEC, IBGE/Cidades (2018, 2019), FNDE (2018, 2019).

A partir do Quadro 1 observamos que Campinas, por ser uma metrópole, tem um orçamento maior disponível para a execução do PNAE e proporcionalmente compra maiores quantidades de gêneros orgânicos, quando comparamos com Buri. Por outro lado, em Buri notamos as compras de produtos frescos, como frutas e verduras, enquanto em Campinas as compras se concentram em produtos pouco perecíveis, como arroz e suco de uva. Além disso, Campinas possui maior número de cooperativas entre os fornecedores, pois compra de produtores de outras regiões, enquanto Buri prioriza produtores locais. Desse modo, notamos que o PNAE possui relativa complexidade de acordo com o contexto que é inserido.

A partir das 4 categorias analíticas utilizadas é possível estabelecer um padrão de fatores que juntos incentivam ou não a nutricionista a exercer a discricionariedade a favor da compra de orgânicos da agricultura familiar pelo PNAE.

Em Campinas, a disponibilidade de recursos (financeiros, físicos ou humanos), somada à perspectiva da nutricionista e de seu gestor favorável à inclusão da agricultura familiar no programa, viabilizaram um projeto de horta pedagógica com os agricultores familiares no município. Este projeto visa a produção de vegetais folhosos para serem fornecidos à merenda escolar, e incentivar a comunidade escolar (alunos, professores, diretores) a valorizar a agricultura familiar.

Por outro lado, a dificuldade no diálogo com as cooperativas e a demanda muito alta por produtos faz com que muitos agricultores não participem da chamada pública.



Assim, a nutricionista exerce sua discricionariedade priorizando cooperativas de outras regiões que fornecem alimentos que podem ser estocados por mais tempo, como são os casos do arroz e do suco de uva, adquiridos em grandes quantidades.

Em Buri, os fatores pessoais da gestora e da nutricionista, a boa relação entre elas e o fato de a cidade estar inserida em uma região com alta incidência de agricultores familiares, incentiva a construção de cardápios incluindo produtos orgânicos produzidos localmente. No entanto, a sobrecarga de trabalho da nutricionista, por não possuir um quadro técnico, e a limitação que as cozinhas das escolas possuem em armazenar alguns alimentos, motivam-na a não comprar alguns produtos da agricultura familiar e a ter um relacionamento um pouco mais distante com os agricultores. Neste caso, há dificuldade em equilibrar todo o trabalho de visita às escolas, de elaboração do cardápio, de elaboração da lista de compras e fazer o contato com os fornecedores.

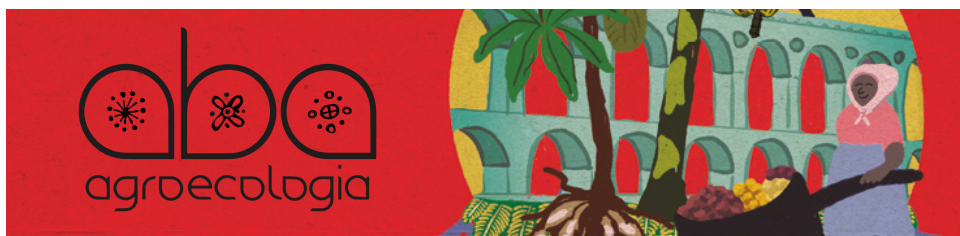
Assim, a partir dos resultados obtidos é possível notar que mesmo com as suas limitações, a discricionariedade faz-se importante. Partes dos programas são vagas e dispostas a decisões subjetivas; em muitos casos é necessário a sensibilidade para lidar com situações de dimensão humana. Para exemplificar, no contexto do PNAE, se houver uma regra muito rígida de quais alimentos devem compor a alimentação escolar, esta regra pode ficar inviável e insustentável, pois cada região tem seus alimentos típicos. Logo, a flexibilidade dos cardápios de acordo com a disponibilidade dos produtos é notada ao compararmos as cidades de Campinas e Buri, as quais adquirem alimentos diferentes e compõem cardápios diferentes de acordo com as cooperativas que participam das chamadas públicas para o PNAE.

Outro aspecto importante da discricionariedade dos(as) nutricionistas do PNAE é o uso do poder relativo de tomada de decisão para incluir alimentos que valorizam a cultura regional. Um exemplo, como identificado pelo mapeamento da ANA (2021), é a inclusão do milho guarani (*avaxi ete'i*) na alimentação das escolas de Itanhaém (SP), produto nutritivo, considerado sagrado, que remete a um resgate da cultura indígena da região e promoção da sociobiodiversidade (QUEDA; FELIPIM, 2005).

Conclusões

Inicialmente prevíamos uma centralidade nos fatores pessoais dos agentes nutricionistas como um elemento determinante para as compras de orgânicos; porém, verificamos que estes fatores se combinam com outros, sobretudo de recursos disponíveis, para desenharem a discricionariedade do agente implementador.

A teoria da burocracia de nível de rua de Lipsky se mostrou promissora como referencial teórico para analisar os fatores que influenciam na compra de alimentos orgânicos da agricultura familiar pelo PNAE, pois a implementação do PNAE possui importante complexidade visualizada nas duas cidades investigadas, que mostraram entraves e potencialidades diferentes em relação às compras de alimentos



orgânicos produzidos pela agricultura familiar. Por fim, ressaltamos que a inclusão da compra direta da agricultura familiar no PNAE, independentemente de serem compras de orgânicos ou de alimentos convencionais, representa importante reconhecimento dessa categoria, bem como indica um caminho para a valorização de sistemas de produção mais localizados e para a promoção da socio-biodiversidade.

Agradecimentos

Esse trabalho recebeu o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq; e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP (Número do processo: 2021/11949-8).

Referências bibliográficas

Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Municípios agroecológicos e políticas de futuro: iniciativas municipais de apoio à agricultura familiar e à agroecologia e de promoção da segurança alimentar e nutricional: Rio de Janeiro, 2021. 40 p.

BERGAMASCO, Sonia. M. P. P.; BORSATTO, Ricardo. S.; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde. F. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: reflexões a partir de estudos de casos no estado de São Paulo. **Revista Interdisciplinária de Estudos Agrários**, v. 38, n. January, p. 25–49, 2013.

CAREGNATO, Rita. C. A; MUTTI, Regina. Pesquisa Qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, Out, 2006. Disponível em: scielo.br/j/tce/a/9VBbHT3qxByvFctbZDZHgNP/?format=pdf.

GRISA, Catia.; PORTO, Silvio. I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015, p. 155-180.

INEP/MEC. **Censo da educação básica - notas estatísticas**. Brasília: [s.n.].

IBGE. **Região De Influência Das Cidades**, 2018. Disponível em: liv101728_folder.pdf (ibge.gov.br).

KLEINE, Dorothea.; BRIGHTWELL, Maria. DAS G. Repoliticising and scaling-up ethical consumption: Lessons from public procurement for school meals in Brazil. **Geoforum**, v. 67, p. 135–147, 2015.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. [s.1.] Enap, 2019.

QUEDA, Oriowaldo; FELIPIM, Adriana. *O Sistema Guarani MBYÁ e seus cultivares de milho: um estudo de caso*. INCI, Caracas, vol 30 n.3, p. 143-150, março, 2005. Disponível em:

<http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0378-18442005000300007&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 21 jun, 2023.



SONNINO, Roberta.; LOZANO TORRES, Camilo.; SCHNEIDER, Sergio. Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil. **Journal of Rural Studies**, v. 36, p. 1–12, 2014.