



Compras Públicas e Sustentabilidade: Fatores que influenciam a aquisição de orgânicos para a merenda escolar

Palavras-chave: AGRICULTURA FAMILIAR, POLÍTICAS PÚBLICAS, MERCADOS INSTITUCIONAIS.

Autores/as:

LUIZA MAFRA JULIANO BARROS - FEAGRI/UNICAMP

Prof.^a Dr.^a VANILDE FERREIRA DE SOUZA-ESQUERDO (orientadora) - FEAGRI/UNICAMP

WOLNEY FELIPPE ANTUNES JUNIOR (coorientador) - FEAGRI/UNICAMP

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 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 (BRASIL, 2009a). Ao todo, o PNAE atende cerca de 39 milhões de estudantes (INEP/MEC, 2021).

Os últimos 14 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 (BRASIL, 2009a). 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 - como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - 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; DOS SANTOS; 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. 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 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, etc. Esses dados foram obtidos junto às prefeituras municipais e também através de sistemas disponíveis no sítio eletrônico do FNDE, como é o caso do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online) - SiGPC.

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; 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** foram sistematizadas suas principais informações e características.

Quadro 1 - Dados sobre os municípios pesquisados.

| 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\$18.226.443 | 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 parboilizado; suco de uva tinto integral; acelga; alface crespa; arroz polido; couve manteiga; escarola; salsinha | Arroz parboilizado; 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 e humanos) em conjunto com a perspectiva da nutricionista e de seu gestor a favor da inclusão da agricultura familiar no programa, por oferecer alimentos de qualidade e por reconhecer o aspecto social dessa categoria, viabilizam a

construção de um projeto de horta pedagógica para a cidade que visa diminuir a dificuldade do município em adquirir hortifruti vindo da agricultura familiar. Por outro lado, a dificuldade no diálogo com as cooperativas e a demanda muito alta (o volume de alimentos que a secretaria pede) faz com que muitos agricultores não participem da chamada pública e, assim, a nutricionista exerce sua discricionariedade priorizando cooperativas de outras regiões que fornecem alimentos que podem ser estocados por mais tempo (pouco perecíveis), como são os casos do arroz e do suco de uva, que são 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 nutricionista a construir os cardápios e a montar as listas de compras com produtos orgânicos produzidos localmente (por exemplo, tomate, abobrinha, pepino e cenoura). 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 a nutricionista 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 (ou políticas) 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 pela 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 fator determinante para as compras de orgânicos, porém, verificamos que os fatores pessoais se combinam com outros fatores, 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 (Campinas e Buri), 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 sociobiodiversidade.

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 (Processo Fapesp: 21/11949-8).

BIBLIOGRAFIA

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. 40p.

BRASIL. LEI No 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009 Brasil, 2009.

CAREGNATO, R. C. A; MUTTI, R. 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, C.; PORTO, S.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, D.; BRIGHTWELL, M. 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.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: reflexões a partir de estudos de casos no estado de São Paulo. **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios**, v. 38, n. January, p. 25–49, 2013.

QUEDA, O; FELIPIM, A. *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, R.; LOZANO TORRES, C.; SCHNEIDER, S. Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil. **Journal of Rural Studies**, v. 36, p. 1–12, 2014.