



Desafios para a inserção de produtos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar em pequenos e médios municípios

Challenges for the insertion of organic and agroecological products in school feeding program in small and medium municipalities

Mônia Theodoro Machado Ferraz, Graduada, UFSCar-Lagoa do Sino, moniafer-raz1@gmail.com;

André de Camargo Macedo, Mestrando, UNICAMP, andre_macedo11@hotmail.com;

Wolney Felipe Antunes Junior, Doutorando, UNICAMP, wolney.antunes@gmail.com;

Ricardo Serra Borsatto, Doutor, UFSCar – Lagoa do Sino, ricardo.borsatto@ufscar.br;

Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo, Doutora, UNICAMP, vanilde@unicamp.br

Resumo

No Brasil, o direito do educando à alimentação escolar, via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), se trata de uma garantia constitucional. Atualmente, há um emergente ativismo alimentar que chama a atenção para a necessidade de a alimentação escolar ser elaborada a partir de produtos saudáveis, culturalmente apropriados e provenientes de sistemas produtivos mais sustentáveis. Diante disso, o nosso objetivo é identificar quais são os fatores que limitam ou fomentam a adição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar. Esta pesquisa se trata de um estudo descritivo e exploratório, realizada em seis pequenos e médios municípios do estado de São Paulo. Utilizamos como instrumento de coleta de dados a entrevista semiestruturada, realizada com diferentes agentes envolvidos na execução do PNAE. Nossos resultados indicam que a presença de agricultores familiares, nos municípios, que já produzem alimentos orgânicos e que são capazes atender as demandas das chamadas públicas, associada à presença de nutricionistas engajados na alimentação saudável, é a principal conjuntura que favorece a inserção destes produtos na alimentação escolar. Como um possível caminho a ser trilhado para avançarmos na compreensão desta problemática, indicamos a abordagem

Abstract

In Brazil, students right to free meals in school, via the National School Feeding Program (PNAE) is a constitutional guarantee. Currently there is an emerging activist movement that draws attention to the need for healthy school meals made from culturally appropriate foods produced in more sustainable systems. In light of this context, our study seeks to identify the factors that limit or encourage the addition of organic products to school meals. Our project consists of a descriptive and exploratory study, carried out in six small and medium municipalities in the state of São Paulo. As a data collection instrument, we used semi-structured interviews conducted with different agents involved in the execution of the PNAE. Our results indicate that the presence of family farmers, in the municipalities, who already produce organic food, and who are able to meet the demands of public calls, associated with the presence of nutritionists engaged in healthy eating, are the principle factors that favors the insertion of these products in school food programs. As a possible way to advance in understanding this problem, we indicate the theoretical-analytical approach of street-level bureaucracy.

Key words



teórico-analítica da burocracia de nível de rua (*Street-Level Bureaucracy*).

Family Farming; Public Procurement; Organic; PNAE; Street-level Bureaucracy.

Palavras chaves

Agricultura Familiar; Compras Públicas; Orgânicos; PNAE; Burocracia de Nível de Rua.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o direito do educando à alimentação escolar se trata de uma garantia constitucional e que abrange todas as etapas da educação pública básica, que são os ensinos infantil, fundamental e médio. Dada a amplitude de estudantes atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – aproximadamente 39 milhões (INEP/MEC, 2021) – e do seu real impacto na garantia da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários (WITTMAN; BLESH, 2017), a alimentação escolar se configura como uma arena de disputa entre governos, burocratas de alto escalão, corporações agroindustriais e movimentos sociais do campo e da cidade, que passam a tensionar os orçamentos e os caminhos a serem traçados pelo programa (GADDIS; JEON, 2020; OLIVEIRA; MIGUEL, 2015; RAMBO; POZZEBOM; VON DENTZ, 2019).

Os referenciais cognitivos na construção de políticas para a alimentação escolar foram se modificando ao longo do tempo (SCHWARTZMAN *et al.*, 2017). Outrora, a atuação de governos e formuladores de políticas – em integração com corporações agroindustriais – se resumia em suprir as demandas nutricionais e energéticas dos educandos com cardápios padronizados, de baixo custo e constituídos de alimentos previamente processados (GADDIS; JEON, 2020). Atualmente, inclusive em escala global, há um emergente ativismo alimentar, que parte de ações individualizadas ou organizadas em coletivos e movimentos sociais (PORTILHO, 2020), que, entre outras demandas, chama a atenção para a necessidade da alimentação escolar ser elaborada a partir de produtos saudáveis, culturalmente e regionalmente apropriados, bem como provenientes de sistemas produtivos mais sustentáveis (GADDIS; COPLEN, 2018; GADDIS; JEON, 2020; OLIVEIRA; MIGUEL, 2015).

Nesse sentido, o Brasil – a partir da reestruturação do PNAE em 2009 – se projetou como uma referência¹ internacional no campo das políticas de alimentação escolar (KLEINE; BRIGHTWELL, 2015; SONNINO; LOZANO TORRES; SCHNEIDER, 2014). A Lei n. 11.947/2009 instituiu a obrigatoriedade, no âmbito do PNAE, às entidades executoras (p. ex.: estados e municípios) em destinarem no mínimo 30% do orçamento da alimentação escolar (via repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) para a compra direta de produtos da agricultura familiar local, de modo a respeitar a sazonalidade agrícola e a cultura alimentar regional (SONNINO; LOZANO TORRES; SCHNEIDER, 2014).

Ademais, como uma maneira de atender as reivindicações por alimentos provenientes de sistemas agrícolas mais sustentáveis, o PNAE, primeiro a partir da Resolução n. 38/2009 (BRASIL, 2009) e, atualmente, pela Resolução n. 06/2020 (BRASIL, 2020) indica a prioridade, sempre que possível, da aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos². Sobre o processo de aquisição de alimentos com garantia de produção orgânica (através de certificação ou por organizações de controle social – OCS), o Art. 31 da Resolução n. 06/2020 (BRASIL, 2020) define que na impossibilidade de realização de pesquisas de preços entre os mercados locais fornecedores de orgânicos e/ou agroecológicos, esses produtos podem ter os seus preços acrescidos em até 30% em relação aos produtos convencionais.

A respeito dos desafios das entidades executoras em atenderem a legislação e utilizarem os repasses do FNDE na compra direta da agricultura familiar, há uma extensa e qualificada produção acadêmica (BACCARIN *et al.*, 2017; LOPES JUNIOR *et al.*, 2018). De modo geral, os estudos apontam para questões operacionais do programa, limitações organizacionais dos agentes da agricultura familiar, falhas de comunicação e ruídos nas transferências de informações entre os setores envolvidos, além da falta de articulação entre gestores públicos, burocratas de nível local e agricultores familiares (BACCARIN *et al.*, 2017; LOPES JUNIOR *et al.*, 2018; RAMBO; POZZEBOM; VON

¹ Um status fortemente ameaçado por crescentes processos de dismantelamento de políticas públicas ambientais, agrárias e alimentares no país, desencadeados, sobretudo, por uma profunda crise política e institucional gerada pelo golpe de 2016, que derrubou governo de Dilma Rousseff (SABOURIN *et al.*, 2020).

² Optamos, neste artigo, em reproduzir a expressão “produtos orgânicos e/ou agroecológicos” por ser o termo cunhado pelos documentos normativos do PNAE e, portanto, para ficarmos alinhados com nosso objeto de estudo.

DENTZ, 2019; TRICHES; SCHNEIDER, 2012).

Entretanto, no que se refere às compras públicas de produtos orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar, as produções acadêmicas são, ainda, bastante incipientes (BORSATTO *et al.*, 2019; OLIVEIRA; PEREZ-CASSARINO, 2019). Há, portanto, uma lacuna no campo dos estudos da alimentação escolar acerca dos desafios para a inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos. A fim de contribuir para o avanço dessa discussão, o nosso objetivo é identificar quais são os fatores que limitam ou fomentam a adição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos nos cardápios de escolas e creches públicas. Nosso trabalho trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e que, ao final, propõe alguns caminhos e abordagens teórico-analíticas a serem utilizadas nesta temática.

METODOLOGIA

Este trabalho faz parte de um projeto nacional, desenvolvido nas cinco regiões do Brasil (Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul), cujo objetivo central é analisar os principais entraves (institucionais e operacionais) que influenciam na efetividade do PNAE em ampliar a aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Foram, portanto, formadas equipes de pesquisadores e de estudantes (de graduação e pós-graduação) nas diferentes regiões brasileiras. O presente texto apresenta os resultados obtidos pela equipe de pesquisa do estado de São Paulo.

Neste artigo, trazemos um estudo descritivo e exploratório, realizado em seis pequenos e médios municípios paulistas, a saber: Campina do Monte Alegre; Buri; Capão Bonito; Itararé; Itapetininga; e Botucatu. Os municípios selecionados foram estratificados pelo número de habitantes: dois municípios com população de até 20.000 habitantes (Campina do Monte Alegre e Buri); dois com população entre 20.000 e 100.000 habitantes (Capão Bonito e Itararé); e dois com população entre 100.000 e 500.000 habitantes (Botucatu e Itapetininga).

Para cada estrato, selecionamos um município em que houve a aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos via PNAE e outro em que não houve essa aquisição (Tabela 1). Com esse procedimento metodológico, buscamos compreender a relação entre os interesses dos agentes do poder público, a organização dos gestores e

agricultores, bem como a articulação entre os atores envolvidos com a aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Tabela 1. Municípios selecionados para pesquisa

População	Até 20.000 habitantes	Até 100.000 habitantes	Até 500.000 habitantes
Adquiriu alimentos orgânicos e/ou agroecológicos	Buri	Capão Bonito	Botucatu
Não adquiriu alimentos orgânicos e/ou agroecológicos	Campina do Monte Alegre	Itararé	Itapetininga

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

O ponto de partida da pesquisa foi um levantamento de dados de fontes secundárias, nos quais foram consultadas informações (disponibilizadas pelo FNDE) acerca da aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar em municípios do estado de São Paulo durante os anos de 2014 a 2016. Os dados consultados foram: volume monetário de aquisição de alimentos da agricultura familiar; volume monetário de aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar; e volume monetário na aquisição de alimentos de outros fornecedores, que não eram da agricultura familiar. Ademais, foi feita uma revisão bibliográfica em artigos científicos, teses, dissertações, leis, resoluções e decretos para compreender a operacionalização do PNAE e a inserção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos neste programa de política pública.

No segundo momento, foram elaborados roteiros específicos para cada tipo de agente envolvido na execução do programa nos municípios, utilizando como instrumento de coleta de dados um roteiro de entrevistas semiestruturadas. Foram elaborados, então, três diferentes roteiros de entrevistas em cada município, direcionados:

- a) aos gestores públicos responsáveis pela compra dos alimentos destinados à alimentação escolar nos municípios, por exemplo, Secretário(a) da Educação, Nutricionistas, representante do Departamento de Alimentação Escolar ou representante do setor de compras para o Departamento de Alimentação Escolar;
- b) às organizações responsáveis pelo fornecimento dos produtos à alimentação

escolar via PNAE, como cooperativas e/ou associações de agricultores familiares;

c) aos responsáveis pelo preparo e fornecimento desses alimentos aos alunos, como cozinheiros(as) e/ou diretores das escolas.

Todos os roteiros tiveram suas questões divididas em tópicos, os quais abordavam: a organização para a aquisição e fornecimento de alimentos da agricultura familiar para o PNAE; a elaboração dos cardápios; os hábitos e a cultura alimentar; oferta de produção; logística; burocracia e legislação necessária; e o ponto de vista dos entrevistados sobre os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Utilizamos, também, um diário de campo, no qual foram anotadas as percepções dos pesquisadores acerca das entrevistas realizadas. Com a autorização dos entrevistados, através de Termos de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (CAAE: 13251519.7.0000.5564), as entrevistas foram gravadas em áudio, para posterior transcrição, a fim de contribuir na descrição das informações coletadas.

RESULTADOS

A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE CONFORME OS ESTRATOS DE MUNICÍPIOS

Estrato de até 20 mil habitantes

- Campina do Monte Alegre

O município de Campina do Monte Alegre possui cinco escolas públicas, em que quatro são municipais e uma estadual. Neste município, todos os entrevistados disseram ter conhecimento sobre a Lei n. 11.947/2009, a qual institui a aquisição de, pelo menos, 30% de alimentos provenientes da agricultura familiar. No entanto, no município não há aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Observamos nas entrevistas com o secretário da educação, diretora escolar e nutricionista um certo grau de descontentamento com a associação de agricultores familiares que entrega os alimentos para o PNAE. Uma das principais queixas foi a falta de outra associação ou cooperativa na participação das chamadas públicas. Foi mencionado que, há anos, somente a mesma associação participa das chamadas públicas.

O representante da associação, por sua vez, alegou que uma das principais dificuldades na participação dos agricultores locais nas chamadas públicas se dá pela falta de credibilidade da prefeitura nos pagamentos aos agricultores. O representante também mencionou a existência de agricultores interessados em migrar para o sistema orgânico de produção, porém não recebem nenhum tipo de apoio ou incentivo por parte do poder público local.

Além disso, o representante da associação contestou a elaboração dos cardápios, dizendo que a nutricionista do município não respeita a produção local, o calendário agrícola, os hábitos e a cultura alimentar da região. O mesmo apontou a existência de discussões entre a associação e a nutricionista, pelo fato desta profissional sempre solicitar alimentos fora de época, e que os agricultores não podem fornecer no momento. No entanto, o representante afirmou que a associação consegue entregar todos os produtos da chamada do programa.

O secretário da educação e a nutricionista municipal mencionaram que a maior dificuldade em incentivar os agricultores a permanecerem no programa, é que eles não conseguem se viabilizar financeiramente fornecendo apenas para a alimentação escolar. Além disso, apontam que quando existia o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), era possível os agricultores se viabilizarem, pois havia uma fonte de renda adicional.

A resposta do representante da associação divergiu da resposta da nutricionista, que disse levar em consideração os costumes e hábitos regionais. A nutricionista também mencionou a busca de informação, junto ao representante da associação, sobre os alimentos que estão disponíveis na época. No entanto, revelou dificuldades na comunicação com o representante e afirmou que os agricultores não participam efetivamente na formulação do cardápio.

Outro ponto relevante nas entrevistas, foi a afirmação sobre a falta de articulação entre a Secretaria da Agricultura e a Secretaria da Educação. Uma das justificativas apresentadas para esse fato foi a inexistência de um mapeamento produtivo do município. Todavia, tanto o secretário como a nutricionista apontam que, caso houvesse a articulação entre os agricultores familiares, a Secretaria da Educação e a secretaria responsável pela agricultura, a inclusão de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos seria potencializada.

Há, em Campina do Monte Alegre, um distanciamento entre os gestores públicos, a profissional da nutrição e os agricultores familiares. A articulação demandada acima, e

apontada como essencial para uma possível inclusão de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, pode ser descrita da seguinte forma: a nutricionista requisita, demanda ou expressa interesse em incluir produtos orgânicos na alimentação escolar, e passa a tensionar com os gestores públicos a aquisição desses produtos; há uma comunicação com os agricultores familiares sobre a demanda de produtos orgânicos, os quais apontam as suas limitações e potencialidades para ofertar tais produtos; os agricultores familiares que se manifestarem interessados em fornecer esses produtos, assim como passarem pela transição para a produção orgânica, recebem o apoio técnico, organizacional, de infraestrutura e de formação da Secretaria de Agricultura, que passa a atuar de forma conjunta com a Secretaria de Educação.

- Buri

No município de Buri há, ao todo, 18 escolas, em que 17 são municipais e uma estadual. Em Buri, a alegação de não atingir os percentuais de alimentos da agricultura familiar exigidos pela Lei n. 11.947/2009 foi por grande parte dos agricultores não possuírem os documentos necessários para participar das chamadas públicas, principalmente a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

As chamadas públicas começaram a ser realizadas em 2017, quando houve mudança de gestão no executivo municipal. Os entrevistados afirmaram que a nova gestão transformou o processo da chamada pública e licitação. Até então, a secretária da educação não tinha autonomia nas decisões sobre a aquisição de alimentos para as escolas, sendo que, atualmente, ela participa de todo o processo.

Ademais, a secretária aponta que a Secretaria da Agricultura passou a orientar os agricultores municipais a organizarem a documentação necessária, formarem uma cooperativa, conseguir selo de qualidade, entre outros fatores, com o intuito de estimular a participação nas chamadas públicas municipais. Com o apoio da Secretaria da Agricultura, muitos agricultores passaram a produzir alimentos que antes vinham por licitação à alimentação escolar, por exemplo, a uva.

A nutricionista disse que elabora os cardápios levando em consideração os produtos disponíveis na época, isto é, respeitando a sazonalidade agrícola regional. Para ter conhecimento disso, ela mantém conversas constantes com o representante da cooperativa.

Em relação à compra de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, os entrevistados apontaram que os agricultores municipais não têm a quantidade necessária para suprir a totalidade da demanda da alimentação escolar, mas buscam diversificar e inserir alguns alimentos orgânicos. A secretária da educação e a nutricionista concedem prioridade aos agricultores do município, porém, caso não haja agricultores do município produzindo um alimento específico, recorrem aos agricultores familiares dos municípios adjacentes.

De acordo com os entrevistados, os pontos cruciais para o bom funcionamento do PNAE no município e a aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos perpassam pela relação entre a Secretaria da Educação e a Secretaria da Agricultura. Tendo em vista que esta relação contribui para a articulação com os agricultores, de modo a ampliar a sua participação no PNAE.

Estrato de 20 mil à 100 mil habitantes

- Capão Bonito

Em Capão Bonito, a alimentação escolar atende 36 escolas (31 municipais e cinco estaduais). Os entrevistados disseram ter conhecimento sobre a legislação de incentivo à aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Na elaboração do cardápio, a nutricionista solicita aos agricultores informações sobre a oferta de produtos e, com base nesta oferta, são construídos os cardápios. Todo início de semana, os agricultores informam a nutricionista sobre os produtos que estarão disponíveis na semana subsequente. A maior dificuldade relatada pelos representantes das organizações da agricultura familiar é que alguns alimentos são pouco requeridos, em poucas quantidades e com pouca frequência.

A nutricionista afirmou que só monta a chamada pública após uma conversa com os agricultores. Isso facilita tanto para os agricultores quanto para a nutricionista. Ambos costumam fazer uma análise estatística, para avaliarem juntos, os alimentos que foram entregues corretamente e as entregas que podem melhorar. Tal procedimento auxilia na resolução de problemas.

A associação dos agricultores possui, no momento, quinze agricultores orgânicos e a cooperativa, por ora, apenas um, mas existem outros em processo de transição. Há também interesse, em muitos agricultores do município, em converter para a produção

orgânica, porém há hesitações pela dificuldade e a complexidade do processo de conversão. Além disso, manter o selo de certificação foi relatado como muito custoso para o agricultor familiar. Todavia, os representantes das organizações da agricultura familiar afirmam ter condições de aumentar a oferta de produtos orgânicos para a alimentação escolar.

No município, os produtos orgânicos e/ou agroecológicos têm sempre prioridade por parte da nutricionista. Existem alguns gêneros alimentícios que a nutricionista só adquire se for orgânico, em especial o pimentão. A nutricionista afirma que, se pudesse, compraria tudo orgânico para a alimentação escolar. Ficou evidente, nas entrevistas, que a participação colaborativa e integrada entre as organizações sociais e a nutricionista é o grande fator do sucesso da aquisição de alimentos, convencionais e orgânicos, da agricultura familiar municipal.

- Itararé

Em Itararé, a alimentação escolar atende 33 escolas públicas, em que 25 são municipais e oito são estaduais. Os entrevistados alegaram que o município tem buscado e incentivado a participação dos agricultores familiares no PNAE, e ressaltaram a importante parceria com o antigo secretário da agricultura, responsável pela articulação com os agricultores locais e pela organização dos produtores, iniciada no ano de 2009.

A cooperativa responsável pelo fornecimento à alimentação escolar foi criada em 2009, com o intuito de fornecer para o PNAE, sendo que entregou todos os anos desde o início da Lei n. 11.947/2009. Já houve outros agricultores individuais interessados em participar do programa, mas pelas dificuldades em seguir o calendário agrícola, não prosseguiram com o interesse.

Os entrevistados evidenciaram dificuldades da cooperativa em entregar produtos orgânicos, devido aos custos com a certificação e as complicações de produzir sem agrotóxicos e adubos minerais. Atualmente os órgãos trabalham articulados (Secretaria de Educação, Secretaria de Agricultura e cooperativa), no entanto, na gestão municipal anterior (2013-2016), havia um maior apoio ao fortalecimento dos agricultores locais pela Secretaria da Agricultura. Atualmente a articulação é entre a Secretaria de Educação e a organização de agricultores, mantendo um bom nível de diálogo entre os mesmos.

Na maioria das vezes, os agricultores conseguem cumprir os contratos, exceto quando as intempéries climáticas afetam a quantidade final da produção. O sobrepreço de 30% pago aos produtos orgânicos e/ou agroecológicos são incluídos nos contratos, mas vale, novamente, ressaltar que não há entrega de orgânicos no município.

Para aumentar a presença de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, segundo os entrevistados, é necessário que haja mais apoio aos agricultores familiares, tendo em vista que se houvesse a produção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos pelos agricultores do município, eles seriam adquiridos pelo programa. Ficou evidente uma participação colaborativa e integrada da cooperativa e da nutricionista.

A representante da cooperativa comentou sobre a dificuldade da produção orgânica no município pelos agricultores cooperados, uma vez que estes são cercados por grandes produtores de cereais, os quais fazem inúmeras aplicações de agrotóxico, gerando resíduos químicos que afetam negativamente em processos de certificação. Ademais, não há interesse significativo dos cooperados na transição orgânica, sobretudo pelos altos custos com a certificação. Notamos que o diálogo entre a cooperativa e a secretária de educação de Itararé é considerado satisfatório. Ainda segundo a representante da cooperativa, há dois agricultores na cooperativa que tem produção orgânica certificada, porém, pela alta demanda de sua produção (via outros canais de comercialização), não fornecem para o PNAE.

Estrato de 100 mil à 500 mil habitantes

- Itapetininga

Em Itapetininga, que possui 116 escolas públicas (85 municipais e 31 estaduais), todos os agentes entrevistados afirmaram ter conhecimento da Lei n. 11.947/2009 e alegaram que tem funcionado no município. As compras ocorrem através de chamadas públicas realizadas anualmente. Participam das chamadas públicas: cooperativas, associações e grupos informais. Nas entrevistas, foi considerado extremamente importante a articulação entre os diferentes agentes envolvidos na operação do PNAE.

Os cardápios são elaborados pelas nutricionistas em diálogo com os agricultores familiares. Há uma conversa prévia entre eles para que a nutricionista diga o que precisa

e eles o que podem oferecer. Atualmente, o município adquire tudo o que é possível da agricultura familiar, somente o que eles não produzem que é comprado via licitação.

Em relação aos produtos orgânicos e/ou agroecológicos, os entrevistados alegaram que ainda há uma dificuldade por parte dos agricultores em se organizar nesse sentido. Muitos estão em processo de transição, mas ainda não são certificados. De acordo com a nutricionista, se houvesse a oferta de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos no município, ela com certeza iria introduzi-los nos cardápios.

Nas entrevistas foi apontado que, para o aumento da oferta de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar, é necessário que os produtores tenham interesse em produzir esses alimentos, entretanto, foi alegado que se houvesse um incentivo por parte do poder público em ajudar esses agricultores, isso ocorreria.

De acordo com o representante da cooperativa, os agricultores locais encontram dificuldades em participar das chamadas públicas, pois todo ano mudam os produtos, sendo que alguns destes eles não conseguem produzir. As principais dificuldades estão relacionadas ao clima da região, que não permite que eles consigam entregar os produtos solicitados nas chamadas públicas.

Quanto à produção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, o representante da cooperativa afirmou que não trabalham com este tipo de produção devido aos impactos gerados pelos estabelecimentos agrícolas vizinhos. Muitos fazem pulverização com aviões e as nuvens de agrotóxicos vão em direção as suas hortas e lavouras. A mandioca produzida pela cooperativa não recebe aplicação de agrotóxicos e de adubação mineral, mas não há como obter a certificação por conta desses resíduos gerados pela pulverização aérea.

Além do mais, não há apoio do poder público local para a produção orgânica e de base ecológica. Do ponto de vista da cooperativa, vários fatores seriam necessários para que houvesse a oferta de orgânicos ao PNAE, dentre eles o local da produção, que precisa estar distante das outras propriedades convencionais. Se tivessem condições de produzir orgânico, certamente aumentaria o número de produtores familiares que gostariam de produzir.

Durante as entrevistas, pudemos constatar que há articulação entre os responsáveis pela alimentação escolar e os agricultores, porém, o interesse por produtos orgânicos e/ou agroecológicos se dá mais por parte da cooperativa do que da Secretaria de Educação,

que justificou que o repasse do FNDE é insuficiente para a aquisição destes produtos. Contudo, a nutricionista afirmou que se houvesse oferta de produtos orgânicos, daria preferência a estes.

- Botucatu

Em Botucatu há 71 escolas públicas, sendo 51 municipais e 20 estaduais. De acordo com os entrevistados, o processo de aquisição da agricultura familiar começou em 2009, a partir da Lei n. 11.947. Foi então que começaram a oferecer o sobrepreço de 30% aos orgânicos, embora a maioria dos produtores que participassem fossem convencionais. Nas chamadas públicas, somente quando os produtores orgânicos e/ou agroecológicos não conseguem suprir a demanda é que os pedidos são repassados aos agricultores convencionais. Segundo a nutricionista, até mesmo o arroz utilizado na alimentação escolar é orgânico, proveniente de produtores do Rio Grande do Sul.

A nutricionista afirmou que na antiga gestão havia articulação entre as secretarias, pois o antigo secretário era bem ativo, ia ao campo, participava das reuniões, mas, com a mudança de gestão, o novo responsável, que era um engenheiro civil, não entendia muito das necessidades, por fim, foi extinta a Secretaria de Agricultura. A outra Secretaria que surgiu não possui nenhum tipo de contato com a alimentação escolar.

Segundo os entrevistados, uma das maiores dificuldades encontradas na aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos é a dificuldade em ter frutas disponíveis, pois a região não favorece este tipo de produção. A nutricionista afirmou que considera importante a compra de produtos orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação escolar principalmente para apoiar os agricultores do município. Do ponto de vista dos entrevistados, seria necessário que houvesse mais apoio do poder público local para a produção orgânica e ecológica. A prefeitura não oferece nenhum tipo de apoio aos agricultores, uma vez que não há sequer uma Secretaria de Agricultura no município.

A associação de produtores orgânicos existe desde 2000 e, como já se articulavam com o antigo secretário da agricultura, foi através dele que começaram a entregar para a alimentação escolar. Além do secretário, também foram instruídos pelo extensionista da Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS), que está o tempo todo os auxiliando na participação no PNAE. A prefeitura só compra de outras organizações aquilo que os produtores orgânicos não podem oferecer.

Segundo o representante da associação de produtores orgânicos, uma das dificuldades para a participação das chamadas públicas é a exigência da DAP, notas e certificação de selo orgânico. Os produtores não conseguem produzir todos os tipos de alimentos que a alimentação escolar precisa, por ser orgânico, e também por causa da cota posta pelo programa, que é de R\$ 20 mil por cada produtor. Segundo ele, a associação só teria capacidade de aumentar a oferta se o valor da cota aumentasse.

DESAFIOS PARA A INSERÇÃO DE PRODUTOS ORGÂNICOS E/OU AGROECOLÓGICOS NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Conforme as entrevistas descritas anteriormente, pudemos constatar que existem os fatores que limitam a inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar, assim como existem os fatores que favorecem esta inserção. De modo geral, esses fatores se reproduziram entre os municípios selecionados, independentemente dos seus respectivos estratos. A fim de sintetizar esses importantes achados, elaboramos a Tabela 2, a seguir, que sistematiza esses fatores.

Tabela 2. Fatores que limitam e que favorecem a inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar.

Fatores que limitam	<p>Desarticulação entre as Secretarias municipais de Educação, Agricultura e Meio Ambiente, e entre os demais agentes envolvidos no PNAE;</p> <p>Ausência de estímulo e apoio, por parte do poder público local, à transição para a agricultura orgânica e de base agroecológica;</p> <p>Ausência de agricultores familiares, no município, que já produzem aos moldes da agricultura orgânica e de base agroecológica;</p> <p>Ausência de engajamento, por parte dos gestores públicos e dos nutricionistas, na inserção de produtos orgânicos e agroecológicos.</p>
Fatores que favorecem	<p>Apoio do poder público local e das instituições de assistência técnica e extensão rural (ATER) na produção orgânica e agroecológica;</p> <p>Anseio e engajamento dos nutricionistas na inserção de produtos orgânicos, agroecológicos e saudáveis na alimentação escolar;</p> <p>Articulação propositiva entre os agentes envolvidos na execução do PNAE;</p>

A presença de agricultores familiares que já produzem aos moldes da agricultura orgânica e de base agroecológica, que sejam capazes de suprir as demandas das chamadas públicas por tais produtos.

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

Os nossos resultados, sintetizados na Tabela 2, indicam que a presença de agricultores familiares que já produzem alimentos a partir de agroecossistemas orgânicos e de base agroecológica, e que possuem a estrutura suficiente para atender as demandas das chamadas públicas, associada à presença de profissionais da nutrição engajados na alimentação saudável e que, portanto, priorizam a aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, é a principal conjuntura que favorece a inserção destes produtos na alimentação escolar.

Conforme já discutimos na seção introdutória e pudemos constatar em nossos resultados, as compras públicas da produção da agricultura familiar *per se* já são um grande desafio. No âmbito do PNAE, independentemente se são produtos convencionais ou orgânicos e agroecológicos, é preciso que um conjunto de agentes (gestores públicos, profissionais da nutrição, diretores escolares, cozinheiros e organizações da agricultura familiar) se articulem para a efetuação das aquisições, o que complexifica o processo. Neste conjunto de agentes, entretanto, identificamos nos profissionais da nutrição - responsáveis pela concepção dos cardápios da alimentação escolar e que atuam em nível local - um papel central. Assim como já discutido por Sousa et al (2015), a centralidade dada ao nutricionista, sobretudo em pequenos e médios municípios, faz com que o modo como o cardápio é construído e do que ele é composto sejam fatores essenciais e determinantes nas compras públicas da agricultura familiar³.

Se, numa perspectiva ampla das compras públicas da agricultura familiar no PNAE, em que há uma obrigatoriedade para isso (Art. 14 da Lei n. 11.947/2009), a atuação dos nutricionistas já é essencial e determinante, em uma perspectiva específica, como a de compras de orgânicos e/ou agroecológicos, em que não há uma garantia legal para isso (o Art. 23 da Resolução n. 06/2020 apenas indica que, sempre que possível,

³ Para além da elaboração dos cardápios, a realização de atividades educativas alimentares nas escolas – incentivo ao consumo de alimentos da agricultura familiar e orgânicos/agroecológicos aos estudantes, professores e funcionários – está intimamente relacionada à atuação e à presença de nutricionistas nos municípios (MACHADO, *et al.* 2018).

sejam priorizados os produtos orgânicos e/ou agroecológicos), a atuação destes profissionais se torna ainda mais importante.

Considerando que o PNAE é operacionalizado de maneira descentralizada (pelas entidades executoras) e que confere à elaboração do cardápio uma importante centralidade, os profissionais da nutrição possuem um campo discricionário, isto é, um espaço de tomadas de decisões, que os permitem inferir na presença, ou não, de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar. Na abordagem teórico-analítica de Lipsky (2019), que se refere às análises da implementação de políticas públicas, esses profissionais que atuam em nível local e que se relacionam diretamente com os beneficiários da política (no caso do PNAE, estudantes da educação pública e agricultores familiares) são chamados de burocratas de nível de rua – *street-level bureaucrats*.

Diante disso, apontamos para uma promissora agenda de pesquisa, em que o grande desafio se dará na compreensão das possibilidades e limitações dos profissionais da nutrição, enquanto burocratas de nível de rua, em promoverem as aquisições de produtos orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso texto apresentou, descreveu e explorou, a partir da visão dos agentes que operacionalizam o PNAE (os gestores públicos das secretarias de educação, os profissionais da nutrição escolar, diretores de escola e cozinheiros, bem como as organizações da agricultura familiar), as diferentes conjunturas da alimentação escolar em municípios pequenos e médios do estado do São Paulo. Pudemos constatar, nas entrevistas, a relevância do PNAE para a agricultura familiar e a melhoria da qualidade da alimentação escolar a partir da reestruturação do programa, em 2009, com a Lei n. 11.947. Apesar disso, ressaltamos a necessidade de realizar mais estudos sobre o PNAE, na perspectiva da inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, que sejam mais aprofundados e que abarquem toda a complexidade que envolve este campo de pesquisa.

Ressaltamos, como um dos desafios para a inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar, a conciliação entre: a) atuação de nutricionistas engajados na alimentação saudável e que priorizam a compra de produtos orgânicos e/ou agroecológicos; b) a presença de agricultores familiares, no município, que já produzem

aos moldes da agricultura orgânica e que tenham a capacidade de atender as demandas das chamadas públicas. Nessa conciliação de fatores, o poder público local (em parceria com as agências de ATER), tem o papel fundamental de oferecer meios que viabilizem a transição de novos agricultores orgânicos.

Por fim, como uma nova agenda de pesquisa, na qual vislumbramos um importante caminho a ser trilhado para avançarmos na compreensão desta problemática, indicamos a abordagem teórico-analítica da burocracia de nível de rua - *Street-Level Bureaucracy* (LIPSKY, 2019). Sucintamente, neste referencial o burocrata de nível de rua possui um espaço discricionário que o faz capaz de influenciar nas ações das políticas públicas. No caso do PNAE, este burocrata (por exemplo, o profissional da nutrição escolar) tem a capacidade de incidir sobre a aquisição, ou não, de produtos orgânicos e/ou agroecológicos para compor a alimentação escolar.

AGRADECIMENTOS

Nós gostaríamos de agradecer ao Prof. Dr. Julian Perez-Cassarino e toda a equipe do Núcleo de Estudos Avançados em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Karu Porã (NEA-SSAN Karu Porã) da UFFS – Campus Laranjeiras do Sul, responsáveis pelo projeto “Avaliação da introdução de alimentos ecológicos no PNAE para produção de materiais de formação” do qual esta pesquisa fez parte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACCARIN, J. G. *et al.* Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103–122, 2017.

BORSATTO, R. S. *et al.* Desafios dos Mercados Institucionais para promover a Transição Agroecológica. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 39, n. 1, p. 99–113, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional da Alimentação Escolar. **Resolução/CD/FNDE no 38, de 16 de Julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2009

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional da Alimentação Escolar. **Resolução no 06, de 08 de Maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos



alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2020.

GADDIS, J.; COPLEN, A. K. Reorganizing School Lunch for a More Just and Sustainable Food System in the US. **Feminist Economics**, v. 24, n. 3, p. 89–112, 2018.
GADDIS, J. E.; JEON, J. Sustainability transitions in agri-food systems: insights from South Korea’s universal free, eco-friendly school lunch program. **Agriculture and Human Values**, v. 37, n. 4, p. 1055–1071, 2020.

INEP/MEC. **Censo da educação básica 2020 - notas estatísticas**. Brasília, DF: INEP, 2021.

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**. Brasília: Enap, 2019. 430p.

LOPES JUNIOR, E. C. D. A. *et al.* Desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar em pequenos municípios. **Retratos de Assentamentos**, v. 21, n. 2, p. 172, 2018.

MACHADO, P. M. de O. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciênc. saúde colet.** v. 23, n. 12, dez. 2018.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M. DE; MIGUEL, L. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 189–206, 2015.

OLIVEIRA, M. R.; PEREZ-CASSARINO, J. Apontamentos preliminares acerca da análise da inserção de alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE e sua contribuição para o redesenho dos sistemas agroalimentares. **Cadernos de Agroecologia**, v. 14, n. 1, p. 1–4, 2019.

PORTILHO, F. Ativismo alimentar e consumo político – Duas gerações de ativismo alimentar no Brasil. **Redes**, v. 25, n. 2, p. 411–432, 2020.

RAMBO, A. G.; POZZEBOM, L.; VON DENTZ, E. Circuitos curtos de comercialização e novos usos do território: considerações sobre o PNAE e as feiras livres. **Revista Grifos**, v. 28, n. 46, p. 9, 2019.

SABOURIN, E. *et al.* Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, n. 31, p. 1–8, 2020.

SCHWARTZMAN, F. *et al.* Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**,



Desafios para a inserção de produtos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar em pequenos e médios municípios

v. 33, n. 12, p. 1–2, 2017.

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.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, p. 66–105, 2012.

WITTMAN, H.; BLESCH, J. Food Sovereignty and Fome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil. **Journal of Agrarian Change**, v. 17, n. 1, p. 81–105, 2017.

