



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

WOLNEY FELIPPE ANTUNES JUNIOR

**AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:
ANÁLISE INTEGRADA DA FORMULAÇÃO DA AGENDA À IMPLEMENTAÇÃO
EM NÍVEL DE RUA**

***AGROECOLOGY AND ORGANIC PRODUCTION IN SCHOOL FEEDING:
INTEGRATED ANALYSIS FROM AGENDA FORMULATION TO IMPLEMENTATION
AT STREET LEVEL***

CAMPINAS

2024

WOLNEY FELIPPE ANTUNES JUNIOR

**AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:
ANÁLISE INTEGRADA DA FORMULAÇÃO DA AGENDA À IMPLEMENTAÇÃO
EM NÍVEL DE RUA**

***AGROECOLOGY AND ORGANIC PRODUCTION IN SCHOOL FEEDING:
INTEGRATED ANALYSIS FROM AGENDA FORMULATION TO IMPLEMENTATION
AT STREET LEVEL***

Tese apresentada à Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Engenharia Agrícola, na área de Gestão de Sistemas na Agricultura e Desenvolvimento Rural

Thesis presented to the College of Agricultural Engineering (FEAGRI) of the State University of Campinas (UNICAMP) as part of the requirements for obtaining the title of Doctor in Agricultural Engineering, in the area of Systems Management in Agriculture and Rural Development

Orientadora: Profa. Dra. Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Serra Borsatto

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO WOLNEY FELIPPE ANTUNES JUNIOR, E ORIENTADA PELA PROFA. DRA. VANILDE FERREIRA DE SOUZA-ESQUERDO

CAMPINAS

2024

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Área de Engenharia e Arquitetura
Rose Meire da Silva - CRB 8/5974

An89a Antunes Junior, Wolney Felipe, 1994-
Agroecologia e produção orgânica na alimentação escolar : análise integrada da formulação da agenda à implementação em nível de rua / Wolney Felipe Antunes Junior. – Campinas, SP : [s.n.], 2024.

Orientador: Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo.
Coorientador: Ricardo Serra Borsatto.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola.

1. Agroecologia. 2. Agricultura familiar. 3. Agricultura orgânica. 4. Políticas públicas. I. Esquerdo, Vanilde Ferreira de Souza, 1973-. II. Borsatto, Ricardo Serra, 1976-. III. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola. IV. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: Agroecology and organic production in school feeding : integrated analysis from agenda formulation to implementation at street level

Palavras-chave em inglês:

Agroecology
Family farming
Organic agriculture
Public policies

Área de concentração: Gestão de Sistemas na Agricultura e Desenvolvimento Rural

Titulação: Doutor em Engenharia Agrícola

Banca examinadora:

Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo [Orientador]
Cátia Grisa
Ana Clara da Fonseca Leitão Duran
Wagner de Melo Romão
Fabio Grigoletto

Data de defesa: 29-02-2024

Programa de Pós-Graduação: Engenharia Agrícola

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-1155-8598>
- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/6328380021408166>

FOLHA DE APROVAÇÃO

Este exemplar corresponde à redação final da **Tese de Doutorado** defendida por **Wolney Felipe Antunes Junior**, aprovada pela Comissão Julgadora em 29 de fevereiro de 2024, na Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas.

Profa. Dra. Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo – Presidente e Orientadora

Profa. Dra. Cátia Grisa – Membro Titular

Profa. Dra. Ana Clara da Fonseca Leitão Duran – Membro Titular

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão – Membro Titular

Prof. Dr. Fabio Grigoletto – Membro Titular

A Ata da defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

DEDICATÓRIA

A mudança da realidade se faz através da ação, através da participação e da solidariedade, e acho que é um dever de cada um, neste ano, se colocar a seguinte pergunta “o que eu posso fazer para mudar esse país? De pequeno a grande” ... e tomar a decisão do que vai fazer (Herbert de Souza, o Betinho, em entrevista à TV Cultura em 1996)

Dedico este trabalho a todos e todas que, sem perder de vista as lutas por mudanças estruturais, agem e se solidarizam para as mudanças no hoje e no agora. Dedico, também, a todos e todas que vivenciam o Programa Nacional de Alimentação Escolar e que fazem, dele, um caminho importante de mudança da realidade.

AGRADECIMENTOS

Devo um especial agradecimento às pessoas queridas que estão sempre ao meu lado e pelas quais nutro um imenso amor: mãe, Silvia; pai, Wolney; irmãs, Aline e Ana; e sobretudo minha companheira de vida, parceira e amada esposa, Patricia.

Agradeço à Vanilde Esquerdo pela amizade, pela atenta e dedicada orientação, e por me permitir desenvolver a pesquisa com a liberdade necessária. Agradeço ao Ricardo Borsatto pela orientação, pela amizade e por estar sempre atento ao que escrevo.

Agradeço aos amigos e companheiros do Lera, Laboratório de Extensão Rural e Agroecologia da Unicamp, pela convivência, pelos diálogos, e pelas experiências e celebrações compartilhadas.

Agradeço à Comissão de Pós-Graduação (CPG) da Faculdade de Engenharia Agrícola (Feagri/Unicamp) por todo o apoio prestado.

Agradeço a todos e todas que, de alguma maneira, participaram desta pesquisa e a fizeram possível.

Agradeço, por fim, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, pela bolsa concedida sob o processo 140497/2020-0.

RESUMO

As compras públicas de alimentos têm sido mobilizadas como estratégias para a inovação e mudanças nos sistemas agroalimentares, seja com a inclusão socioeconômica de agricultores familiares, seja com a promoção de práticas mais sustentáveis e saudáveis. No Brasil, essas discussões se materializam no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que, embora seja um programa nacional, é executado de maneira descentralizada nos entes subnacionais, tendo como agentes implementadores de linha de frente as nutricionistas. Reformulado em 2009, o PNAE abarca múltiplos objetivos, como a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável, versando com a promoção da agroecologia e com compras de alimentos orgânicos. Entretanto, as compras de alimentos provenientes de agroecossistemas mais sustentáveis têm enfrentado desafios, atingindo resultados díspares entre as localidades. Por isso, objetivamos compreender os fatores estruturais e de implementação que influenciam nas compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, produzidos pela agricultura familiar, no PNAE. Para tal, a tese se desenha em dois momentos. Primeiro, analisamos a reformulação do PNAE, de modo a compreender como se deu a ascensão do tema da agroecologia e produção orgânica no programa, e como isso se projetou em seus instrumentos. Segundo, analisamos a implementação do PNAE, a fim de compreender como as nutricionistas organizam suas rotinas de trabalho e exercem suas discricionariedades. No primeiro momento foram realizadas entrevistas semiestruturadas, além de consultas documentais, com os resultados analisados a partir do referencial de formulação de agenda, especificamente o modelo dos múltiplos fluxos. No segundo momento, foram feitas entrevistas semiestruturadas e análises de dados secundários, sendo os resultados analisados a partir da abordagem da burocracia de nível de rua. Na reformulação, o tema da agroecologia assumiu um papel coadjuvante diante de outros vistos como principais, como a garantia da SAN e o fortalecimento da categoria social da agricultura familiar, fazendo com que se projetasse em instrumentos menos impositivos e não compulsórios. Na implementação, identificamos que as nutricionistas, quando valem de suas agências, as mobilizam para questões que não dialogam com a inserção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Argumentamos que a promoção da agroecologia, através do PNAE, deve se dar ao nível de rua, explorando as margens de criação e reelaboração conferidas às nutricionistas, potencializando e redirecionando as suas tomadas de decisão.

Palavras-chave: Compras públicas; Agroecologia; Agricultura familiar; Burocratas de nível de rua

ABSTRACT

Public food procurement has been mobilized as a strategy for innovation and changes in agri-food systems, whether through the socio-economic inclusion of family farmers or the promotion of more sustainable practices. In Brazil, these discussions materialize in the National School Feeding Program (PNAE), which, despite being a national program, is executed in a decentralized manner at the subnational level, with frontline implementers being nutritionists. Revamped in 2009, the PNAE encompasses multiple objectives, such as ensuring Food and Nutritional Security (SAN), strengthening family farming, and promoting sustainable development, including the encouragement of agroecology and the purchase of organic foods. However, the procurement of food from more sustainable agroecosystems has faced challenges, yielding disparate results among locations. Therefore, our goal is to understand the structural and implementation factors influencing the public procurement of organic and/or agroecological foods produced by family farmers within the PNAE. To achieve this, the thesis unfolds in two phases. First, we analyze the restructuring of the PNAE to comprehend the rise of agroecology and organic production in the program, and how this manifested in its instruments. Second, we examine the implementation of the PNAE to understand how nutritionists organize their work routines and exercise their discretionary powers. In the first phase, semi-structured interviews and document consultations were conducted, with results analyzed using the agenda-setting framework, specifically the multiple streams model. In the second phase, semi-structured interviews and secondary data analyses were performed, and results were analyzed from the perspective of street-level bureaucracy. In the restructuring, the theme of agroecology assumed a subordinate role compared to others considered primary, such as ensuring SAN and strengthening the social category of family farming. This resulted in its projection into less imposing and non-compulsory instruments. In the implementation phase, we identified that nutritionists, when leveraging their agencies, mobilize them for issues that do not align with the incorporation of organic and/or agroecological foods. We argue that the promotion of agroecology through the PNAE should occur at the street level, exploring the margins of creation and reinterpretation afforded to nutritionists, enhancing and redirecting their decision-making processes.

Keywords: Public procurement; Agroecology; Family farming; Street-level bureaucrats

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Esquema ilustrativo para o modelo dos múltiplos fluxos	34
Figura 2. Localização dos municípios selecionados.....	78
Figura 3. Interface inicial do SiGPC, aplicação de filtros (com o exemplo de Campinas) e interface com os primeiros resultados da pesquisa.....	79
Figura 4. Interface do SiGPC com os dados das compras da agricultura familiar.....	80
Figura 5. Interface do SiGPC com as informações da execução física do PNAE	81
Figura 6. Entrevistas realizadas nos municípios selecionados	82
Figura 7. Fluxo político na reformulação do PNAE	95
Figura 8. Fluxo dos problemas na reformulação do PNAE	98
Figura 9. Fluxo de soluções na reformulação do PNAE	103
Figura 10. Abertura de janela e o papel da ANA na inserção da agroecologia	107
Figura 11. Esquema ilustrativo da operacionalização do PNAE, com destaque para as compras da agricultura familiar	115
Figura 12. Proposta de esquema analítico do PNAE a partir da burocracia de nível de rua	126
Figura 13. Compras da agricultura familiar para o PNAE em Buri	132
Figura 14. Compras da agricultura familiar para o PNAE em Presidente Epitácio	133
Figura 15. Compras da agricultura familiar para o PNAE em Franca	134
Figura 16. Compras da agricultura familiar para o PNAE em Campinas	135
Figura 17. Utilização dos recursos para alimentação escolar (via FNDE) em compras da agricultura familiar	137
Figura 18. Fatores que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Buri.....	148
Figura 19. Fatores que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Presidente Epitácio	155
Figura 20. Fatores que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Franca.....	165
Figura 21. Fatores que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Campinas.....	173

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), reformuladas em 2009	21
Quadro 2. Relação de entrevistas realizadas	74
Quadro 3. Relação de documentos analisados	75
Quadro 4. Categorias analíticas para a análise da formulação da agenda.....	76
Quadro 5. Caracterização dos municípios selecionados para a pesquisa	77
Quadro 6. Empreendedores de políticas na reformulação do PNAE	104
Quadro 7. Valor de repasse do FNDE às EEx., por dia letivo, conforme especificidades dos alunos.....	112
Quadro 8. Composição do CAE.....	113
Quadro 9. Atribuições obrigatórias de nutricionistas no âmbito do PNAE	118
Quadro 10. Parâmetros a serem seguidos na constituição das equipes executoras da alimentação escolar.....	121
Quadro 11. Artigos da Lei n. 11.947/2009 que destacam atribuições dos nutricionistas.....	122
Quadro 12. Número de escolas municipais e forma de gestão.....	131
Quadro 13. Síntese das compras da agricultura familiar, de modo geral, nos municípios pesquisados.....	138
Quadro 14. Síntese das compras de alimentos orgânicos nos municípios pesquisados	139

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
INTRODUÇÃO.....	18
OBJETIVOS.....	29
Geral.....	30
Específicos	30
APORTES TEÓRICOS	31
Análise de políticas públicas: da formulação à implementação	32
Breve notas sobre o que são políticas públicas	32
Formulação de agenda e o modelo dos múltiplos fluxos	32
Abordagem da burocracia de nível de rua.....	37
Compras públicas como um tema atual	53
Lá e aqui: o que vislumbram as compras públicas de alimentos ao redor do mundo?	53
Compras públicas como uma estratégia de promoção da agroecologia e de sistemas alimentares sustentáveis	57
OBJETO DE ESTUDO: O PNAE COMO UM CASO EMBLEMÁTICO	63
A trajetória histórica do PNAE	64
Resistindo à pandemia de Covid-19 e ao desmantelamento das políticas para agricultura familiar.....	69
METODOLOGIA.....	73
Análise da formulação da agenda do PNAE.....	74
Levantamento de dados	74
Formas e métodos de análises	76
Análise da implementação do PNAE.....	77
Recorte empírico	77
Levantamento de dados	78
Formas e métodos de análises	83
COMO A AGROECOLOGIA CHEGOU NA AGENDA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR?.....	84
Um olhar a partir dos múltiplos fluxos	88
Fluxo Político	88
Fluxo dos Problemas	95
Fluxo de Soluções	99
Abre-se uma janela (ou fresta) para a agroecologia.....	104
O lugar da agroecologia na agenda e sua projeção em instrumentos do PNAE.....	108

PENSANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE A PARTIR DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA	110
Desenho operacional do PNAE	111
Seus agentes de linha de frente: nutricionistas, merendeiras e extensionistas rurais	116
Nutricionistas como agentes-chave em nível de rua.....	118
Possibilidades de uso da burocracia de nível de rua em análises do PNAE	124
UM PODER A SE AFLORAR? NUTRICIONISTAS E COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS ORGÂNICOS E AGROECOLÓGICOS NO PNAE.....	129
O cenário da alimentação escolar nos municípios pesquisados.....	130
Discrecionabilidade e relativa autonomia: as tomadas de decisões das nutricionistas em relação às compras da agricultura familiar	139
Buri.....	140
Presidente Epitácio.....	148
Franca	156
Campinas.....	166
Um poder a se aflorar.....	174
DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: A QUESTÃO DA AGROECOLOGIA NO PNAE.....	177
CONSIDERAÇÕES FINAIS	183
REFERÊNCIAS	188

APRESENTAÇÃO

Aqui, nesta tese, discuto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e seu diálogo com a promoção da agroecologia e da produção orgânica entre agricultores familiares. Atento à atualidade do tema das compras públicas e de seu potencial papel na promoção de sistemas alimentares mais sustentáveis, identifico na alimentação escolar brasileira o locus ideal para esse debate. Afinal, o PNAE é um programa universal e capilarizado nos mais diversos rincões deste imenso país, que mobiliza um montante expressivo de recursos públicos.

Assim que defini o tema e o objeto de estudo, pensei que não deveria ficar restrito às análises do desenho da política pública (ou seja, de seu arcabouço institucional) e que deveria avançar para a esfera da implementação, que é quando o tal arcabouço é lido e traduzido em ações concretas. Por isso, faz todo o sentido dizer que esta tese é formada por dois estudos que se complementam e formam um todo. Em um primeiro momento, analiso como se deu a formulação da agenda do PNAE em 2009 – que foi resultar em seu atual arcabouço institucional – e, em um segundo momento, analiso como o programa se expressa lá na ponta ao ser implementado. Para analisar a formulação da agenda, me baseio no modelo dos múltiplos fluxos, teorizado por Kingdon (2006). Para analisar a implementação, mobilizo a abordagem da burocracia de nível de rua (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2018), onde está, imagino, a grande contribuição deste trabalho, por ser um caminho teórico-metodológico ainda pouco acionado em estudos sobre compras públicas e, em especial, sobre o PNAE.

Desde o princípio do doutoramento, para além de fazer uma tese que contribuísse cientificamente para a sociedade – com a devida responsabilidade, com o rigor necessário e de maneira ética, crítica e coerente –, me propus a fazer um trabalho que retratasse a minha trajetória de formação e de amadurecimento, de modo a não me hesitar em me expressar enquanto gente e pesquisador, e que reconhecesse os meus limites (vindo de uma formação em engenharia industrial) nos campos da ciência política e da administração pública.

Concretamente, isso quer dizer que ao longo dos últimos quatro anos transitei por diferentes discussões, leituras e acontecimentos de ordem pessoal e coletiva, os quais, inevitavelmente, estarão presentes no meu texto – sejam eles em menor ou maior grau. Ainda que eu tenha uma verdadeira gana de escrever de forma fluida e articulada – de acontecer d’eu ficar dias (re)trabalhando num pequeno trecho de texto –, as eventuais passagens carrancudas, travadas e mais diretas nada mais são do que expressões de um possível cansaço físico e emocional ou até mesmo de alguma frustração momentânea.

Mudei diversas vezes de ideia em como escrever esta apresentação. Inicialmente, queria fazer algo diferente, misturando crônica e texto jornalístico, no sentido de contar alguma história (relacionada à alimentação escolar e à agroecologia) me valendo das entrevistas que fiz sem ficar tão preso à formalidade e às categorias analíticas estabelecidas. O momento caótico pelo qual o Brasil passava (e que apenas começa a se distanciar) me deixava obviamente inquieto e muito me gostaria falar, de uma outra forma, de fome, da problemática ambiental e do papel da alimentação escolar nisso tudo. Acabei que não tive pernas e cabeça para elaborar isso da maneira que gostaria.

Depois, pensei que deveria escrever algo sobre a potencialidade que a alimentação escolar – sobretudo no caso brasileiro – tem de agregar diferentes assuntos, temas, áreas de conhecimento e, claro, pessoas. Isso me ocorreu, pois nos últimos tempos conheci muita gente debatendo a fome e a insegurança alimentar, a atuação do Estado e de suas políticas, o patrimônio alimentar, educação e cultura, os sistemas alimentares, desenvolvimento, inclusão econômica e agroecologia, sempre versando com a alimentação escolar e destacando o papel do PNAE. No fim das contas, não optei por esse caminho por entender que é algo praticamente dado. Já sabemos que o PNAE é um programa agregador, dinâmico e complexo.

Mais recentemente, me dei conta que, ao longo do doutorado, atravessei uma série de acontecimentos que, além de ficarem para a história, reajustaram todo e qualquer planejamento inicial que eu tinha para esse período. Do processo seletivo, em 2019, à defesa, em 2024, vi o início e vibrei a queda do governo Bolsonaro; sobrevivi a pandemia de Covid-19, primeiramente com o isolamento social e depois com a vacinação; e me esperancei, a partir da eleição de Lula, ao ver o Brasil retomando um caminho mais próximo do que desejamos para ele. Nesse meio tempo e em cima disso tudo, a tese foi ganhando corpo e tomando jeito, e entendi que esse deveria ser o fio condutor para se apresentar a construção deste trabalho.

Embora seja verdade que as aulas remotas, impostas pela pandemia, tenham feito com que eu não cursasse nenhuma disciplina, presencialmente, nos prédios da Unicamp (o que foi frustrante e retardou meu contato mais próximo com o campus universitário), isso em nada atrapalhou o meu mergulho teórico e metodológico em novas frentes e não foi um impeditivo para que eu circulasse imaterialmente por outros institutos e faculdades. A partir das disciplinas de Extensão Rural (da FEAGRI), de Patrimônio e Memória Ambiental e Fundamentos em Mundo Rural (ambas do IFCH) e de Tópicos Especiais em Alimentos e Nutrição (da FEA),

pude realizar um exercício de reflexão que resultou no ensaio “Papel do campesinato na salvaguarda de patrimônios culturais imateriais associados à alimentação”, publicado na Revista de Arqueologia Pública (ANTUNES JUNIOR, 2022). No texto, entre outras coisas, defendo a contribuição do PNAE em ser, ao mesmo tempo, uma política de salvaguarda do patrimônio alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar e camponesa no Brasil.

Se, por um lado, fiquei restrito às salas virtuais, por outro lado, isso me permitiu alcançar outros espaços. Me alegro da oportunidade de ter feito a disciplina “Políticas Públicas Para a Agricultura”, pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), que é um notório espaço de formação e reflexão no âmbito dos estudos rurais. Ao longo da disciplina, para além de me aproximar do referencial da formulação de agenda e do modelo dos múltiplos fluxos (que mobilizo na primeira parte da tese), esbocei alguns textos que depois incorporei no trabalho “*Back to the past: Authoritarian populism, disruptive governance and policy dismantling in rural Brazil*”, que publiquei junto com outros colegas no livro *Agriculture, Environment and Development* (BORSATTO et al., 2022). Neste trabalho, argumentamos que o governo autoritário de Jair Bolsonaro, ao fazer uso da governança disruptiva, intensificou o processo de desmantelamento de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil (que inclui as compras públicas de alimentos), conferindo ao rural brasileiro a única e exclusiva função do agroextrativismo predatório.

Com o abrandamento das medidas sanitárias de controle da pandemia, tive a oportunidade de testar e validar uma parte significativa dos meus resultados e análises em vários eventos acadêmicos, como congressos, seminários, jornadas e encontros. Durante o XI *Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural* (ALASRU) em 2022, bem como nas edições de 2022 e 2023 do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), pude apresentar e discutir a ascensão do tema da agroecologia na agenda das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, e em especial, na agenda do PNAE. Além disso, no V Encontro Internacional sobre Participação, Democracia e Políticas Públicas e no X Simpósio sobre Reforma Agrária e Questões Rurais em 2022, e durante o X Encontro da Rede de Estudos Rurais e o XII Congresso Brasileiro de Agroecologia em 2023 pude compartilhar com meus pares as perspectivas promissoras da abordagem da burocracia de nível de rua em análises relacionadas ao PNAE.

Então, ainda que a análise mais profunda e minuciosa dos resultados tenha se desdobrado principalmente no segundo semestre de 2023, grande parte desta tese foi sendo produzida e redigida ao longo de todo o doutoramento. Agora, na reta final, meu principal desafio foi costurar, de forma coesa e coerente, tudo o que eu fui elaborando nos últimos anos.

Em síntese, minha jornada de pesquisa e reflexão ao longo do doutoramento foi uma experiência profunda e transformadora. Ao analisar o PNAE em suas diversas facetas, desde a formulação da agenda até a sua implementação em nível de rua, mergulhei em um mundo complexo das políticas públicas. Este trabalho não apenas buscou contribuir para a compreensão do PNAE, mas também refletir minha própria jornada de amadurecimento e aprendizado. Durante os últimos anos, vivenciei eventos históricos, desafios pessoais e mudanças políticas que moldaram significativamente meu trabalho e minhas perspectivas. Essas experiências foram incorporadas às análises e discussões aqui apresentadas, enriquecendo a compreensão das políticas públicas, da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. Espero que este estudo continue a inspirar diálogos e ações voltadas para sistemas alimentares mais sustentáveis e inclusivos em nosso país.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o direito do educando à alimentação escolar é uma garantia constitucional e abrange todas as etapas da educação pública básica. Dada a amplitude de estudantes atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – 38,4 milhões (BRASIL, 2023a) – e do seu real impacto na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos seus beneficiários (WITTMAN; BLESCH, 2017), o programa foi reconhecido, pelo Estado brasileiro (BRASIL, 2009a), como um instrumento de cumprimento do direito humano à alimentação adequada (DHAA). O PNAE é um dos maiores e mais amplos programas de alimentação escolar do mundo e o primeiro, entre a América Latina, Caribe e África, a institucionalizar a compra direta de alimentos produzidos pela agricultura familiar (HAWKES et al., 2016; SCHWARTZMAN et al., 2017).

A longevidade do PNAE – iniciado ainda na década de 1950 – acompanha o investimento intelectual na interpretação e compreensão da problemática da fome, e funciona como um importante *locus* para a construção da noção de SAN no Brasil (PEIXINHO, 2011; PEREIRA SILVA, 2021). Além do mais, se materializam através do programa as atuais discussões acerca do papel do Estado em encampar políticas públicas inovadoras e capazes de abarcar, simultaneamente, múltiplos objetivos e agendas (GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS, 2020; SWENSSON, 2020).

Para além do Brasil e do PNAE, temos observado em nível mundial um deslocamento na trajetória das políticas alimentares e, em especial, nas de alimentação escolar. Se, por um lado, ao longo da segunda metade do século XX, sobretudo em países do sul global, as atuações de governos e formuladores de políticas – sob a coordenação de organismos multilaterais e integradas aos interesses de corporações agroindustriais – se resumiam em mitigar os efeitos da fome e da desnutrição a partir de uma alimentação padronizada, de baixo custo, constituída por produtos processados e de baixos valores nutricionais (SOUSA et al., 2015), por outro lado, atualmente os formuladores e governos têm sido constrangidos por um emergente ativismo alimentar (pautado tanto por ações individualizadas, quanto por articulações coletivas, partindo de movimentos sociais) que, entre outras reivindicações, chama a atenção para a necessidade das políticas alimentares serem calcadas em produtos saudáveis, minimamente processados, culturalmente apropriados, bem como provenientes de sistemas produtivos locais e ambientalmente amigáveis (PORTILHO, 2020; SWENSSON et al., 2021).

Exemplificam esse deslocamento de trajetória, especialmente no âmbito da alimentação escolar, as discussões sobre a necessidade de reorganização dos programas de alimentação escolar dos EUA, a fim de substituir refeições congeladas e previamente processadas por alimentos frescos (GADDIS; COPLEN, 2018); a universalização e a inserção de alimentos ecológicos no programa sul coreano (GADDIS; JEON, 2020); as reformas institucionais no programa senegalês no intuito de inserir produtos locais e provenientes de pequenos produtores (SWENSSON, 2020); além, é claro, da interface entre SAN, nutrição, fortalecimento da agricultura familiar e promoção do desenvolvimento sustentável vislumbrada pelo PNAE a partir da Lei n. 11.947/2009 (HAWKES et al., 2016; SCHWARTZMAN et al., 2017).

A Lei n. 11.947/2009, que proporcionou reformas significativas no PNAE (ver as diretrizes do programa no **Quadro 1**), projetou o Brasil como uma referência internacional no campo das políticas de alimentação escolar (KLEINE; BRIGHTWELL, 2015; SONNINO; LOZANO TORRES; SCHNEIDER, 2014). Nessa reformulação, o programa passou do simples atendimento das necessidades energéticas e nutricionais dos estudantes (mediante refeições padronizadas e feitas à base de ingredientes formulados) para uma abordagem biopsicossocial da alimentação escolar, agregando questões como cultura e hábitos alimentares, diversificação das refeições e alimentação saudável (TRICHES; BRITO, 2021).

No âmbito da SAN, o PNAE se universalizou, recebeu ajustes nos repasses orçamentários e se consolidou como um instrumento estatal de garantia ao DHAA. No que cabe ao campo da nutrição, a lei passou a definir o profissional nutricionista como o responsável técnico (RT) pela execução do programa, o conferindo a responsabilidade de planejamento, coordenação, direção, supervisão e avaliação nas áreas de alimentação e nutrição escolar. Entre as suas principais atribuições no PNAE, estão a elaboração dos cardápios, a definição das listas de compras, bem como o acompanhamento dos processos de aquisição de alimentos.

Especificamente sobre a inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar (Art. 14 da referida lei), foram duas, ao nosso ver, as grandes inovações institucionais: primeiro, a determinação da obrigatoriedade das Entidades Executoras – EEx (tais como 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; segundo, a dispensa do procedimento licitatório ao adquirir os produtos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas (BRASIL, 2009a). Tais

medidas foram capazes de alterar o percurso do programa na medida em que, ao instituir a obrigatoriedade e ajustar o processo burocrático das compras públicas à realidade organizacional da agricultura familiar, a aquisição de produtos desta categoria foi aumentando gradativamente ao longo dos anos, subvertendo uma lógica, até então predominante, de compras centralizadas em grandes fornecedores (KLEINE; BRIGHTWELL, 2015; MACHADO et al., 2018).

A partir da Resolução n. 38, que foi o primeiro instrumento a regulamentar a nova fase do programa, o PNAE passou a indicar a prioridade, “*sempre que possível*” (BRASIL, 2009b, Art. 20), da aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos. Entretanto, não houve outras orientações, normas ou procedimentos que aprofundassem nessa questão. Por anos, desde a promulgação da Lei n. 11.947/2009 e de sua primeira regulamentação, a aquisição de alimentos com garantia de produção orgânica (através de certificação ou por organizações de controle social – OCS) foi orientada por procedimentos de outro programa de compras públicas da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O PAA, que emergiu no bojo do Programa Fome Zero e que foi a principal inspiração para a reformulação do PNAE no espectro da inclusão da agricultura familiar (HAWKES et al., 2016; SCHWARTZMAN et al., 2017), ancorou, a partir da Lei n. 12.512/2011 (BRASIL, 2011), os procedimentos de cotação e compra de gêneros orgânicos e/ou agroecológicos no PNAE. Com a Resolução n. 4 de 2015 (BRASIL, 2015) o PNAE passou a definir o procedimento de cotação dos produtos desta categoria. De acordo com esta resolução, 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.

Quadro 1. Diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), reformuladas em 2009

I - O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - A **universalidade** do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - A **participação da comunidade no controle social**, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios **para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada**;

V - O **apoio ao desenvolvimento sustentável**, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e **preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos**;

VI - O **direito à alimentação escolar**, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Fonte: Art. 2º da Lei n. 11.947/2009 (BRASIL, 2009a, grifos nossos)

A presença, no arcabouço institucional do PNAE, de instrumentos e dispositivos relacionados aos temas da SAN, nutrição, agricultura familiar e agroecologia indicam, necessariamente, que estes temas entraram na agenda do programa e, em alguma medida, nele se institucionalizaram. Kingdon (2006) argumenta que a ascensão de uma ideia (ou de um conjunto de ideias) à agenda de políticas públicas pode ser explicada pelo modelo dos múltiplos fluxos (*multiple streams model*). Com base nessa estrutura analítica – que se situa no campo das análises de políticas públicas e da formulação da agenda – um tema tende a se institucionalizar quando há a confluência de três fluxos: o fluxo dos problemas (*problem stream* – quando ocorre a identificação de um problema que merece ser solucionado); o fluxo de soluções (*policy stream* – quando há a discussão e a proposição de caminhos e instrumentos para solucionar tal problema); e o fluxo político (*political stream* – que trata-se da existência

de uma atmosfera política favorável ao debate do problema). A partir da confluência dos três fluxos, uma janela de oportunidade política se abre (*policy window*) e, a depender das atuações dos empreendedores de política (*policy entrepreneurs*), os temas podem se institucionalizar, ou não, através de instrumentos de políticas públicas.

Desde esta óptica, Hawkes et al. (2016) argumentam que a intersetorialidade entre a agricultura familiar, nutrição e SAN, como um caminho para a promoção do desenvolvimento sustentável (como consta nas diretrizes do PNAE), ascendeu à agenda do programa a partir da atuação de três principais grupos de empreendedores de política: a) um formado pelos Ministérios da Educação (MEC), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como outros organismos públicos, como o FNDE e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); b) um composto por agentes ligados ao tema da SAN, que abarcavam acadêmicos, movimentos sociais e profissionais da nutrição¹; e c) um grupo formado pelos defensores da agricultura familiar, que compreendiam acadêmicos e os movimentos sociais do campo².

As articulações entre estes três grupos se desenvolveram especialmente no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). O CONSEA, extinto em 2019 pelo governo de Jair Bolsonaro e retomado no governo Lula em 2023, é uma arena diretamente ligada à Presidência da República, cujo principal objetivo é ser um instrumento propositivo e de controle social de políticas públicas de SAN. Este conselho, ao instituir grupos de trabalho, foi o principal responsável pelo desenho da Lei n. 11.947/2009, na medida em que promoveu debates com o congresso nacional, incluiu esta pauta na agenda de trabalho dos ministérios envolvidos, assim como proveu as consultorias técnicas necessárias. Hawkes et al. (2016) ressaltam que os defensores do tema da SAN e do campo da nutrição se apoiaram no significativo poder de influência dos defensores da agricultura familiar (nos ministérios e em outras arenas políticas) para emplacar os temas de seus interesses, tais como a importância da cultura e hábitos alimentares e da alimentação saudável. As autoras, entretanto, não abordam

¹ Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH).

² Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF); Movimentos articulados pela Via Campesina; Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

como se deu a ascensão da agroecologia na agenda da alimentação escolar, o que é, aliás, um debate praticamente ausente na literatura nacional.

O que amplamente já se discutiu foi o contexto pelo qual a agroecologia se traduziu em instrumentos de políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, sabemos que: nomes importantes da extensão rural brasileira, que transitavam de maneira orgânica nos meios acadêmicos, nos movimentos sociais, bem como na política institucional, se aproximaram fortemente da agroecologia e acumulavam experiências desde a década de 1990 com este tema (CAPORAL; COSTABEBER, 2004a); o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, possivelmente o maior movimento agrário da América Latina, adotou a agroecologia como pauta de luta para a reforma agrária (BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2019); e o governo federal, liderado por Lula nos seus primeiros mandatos, construiu (o que se manteve até meados de 2016, ainda no governo de Dilma Rousseff) canais de diálogo com atores da academia e da sociedade civil que tinham, em seus horizontes, a transição agroecológica (NIEDERLE et al., 2022).

Ressaltamos, no entanto, que o PNAE permanece em construção e em disputa, em que diferentes concepções e interesses (políticos, econômicos, sociais e ambientais) acerca da alimentação escolar estão em jogo. Nesse sentido, se apresentam como constantes ameaças à sua operacionalização, assim como às suas conquistas, a persistência de uma agenda fiscal austera no governo federal, expressa na continuidade do contingenciamento dos gastos públicos previsto pelo novo arcabouço fiscal do governo Lula; as contrarreformas do poder legislativo, como é o caso do Projeto de Lei (PL) n. 3292/2020 que, entre outras medidas, prevê a retirada da prioridade das compras diretas de comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e de assentamentos da reforma agrária (BRASIL, 2020a); e a própria pandemia de Covid-19, que, entre os anos de 2020 e 2022, provocou sucessivas paralisações e mudanças na operação no programa.

Os pontos supracitados, que podemos chamar de ameaças externas ao PNAE, influenciam nos seus condicionantes internos (isto é, em seu arcabouço institucional, o qual orienta a sua execução) e corroboram para a geração de lacunas entre o que foi normativamente formulado e o que materialmente se alcança como resultados (fenômeno chamado de *policy implementation gap*). Soma-se a isso o fato de o PNAE ser um programa nacional, universal e descentralizado, cuja implementação se dá através dos entes federativos subnacionais, as EEx. Numa república federativa como o Brasil, os entes possuem capacidades estatais díspares e os

níveis de eficácia, eficiência e efetividade na implementação do programa podem se reproduzir com importantes diferenças em cada localidade. Ademais, sabemos que mais de 70% das EEx. do PNAE são municípios de até 20 mil habitantes e com estruturas limitadas do poder público (MACHADO et al., 2018).

A ampla literatura já produzida nos apresenta que as mais importantes variações de resultados alcançados pelo PNAE, nas diferentes regiões brasileiras, são principalmente relacionadas às capacidades das EEx. em adquirirem o mínimo estabelecido para a compra direta da agricultura familiar, assim como de garantirem que os profissionais da nutrição escolar possam desempenhar plenamente suas atribuições (DE SOUZA et al., 2017; GALLICCHIO et al., 2021; MACHADO et al., 2018). No caso das aquisições de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, sabemos que além de não atingirem valores expressivos a nível nacional, elas se reproduzem de maneira desigual entre os municípios (OLIVEIRA, 2019).

Seguindo com este deslocamento de olhar, que sai do desenho institucional e estrutural do programa e se caminha em direção aos seus processos de execução, que se passam em nível subnacional, destacamos o importante papel dos agentes implementadores para que o PNAE atinja seus objetivos, bem como desencadeie externalidades. Os agentes implementadores, desde os seus contextos e a partir de condicionantes técnico-administrativos e político-relacionais, traduzem o arcabouço institucional do programa em ações práticas e concretas. Nesse processo de tradução e transformação das normativas em ações objetivas – que é a própria definição de implementação de política pública – o programa pode tomar distintas direções.

Entre os implementadores, há os chamados burocratas de nível de rua, que são os agentes atuantes na linha de frente e responsáveis pela entrega direta das ações e serviços ao público beneficiário (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2018). Ainda que hierarquicamente de baixo nível, esses trabalhadores possuem relativa autonomia e relativo poder de tomada de decisão, o que chamamos de exercício da discricionariedade. No âmbito do PNAE e no que se refere às compras públicas da agricultura familiar, entendemos que os burocratas de nível de rua são os profissionais nutricionistas. Estes agentes, que possuem distintas formações, trajetórias e visões de mundo, são, por um lado, tensionados pelos objetivos e interesses das EEx. e, por outro, pelos interesses e anseios dos beneficiários do programa. Sob essa dinâmica, esses agentes organizam as suas rotinas de trabalho e distribuem benefícios e sanções, introduzindo e/ou

restringindo o público aos serviços e ações do PNAE, na medida em que controlam e moldam os recursos disponíveis para a execução do programa.

Em outras palavras, os profissionais da nutrição escolar, que têm responsabilidades abrangentes incluindo a elaboração dos cardápios e os procedimentos de compras públicas de alimentos, têm a prerrogativa de atuar com discricionariedade. Isso lhes confere a capacidade de determinar quais elementos comporão ou não a alimentação escolar. Uma decisão que está intrinsecamente ligada à seleção dos agricultores familiares que serão beneficiados pelas chamadas públicas. Além disso, as nutricionistas possuem margens de atuação que lhes permitem sensibilizar e mobilizar os beneficiários para que participem ativamente das chamadas públicas. Não é raro, em nossas atividades de pesquisa, depararmos-nos com a importância central atribuída às nutricionistas no papel de incorporar a produção da agricultura familiar local na alimentação escolar.

Argumentamos que a aplicação da abordagem da burocracia de nível de rua na análise da implementação do PNAE oferece promissoras perspectivas. Embora exista uma vasta e significativa literatura sobre o programa, proporcionando uma visão abrangente da sua implementação, incluindo séries históricas de aquisições da agricultura familiar e suas variações em diferentes contextos brasileiros, bem como as condições de trabalho das nutricionistas (BIANCHINI et al., 2020; CHAVES et al., 2013; DE SOUZA et al., 2017; DOS SANTOS; DE CARVALHO, 2021; GALLICCHIO et al., 2021; JUSTO DOS SANTOS et al., 2019; LEÃO et al., 2021; MACHADO et al., 2018) esses estudos tendem a ser predominantemente exploratórios e descritivos, com pouca ênfase em análises teóricas mais aprofundadas. Como resultado, há uma limitação na compreensão das razões e circunstâncias subjacentes às variações observadas. Portanto, identificamos uma lacuna na literatura que ressalta a necessidade premente de uma abordagem mais apropriada para a análise da implementação do PNAE, que se concentre nos agentes locais responsáveis pela implementação direta da política.

Uma vez feito esse caminho argumentativo de caráter introdutório, pelo qual transitamos por questões estruturais e de desenho da política pública, assim como por pontos inerentes à sua implementação em nível de rua, notamos que, embora gestores públicos e acadêmicos tenham sido entusiastas das compras públicas como catalisadoras da transição orgânica e agroecológica entre agricultores familiares, o PNAE, diante dos seus baixos índices de

aquisição de alimentos provenientes de sistemas alimentares mais sustentáveis, tem tido um papel ainda limitado. Diante do exposto, esta pesquisa busca abordar três questões interligadas, a saber: Por que as compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos provenientes da agricultura familiar, realizadas por meio do PNAE, ainda apresentam um caráter incipiente? Quais são os fatores institucionais (em termos de regramentos, normas e procedimentos) que limitam esse processo? Além disso, nos casos em que há aquisições de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, quais são os elementos que contribuem para isso?

Para tais questões, apresentamos as seguintes hipóteses:

- 1) Numa perspectiva estrutural (olhando a partir da formulação da agenda), as compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, no PNAE, são incipientes pois não há, no arcabouço institucional do programa, um real e efetivo fomento às compras destes produtos. No processo de reformulação do PNAE (que incidiu na Lei n. 11.947/2009), a confluência dos três fluxos (problemas; soluções; e político) e atuação dos empreendedores de política conseguiram provocar mudanças institucionais capazes de promover a compra direta da agricultura familiar, entretanto, não logrou êxito ao conformar regras que garantissem a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Os empreendedores políticos da agricultura familiar, atuantes nos três fluxos e que exerciam considerável influência, tinham como prioridade a inserção desta categoria no programa, independentemente se produtores orgânicos ou convencionais. Já os empreendedores específicos da agroecologia não exerceram a influência o suficiente (sobretudo no fluxo das soluções) para emplacar mudanças institucionais que favorecessem as compras destes produtos.
- 2) Ao olhar pela implementação, os casos em que há compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos são devido à descentralização da operacionalização do PNAE e ao papel conferido aos profissionais nutricionistas na concepção dos cardápios e das chamadas públicas. O PNAE, ao ser operacionalizado através de entidades executoras subnacionais (estados e municípios), permite um campo de discricionariedade aos burocratas de nível de rua, tais como as nutricionistas, que podem incidir na aquisição, ou não, de produtos orgânicos e/ou agroecológicos para compor a alimentação escolar. Em entidades executoras que há a atuação de burocratas de nível

de rua sensíveis à pauta da alimentação saudável, orgânica e de base agroecológica, as compras públicas destes alimentos são potencializadas.

O desenvolvimento, portanto, desta pesquisa foi a partir de duas perspectivas: uma estrutural, a partir da análise da formulação da agenda e de seu desdobramento em instrumentos de políticas públicas, e outra pela implementação, analisando a atuação dos burocratas de nível de rua.

Além da seção de *Apresentação* e da subsequente *Introdução*, estruturamos o conteúdo da tese da seguinte maneira: nos *Objetivos*, apresentamos nossa meta geral e os alcances específicos correspondentes; nos *Aportes teóricos*, desenvolvemos uma revisão bibliográfica sobre os temas fundamentais para nosso trabalho, abrangendo análises de políticas públicas, desde a formulação até a implementação, e discutindo os referenciais de formulação de agenda e da burocracia de nível de rua, bem como as compras públicas, especialmente as de alimentos, problematizando seu papel na promoção da agroecologia e de sistemas agroalimentares sustentáveis; no *Objeto de estudo: o PNAE como um caso emblemático*, resgatamos a trajetória histórica do programa e abordamos sua resistência à pandemia de Covid-19; na *Metodologia*, detalhamos, em primeiro lugar, o levantamento de dados e os métodos de análise da formulação da agenda, e, em segundo lugar, realizamos o mesmo para as análises da implementação; os resultados e discussões foram divididos nas seções *Como a agroecologia chegou na agenda da alimentação escolar?*, *Pensando a implementação do PNAE a partir da burocracia de nível de rua*, *Um poder a se aflorar? Nutricionistas e compras públicas de alimentos orgânicos e agroecológicos no PNAE*, e *Da formulação à implementação: a questão da agroecologia no PNAE*; finalmente, nas Considerações finais, revisitamos nossas hipóteses e compilamos nossas descobertas principais.

OBJETIVOS

Geral

Compreender os fatores estruturais (em termos de regramentos, normas e procedimentos) e de implementação (no que se refere às atuações dos burocratas de nível de rua) que influenciam nas compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, produzidos pela agricultura familiar, no âmbito do PNAE.

Específicos

- Analisar o processo de formulação da agenda do PNAE, ao longo da construção da Lei nº 11.947/2009, que desencadeou na ascensão dos temas da agroecologia e produção orgânica no programa;
- Identificar os empreendedores de política, ligados à agroecologia, que atuaram no processo de reformulação da agenda do PNAE e compreender a projeção de suas atuações na conformação dos instrumentos de políticas públicas do programa;
- Estabelecer um esquema teórico-analítico, com base na abordagem da burocracia de nível de rua, que possa ancorar as análises da implementação do PNAE;
- Analisar a atuação das nutricionistas escolares, enquanto burocratas de nível de rua, em diferentes contextos municipais e no que se refere às suas tomadas de decisão frente à aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos produzidos pela agricultura familiar no PNAE.

APORTES TEÓRICOS

Análise de políticas públicas: da formulação à implementação

Breve notas sobre o que são políticas públicas

As políticas públicas formam um campo do conhecimento que permite diferentes abordagens, olhares e referenciais teóricos. Na Europa, este campo provém de uma tradição nos estudos sobre o Estado e suas instituições. Nos EUA, por outro lado, as políticas públicas são vistas a partir das atuações dos governos, sem, necessariamente, adentrar nos debates teóricos sobre o Estado (GRISA, 2010a; SOUZA, 2006). A definição de políticas públicas não é fixa ou fechada, uma vez que há uma somatória de elementos conceituais que permitem as compreenderem, tais como: um arranjo ou conjunto de ações e iniciativas governamentais; identificação de problemas e a construção de caminhos e estratégias para superá-los; as ideias, interesses e instituições que forjam os governos e suas ações; etc. (SOUZA, 2006).

Para Celina Souza (2006), a política pública pode ser compreendida como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (p. 26). Ainda segundo a autora: “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

Existem diferentes perspectivas de análise das políticas públicas (GRISA, 2010a). A depender daquilo que se almeja compreender, resolver ou responder, uma abordagem ou referencial pode melhor se enquadrar. É importante destacar que “avaliação de políticas públicas” é um exercício diferente da “análise de políticas públicas”. Conforme Rocha, Schneider e Goldenberg (2015), a avaliação é uma leitura dos resultados das ações, a fim de compreender a eficiência, eficácia e efetividade da política, já a análise é a apreciação dos processos e das características gerais da política, tais como as suas instituições, ideias e diretrizes.

Formulação de agenda e o modelo dos múltiplos fluxos

Os estudos sobre a formulação de agenda podem ser compreendidos a partir de dois campos: o da comunicação e o da ciência política. No primeiro caso são analisadas, por exemplo, as relações entre a comunicação de massa e a opinião pública – que pode ser chamado de *media agenda-setting*. Na ciência política, por seu turno, tradicionalmente as análises são relacionadas ao poder político e à atenção governamental dada a algum problema, em um

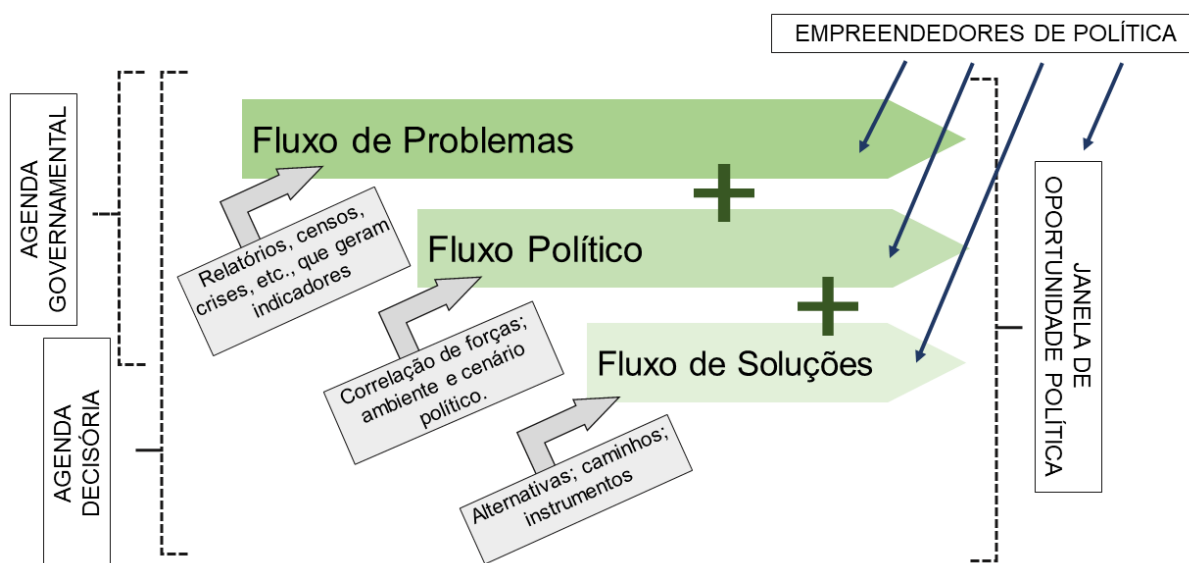
momento específico (CAPELLA; BRASIL, 2015). Importante, porém, destacar que os estudos acerca da formulação de agenda, no espectro da ciência política, mudaram ao longo do tempo e foi, a partir dos anos 1980 e 1990, que novas abordagens ganharam forças, como é o caso do modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (2006).

No princípio, as pesquisas partiam do seguinte questionamento: de que maneira uma agenda mais geral, ampla e genérica (agenda sistêmica) – que são temas e problemas elencados pela opinião pública e sociedade em geral – se insere ou é abarcada pela agenda governamental? Ademais, era fortemente presente a ideia de ciclos, em que: primeiro, há um momento do pré-problema, o qual é tomado por um período de descoberta ou entusiasmo (pela opinião pública) sobre um problema; em seguida há uma percepção dos custos e dificuldades em solucionar ou controlar tal problema, que caminha para um processo de desinteresse do público sobre o mesmo; por fim, o tema sai da agenda (CAPELLA; BRASIL, 2015).

Kingdon (2006) desloca a centralidade dada à agenda sistêmica para a agenda governamental, na direção de compreender as diferentes variáveis que forjam uma agenda capitaneada por agentes políticos e governamentais. Nesse momento, cabe ressaltar que Kingdon (2006) divide as agendas entre “governamental” e “decisória”. A agenda governamental trata-se de um elenco de assuntos e temas que o governo e autoridades (bem como demais agentes ligados a eles) se dedicam em um período de tempo. Já a agenda decisória é um estágio além da governamental, composta por um subconjunto de temas (filtrados da agenda anterior) que estão prontos para a tomada de decisão e se tornarem políticas públicas (CAPELLA; BRASIL, 2015; KINGDON, 2006).

Os processos de formulação das agendas – sejam elas governamentais ou decisórias – podem ser compreendidos por um modelo de múltiplos fluxos, que Kingdon (2006) nomeia como: fluxo de problemas; fluxo político; e fluxo de soluções. Os três fluxos citados possuem vidas próprias, mas, segundo Kingdon (2006), suas interrelações são determinantes na formulação de uma política pública. Quando há a confluência entre os fluxos de problemas e político, se dá a formação da agenda governamental. A partir do momento em que o fluxo de soluções se soma à confluência entre os fluxos anteriores, se constitui a agenda decisória, bem como se abre uma janela de oportunidade política, momento que pode propiciar a institucionalização de uma política pública (CAPELLA; BRASIL, 2015). A Figura 1 ilustra o processo referido.

Figura 1. Esquema ilustrativo para o modelo dos múltiplos fluxos



Fonte: elaboração própria a partir de Kingdon (2006)

O fluxo de problemas se refere ao movimento em que temas e questões são capazes o suficiente de chamar a atenção dos formuladores de políticas, e de despertarem as suas ações (CAPELLA; BRASIL, 2015). Problema é algo que os formuladores de políticas acreditam realmente terem a necessidade de fazer algo, diferentemente de uma questão, que é uma situação percebida, mas que não mobiliza a ação governamental. Nesse sentido, uma questão quando acompanhada de uma argumentação e reforçada por indicativos e evidências, pode vir a se tornar um problema (CAPELLA, 2015). Relatórios, pesquisas, censos, constatações, grandes acontecimentos, catástrofes e crises, ou até mesmo retornos de ações governamentais, geram um conjunto de indicadores (sociais, econômicos, ambientais, etc.), os quais são interpretados por agentes do governo, autoridades e atores ligados a eles. Os resultados dessas interpretações – nas quais Kingdon (2006) leva em consideração as visões de mundo, os interesses, portanto a racionalidade limitada dos atores – geram questões, que, a depender dos seus apelos, podem se tornar problemas. Uma vez consideradas problemas, elas entram no fluxo e passam a receber a atenção de formuladores de políticas (CAPELLA; BRASIL, 2015; KINGDON, 2006).

O fluxo político é referente a um momento ou conjuntura política favorável ao tratamento de um problema. Este fluxo considera a opinião pública, isto é, o que a sociedade em geral considera em relação ao assunto, considera a receptividade do tema entre os agentes políticos (se são assuntos caros aos movimentos sociais, sindicais, partidários, etc.) e considera

as mudanças ocorridas na própria estrutura governamental (eleição de uma nova composição; mudanças em cargos de alto escalão, como em ministérios, etc.) assim como na formação e atuação do Congresso (CAPELLA, 2015; HRABANSKI; LE COQ, 2022; KINGDON, 2006)

O fluxo de soluções, por sua vez, é formado por um conjunto de alternativas, caminhos, soluções e instrumentos disponíveis, que podem – ou não – estarem associados a problemas específicos. Há casos em que problemas encontram soluções em repertórios previamente estabelecidos, provenientes de outras situações e experiências. Tais alternativas são construídas por especialistas, como pesquisadores, acadêmicos, analistas, funcionários públicos, assessores parlamentares, entre outros, chamados de *policy communities* (CAPELLA, 2015; CAPELLA; BRASIL, 2015; FOWLER, 2022; KINGDON, 2006).

As janelas de oportunidade política são momentos críticos, em que os três fluxos supracitados se conectam e entram em confluência. No momento em que essas janelas se abrem, emergem os chamados empreendedores de políticas, que são agentes que reconhecem a importância do momento e as possibilidades que se abrem e agem para que o problema chegue à agenda decisória e, por conseguinte, se formalize numa política pública (CAPELLA, 2015; CAPELLA; BRASIL, 2015; KINGDON, 2006).

Os empreendedores de política podem ser membros do governo, parlamentares e seus assessores, grupos de interesses (acadêmicos, militantes e ativistas), entre outros, que trabalham para convencer os formuladores de política sobre a importância de solucionar um determinado problema via ação pública. Os empreendedores são atores engajados e dispostos a mobilizarem os seus recursos (retóricos; de articulação; de mobilização; de pressão) para a promoção de suas perspectivas (FALING; BIESBROEK, 2019).

Empreendedores de política podem, também, ser pragmáticos e agir na suavização de uma determinada ideia, a fim de torna-la viável e aceitável pelos formuladores. Compõem os seus repertórios de atuações: a construção de projetos de lei ou de emendas; realização de audiências públicas e/ou de reuniões de gabinete com atores-chave do parlamento; mobilização de redes de atores da sociedade civil; discursos e falas à imprensa; etc (FALING; BIESBROEK, 2019; TREUTWEIN; LANGEN, 2021).

A premissa básica é que o espaço da agenda do poder público é limitado, o que faz com que a ascensão de um tema à agenda seja, antes de tudo, resultado de uma disputa. Na dinâmica

de formulação de agenda, por vezes extensa e carregada, as questões são filtradas e somente aquelas que realmente se destacam seguem à agenda. Nesse sentido, o modo como uma questão – que passou a ser problema – é definida, trabalhada e articulada faz com que ela ganhe ou perca atenção na disputa, entre outros problemas, por espaço nas agendas governamental e decisória (CAPELLA, 2015).

Como um exemplo de aplicação do referencial da formulação de agenda, citamos o trabalho de Hrabanski e Le Coq (2022). Os autores analisaram, sobretudo no fluxo de soluções, como tem se desenvolvido os debates sobre o problema agrícola na governança global acerca das mudanças climáticas. Segundo o estudo, até a Conferência das Nações Unidas Sobre As Mudanças Climáticas (COP) de 2011, realizada em Durban/África do Sul, as questões agrícolas estavam pouco presentes nas discussões sobre as mudanças climáticas – as quais ficavam restritas, principalmente, às questões industriais. Ou seja, a produção agropecuária, bem como o uso da terra, não era vista como um problema significativo para as mudanças climáticas, de modo que, até a COP 2011, o problema agrícola não compunha o fluxo de problemas.

Relatórios elaborados por comitês internacionais, atuações de organizações não governamentais, bem como publicações acadêmicas passaram a evidenciar os impactos ambientais da produção agrícola (com destaque à pecuária) e, conseqüentemente, suas contribuições para as mudanças climáticas (HRABANSKI; LE COQ, 2022). Ademais, a segunda década dos anos 2000 foi um período politicamente favorável a essas discussões, corroborando para que o tema agrícola fosse incluído na agenda global sobre o clima (HRABANSKI; LE COQ, 2022).

Uma vez reconhecida a importância do problema agrícola para as mudanças climáticas, Hrabanski e Le Coq (2022) identificaram que três comunidades epistêmicas divergentes passaram a disputar, no fluxo de soluções, os caminhos e alternativas que deveriam ser adotados e/ou construídos para a resolução do problema. As três comunidades são: agricultura inteligente para o clima (*Climate-smart agriculture*); a agroecologia; e soluções baseadas na natureza (*nature-based solutions*). De modo geral, enquanto os partidários da *Climate-smart agriculture* defendem um “esverdeamento” das práticas agrícolas convencionais, no sentido de mitigar seus impactos, a agroecologia defende mudanças estruturais e profundas nos agroecossistemas, centrando suas atenções nos agricultores familiares, camponeses e comunidades tradicionais.

Por sua vez, a comunidade *nature-based solutions* possui uma perspectiva mais conservacionista (HRABANSKI; LE COQ, 2022).

O caso analisado por Hrabanski e Le Coq (2022) evidencia o caráter competitivo da formulação de agenda, em que, sobretudo no fluxo de soluções, diferentes vertentes e comunidades disputam pela proposição de caminhos e alternativas, as quais se expressarão em instrumentos de políticas públicas.

Abordagem da burocracia de nível de rua

Aspectos gerais

Se dedicar à compreensão da implementação de políticas públicas é um processo cuja perspectiva é compreender as traduções dos instrumentos de políticas públicas ao serem executados. Nesse sentido, Lotta (2018) compreende a implementação como:

um complexo processo que envolve atores, interesses, poder, recursos, disputas e (des)conhecimentos e como um processo de interação entre os implementadores e os diversos atores envolvidos, como usuários, outros profissionais da política, políticos, etc. Consideramos, portanto, que para analisar a implementação, devemos entender como os burocratas constroem suas ações e como os diversos atores envolvidos influenciam essa construção (p. 146).

A implementação é, portanto, uma fase em que a política sai do campo normativo e passa por uma dinâmica de tradução daquilo que foi programado em ações práticas. Neste processo emergem desafios de caráter técnico, administrativo e político, os quais podem frustrar, readequar ou redimensionar os planos iniciais (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020).

A burocracia de nível de rua é um dos referenciais de análise de implementação de políticas públicas. Essa abordagem foi desenvolvida por Michael Lipsky ao longo dos anos 1970, em um contexto de reforma da administração pública nos EUA. Nesta abordagem, os chamados burocratas de nível de rua são os agentes implementadores de políticas públicas, atuantes na linha de frente e responsáveis pela entrega direta das ações e serviços públicos à população (LIPSKY, 2019).

A partir de um exercício de revisão bibliográfica, Fernandez e Guimarães (2020) classificam os atores políticos da seguinte maneira: i) políticos eleitos e agentes por eles designados; ii) sociedade civil; e iii) burocratas. Os burocratas se subdividem entre os de alto

escalão, médio escalão e de nível de rua. Estes últimos – centrais na abordagem proposta por Lipsky (2019) – são aqueles que atuam em contato direto com os cidadãos (lidam, portanto, com as reações) e que tomam decisões tanto no que se refere aos serviços que estarão disponíveis quanto ao público que será beneficiado.

Os burocratas de nível de rua, como a sua própria definição indica, estão “na ponta” e diretamente em contato com a população beneficiária das políticas públicas, e, com ela, estabelecem importantes relações. Para Lotta (2018), os implementadores locais, uma vez inseridos na comunidade e envoltos por redes sociais, têm seu exercício da discricionariedade – isto é, seu campo de tomada de decisões – influenciados por valores, ideias, elos e experiências. Assim como Lipsky (2019), que salienta que os burocratas de nível de rua são as principais formas de contato e comunicação dos cidadãos com o governo/Estado, Lotta (2018) enfatiza que a mediação entre o mundo do Estado e o mundo da comunidade, feita por burocratas de nível de rua, contribuem para políticas mais adequadas e condizentes com as dinâmicas e demandas locais.

Arcabouço teórico proposto por Michael Lipsky

Michael Lipsky, no percorrer da década de 1970, desenvolveu sua concepção acerca da atuação dos burocratas de nível de rua calcado na experiência estadunidense. Nos aproximar, minimamente, do contexto pelo qual os EUA atravessavam e que Lipsky se situava, nos auxilia a compreender a materialidade daquele momento assim como os passos dados à construção deste referencial.

Na primeira metade do século XX, as políticas de bem-estar social (*Welfare State*) se expandiram pelos países centrais do capitalismo – sobretudo após o fim da II Guerra Mundial – e provocaram mudanças importantes na administração pública. No caso dos EUA, a segurança, saúde e educação – antes de caráter majoritariamente privado – passou a abarcar responsabilidades públicas e ampliou, significativamente, a demanda por funcionários do setor público prestadores de serviços à população. Entre esses trabalhadores, Lipsky (2019) destaca os professores de escolas públicas, assistentes sociais, agentes de saúde, defensores públicos e policiais que, conforme levantamento realizado pelo autor, conformou a grande massa de trabalhadores públicos dos EUA.

Michael Lipsky se refere a esses trabalhadores – os quais atuam em nível local e em contato direto com os cidadãos – como burocratas de nível de rua. Diferentemente da figura do burocrata de médio e alto escalão – na qual o distanciamento e a impessoalidade para as tomadas de decisões são idealizados –, o burocrata de nível de rua toma decisões imediatas e centradas nos indivíduos. Embora hierarquicamente de baixo nível (e, por vezes, com baixa remuneração), as ações destes trabalhadores constituem as próprias ações entregues pelo Estado, o que faz com que Lipsky argumente que o elo população-Estado não se dê por “cartas aos congressistas ou participação em conselhos”, e, sim, por intermédio dos professores, policiais, defensores públicos, entre outros (LIPSKY, 2019).

À título de conceitualização e para efeitos metodológicos, Lipsky faz a seguinte distinção: burocratas de nível de rua são os trabalhadores de baixo nível hierárquico, alocados no setor público, que prestam serviços aos cidadãos e que estão, diretamente, em contato com eles; burocracias de nível de rua são as organizações do setor público, as quais promovem políticas de bem-estar aos cidadãos e que são compostas, majoritariamente, por burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019).

A expressão angariada pelos burocratas de nível de rua entre os anos 1950 e 1960, em contexto estadunidense, reflete as respostas dadas, pelo país, aos problemas de ordem social. Sob a ótica do *Welfare State* então vigente, “é mais fácil e causa menos ruptura desenvolver empregos para os burocratas de nível de rua do que reduzir a desigualdade de renda” (LIPSKY, 2019, p. 44). Nesse sentido, se a camada mais pobre de trabalhadores tem desigualdade de acesso aos tribunais, o Estado oferece defensores públicos; se a população está sem cuidado de saúde, há a construção de clínicas de bairros. Lipsky argumenta, portanto, que os burocratas de nível de rua exercem um papel crítico – no sentido de determinante, decisivo e essencial – de fazer com que os cidadãos se aproximem e/ou acessem aos benefícios providos pelas políticas de bem-estar social.

Envoltos por uma “controvérsia política” – expressão proferida por Lipsky –, os burocratas de nível de rua, por um lado, são tensionados a partir dos interesses governamentais e, por outro, pelos interesses dos cidadãos. Sob essa dinâmica, esses trabalhadores proporcionam benefícios e sanções, introduzindo cidadãos aos programas de políticas públicas ao mesmo tempo que controlam e moldam os recursos e serviços disponíveis (LIPSKY, 2019).

Após três décadas (de meados de 1940 ao fim dos anos 1960) de altas taxas de crescimento econômico, pleno emprego e estabilidade econômica – conhecidas como a era de ouro do capitalismo global –, que subsidiaram importantes melhorias nas condições de vida da população bem como nos direitos sociais, os anos 1970 foi um período de sucessivas crises e, portanto, de arrefecimento das políticas de bem-estar social. Dada a institucionalização das burocracias de nível de rua e dada a limitação de recursos para financias-las, a administração pública estadunidense atravessou por reformas que afetaram, de modo relevante, as atuações de burocratas de nível de rua. À luz deste contexto – de restrição e limitação de recursos destinados ao trabalho dos burocratas de nível de rua, ao mesmo tempo em que a cobrança por produtividade sobre os mesmos se ampliava – Lipsky avançou no desenvolvimento de sua contribuição teórica.

Os burocratas de nível de rua, enquanto “produtores de políticas públicas” – ideia defendida por Lipsky –, possuem duas características centrais: primeiro, um relativo alto grau de discricionariedade nas suas atuações; segundo, uma relativa autonomia diante de seus superiores.

A discricionariedade se refere ao campo de possibilidades de tomadas de decisões dos agentes de rua, as quais, ao serem efetuadas numa implementação de política pública, definem a natureza, quantidade e qualidade das sanções e benefícios promovidos aos cidadãos. Tais decisões, no entanto, não estão desprovidas de um contexto institucional, de modo que elas não estão alienadas às regras, normas, regulamentos e orientações dos gestores, assim como às práticas de um determinado grupo profissional (professores, policiais, advogados, enfermeiros, etc.).

A fim de, minimamente, serem estabelecidos padrões de implementação de políticas públicas, as atuações dos burocratas de nível de rua são orientadas por instituições. O que ocorre, na prática, é que diante de um universo de regras e normativas, cabe, por vezes, atuações seletivas. Nesse sentido, conforme iremos abordar mais adiante, Lipsky argumenta que estas atuações seletivas são provocadas por uma necessidade – do burocrata de nível de rua – de organizar a sua rotina de trabalho, aliando ações que tanto atendam às suas demandas e seus interesses (incluindo as gratificações pessoais) quanto possam aliviar as pressões (desprendidas pelos gestores) sobre o seu trabalho.

Além do mais, o universo de possibilidades e situações, ao implementar uma política pública, é tão complexo e diverso, que a construção de normas, protocolos, procedimentos e regras para guiar todas as que estão em jogo torna-se inviável e improvável. Cabendo, portanto, ao agente de rua fazer avaliações e tomar decisões. Nesse sentido, ao mesmo tempo que a sociedade espera imparcialidade, ela espera compaixão em contextos específicos (LIPSKY, 2019):

Os burocratas de nível de rua desfrutam de considerável discricionariedade, em parte porque a sociedade não quer um serviço informatizado nem a aplicação rígida das normas em detrimento da capacidade de resposta a cada situação individualmente (p. 73).

Lipsky desenvolve três pontos que justificam a discricionariedade destes burocratas. Primeiro, reforçando a citação anterior, não é possível e nem viável – para a administração pública – limitar os burocratas de nível de rua às atuações padronizadas e rígidas. A diversidade de situações, assim como de características e demandas dos clientes, exige destes trabalhadores uma intervenção capaz de ser flexível. Se ancorando nos exemplos dos professores, Lipsky afirma que estes profissionais – diante das especificidades dos educandos e dos ambientes escolares – devem traçar ações específicas e adaptadas.

Como segundo ponto, a sociedade espera, dos agentes de rua, “respostas humanas” em determinadas situações:

Eles [burocratas de nível de rua] têm discricionariedade porque suas tarefas demandam legitimamente observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados. Pode ser que decisões judiciais uniformes reduzam as desigualdades no sistema de justiça penal. Mas, também queremos que a lei seja sensível em sua capacidade de dar respostas às circunstâncias únicas de cada transgressão [...] Em suma, de certo modo, a sociedade visa não só à imparcialidade por parte dos órgãos públicos, mas também à compaixão para circunstâncias especiais e flexibilidade ao lidar com elas (LIPSKY, 2019, p. 59-60)

O terceiro ponto, por sua vez, trata-se da legitimidade que a discricionariedade confere ao trabalho do burocrata de nível de rua. Ao ser capaz – e ter espaço – para tomar decisões e influir nos caminhos dados por uma determinada política pública, estes burocratas recebem, dos cidadãos, uma significativa confiança, uma vez que a sociedade passa a ter, na figura do

burocrata de nível de rua, a chave de acesso às políticas de bem-estar social, tais como saúde, educação, habitação e segurança (LIPSKY, 2019).

Acerca da relativa autonomia dos burocratas de nível de rua, Lipsky inicia sua argumentação comparando-os aos demais trabalhadores de baixo nível hierárquico (de outros setores que não do setor público). Se, por um lado, a teoria das organizações compreende esses trabalhadores como cooperativos, no sentido de que seguem ordens e garantem a conformidade daquilo que foi estabelecido pelos superiores, por outro lado, os burocratas de nível de rua podem tanto apresentar interesses divergentes aos de seus superiores, quanto manifesta-los em suas atuações. Uma das razões para essa relativa autonomia é a própria condição de trabalho dos burocratas de nível de rua, que, em geral, são servidores públicos com direitos bem definidos e estabilidade contratual, o que impede – ou ao menos constrange – represálias por parte dos gestores.

Ao passo que os burocratas de nível de rua buscam minimizar os perigos e desconfortos oriundos de seu trabalho, maximizando o seu rendimento e a gratificação pessoal, os gestores, por sua vez, almejam ampliar a produtividade e efetividade do serviço público, de modo a alcançar resultados consistentes com os objetivos da organização (p. ex.: secretária de educação; clínica de bairro pública; corporação de polícia; etc.). Para Lipsky (2019), essa é a natureza do conflito entre burocratas de nível de rua e gestores.

Para além da relação conflituosa, Lipsky acrescenta que gestores e trabalhadores de menor nível hierárquico também se relacionam mediante uma dependência mútua. Segundo o autor “os gestores normalmente tentam honrar as preferências dos trabalhadores, se eles forem recompensados pela reciprocidade no desempenho no trabalho. Até certo ponto, a reciprocidade vai caracterizar todas as relações de trabalho” (LIPSKY, 2019, p. 76).

Em relação às condições de trabalho, que, normalmente, os burocratas de nível de rua se deparam, Lipsky (2019) desenvolveu sua argumentação a partir de cinco pontos: i) a questão da disponibilidade de recursos para que os burocratas de nível de rua possam desempenhar suas atividades; ii) o equilíbrio dinâmico entre a demanda e a oferta por serviços de rua (p. ex.: defensoria pública; assistência social; educação; saúde; etc.); iii) o fato das expectativas, metas e objetivos das organizações onde atuam os burocratas de nível de rua serem, por vezes, ambíguos, vagos ou conflitantes; iv) a dificuldade de se mensurar o desempenho dos burocratas de nível de rua, quando agem orientados à realização dos objetivos; v) e a relação com os

clientes. Lipsky pondera, entretanto, que esses cinco pontos estão suscetíveis à realidade onde os burocratas de nível de rua trabalham. Em municípios com uma administração pública estruturada e bem organizada, assim como com a presença de elevados índices socioeconômicos, esses pontos podem variar de intensidade e, até mesmo, não se expressarem.

A problemática dos recursos pode ser sintetizada pela seguinte ideia: os burocratas de nível de rua tomam decisões – a partir de sua discricionariedade e relativa autonomia – sob condições limitadas de tempo, informações e de material. Esses profissionais detêm um grande volume de casos sob as suas responsabilidades (por exemplo: os defensores públicos atendem, simultaneamente, um número expressivo de infratores, aposentados, trabalhadores, etc.; o que ocorre, também, com professores de escolas públicas e com enfermeiros em salas de aula e ambulatórios superlotados, respectivamente), de modo que não conseguem se dedicar a todos com a mesma atenção, seja em termos material, de tempo e com informações.

Lipsky desenha, a partir do parágrafo supracitado, um contexto de trabalho que pode ser projetado – com as devidas ressalvas – nas rotinas dos diferentes burocratas de nível de rua. Trata-se de uma rotina de sobrecarga de trabalho, limitada em recursos, marcada por pressões para a tomada de decisões (seja por parte dos gestores, seja por parte dos beneficiários) e por encontros episódicos que ampliam as demandas pelo seu trabalho. Nesse sentido, Lipsky aponta para os riscos à saúde do trabalhador que essa rotina pode levar, sobretudo de ordem emocional e psicológica (LIPSKY, 2019).

Existem outros fatores organizacionais, que, de certo modo, se articulam com a problemática dos recursos, que são as atribuições internas e administrativas dos burocratas de nível de rua – expressas no preenchimento de formulários e relatórios, bem como na necessidade de protocolar documentos – e a disponibilidade de equipes para serviços de apoio – tais como secretários, recepcionistas, estagiários, escreventes, entre outros. Ademais, a rotina de trabalho desses burocratas pode ser afetada por questões relacionadas aos recursos pessoais, por exemplo, com uma possível deficiência na formação profissional, na ausência de experiências e na falta de cursos aprimadores e de capacitação.

Sobre o equilíbrio dinâmico entre a demanda e a oferta por serviços públicos, Lipsky argumenta, primeiro, que o número de burocratas de nível de rua, assim como a capacidade de atendimento por parte das organizações, nunca são o suficiente para atender todos os potenciais clientes. Conforme Lipsky (2019), uma dada capacidade de oferta de serviços públicos se

equilibra com uma dada demanda (sempre superior). Deste modo, ao passo que a oferta aumenta, novos demandantes reivindicam os serviços e um novo equilíbrio se conforma: “a percepção sobre a disponibilidade de serviço ‘estimula’ a demanda, não ao contrário” (LIPSKY, 2019, p. 94).

Para ilustrar esta ideia, o autor fez uso de um exemplo de uma rodovia de Nova Iorque, no caso, a via expressa de *Long Island*: para aliviar o congestionamento em horários de pico, a rodovia foi reformada e novas pistas foram construídas; a inclusão de novas pistas, por sua vez, estimulou que novos condutores buscassem por essa rota, levando a um novo equilíbrio e, conseqüentemente, a novos congestionamentos. Considerando que a expansão da oferta de serviços públicos é necessária, gera efeitos importantes e, portanto, deve ser reivindicada, Lipsky (2019) chama esse equilíbrio dinâmico de “dilema da demanda-oferta”.

De acordo com as experiências acumuladas por Michael Lipsky, as políticas públicas de bem-estar social – altamente demandantes de burocratas de nível de rua – possuem, normalmente, objetivos ambíguos, vagos e que propiciam conflitos entre implementadores e gestores. Essa ambiguidade nos objetivos pode ser compreendida, entre outras coisas, como um reflexo de diferentes interesses e visões de mundo que são projetados na execução das políticas públicas: a educação pública há de ser crítica e transformadora? Ou deve ser uma educação voltada para o trabalho? Dentro de seus limites e de suas possibilidades, os burocratas de nível de rua podem agir e tomar decisões conforme as suas próprias concepções e interpretações dos objetivos das políticas públicas (LIPSKY, 2019).

Nesse sentido, Lipsky avança na sua argumentação apontando que as relações e os elos traçados entre os burocratas de nível de rua e a comunidade local podem moldar, influir e/ou impactar nos objetivos e caminhos a serem perseguidos pelas políticas públicas: “quanto mais forte o sentimento de uma comunidade em relação a um comportamento burocrático adequado, mais as burocracias de nível de rua responderão às orientações comunitárias” (LIPSKY, 2019, p. 113).

Ainda sobre as relações com os clientes, encerramos esta seção com breves comentários acerca da dinâmica de distribuição de benefícios e sanções por parte dos burocratas de nível de rua – seu principal atributo. Ao exercerem a discricionariedade, os burocratas de nível de rua impactam diretamente no bem-estar dos cidadãos, o que faz com que a elegibilidade para as prestações de serviços públicos ganhe importante destaque. Embora haja um conjunto de regras

e regulamentos que orientem as atuações dos burocratas de nível de rua, estes profissionais fazem a elegibilidade conforme cada caso e situação específica. Para além das questões já discutidas anteriormente (organização da rotina; conciliação da pressão dos gestores e interesses pessoais; problemática dos recursos; condições de trabalho; etc.), Lipsky (2019) indica que a elegibilidade provém de um conjunto de estratégias interpessoais e manobras implícitas travadas entre burocratas e clientes.

Aplicações da burocracia de nível de rua

O arcabouço teórico proposto por Michael Lipsky – conforme enunciamos logo no início da seção anterior – foi construído a partir de um contexto estadunidense e completamente calcado na experiência da administração pública daquele país. É razoável, portanto, questionarmos se essa abordagem teórica é passível de ser replicada em uma outra realidade, tal como a brasileira, que apresenta particularidades e diferenças significativas quanto à organização do Estado e das organizações do setor público.

Partindo dessa questão – e considerando que os estudos baseados na estrutura teórica da burocracia de nível de rua se desenvolveram, em grande medida, em países do Norte Global e em democracias liberais ditas “avançadas” – (LOTTA et al., 2022), primeiro, afirmam que é possível se apropriar desta abordagem para analisar a implementação de políticas públicas no Sul Global, mas, argumentam que é preciso realizar um exercício de recontextualização.

A partir de casos empíricos analisados por pesquisadores na Argentina, Gana, Índia e México – que, ao longo desta seção, também iremos referenciar e discutir – Lotta et al. (2022) apontam para três conclusões: i) a abordagem pela burocracia de nível de rua é, evidentemente, uma ótica útil para o Sul Global; ii) o emprego desta abordagem deve, necessariamente, passar por uma readequação, no sentido de recontextualizar a burocracia de nível de rua para um ambiente político, social e institucional destes países; iii) e que são necessários mais estudos situados nesses contextos, bem como que sejam comparados.

Considerando que entre os países do Sul Global há uma variedade significativa de contextos e realidades – que transita entre a cultura política e a trajetória de formação econômica dos países – Lotta et al. (2022) compilam algumas questões que os fazem coesos, tais como a extrema escassez de recursos, a desigualdade social acentuada e um Estado incompleto (por vezes de herança da exploração colonial). Para os autores, essas questões levam alguns dos

apontamentos de Lipsky para uma situação extrema. Nesse sentido, se Lipsky já considerava, na rotina de trabalho dos burocratas de nível de rua dos EUA, a limitação de recursos, no Sul Global ela atinge outros patamares.

O exercício de recontextualização do arcabouço teórico da burocracia de nível de rua para países do Sul, defendido por Lotta et al. (2022), passa por uma conceituação do Estado, de modo a compreender e/ou abarcar: a instabilidade político-institucional desses países; a aplicação desigual da justiça e da lei; a escassez de recursos; as pressões internacionais por políticas de austeridade e por reformas de ordem administrativa; além do entendimento da cultura política e da reprodução das desigualdades sociais.

Embora os autores mencionados compartilhem esse entendimento, é importante observar que os países do Norte Global também enfrentam a precarização dos instrumentos públicos de garantia do bem-estar social. Por exemplo, na Inglaterra, a população tem enfrentado restrições nos serviços de previdência e seguridade social, enquanto na Finlândia, os trabalhadores da área da saúde têm sido afetados pela agenda da austeridade fiscal e pela precarização das leis trabalhistas (D'ESTE; HARVEY, 2024; WREDE et al., 2021). Além disso, a invasão do Capitólio dos EUA, no início de 2021, exemplifica a instabilidade política também passível de ser enfrentada por esses países.

Em estudo realizado na Argentina, Perelmiter (2022) iniciou suas análises a partir de dois pontos. Primeiro, que parte considerável dos burocratas de nível de rua raramente aderem, estritamente, às normas e regulamentos que regem as políticas que implementam, de modo que, em suas rotinas, improvisam e exercem julgamentos normativos pragmáticos. Segundo, que existem macrofatores nos países do Sul Global que diferem daqueles dos países do Norte, por exemplo, a questão do “Estado fragmentado”. Conforme Perelmiter (2022):

A fragmentação do Estado é um atributo da vida social no capitalismo periférico pós-industrial, caracterizado por altos níveis de desigualdade, pobreza e informalidade, e também por uma presença desigual do Estado na organização social e econômica. Trata-se de um Estado com capacidades e recursos desigualmente distribuídos entre populações e territórios. Mas, o mais importante, um Estado que tem uma relação ambígua com sua própria legalidade. De fato, é um Estado com aplicação desigual da lei; com tolerância frequente à violação da lei; e conluio com atores ilegais. Os julgamentos dos burocratas de nível de rua sobre o que seria uma decisão justa estão, portanto, inseridos nesse ‘contexto mais amplo’ (p. 85-86, tradução nossa).

Perelmiter (2022) analisou empiricamente duas políticas implementadas em locais e contextos diferentes da Argentina. No norte do país – uma região extremamente pobre e desigual – a autora analisou a entrega de alimentos por assistentes sociais à população local. Na capital Buenos Aires, o estudo se deu sobre a rotina de fiscais do trabalho, os quais buscavam detectar casos de trabalhadores não registrados no sistema previdenciário, de modo a regularizar a situação e autuar os empregadores inadimplentes.

Sobre a entrega de alimentos, é importante contextualizar que se trata de uma relevante ação – dentro do Plano Nacional de Segurança Alimentar – que ganhou corpo após a crise argentina de 2001 e com a eleição de Néstor Kirchner em 2002. Esta política emergiu do Ministério de Desenvolvimento Social e elencou os assistentes sociais como agentes implementadores, portanto, para atuarem na linha de frente.

No princípio desta política, os assistentes sociais – no caso, os burocratas de nível de rua – saíam de Buenos Aires, da sede do Ministério, e se deslocavam ao norte para, com a ajuda do exército, distribuírem cestas de alimentos. Até então, os critérios de elegibilidade dos beneficiários desta política eram bastante flexíveis. Os cidadãos que ingressassem na fila do ponto de entrega, e aguardassem, seriam atendidos. Entretanto, houve algumas mudanças na execução das entregas – com vistas à transferência da responsabilidade para os governantes locais – que passaram a interferir na discricionariedade dos assistentes sociais (PERELMITER, 2022).

A partir dessas mudanças, apenas receberiam a doação de alimentos aqueles que apresentassem residência fixa no município em que ocorriam as entregas. Essa regra levou a uma série de discussões entre os assistentes sociais – que não viam, nela, uma lógica razoável – e a um clima de tensão entre a comunidade. Conforme levantamento de Perelmiter (2022), o critério da residência fixa passou a deixar os clientes vulneráveis às elites locais, que manipulavam as listas a partir de interesses eleitorais. Ademais, essa situação colocou os assistentes sociais diante de um dilema moral: como, em virtude de uma regra mal concebida, negar a doação de comida a uma família socialmente vulnerável? Diante disso, esses agentes – conscientes da existência de um Estado fragmentado e oriundos de um Ministério cuja cultura organizacional era a da proximidade social, isto é, de trabalhar “sensivelmente” cada caso – passaram a argumentar que a flexibilização da entrega de alimentos seria um ato de justiça.

Deste modo, passaram “em silêncio” a abrir exceções e a doar alimentos sem considerar a questão da residência fixa (PERELMITER, 2022).

No caso dos fiscais de trabalho, um dos dilemas morais mais frequentes na rotina destes burocratas de nível de rua é a percepção de que, muitas das vezes, as auditorias são realizadas em empreendimentos pequenos, frágeis e de bairros periféricos, que não conseguem se adequar integralmente às normas trabalhistas. Segundo Perelmiter (2022), os fiscais comumente relatam o ônus moral de ter que autuar esses tipos de estabelecimentos e apresentam o seguinte impasse: ao relativizar a situação de um pequeno estabelecimento, por julgar que ele não tem condições de registrar os funcionários no sistema previdenciário, os trabalhadores, também frágeis, estariam sendo ainda mais desfavorecidos? Entretanto, por medo de serem considerados corruptos e enfrentarem processos judiciais provocados por trabalhadores (algo bastante presente na rotina dos fiscais argentinos), esses agentes tendem a ser mais formalistas, ou seja, a cumprirem mais as regras, alegando – aos empregadores autuados – que estão apenas seguindo ordens de gestores com maiores níveis hierárquicos.

Perelmiter (2022) fez uso dos casos dos fiscais de trabalho e dos assistentes sociais para evidenciar o complexo contexto da desigualdade social e da fragmentação do Estado em que burocratas de nível de rua, de países como a Argentina, têm de atuar. Mohammed (2021), por sua vez, analisou a política de alimentação escolar, em Gana, para explorar os impactos da austeridade fiscal na atuação dos agentes implementadores e, sobretudo, nos resultados da política.

Em Gana, a alimentação escolar é um serviço terceirizado, no qual os prestadores de serviços – mediante o recebimento de uma cota paga pelo governo – são responsáveis por todo o processo: compra e armazenamento dos produtos e insumos, bem como o preparo e a entrega das refeições. Mohammed (2021) analisou a atuação destes prestadores de serviço – que, normalmente, são agentes da própria comunidade na qual as escolas se encontram – sob a ótica dos burocratas de nível de rua. Diante da instalação de uma política de austeridade fiscal no país, as cotas pagas pelo governo de Gana aos serviços de alimentação escolar foram drasticamente reduzidas, de modo que os agentes da linha de frente tiveram que readequar os seus serviços e redirecionar a política para caminhos opostos aos inicialmente previstos.

Ainda que terceirizados, os agentes da alimentação escolar têm de seguir um conjunto específico de normas e orientações, tais como: número mínimo de refeições por semana;

quantidade de refeições quentes e frias; variedade e tipicidade de produtos; composição do cardápio, entre outros. Com a redução do valor pago pelo governo, através das cotas, e com a manutenção de todas as responsabilidades dos prestadores de serviço, os agentes precisaram usar sua relativa autonomia e o exercício da discricionariedade na direção de não seguir os cardápios pré-estabelecidos, de usar produtos mais baratos e menos diversos, bem como de reduzir o número de refeições, comprometendo a qualidade final do serviço de alimentação escolar. Neste caso, a opção por não cumprir todas as atribuições e reduzir a qualidade do serviço se deu em razão de garantir, minimamente, a oferta de alimentação aos educandos da comunidade (MOHAMMED, 2021).

No México, Campos e Peeters (CAMPOS; PEETERS, 2022) analisaram o trabalho de burocratas de nível de rua que, dada uma conjuntura política no país, se defrontaram com o desmonte de uma das políticas que atuavam, no caso, o programa *Prospera*. Iniciado em 1997 e encerrado em 2019, o *Prospera* foi uma política mexicana de transferência condicionada de renda, que, entre outras questões, demandava dos beneficiários idas regulares aos postos de saúde para que recebessem acompanhamentos de ordem biopsicossocial. Os agentes de linha de frente deste programa – identificados como promotores de saúde – são profissionais com formações bastante heterogêneas, tais como professores de educação física, psicólogos, assistentes sociais e dentistas, os quais são responsáveis por prestarem assistência médica primária, através de campanhas de conscientização, campanhas de vacinação e treinamentos de autocuidado (CAMPOS; PEETERS, 2022).

A rotina de trabalho destes promotores de saúde é marcada por uma série de metas de desempenho – ilustradas pelos números de atendimentos, pela quantidade de oficinas e palestras proferidas, entre outras – pelas quais os gestores controlam e avaliam os seus rendimentos. No período em que o *Prospera* esteve em operação, o cumprimento dessas metas nunca foi um desafio aos promotores de saúde, uma vez que o programa exigia a ida de famílias inteiras aos postos de saúde, o que gerava demandas regulares por serviços. No entanto, com o desmonte do programa, as famílias deixaram gradativamente de frequentar os postos e, consequentemente, o cumprimento das metas passaram a ser um problema relevante na rotina dos agentes (CAMPOS; PEETERS, 2022).

Diante disso, os agentes passaram a se sentir pressionados em dois pontos: primeiro, pela cobrança dos gestores e, segundo, pela preocupação em não terem os seus contratos de

trabalho renovados. Campos e Peeters (2022) argumentam que esse contexto levou os promotores de saúde a fazerem uso da chamada “improvisação de política” – ou *policy improvisation*. Segundo os autores, *policy improvisation* poder ser compreendido como:

Um mecanismo performático e criativo através do qual os trabalhadores da linha de frente lidam com a incerteza da tarefa e a falta de capacidade de implementação, desenvolvendo atividades informais e estratégias por conta própria para justificar seu trabalho e desenvolver alguma forma de política (p. 23, tradução nossa).

Essa improvisação é, dentre outros motivos, decorrente de um vazio organizacional, no qual os trabalhadores de linha de frente se sentem ausentes de instruções claras acerca de suas atribuições. Diante da perda de clientes, da menor eficácia do trabalho, bem como da maior pressão por desempenho, os promotores de saúde lançaram mão das seguintes estratégias de improvisação de política – atitude chamada por Campos e Peeters (2022) de “enfrentamento por meio da improvisação”: i) alcançar a comunidade, ou seja, ir em busca de clientes de porta em porta, nos mercados locais, nos parques e escolas, de modo a conscientizar as famílias para que, mesmo sem a condicionalidade antes posta pelo *Prospera*, retornem aos postos; ii) conversas informais nos centros de saúde, através de convites e apelos para que a comunidade retorne aos serviços de saúde, bem como estimulem demais conhecidos e familiares; iii) investimento pessoal através de tempo, esforço e dinheiro em ações que contribuam para que os clientes voltem a frequentar os postos.

Campos e Peeters (2022) evidenciam que em contextos de escassez de recursos, insegurança na garantia do emprego, suscetibilidade aos momentos políticos, limitações na progressão de carreira, bem como de clientes altamente vulneráveis e diversos – como são os casos de países como o México –, as improvisações nas políticas são estratégias comumente empregadas por burocratas de nível de rua.

No Sul Global, as reformas sociais em prol de grupos marginalizados e socialmente vulneráveis – como mulheres e trabalhadores pobres e periféricos – são, por vezes, impossibilitadas pelas elites políticas e econômicas. Partindo dessa consideração, Mangla (2022) construiu uma argumentação, baseada em uma política destinada às mulheres jovens de ambientes rurais da Índia, de que a implementação de reformas depende, significativamente, do ativismo institucional de burocratas de nível de rua, que sejam socialmente comprometidos e que façam uso de suas relativas autonomia e discricionariedade no sentido de promovê-las.

Mangla (2022) analisou uma iniciativa indiana, criada em 2004, chamada *Katurba Gandhi Balika Vidyalya* (KGBV), que ambiciona incluir mulheres jovens aos sistemas educacionais, as quais outrora tiveram de abandonar os estudos devido às suas condições socioeconômicas. Especificamente, a autora analisou a atuação de agentes pertencentes à *Mahila Samakhya*, uma organização paraestatal que implementa a KGBV numa região específica da Índia.

Conforme as discussões da autora, os agentes implementadores, para além de suas credenciais de educação, detinham expressivas habilidades de comunicação e faziam uso de dinâmicas participativas, por exemplo, a incorporação de canções folclóricas, nas atividades, que retratassem as rotinas de resistências das mulheres. Ademais, o perfil dos agentes implementadores abarcava dois principais pontos: i) aptidão ao tema, no sentido de apresentar qualificações acadêmicas e profissionais na área de educação; ii) um componente de gênero, no sentido de ter habilidades e capacidades de trabalhar com o tema da educação entre mulheres socialmente vulneráveis e/ou marginalizadas (MANGLA, 2022).

O perfil dos agentes implementadores – expresso nas suas credenciais de educação, nas habilidades de comunicação, na aptidão ao tema e no componente de gênero – associado ao ativismo institucional – ao ponto, por exemplo, destes agentes assumirem conflitos de ordem social, cultural e religiosa com vistas ao trabalho gradativo de fortalecimento das mulheres jovens frente às opressões sofridas – foram essenciais para que a KGBV, através da *Mahila Samakhya*, alcançasse reformas importantes.

Os estudos realizados na Argentina (PERELMITER, 2022), Gana (MOHAMMED, 2021), México (CAMPOS; PEETERS, 2022) e Índia (MANGLA, 2022) deixam claro, assim como já tinham argumentado Lotta et al. (2022), de que a aplicação da abordagem da burocracia de nível de rua, em contexto do Sul Global, necessita de readequações e de um exercício de recontextualização. As rotinas de trabalho dos burocratas de nível de rua, nesses países, são permeadas por situações extremas de desigualdade social, instabilidade política e econômica e por alcances limitados do Estado.

Às lições extraídas dos casos empíricos supracitados, é possível adicionar as contribuições de Fernandez e Guimarães (2020). De acordo com as autoras, é possível indicar dois diferentes percursos teórico-metodológicos para se analisar a atuação dos burocratas de nível de rua: o primeiro trata-se de um olhar sobre a atuação deste profissional enquanto uma variável dependente, isto é, que recebe influências de fatores pré-estabelecidos; o segundo, por

seu turno, analisa a atuação deste burocrata como uma variável independente, de modo que esta exerce influências e desencadeia resultados. Ambas perspectivas, entretanto, são permeadas por variáveis intervenientes, que as autoras identificam como fatores contextuais.

Ao analisar enquanto uma variável dependente, Fernandez e Guimarães (2020) identificam três tipos de fatores que inferem na atuação dos burocratas de nível de rua: fatores políticos; organizacionais; e profissionais. Os fatores políticos são referentes ao controle exercido (por agentes políticos) sobre o trabalho do implementador local, nos quais estão inclusos os projetos e planos de governos, bem como as orientações partidárias. Os fatores organizacionais estão vinculados à estrutura do ambiente de serviço, tais como a disponibilidade ou restrição de recursos humanos, material e orçamentário. Por sua vez, os fatores profissionais são aqueles inerentes à ideologia, aos valores e ideias do trabalhador, assim como às normas coletivas da profissão.

Sob a perspectiva da variável independente, a atuação do burocrata de nível de rua pode desencadear resultados em três dimensões, sendo elas: a governança democrática; o tratamento à cidadania; e o sucesso da política pública (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020). Na dimensão da governança democrática são analisados os processos de coordenação e diálogo entre os diferentes atores, considerando a participação e a transparência de tais dinâmicas. No tratamento à cidadania são consideradas as decisões referentes às sanções ou restrições de acesso aos serviços da política. Já na dimensão de sucesso da política pública é analisado o próprio êxito da política, isto é, se esta tem alcançado seus objetivos, gerado efeitos e externalidades positivas (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020).

As variáveis intervenientes – que abarcam as questões contextuais e que permeiam a atuação do burocrata de nível de rua, seja como variável dependente, seja como independente – são referentes aos ambientes sociais, políticos e institucionais nos quais as políticas públicas são implementadas, tais como a conjuntura política do país, a realidade socioeconômica e os agentes locais que ali atuam (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020).

Compras públicas como um tema atual

Lá e aqui: o que vislumbram as compras públicas de alimentos ao redor do mundo?

Abordar as compras públicas é, primeiramente, considerar que o Estado possui um elenco de responsabilidades e detém a capacidade de coordenar diferentes estratégias para o desenvolvimento. Em um contexto mundial de sérias e crescentes preocupações sociais, ambientais e econômicas – ilustradas nas mudanças climáticas e na má-nutrição, que envolve concomitantemente a obesidade e a fome (GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS, 2020), as estratégias coordenadas pelo Estado, bem como os seus referenciais para o desenvolvimento, devem necessariamente perseguir o caminho da sustentabilidade e do combate às desigualdades. Nesse sentido, as compras públicas, entre elas as de alimentos, têm sido despontadas, em nível global, como uma pauta promissora (SWENSSON et al., 2021; SWENSSON; TARTANAC, 2020).

As compras públicas – que também podemos chamar de mercados institucionais – são orientadas por um conjunto de regras, procedimentos e mecanismos cujo principal ator mediador é o Estado (GRISA; PORTO, 2015). A partir de um orçamento público, por vezes vultoso e contínuo, os mercados institucionais são capazes de gerar demandas regulares e efetivas, no sentido de mobilizar as forças produtivas e os mercados para uma direção desejável (GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS, 2020).

No plano internacional, o acordo assumido entre os países membros da ONU, em torno da Agenda 2030 e dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), expressa em diversos pontos a crescente importância atribuída às compras públicas. No plano nacional, por sua vez, cabe o exemplo do “Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal (PRV)”, como iniciativa do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (2021). Em ambos, parte das estratégias são fundamentadas nas compras públicas, como são os casos do ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis (ROY et al., 2021) e do Eixo 2 – Desenvolvimento Produtivo Sustentável do PRV. Neste último, o plano busca articular compras institucionais da produção da agricultura familiar para – além de fomentar esta categoria – promover a transição agroecológica, abastecer a alimentação escolar e atender famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional (CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL, 2021).

Estudos internacionais têm destacado uma mudança significativa no referencial dos processos de compras públicas – em especial de alimentos –, com governos e formuladores de política reconhecendo a necessidade de se considerar, nas contratações, os múltiplos benefícios para além do menor preço (KUMAR; DEY; GUPTA, 2023; LASSEN; THORSEN; TROLLE, 2023; LEÃO; IJATUYI; GOULAO, 2023; SON, 2023). Tem avançado consideravelmente a compreensão de que os processos convencionais de compras públicas – que buscam exclusivamente a aquisição de alimentos de maneira eficiente em termos de custos, pontualidade e adequação às necessidades institucionais – tendem a favorecer somente as grandes corporações do setor alimentício, de modo a corroborar com um sistema alimentar já dominante e insustentável (GAITÁN-CREMASCHI et al., 2022).

Sob esta mirada, programas de compras públicas de alimentos têm sido concebidos para promover, concomitantemente, benefícios sociais, ambientais, econômicos e nutricionais, impactando de maneira articulada os agricultores, fornecedores, consumidores, administração pública e a sociedade em geral (CERVANTES-ZAPANA et al., 2020). A combinação entre um consumo significativo e a definição de critérios – como preços pré-determinados, condições para fornecedores, cotas de compras garantidas e restrições qualitativas aos sistemas de produção e seus produtos – transforma essas compras públicas em uma ferramenta poderosa para impulsionar mercados ecologicamente sustentáveis e socialmente eficientes (CERVANTES-ZAPANA et al., 2020; NTSONDÉ; AGGERI, 2021). É verdade, porém, que estudos também têm mostrado que essa potencialidade não vem sendo totalmente aproveitada por governos e formuladores, na medida em que há muito campo para se avançar (FAULKNER et al., 2023; LASSEN; THORSEN; TROLLE, 2023).

De modo geral, as compras públicas de alimentos são para abastecer lares de idosos, creches, escolas, hospitais, prefeituras, corporações militares, bancos de alimentos, estoques reguladores e entidades de assistência social (BORSATTO et al., 2021a; FAULKNER et al., 2023; LEÃO; IJATUYI; GOULAO, 2023). A depender do contexto, os objetivos das compras podem caminhar para a priorização de questões sociais e de segurança alimentar, ou para questões notadamente ambientais. Em países da Europa, as pautas mais emergentes têm sido a melhoria da qualidade da alimentação e a busca por práticas consideradas mais sustentáveis, como as compras de itens locais e sazonais. Por outro lado, na América Latina, ainda que as questões ambientais também recebam relevante atenção, as compras de alimentos buscam potencializar as atividades desenvolvidas por agricultores familiares e garantir a segurança

alimentar de populações mais vulneráveis (CERVANTES-ZAPANA et al., 2020; GAITÁN-CREMASCHI et al., 2022; LASSEN; THORSEN; TROLLE, 2023; SON, 2023; WITTMAN; BLESCH, 2017).

A exemplo do fator contextual na definição de objetivos e prioridades, na Dinamarca, sobretudo nas localidades rurais, a centralidade se dá em compras de alimentos produzidos localmente e de acordo com a sazonalidade, ao passo de que nas regiões urbanas do país tem crescido a sensibilização por compras de alimentos orgânicos e compatíveis com uma dieta sem carne e baseada em vegetais (LASSEN; THORSEN; TROLLE, 2023). No caso da Colômbia, as compras públicas de alimentos têm sido utilizadas como instrumento de reconstrução de territórios afetados por conflitos armados internos. Ao se estabelecer cotas mínimas de recursos a serem alocados em compras de produtores locais, as compras públicas têm contribuído para reativar elos sociais, produtivos e comerciais, além de garantir renda e trabalho para os moradores (PERAFÁN, 2019).

Existem pelo menos três estratégias de compras públicas que podem ser adotadas por governos e formuladores de política: i) compras diretas; ii) compras indiretas; e iii) intervenções regulatórias (LEÃO; IJATUYI; GOULAO, 2023). As compras diretas ocorrem quando o próprio Estado, por meio de suas agências, realiza as aquisições, como é o caso do Brasil (no PNAE e PAA), na União Europeia, Paraguai e Uruguai (em diversos programas de compras de alimentos) e nos Estados Unidos, nos programas de nutrição infantil. No que se refere às compras indiretas, o Estado estabelece condições para seus fornecedores, de modo que as aquisições sejam realizadas de acordo com critérios específicos e de grupos determinados. Isso também acontece no Brasil, nos casos em que a execução do PNAE é terceirizada, e é uma prática comum em Gana e Tailândia em seus programas de alimentação escolar.

Quanto às intervenções regulatórias, embora não se enquadrem estritamente como compras para atender às necessidades institucionais, tratam-se de regulamentações (como benefícios fiscais e autorizações comerciais condicionadas) por meio das quais o Estado incentiva a aquisição, por parte do setor privado, de determinados bens e serviços. Em países como Austrália, Equador e Tanzânia, essa estratégia é utilizada em concessões públicas no setor energético, a fim de que as empresas concessionárias adquiram produtos locais (LEÃO; IJATUYI; GOULAO, 2023). No caso brasileiro, há o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, que oferece incentivos fiscais às empresas que fornecem alimentação aos seus funcionários. Empresas participantes podem deduzir do Imposto de Renda os custos com

refeições ou cestas básicas, desde que sigam diretrizes como oferta de alimentação e condições higiênicas adequadas. O PAT também prevê ações de educação alimentar e nutricional entre os trabalhadores.

Ao redor do mundo, há diferentes exemplos de como as compras públicas de alimentos têm almejado objetivos diversos. Nesse sentido, podemos elencar aqueles que buscam: incentivar processos mais ambientalmente sustentáveis de produção de alimentos, no Brasil (VALENCIA; WITTMAN; BLESCH, 2019); promover sistemas alimentares mais localizados, na Inglaterra (MORLEY; MORGAN, 2021); diminuir a insegurança alimentar e nutricional de populações vulneráveis, no Chile e Paraguai (BOZA et al., 2020; SWENSSON; TARTANAC, 2020); apoiar a agricultura familiar e o desenvolvimento de áreas rurais, na América Latina como um todo (CERVANTES-ZAPANA et al., 2020); conter o despovoamento e êxodo rural, na Dinamarca (LASSEN; THORSEN; TROLLE, 2023); e promover uma alimentação mais saudável, como ocorre na Coreia do Sul, EUA e Itália (BALZARETTI et al., 2020; GADDIS; COPLEN, 2018; GADDIS; JEON, 2020).

Dentre as compras públicas, a alimentação escolar destaca-se como um domínio propício para as inovações. Este campo reúne uma ampla variedade de atores que atuam sob um mesmo arranjo institucional, os quais, ainda que possuam suas próprias prioridades, compartilham interesses convergentes. Tratam-se de atores que dialogam com aspectos nutricionais, de desenvolvimento econômico local, educação alimentar, impacto ambiental e de desenvolvimento rural. Sem dúvidas, a alimentação escolar é crucial tanto em países do Sul Global, quanto em países do Norte Global (GADDIS; COPLEN, 2018; KLEINE; BRIGHTWELL, 2015; SON, 2023).

Entretanto, os objetivos e interesses das inovações implementadas em programas de alimentação escolar diferem entre as regiões do globo. Nos países do Sul, a alimentação escolar muitas vezes representa a única refeição diária dos educandos, o que coloca um foco proeminente nas inovações relacionadas aos aspectos de garantias nutricionais, versando com a criação de novos mercados institucionais que beneficiem a agricultura familiar. Enquanto isso, no Norte as preocupações com a alimentação saudável e as questões ambientais assumem maior relevância, de modo que as inovações tendem a se concentrar na promoção da sustentabilidade ambiental e na promoção de hábitos alimentares mais saudáveis (CERVANTES-ZAPANA et al., 2020; GAITÁN-CREMASCHI et al., 2022; LASSEN; THORSEN; TROLLE, 2023).

Na literatura, há dois pontos que têm sido fortemente destacados como determinantes para a implementação bem-sucedida dos programas de compras públicas de alimentos. Primeiro, a necessidade de projetos políticos e planos de ações, em nível local, claros e bem fundamentados, que tenham bem definido as ferramentas que serão utilizadas e os objetivos a serem alcançados. Concretamente, isso quer dizer que, para além da existência de políticas nacionais ou planos firmados em nível supranacional, é preciso com que os governos e formuladores subnacionais estabeleçam estratégias consistentes e ofereçam o apoio organizacional necessário. O segundo ponto é a importância da atuação de agentes locais motivados e favoravelmente engajados na implementação de programas de compras públicas (FAULKNER et al., 2023; FERRAZ et al., 2021; GAITÁN-CREMASCHI et al., 2022; LASSEN; THORSEN; TROLLE, 2023; SON, 2023). Embora as condições estruturais sejam importantes, são as características e os agentes locais que definem as implementações bem-sucedidas. Nesse sentido, a execução desses programas enfrenta desafios, como a coordenação de diferentes objetivos, prioridades locais divergentes, aumento de custos, eficiência limitada dos mercados institucionais, entraves burocráticos, demandas de logísticas complexas, resistência de atores à mudança na trajetória da política e mudanças de governo (BORSATTO et al., 2021a; MACEDO; SOUZA-ESQUERDO; BORSATTO, 2023; SANZ SANZ; CARDONA; NAPOLÉONE, 2022).

Compras públicas como uma estratégia de promoção da agroecologia e de sistemas alimentares sustentáveis

Para avançarmos numa discussão sobre o papel das compras públicas de alimentos na promoção ou no escalonamento da agroecologia, bem como de sistemas alimentares sustentáveis, é importante, antes, pontuarmos brevemente os debates acadêmicos e políticos que permeiam o campo da agroecologia (GIRALDO; ROSSET, 2018; ROSSET et al., 2021). Além disso, é importante fazermos uma ponderação acerca das disputas e dos limites estabelecidos na institucionalização da agroecologia, especialmente quando a aplicamos através de políticas públicas e compras governamentais (GIRALDO; MCCUNE, 2019; RIVERA-FERRE, 2018).

A agroecologia se refere a uma ciência que se dedica a estudar, diagnosticar e propor abordagens alternativas para o manejo de agroecossistemas (GLIESSMAN; FERGUSON, 2020). Concretamente, a agroecologia é um referencial prático, teórico e político para o redesenho dos agroecossistemas, de modo que estes se tornem mais agrobiodiversos e

gradativamente menos dependentes de insumos externos, adaptados às características locais, que se relacionem com os mercados e redes de abastecimento dos próprios territórios e que sejam protagonizados pela agricultura familiar, camponesa, indígena e tradicional (CAPORAL; COSTABEBER, 2004b; WEZEL et al., 2009). A agroecologia quebra o paradigma da ciência clássica, ao passo que combina e agrega diferentes campos do conhecimento, saberes tradicionais e experiências camponesas, fazendo com que o corpo teórico da agroecologia enriqueça as práticas e, de forma simultânea, as práticas camponesas, tradicionais e da agricultura familiar enriqueçam o corpo teórico da agroecologia (SEVILLA-GUZMÁN, 2006).

No campo político, a agroecologia se apresenta como uma contraposição incisiva ao sistema agroalimentar hegemônico, combatendo fortemente os chamados impérios agroalimentares, compostos por poucas corporações transnacionais e responsáveis por ditar os padrões de consumo alimentar mundial (ROSSET et al., 2021). Sobretudo na América Latina, a agroecologia se expressa em iniciativas de resistência das culturas alimentares e de práticas agrícolas, e serve de referência para a luta de movimentos sociais, como é o caso do MST (BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2019b; ROSSET et al., 2021).

A partir da literatura, sabemos que a discussão da promoção da agroecologia, ou do seu escalonamento, deve ser multidimensional e precisa considerar suas complexidades (BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2019; MIER Y TERÁN et al., 2018). Objetivamente, o escalonamento da agroecologia passa pela conjunção de diferentes fatores motivadores – como questões sociais, antropológicas, ambientais e paradigmáticas – que atuam sozinhos ou em conjunto e influenciam os processos de crescimento da agroecologia nos diferentes contextos (BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2019; MIER Y TERÁN et al., 2018). Diante disso, Mier y Terán et al (2018), ao analisarem o processo de escalada agroecológica em cinco iniciativas na América Latina e Índia, listaram a existência de oito fatores motivadores, que são: i) crises que encorajam a busca por alternativas; ii) organizações sociais e processos de organização; iii) práticas efetivas de agroecologia; iv) discursos mobilizadores; v) construção pedagógica; vi) aliados externos (p. ex.: mercado e Estado); vii) mercados favoráveis à agroecologia; e viii) políticas públicas favoráveis à agroecologia.

Destes fatores, podemos notar que as políticas públicas – nas quais se incluem, obviamente, as compras públicas – são apenas parte do processo de promoção da agroecologia. Se considerarmos que o Estado, ao estabelecer políticas específicas, pode prover agentes aliados

e promover mercados institucionais favoráveis à agroecologia, podemos considerar que as políticas públicas estão presentes em, ao menos, três dos fatores motivadores listados anteriormente.

Isso nos faz ponderar, portanto, que as compras públicas não possuem, necessariamente, o papel central na promoção da agroecologia. O estudo de Mier y Terán et al. (2018) destaca as organizações sociais e os processos de organização dos agricultores e camponeses, bem como as práticas efetivas de agroecologia, como os fatores mais essenciais no processo de escalonamento. Ainda segundo este estudo, as políticas públicas contribuíram para a escalada agroecológica quando o processo já tinha sido impulsionado por outros fatores.

Ademais, há uma questão importante quando tratamos de institucionalização da agroecologia, que é uma possível perda de seu enfoque combativo e contra hegemônico. Pois, na medida em que traduzimos os princípios norteadores da agroecologia em regras, normas e procedimentos, eles podem perder a sua radicalidade e, conseqüentemente, se afastar de uma atuação de ruptura frente ao sistema agroalimentar dominante. Dessa forma, o perfil das políticas públicas de promoção da agroecologia pode ser mais reformista do que verdadeiramente transformador (AJATES GONZALEZ; THOMAS; CHANG, 2018; GIRALDO; MCCUNE, 2019).

Os casos da França e do Reino Unido são bastante elucidativos nesse sentido. Com o *Brexit* e, portanto, com a saída da Política Agrícola Comum da Europa, o Reino Unido está trabalhando em sua nova política de “produção verde”. Nesse processo, os consultores do governo, ao se apropriarem da agroecologia, desconsideraram as suas dimensões políticas e sociais, e a utilizaram como um referencial de intensificação “sustentável” da produção de alimentos, com vistas, aliás, para exportação (AJATES GONZALEZ; THOMAS; CHANG, 2018). Na França, por sua vez, a agroecologia é vista como um instrumento conciliador, que promove a coexistência entre grandes produtores e agricultores familiares. A sua institucionalização levou a um processo de tecnificação da agroecologia, de modo a atribuí-la um caráter ferramental de intensificação das práticas agrícolas ecológicas (AJATES GONZALEZ; THOMAS; CHANG, 2018).

No caso da América Latina e do Caribe, a institucionalização da agroecologia se deu em um contexto de governos progressistas. Por mais que estes governos fossem alinhados aos movimentos sociais agrários e os tivessem como uma importante base social e de sustentação

política, não foram governos que romperam completamente com as estruturas econômicas agroexportadoras e com o sistema agroalimentar hegemônico. Nesse caso, a tradução da agroecologia em instrumentos de políticas públicas, embora tenha promovido importantes e inegáveis avanços, foi bastante limitada. As políticas se estabeleceram em nichos, ficaram suscetíveis às mudanças de cenários políticos e aos processos de desmantelamento, ficaram marcadas pelo excesso de regras e normas, assim como foram fortemente atreladas à agricultura orgânica, sobretudo no que se refere à substituição de insumos (GIRALDO; MCCUNE, 2019). No Brasil, por exemplo, o instrumento legal utilizado nas compras públicas, para aferir se um determinado alimento é proveniente de agroecossistemas baseados na agroecologia, é a garantia da conformidade orgânica, seja por certificações por auditoria ou participativa, ou por mecanismos de controle social.

Feitas estas ponderações, reafirmamos que toda a argumentação apresentada neste trabalho vai em direção a uma compreensão favorável ao potencial das compras públicas enquanto estratégias de promoção da agroecologia. Reconhecemos seus limites e suas contradições, mas as enxergamos como um caminho real, plausível e cientificamente embasado para as transformações que desejamos nos sistemas alimentares.

Na Espanha, por exemplo, a capacidade das compras públicas em promover sistemas alimentares mais sustentáveis tem sido experimentada por meio das comedorias universitárias, que oferecem diariamente refeições tanto para alunos quanto para funcionários. Desde 2004, a principal associação de reitores do país tem se dedicado à agenda ambiental, reformando qualitativamente as contratações públicas de seus *campi*. Nesse contexto, a alimentação universitária se tornou uma plataforma para discutir questões relacionadas ao consumo de energia na preparação das refeições, bem como os desperdícios e à geração de resíduos. Além do mais, as comedorias universitárias têm sido identificadas como locais de reflexão e conscientização para os consumidores (CRUZ; HEWITT; HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, 2023).

No entanto, este caso espanhol tem se defrontado com desafios em inúmeras frentes. No âmbito universitário deste país, a transição para uma alimentação de base agroecológica está fortemente associada às demandas de alunos por refeições vegetarianas e veganas, por vezes sendo uma pauta distante dos funcionários, ademais, a oferta de refeições baseadas em produtos locais, sazonais e orgânicos tem elevado o custo médio da alimentação, o que tem sido um importante entrave aos trabalhadores dos *campi*. Outro ponto importante, é que as empresas que operam as cantinas enfrentam dificuldades de coordenação com as redes locais de

produtores, que, por sua vez, ainda possuem estruturas logísticas insuficientes para atender às demandas por entregas regulares. Diante disso, um caminho apontado para o avanço das compras públicas de alimentos ecológicos nas universidades espanholas, é a elaboração de uma estratégia alimentar de longo prazo, que inclua a aproximação entre os operadores das cantinas e as redes locais de produção, além da fixação dos preços das refeições, de modo que o poder público subsidie os custos elevados da transição para essas compras (CRUZ; HEWITT; HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, 2023).

Ainda em contexto europeu, mas na região da Escandinávia, um estudo comparativo entre Dinamarca e Suécia corrobora com a argumentação (que apresentamos no tópico anterior) de que fatores locais, associados aos agentes implementadores dos programas de compras públicas, são determinantes para o alcance de bons resultados, mostrando que isso também se projeta para os casos das compras de alimentos orgânicos (DAUGBJERG, 2023).

Tanto a Dinamarca quanto a Suécia possuem programas de compras públicas de alimentos orgânicos com vistas à consolidação de áreas agrícolas livres de pesticidas. Entretanto, ao passo que a Dinamarca o executa sob uma governança centralizada, a Suécia o implementa sob um arranjo descentralizado. Segundo o estudo, a Suécia tem logrado melhores resultados justamente por atribuir papéis aos agentes locais, permitindo-os que tomem determinadas decisões. Uma vez que conhecem as dinâmicas locais, seus agentes e suas particularidades, as decisões tendem a ser mais assertivas, potencializando as compras de orgânicos (DAUGBJERG, 2023).

Retornando ao contexto latino-americano, mais precisamente ao cenário brasileiro, é importante destacar que as compras públicas de alimentos orgânicos e de base agroecológica fazem parte de programas que combinam as perspectivas de assegurar a segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar. Isso se aplica aos casos do PAA e do PNAE. No entanto, uma discussão crítica é levantada por Borsatto et al. (2019), que, com base no exemplo do PAA, argumentam que as compras públicas de alimentos têm tido um impacto limitado na promoção da transição para sistemas alimentares mais sustentáveis.

Os autores ressaltam que a possibilidade de um acréscimo de até 30% no preço dos alimentos orgânicos e agroecológicos fornecidos pelo programa (que é o instrumento de incentivo tanto do PAA quanto do PNAE) é, na realidade, pouco atrativa. Além disso, esse fomento é considerado insuficiente pelos agricultores familiares para cobrir os riscos associados

à transição para a produção orgânica e agroecológica. A oferta de sobrepreço não se dá acompanhada de outros instrumentos e políticas públicas, como acesso a crédito e assistência técnica e extensão rural específicos para apoiar essa transição (BORSATTO et al., 2019).

Em síntese, observamos pelos exemplos apresentados a complexidade, as oportunidades e os desafios das compras públicas na promoção da agroecologia e de sistemas alimentares mais sustentáveis. Os casos reforçam a importância de se considerar fatores e agentes locais, estratégias e planejamento de longo prazo e a necessidade de uma abordagem integrada para superar os desafios. É evidente que as compras públicas têm o potencial de desempenhar um papel significativo na transformação dos sistemas alimentares, desde que sejam abordadas de maneira estratégica e com atenção às nuances locais.

OBJETO DE ESTUDO: O PNAE COMO UM CASO EMBLEMÁTICO

A trajetória histórica do PNAE

Antes de iniciar este breve resgate da trajetória do PNAE, é importante ressaltar que o seu caminho é longo – uma das iniciativas em prol da SAN mais longevas e duradouras no Brasil – e multifacetado, isto é, uma trajetória perpassada por diferentes atores, ideias e instituições. A reconstituição deste caminho, por si só, já é um denso e complexo trabalho. Nesta seção, a nossa pretensão é apresentar seus principais pontos, bem como as suas principais fases. Para isso, faremos alguns apontamentos sobre os antecedentes do PNAE e, na sequência, discutiremos os seus períodos, nos baseando sobretudo em Peixinho (2011, 2013) e nas definições de Pereira Silva (2021).

Antecedentes

A década de 1930 é caracterizada pelo, então crescente, debate sobre a fome, a má alimentação e a desnutrição no Brasil, tendo como principal expoente o pernambucano Josué de Castro. A partir do entendimento de que a alimentação é uma necessidade para o desenvolvimento individual e social (MARTÍNEZ; PINHO, 2016) e que, principalmente, é um garantidor de condições mínimas para a atuação da classe trabalhadora (PEIXINHO, 2011), despontaram no país iniciativas como: a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança, em 1935; o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1940; e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em 1945 (PEIXINHO, 2013).

Neste período, entre os anos 1930 e 1940, se consolidou a ideia de merenda escolar, que, à época, se tratava de uma refeição pequena, de fácil digestão, cujo objetivo era amenizar os problemas nutricionais entre as crianças (PEIXINHO, 2011), assim como garantir, para as mesmas, um melhor aproveitamento das práticas educativas (MARTÍNEZ; PINHO, 2016). Dentre as iniciativas citadas no parágrafo anterior, embora algumas fossem articuladas em âmbito escolar – como é o caso do SAPS, que provia o desjejum escolar para filhos de trabalhadores –, não é possível afirmar que existia, propriamente, uma política para a alimentação escolar no Brasil, de modo que essas ações não se reproduziam da mesma forma e intensidade pelo país, tampouco eram coordenadas nacionalmente. Algo que aconteceria apenas a partir de 1955 (PEREIRA SILVA, 2021).

De 1955 a 1973: institucionalização subordinada de uma política para a alimentação escolar

A classificação “institucionalização subordinada”, dada por Pereira Silva (PEREIRA SILVA, 2021), refere-se ao período inicial da jornada para a alimentação – ou merenda – escolar, enquanto uma política pública centralizada e coordenada nacionalmente. Seu marco de origem foi o Decreto n. 37.106, de 1955, que instituiu a Campanha da Merenda Escolar (CME), que, no ano seguinte pelo Decreto n. 39.007, foi substituída pela Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Uma década depois, em 1965, o Estado brasileiro instituiu a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), substituindo, portanto, a referência de “merenda” pela de “almoço”, “refeição” e “alimentação escolar” (PEIXINHO, 2013; PEREIRA SILVA, 2021).

Essa fase é considerada subordinada, pois foi forjada a partir da participação, do controle e dos interesses de organizações internacionais, como: o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (Unicef), conhecido, na época, por Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi); a *United States Agency for International Development* (USAID); e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU) (PEIXINHO, 2013; PEREIRA SILVA, 2021). Enquanto no âmbito da CME e da CNME os convênios eram, sobretudo, com o Fisi/Unicef, a partir da CNAE as relações se deram, principalmente, com a USAID (por meio do Programa Alimentos para a Paz) e com a FAO/ONU (através Programa Mundial de Alimentos), que doavam excedentes de produções agrícolas e agroindustriais – dos EUA, do Canadá, etc. – ao governo brasileiro (PEIXINHO, 2013; PEREIRA SILVA, 2021).

Obviamente, a alimentação escolar não pautava, nesse período, a preocupação com a cultura alimentar, com os hábitos alimentares, com a qualidade e diversificação das refeições, tampouco com a aceitabilidade dos escolares (PEIXINHO, 2013). Ademais, é importante destacar que foi um período que os países do chamado “primeiro mundo”, sobretudo os EUA, queriam neutralizar as influências socialistas no “terceiro mundo”, como o Brasil, e expandir os seus mercados consumidores de alimentos processados e industrializados (MARTÍNEZ; PINHO, 2016; PEREIRA SILVA, 2021).

De 1973 a 1994: nacionalização concentrada da alimentação escolar

Sob um contexto de ditadura militar, em que o complexo agroindustrial brasileiro se estruturava, bem como de uma fase em que os interesses dos EUA passaram a ser de, principalmente, difundir suas bases tecnológicas de produção agrícola e agroindustrial (calcadas na Revolução Verde), os convênios e as doações de alimentos, via USAID e FAO/ONU, cessaram e perderam suas influências sobre a alimentação escolar no Brasil (PEIXINHO, 2013; PEREIRA SILVA, 2021). Embora as criações dos Planos Nacionais de Alimentação e Nutrição (I Pronan, de 1973 à 1974, e do II Pronan, de 1976 à 1979) tenham esboçado algumas iniciativas inovadoras (mas sem continuidade), como a de adquirir produtos *in natura* e de pequenos produtores locais, neste período o governo brasileiro passou a nacionalizar o fornecimento de alimentos e a centralizar a operacionalização da alimentação escolar, que, em 1979, passou a aderir a atual nomenclatura de PNAE (PEIXINHO, 2013).

Ao longo deste período, que perdurou até a primeira metade dos anos 1990, o PNAE teve sua execução toda centralizada no governo federal: “desde o planejamento dos cardápios, aquisição dos alimentos, controle de qualidade, até a distribuição das refeições” (PEIXINHO et al., 2011). Como consequências: as refeições seguiram padronizadas, não respeitando as particularidades regionais, as culturas e os hábitos alimentares; em algumas localidades os produtos eram entregues ou deteriorados ou próximos às datas de validade; além da conformação de verdadeiros cartéis, em que poucas empresas do complexo agroindustrial passaram a controlar o fornecimento de alimentos (PEREIRA SILVA, 2021).

De 1994 a 2009: descentralização federativa do PNAE

A transição entre o regime militar e a redemocratização, ocorrida na segunda metade dos anos 1980, foi marcada pela emergência das discussões sobre a descentralização da gestão pública. A própria Constituição Federal, promulgada em 1988 – a qual passou a garantir o direito à alimentação escolar aos alunos do Ensino Fundamental –, conferiu uma maior autonomia e responsabilidade aos entes federativos subnacionais, como estados e municípios (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018). Entretanto, no que se refere ao PNAE, a descentralização foi se concretizar apenas em 1994.

Entre os grupos interessados na reformulação do PNAE – no sentido de descentralizar o programa, adapta-lo às realidades locais, incluir novas dinâmicas e fornecedores, bem como de o articular com as pautas da alimentação saudável – estavam acadêmicos, movimentos

sociais e organizações da sociedade civil, como a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada por Herbert de Souza, conhecido nacionalmente como Betinho (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018). Esses grupos, após o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, ganharam forças, retomaram as reivindicações por ações de combate à fome mais efetivas pelo Estado e tensionaram com o governo federal, então comandado por Itamar Franco, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993 (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018; PEREIRA SILVA, 2019).

O CONSEA, enquanto uma arena política, foi essencial para os processos que resultaram na Lei n. 8.913, de 1994, que promoveu a descentralização do PNAE. Segundo Pereira Silva (2019, p. 24):

A lei estipulou que todos os municípios interessados, mediante adesão voluntária, poderiam firmar convênio para receber recursos do governo federal, passando a responder diretamente por atividades específicas, como elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade (juntamente com a vigilância sanitária e inspeção agrícola), e distribuí-los nas suas redes de ensino.

A partir de 1999, quando o PNAE já era coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o funcionamento do programa deixou de ser através de convênios e passou a ser por repasse automático entre os entes federativos (PEIXINHO, 2013). Desde 2000, o repasse orçamentário está vinculado, necessariamente, à existência e atuação, no município, de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), formado por representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e da comunidade escolar. Os CAEs têm como papel supervisionar o desempenho das compras públicas de alimentos, fiscalizar a qualidade e a conformidade dos produtos entregues, além de acompanhar as prestações de contas (PEIXINHO et al., 2011)

O início do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, significou uma janela de oportunidade para o avanço das pautas relacionadas à SAN, entre elas a alimentação escolar, que foram potencializadas através do Programa Fome Zero (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018; GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS, 2020). Lula recriou o CONSEA – que havia sido extinto por Fernando Henrique Cardoso, em 1995 – o qual, novamente, foi palco para importantes debates sobre o PNAE. Dentre os avanços obtidos a partir de 2003 (que ficaram mais evidentes a partir de 2009, conforme iremos abordar no tópico seguinte), ressaltamos o

fortalecimento dos CAEs enquanto mecanismos de controle e participação social na execução do programa (PEIXINHO, 2013).

De 2009 à atualmente: descentralização desconcentrada do PNAE

Como já abordamos na seção introdutória deste plano de pesquisa, a reformulação do PNAE, em 2009, através da Lei n. 11.947, significou uma série de avanços na alimentação escolar brasileira, os quais consolidaram o programa como uma referência internacional neste campo (KLEINE; BRIGHTWELL, 2015; SONNINO; LOZANO TORRES; SCHNEIDER, 2014). Desde 2009, o PNAE passou a ser um programa intersetorial, que articula o setor da educação, da nutrição e da agricultura familiar, objetivando a promoção do desenvolvimento local e sustentável (HAWKES et al., 2016; SCHWARTZMAN et al., 2017).

No que se refere à inclusão da agricultura familiar no programa, listamos três pontos importantes: a) a obrigatoriedade das entidades executoras (p. ex.: estados e municípios) em destinarem no mínimo 30% do orçamento da alimentação escolar (via repasses do FNDE) para a compra direta de produtos da agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais; b) a dispensa do procedimento licitatório de modo a adquirir os produtos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas; c) a priorização, nos processos de chamadas públicas, da compra direta de comunidades tradicionais indígenas e quilombolas (BRASIL, 2009a, 2009b, 2020b).

Para o setor da nutrição, destacamos a inclusão dos profissionais desta área como responsáveis técnicos pelo programa, mediante as suas atuações, em cada município, nas análises dos perfis nutricionais dos educandos, nas elaborações de cardápios e listas de compras, bem como em ações educativas (BRASIL, 2009a, 2009b). Entre as suas diretrizes, o PNAE almeja a alimentação saudável e adequada, através de alimentos seguros e condizentes com as culturas, tradições e hábitos locais, e provenientes de sistemas alimentares localizados e protagonizados pela agricultura familiar. As diretrizes reforçam, ainda, a ideia de que práticas alimentares são práticas educativas (TEO; MONTEIRO, 2012).

Ademais, os avanços obtidos ao longo da trajetória do PNAE, sobretudo a partir de 2009: reafirmaram a alimentação escolar enquanto um direito humano, constitucional e universal, de modo a abarcar todos os níveis de ensino (do infantil ao de jovens e adultos); ampliaram significativamente os valores dos repasses orçamentários; e instituíram os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs), que são instrumentos ligados

às instituições federais de ensino superior, responsáveis no desenvolvimento de pesquisa, ensino e extensão relacionados aos PNAE (PEIXINHO et al., 2011; PEIXINHO, 2013; PEREIRA SILVA, 2021).

A trajetória do PNAE, longe de estar concluída ou assegurada, permanece em construção e segue sendo um constante campo de disputa, em que diferentes concepções e interesses acerca da alimentação escolar estão em jogo. Do princípio do programa às décadas subsequentes, predominaram os interesses das grandes corporações agroindustriais, alimentícias e do varejo (num primeiro momento as internacionais e, num segundo plano, as nacionais), as quais ditavam refeições escolares padronizadas, industrializadas e de baixa qualidade nutricional (PEIXINHO, 2013; PEREIRA SILVA, 2021). A conquista de uma outra alimentação escolar – pautada no direito humano à alimentação adequada e saudável, que respeita a cultura e os hábitos locais, bem como integrada à sistemas alimentares locais –, embora seja proveniente de articulações que ocorrem desde os anos 1980, é, relativamente, recente e ainda enfrentará constantes desafios, sejam eles operacionais, orçamentários, retóricos ou até mesmo de desmonte da política (SABOURIN et al., 2020; TRICHES; GRISA, 2015). À título de contextualização do atual momento do PNAE, tramita pelo Congresso Nacional um projeto de lei (PL n. 3292/2020) que, entre outras afrontas às instituições do programa, prevê a retirada da prioridade de compras diretas de comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e de assentamentos da reforma agrária (BRASIL, 2020b).

Resistindo à pandemia de Covid-19 e ao desmantelamento das políticas para agricultura familiar

No Brasil, já foi amplamente discutido o quanto o período de 2003 a 2016, durante os governos de Lula e Dilma, foi um momento histórico e determinante para a agricultura familiar. Mas, ainda que ambos governos tivessem como base social e política os movimentos sociais do campo e demais apoiadores da agricultura familiar, são mandatos marcados por algumas diferenças nos tratos às políticas voltadas a este setor. O governo de Lula significou um momento de inovação e expansão, no qual novas formas de governança foram experimentadas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; GRISA, 2010b; GRISA; SCHNEIDER, 2014), e Dilma Rousseff, que tinha um perfil mais tecnocrata, abraçou uma agenda menos inovadora e mais direcionada ao volume e às entregas de ações (LOTTA; FAVARETO, 2016; PIRES; GOMIDE, 2016).

Como constatamos na reconstituição da trajetória histórica do PNAE, o contexto supracitado foi especialmente favorável às conquistas no espectro da alimentação escolar e às compras públicas da agricultura familiar. Entretanto, em meados de 2014, Dilma Rousseff se deparou com uma forte crise econômica de dimensão mundial (CARVALHO, 2018), que influenciou a sua equipe econômica a adotar uma agenda austera e a conter os gastos públicos (FILGUEIRAS; DRUCK, 2020), corroborando para um processo, que já se iniciava, de desmantelamento de políticas públicas voltadas à agricultura familiar no país (MACEDO; SOUZA-ESQUERDO; BORSATTO, 2023; PAULA; GÓMEZ; TRACZ, 2017).

Em 2016, Dilma Rousseff foi destituída do cargo de presidente – como resultado de um golpe parlamentar com amplo apoio da imprensa hegemônica nacional –, abrindo espaço para Michel Elias Temer, que assumiu como novo mandatário. Fortemente apoiado por setores industriais e por agentes do agronegócio, Michel Temer encampou uma agenda neoliberal, liderando uma série de contrarreformas, como a precarização das leis trabalhistas e a institucionalização de um limite para os gastos públicos até 2036 (BORSATTO et al., 2022; PAULA; GÓMEZ; TRACZ, 2017; PEREIRA; ORIGUÉLA; COCA, 2021). Ademais, o novo presidente rompeu o diálogo com os movimentos sociais do campo e extinguiu o principal ministério de apoio à agricultura familiar, no caso, o MDA. Nesse momento, se intensificava o processo de desmantelamento de políticas públicas voltadas aos agricultores familiares (SABOURIN et al., 2020).

Nas eleições presidenciais de 2018, o candidato de extrema-direita Jair Bolsonaro saiu como vitorioso, ficando no cargo até 2022. Como um dos primeiros atos de seu mandato, em 2019, Bolsonaro extinguiu o principal instrumento de governança para as políticas alimentares no Brasil – o CONSEA – que também era responsável por articular os programas de compras públicas da produção da agricultura familiar. Dotado de um perfil autoritário, o governo de Jair Bolsonaro constantemente afrontou as instituições e, concretamente, desregulamentou um conjunto de leis, normas e acordos historicamente conquistados e estabelecidos. Como exemplos, cabe: a flexibilização da legislação de combate ao desmatamento; a desregulamentação do controle das atividades de extração mineral; a reclassificação e liberação de inúmeros componentes ativos de agrotóxicos, entres estes, muitos já proibidos na União Europeia; esvaziamento dos serviços de fiscalização e afrouxamento das autuações por crimes ambientais (BORSATTO et al., 2022; PEREIRA; ORIGUÉLA; COCA, 2021; VALE et al., 2021).

Nesse cenário, diferentemente de outros programas, como o PAA, o PNAE não foi extinto e seguiu sendo operado. Ainda que o programa tenha ficado sem reajustes e sem correções, com base na inflação, em seus repasses federais, ele se manteve como uma das principais estratégias, em termos de políticas públicas, adotadas pela agricultura familiar. Certamente, a sua garantia legal (regida pela Lei n. 11.947/2009 e pela própria Constituição Federal) corroborou para sua resistência em cenário de desmantelamento.

A pandemia de Covid-19, por sua vez, provocou sucessivas paralisações e mudanças na operação no programa entre os anos 2020 e 2022. Embora tenha ocorrido, logo no início da pandemia, ainda em março de 2020, um ajuste na legislação do PNAE (VALADARES et al., 2020), que possibilitou a continuidade do programa sob a forma de entregas de cestas de alimentos às famílias dos estudantes, não foram todos os municípios que implementaram esses serviços. A alimentação escolar, por todo o ano de 2020 e 2021, foi marcada por sucessivas interrupções nas compras da agricultura familiar.

Acerca dos efeitos da pandemia de Covid-19 na alimentação escolar, Rocha et al., (2021) relatam que, no caso de Piauí, ocorreu uma verdadeira violação ao direito humano a uma alimentação adequada e saudável. Os autores reportam que os editais de chamadas públicas (para as compras de produtos da agricultura familiar) foram suspensos e, praticamente, não houve a inclusão de alimentos frescos nas cestas de alimentos entregues às famílias dos estudantes, ao longo dos períodos de isolamento social.

Ainda com o exemplo de Piauí, se anteriormente à pandemia as refeições escolares eram diversas e adequadas, ao longo da crise sanitária as cestas foram compostas por, basicamente, sardinha em lata, arroz, feijão, óleo de soja, açúcar e biscoitos. Ademais, apenas famílias previamente cadastradas no programa Bolsa Família passaram a receber tais cestas, ferindo o princípio da universalidade (ROCHA et al., 2021). Em contexto paraense, Da Silva et al. (2020) também identificaram sérias dificuldades, por parte dos municípios, em darem sequência às compras públicas da agricultura familiar no período pandêmico. Porém, diferentemente do que foi constatado por Rocha et al. (2021), nos casos estudados por Da Silva et al. (2020) todos os alunos matriculados foram atendidos com entregas de cestas de alimentos.

Em consonância com uma de suas principais pautas eleitorais em 2022, o governo Lula, através do Ministério da Educação, anunciou um reajuste nos valores do PNAE a partir de março de 2023, destinando um total de R\$ 5,5 bilhões para a execução do programa ao longo

do ano. O reajuste contemplou todas as unidades federativas do país, com aumentos significativos em algumas regiões, como o Distrito Federal, que experimentou um aumento de mais de 50%, e estados de Sergipe, Roraima, Piauí e Maranhão, com aumentos superiores a 40% em comparação com os valores de 2022 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2023).

METODOLOGIA

Análise da formulação da agenda do PNAE

Levantamento de dados

Para a análise da formulação da agenda do PNAE – com o intuito de compreender como se deu a ascensão do tema da agroecologia e produção orgânica no programa – foram conciliadas duas ferramentas de coleta de dados primários: as entrevistas semiestruturadas e as consultas documentais. Estas duas ferramentas estão incluídas no escopo da pesquisa social (MINAYO, 2002), de modo que são uma parte importante de seus métodos e técnicas (GIL, 2008).

Em relação às entrevistas semiestruturadas, estas foram realizadas em formato remoto (via chamadas de vídeo) e com atores envolvidos diretamente na reformulação do PNAE, que resultara na Lei n. 11.947/2009. As entrevistas foram guiadas por um roteiro previamente construído, gravadas e, posteriormente, transcritas. A nossa amostra de entrevistas foi do tipo não probabilística e intencional (GIL, 2008), em que a dinâmica de seleção dos entrevistados considerou os principais atores envolvidos no processo, totalizando oito entrevistas. As consultas documentais, por seu turno, foram realizadas sobre os principais documentos institucionais produzidos no âmbito do PNAE, no que se refere à reformulação do programa e às compras públicas da agricultura familiar, além de atas de reuniões do CONSEA entre os anos de 2007 e 2010. As entrevistas, bem como os documentos analisados estão sintetizados nos Quadros 2 e 3.

Quadro 2. Relação de entrevistas realizadas

Entrevistas semiestruturadas		
Entrevistas	Representação	Data de realização e duração
Entrevista 1	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	29 de abril de 2022 1h 01min 54s
Entrevista 2	CONSEA; Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)	11 de maio de 2022 30min 41s
Entrevista 3	Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)	13 de abril de 2022 31min 52s

Entrevista 4	CONSEA; Associação Brasileira de Nutrição (Asbran); Conselho Federal de Nutrição (CFN)	24 de abril de 2022 55min 10s
Entrevista 5	CONSEA; FBSSAN; Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)	26 de abril de 2022 43min 27s
Entrevista 6	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	02 de junho de 2022 42min 27s
Entrevista 7	ANA; FBSSAN; FASE; Comitê Consultivo do PNAE	13 de julho de 2022 53min 17s
Entrevista 8	CONSEA; Coordenadoria Executiva do PNAE	15 de julho de 2022 55min 58s

Fonte: elaboração própria (2023)

Quadro 3. Relação de documentos analisados

Documentos	Descrição	Período de análise
Documento 1	Lei n. 11.947 de 2009 que trata da reformulação do PNAE	2021 - 2022
Documento 2	Resolução CD/FNDE nº 38, de 2009, que regulamenta a Lei n. 11.947	2021 - 2022
Documento 3	Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013	2021 - 2022
Documento 4	Resolução CD/FNDE nº 04, de 3 de abril de 2015	2021 - 2022
Documento 5	Resolução CD/FNDE nº 06, de 8 de maio de 2020	2021 - 2022
Documento 6	Resolução CD/FNDE nº 21, de 16 de novembro de 2021	2021 - 2022
Documento 7	Atas de reuniões do CONSEA entre os anos de 2007 e 2010, que é o período que abarca as discussões prévias e imediatamente posteriores à formulação da Lei n. 11.947/2009	2022 - 2023

Fonte: elaboração própria (2023)

Formas e métodos de análises

De modo geral nós buscamos, a partir das entrevistas semiestruturadas, identificar informações que versam sobre a importância e a relevância que as “compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos” expressaram no processo de formulação da agenda do PNAE, e como, a partir das perspectivas dos entrevistados, tal relevância e importância se projetaram na construção de seus instrumentos de políticas públicas. Já as consultas documentais nos forneceram de todo o aparato institucional (as regras do jogo) referente às compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos presente no PNAE, além de como essa discussão se desenvolveu nos trabalhos empenhados pelo CONSEA.

Das transcrições das entrevistas semiestruturadas e das análises documentais obtivemos um *corpus* textual, pelo qual desenvolvemos nossas análises. Nossas interpretações se basearam no campo das análises de políticas públicas, especificamente a partir do referencial teórico da formulação de agenda, que abarca o modelo de múltiplos fluxos (CAPELLA, 2015; KINGDON, 2006). Este modelo subsidiou nossas discussões sobre o papel desempenhado pelo tema “compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos” na conformação da agenda do PNAE, e como isso se projetou na construção de seus instrumentos de políticas públicas. Utilizamos, portanto, como categorias analíticas os próprios conceitos-chave dessa abordagem (Quadro 4).

Quadro 4. Categorias analíticas para a análise da formulação da agenda

Categorias analíticas	
Fluxo político	O momento e a atmosfera política no período em que se estava debatendo a reformulação do PNAE.
Fluxo de problemas	Os problemas (de ordem social, econômica e ambiental) que estavam em voga, e que deveriam ser solucionados mediante o PNAE, em especial através das compras públicas de alimentos.
Fluxo de soluções	Os caminhos ferramentais e as alternativas discutidas para solucionar os problemas identificados.
Abertura de janela e atuação dos empreendedores de política	Quem eram os empreendedores de política, em especial os relacionados à agroecologia, e como atuaram diante de uma abertura de janela.

Fonte: elaboração própria (2023)

Análise da implementação do PNAE

Recorte empírico

Para a análise da implementação do PNAE, conduzimos um estudo em quatro municípios paulistas, abrangendo uma diversidade de contextos e realidades. Esses municípios variaram desde pequenas cidades, com menos de 20 mil habitantes, até uma metrópole com mais de 1 milhão de habitantes. Essa abordagem permitiu que examinássemos cenários com diferentes desafios e complexidades, nos quais os burocratas de nível de rua atuam e são confrontados de diversas maneiras. Nos pautamos, portanto, em dois principais critérios para selecionar o campo empírico:

- i) Municípios que adquirissem produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, conforme regimenta a Lei n. 11.947/2009;
- ii) Municípios que fossem de diferentes regiões do estado e que fossem de diferentes estratos populacionais (menos de 20 mil habitantes; de 20 mil a 100 mil habitantes; de 100 mil a 500 mil habitantes; mais de 500 mil habitantes).

No Quadro 5 apresentamos os quatro municípios selecionados e na Figura 2 indicamos suas localizações no estado de São Paulo.

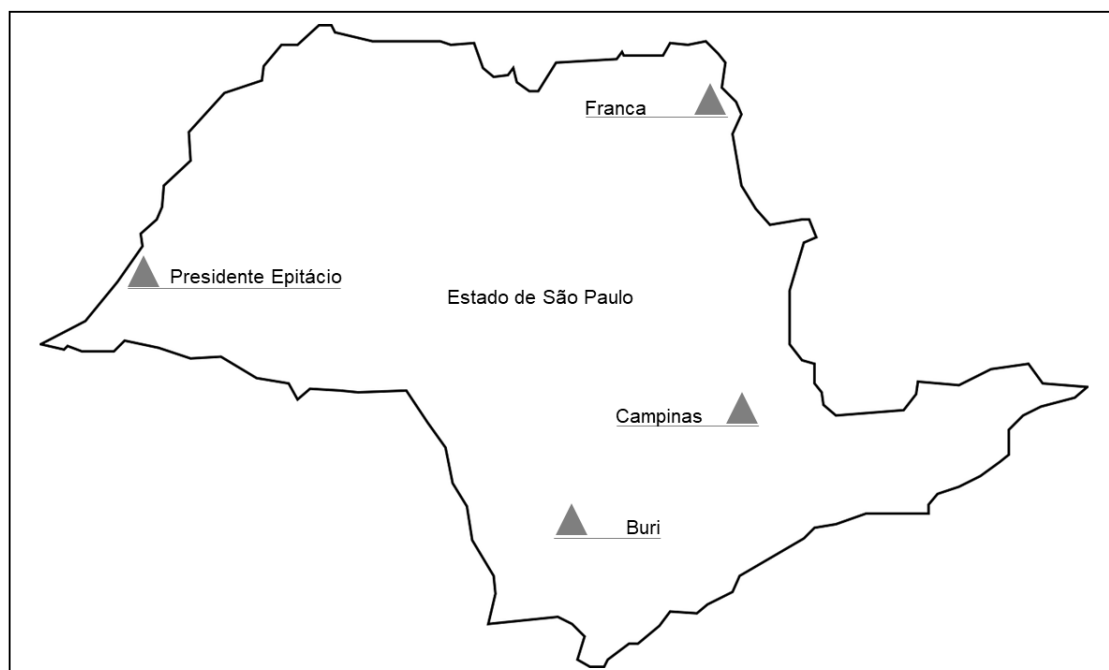
Quadro 5. Caracterização dos municípios selecionados para a pesquisa

	Município	Habitantes	Principais características
Até 20 mil hab.	Buri	20.250	Situado no Sudoeste Paulista, uma região com expressiva presença da agricultura familiar, ao mesmo tempo em que é uma das principais regiões produtoras de grãos do estado, onde o agronegócio tem se territorializado.
De 20 a 100 mil hab.	Presidente Epitácio	39.505	Localizado no Pontal do Paranapanema, região conhecida pela importante concentração de assentamentos da reforma agrária.
De 100 mil a 500 mil hab.	Franca	352.537	Município médio, situado no nordeste do estado, especificamente na região Alta Mogiana. É conhecido pela sua importante produção de café, seja na agricultura familiar ou empresarial.

Mais de 500 mil hab.	Campinas	1.138.309	Uma metrópole situada no interior paulista, numa região conhecida pelas atividades industriais e de serviços, além de ser um polo científico e tecnológico.
-------------------------------------	----------	-----------	---

Fonte: IBGE (2022)

Figura 2. Localização dos municípios selecionados



Fonte: elaboração própria (2023)

Levantamento de dados

Uma vez delimitado o nosso recorte empírico, podemos detalhar a nossa estratégia de coleta de dados, que consistiu em duas etapas principais: i) levantamento de dados secundários sobre a execução do PNAE nos municípios (a partir de dados oficiais sobre as aplicações dos recursos federais, via FNDE, na alimentação escolar) e ii) levantamento de dados primários a partir de entrevistas semiestruturadas (que abordaram as realidades de cada município e as perspectivas de cada agente entrevistado).

Os dados secundários foram obtidos por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), disponível *online* na internet. Através da aplicação de filtros específicos de pesquisa (ver Figuras 3, 4 e 5), extraímos os dados relacionados às compras públicas de alimentos (orgânicos e convencionais) da agricultura familiar no âmbito do PNAE, bem como

o modo de gestão do programa em cada município. Optamos por coletar dados de 2018 até 2022 (o último ano mais recente disponível no sistema) para estabelecer uma série histórica e compreender os principais itens adquiridos (orgânicos e convencionais) nos últimos anos. Neste recorte, obtivemos dados de dois anos antes da pandemia, do ano em que a pandemia se iniciou e mais dois anos após o seu início.

Figura 3. Interface inicial do SiGPC, aplicação de filtros (com o exemplo de Campinas) e interface com os primeiros resultados da pesquisa

SiGPC
Sistema de Gestão de Prestação de Contas
FNE

Localizar Obrigatoriedade de Prestar Contas

Repasse: [Selecione...] Nº/Ano: [Selecione...] Processo: [Selecione...] Convênio SIAFI: [Selecione...] Ano da PC: [Selecione...] Fase da PC: [Selecione...] Situação da PC: [Selecione...] Situação da OPC: [Selecione...]

Ano Início Vigência: 2018 Programa/Projeto: ALIMENTAÇÃO ESCOLAR Cido: [Selecione...] CNPJ: [Selecione...] UF: São Paulo Município: CAMPINAS Efeito Suspensivo: [Selecione...]

Fase da ME: [Selecione...] Situação da ME: [Selecione...] OPC Incluída: [Selecione...] OPC Monitorada: [Selecione...] Tipo de Entidade: [Selecione...] Estruturas Organizacionais: [Selecione...]

[Pesquisar] [Limpar Filtro] [Exportar para Excel] [Baixar dados anteriores] [Glossário] [Não sou um robô] [reCAPTCHA]

Resultado da pesquisa:

Tipo de OPC	Ano	Cido	Programa	UF	Entidade	Fase	Situação PC	Situação OPC	Medida Exceção	Ef. Suspensivo	Operações
Repasse	2018		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	SP	PREF MUN DE CAMPINAS	Análise	Aguardando Análise	Adimplente			[Ícone]

Contas Online
SiGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas
FNE

20.09.2023 09:03:36

Prestar Conta

- Planejamento de Transferência
 - Identificação
 - Itens Previstos
- Recursos Financeiros
 - Saldo do Exercício Anterior
 - Transferências do Fim (C&A)
 - Contratada
 - Conta Corrente e Conta Aplicação
 - Participação na Execução
- Autorização de Despesas (Licitações e Outras)
 - Autorização de Despesa
- Recebimento de Produtos ou Serviços (Liquidação)
 - Documentos de Despesas
- Pagamentos
 - Pagamentos
 - Pagamento de Retenção ou Encargo
 - Descentralização
- Execução Financeira
 - Informações da Execução Física
 - Registrar Execução Física

Dados da Prestação de Contas

Tipo de Concessão:	REPASSE	CNPJ:	51.885.242/0001-40	Nome da Entidade:	PREF MUN DE CAMPINAS
Programa:	PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	Nº da Transferência:	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR / 2018	Vigência:	01/01/2018 - 31/12/2018
Situação:	Adimplente	Prazo para PC:	14/06/2019	Município/UF:	CAMPINAS-SP
Unidade Executora:	[Campo para digitar]				

Para acessar os dados sobre as compras de alimentos

Para acessar informações sobre o modo de gestão do PNAE no município e % de compras da agricultura familiar

Fonte: elaboração própria (2023)

Figura 4. Interface do SiGPC com os dados das compras da agricultura familiar

Dados da Prestação de Contas

Tipo de Concessão:	REPASSE	CNPJ:	51.885.242/0001-40	Nome da Entidade:	PREF MUN DE CAMPINAS
Programa:	PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	Nº da Transferência:	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR / 2018	Vigência:	01/01/2018 - 31/12/2018
Situação:	Adimplente	Prazo para PC:	14/06/2019	Município/UF:	CAMPINAS-SP
Unidade Executora:	Limpar				

Documentos de Despesas

Localizar Documento de Despesa

CNPJ/CPF

Nome do Fornecedor/Executor

Tipo de Documento

Selecione

Número do Documento De Despesa

Identificação da Autorização de Despesa

Chave de Acesso da Nota Fiscal Eletrônica

Despesa Referente à aquisição de produtos de Agricultura Familiar

☒

Para filtrar os dados específicos das compras da agricultura familiar

Localizar

Novo Documento de Despesa

Lista de Documentos de Despesa

Fornecedor / Executor	Tipo de Documento	Número do Documento	Mês Referência	Data Emissão do Documento	Valor Total do Documento (R\$)	Valor de Apropriação (R\$)	Descrição	Retenção (R\$)	Encargo (R\$)	Operações
COOP DOS TRABALHADORES ASSENT REGIOAO PORTO ALEGRE LTDA	Nota Fiscal Eletrônica	63106		09/04/2018	16.039,50	16.039,50		0,00	0,00	Visualizar
COOP DOS TRABALHADORES ASSENT REGIOAO PORTO ALEGRE LTDA	Nota Fiscal Eletrônica	69178		18/10/2018	1.734,00	1.734,00		0,00	0,00	Visualizar
COOPERATIVA DE PESCADORES E PRODUTORES DA AGRICULTURA FAMILIAR - COOPPAF	Nota Fiscal Eletrônica	1057		18/04/2018	99.702,90	99.702,90		0,00	0,00	Visualizar
COOPAR-COOPERATIVA DE PRODUCAO E PRESTACAO DE SERVICOS DOS ASSENTADOS E PEQUENOS AGRICULTORES DE PORTO FELIZ E REGI	Nota Fiscal Eletrônica	560		01/10/2018	9.538,08	9.538,08		0,00	0,00	Visualizar
COOPERATIVA DOS TRABALHADORES DA REFORMA AGRARIA TERRA LIVRE LTDA	Nota Fiscal Eletrônica	4818		22/11/2018	187.012,80	187.012,80		0,00	0,00	Visualizar
ASSOCIACAO QUILOMBO DE IAPORUNDUVA	Nota Fiscal Eletrônica	577		11/05/2018	2.092,05	2.092,05		0,00	0,00	Visualizar
COOPERATIVA DE PESCADORES E PRODUTORES DA AGRICULTURA FAMILIAR - COOPPAF	Nota Fiscal Eletrônica	1050		05/04/2018	88.609,95	88.609,95		0,00	0,00	Visualizar
COOP DOS TRABALHADORES ASSENT REGIOAO PORTO ALEGRE LTDA	Nota Fiscal Eletrônica	67776		03/09/2018	9.450,00	9.450,00		0,00	0,00	Visualizar
COOP DOS TRABALHADORES ASSENT REGIOAO PORTO ALEGRE LTDA	Nota Fiscal Eletrônica	69104		15/10/2018	87.600,00	87.600,00		0,00	0,00	Visualizar

Fonte: elaboração própria (2023)

A partir dessa atuação no SiGPC, foi possível extrair, em formato de planilhas, todos os dados referentes às compras públicas da agricultura familiar, no âmbito do PNAE, nos municípios pesquisados. Os produtos adquiridos foram discriminados entre convencionais e orgânicos com base nas informações fornecidas pela coluna “Descrição do item” dessas planilhas.

Figura 5. Interface do SiGPC com as informações da execução física do PNAE

Dados da Prestação de Contas					
Tipo de Concessão:	REPASSE	CNPJ:	51.885.242/0001-40	Nome da Entidade:	PREF MUN DE CAMPINAS
Programa:	PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	Nº da Transferência:	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR / 2018	Vigência:	01/01/2018 - 31/12/2018
Situação:	Adimplente	Prazo para PC:	14/06/2019	Município/UF:	CAMPINAS-SP
Unidade Executora:	Limpar				

Questionário do PNAE 2018 30 preenchidas de 30

*1) O município/estado/DF ofereceu complemento dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE?

☒ Sim
☐ Não

*2) Houve fornecimento de alimentação nas escolas durante 800 horas ou 200 dias letivos?

☒ Sim
☐ Não
☐ Parcialmente

*3) Como foi realizado o fornecimento de alimentos nas escolas:

☒ entrega de gêneros alimentícios às escolas
☐ repasse de recurso financeiro às escolas
☐ entrega de gêneros alimentícios e repasse de recurso financeiro às escolas

*4) Houve contratação de empresa para o fornecimento de refeições nas escolas?

☐ Sim
☒ Não



*6) Houve a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural? *Resposta com preenchimento automatico

Valor gasto com agricultura familiar: R\$ 4.423.718,83
Porcentagem da compra: 23.80%

☐ Sim, foi executado o mínimo de 30% para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações para a alimentação escolar.
☒ Sim, porém não foi executado o percentual mínimo obrigatório de 30% do recurso executado para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações para a alimentação escolar.
☐ Não

*6.1) Justifique o motivo:

☐ impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente
☐ inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios
☐ condições higiênico-sanitárias inadequadas
☒ outros

Fonte: elaboração própria (2023)

Quanto às entrevistas semiestruturadas, definimos os seguintes agentes para serem entrevistados:

- O profissional da nutrição responsável pela elaboração dos cardápios da alimentação escolar – o burocrata de nível de rua – e sempre o RT;
- O gestor público responsável pelo setor da alimentação escolar, que, dependendo da estrutura de cada prefeitura municipal, pode ser o secretário da pasta da educação ou o chefe do departamento da alimentação escolar;
- Um representante da agricultura familiar que fornecesse alimentos ao município;
- Um membro do CAE;
- E um agente da extensão rural local, que, dependendo do município, compunha o quadro técnico da própria prefeitura ou de outras empresas públicas.

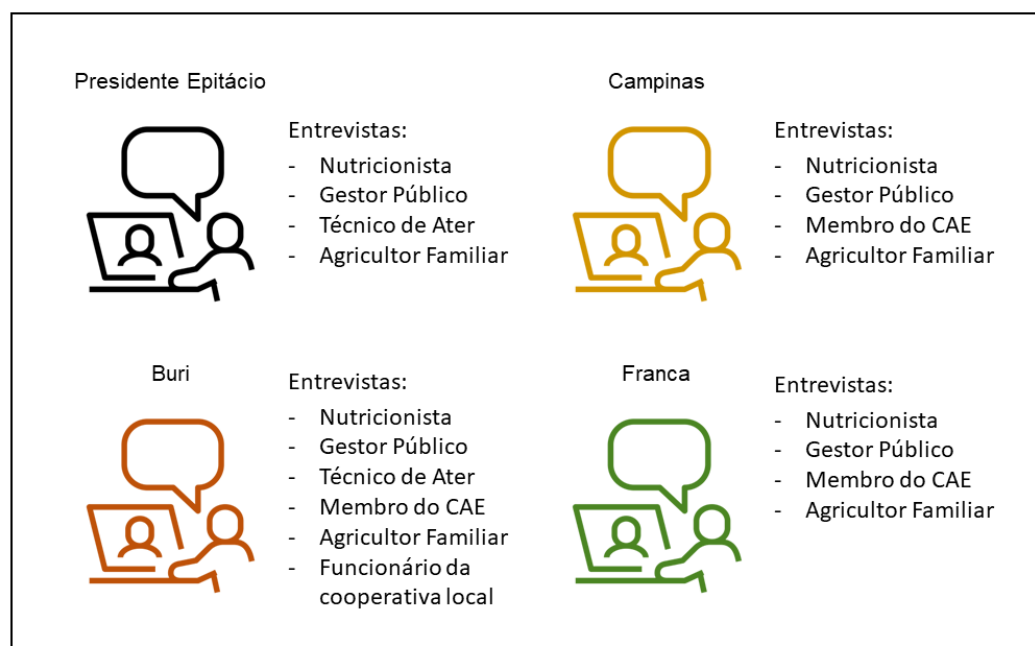
Inicialmente, estipulamos a realização de cinco entrevistas em cada município. Entretanto, houve situações em que não foi possível realizar determinadas entrevistas e, em outra situação, surgiu a oportunidade de conduzir uma entrevista adicional. Em Presidente Epitácio, nenhum dos membros do CAE aceitou participar da pesquisa. Em Buri, entrevistamos

dois agentes ligados à agricultura familiar: um trabalhador da principal cooperativa que atua no PNAE local e um agricultor com certificação de conformidade orgânica, pertencente a esta cooperativa, que fornece produtos para a alimentação escolar no município.

Em Campinas e em Franca, não foi possível realizar as entrevistas com os técnicos de extensão rural. No caso de Franca, fizemos contato com os departamentos municipais de educação e agricultura, e ambos foram categóricos ao nos informar que não havia técnicos que atuassem no apoio à implementação do PNAE. Em Campinas, ao contarmos a secretaria de educação e solicitarmos o contato de um técnico que atuasse nessa frente junto às nutricionistas, nos foi informado um nome inexistente no quadro de funcionários da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (Cati), órgão estadual que presta serviços dessa natureza. Ao realizarmos contato com a administração central da Cati, em Campinas, e solicitarmos um agente que possivelmente atuasse no PNAE do município, nos foi relatado que não havia. Também tentamos um contato direto com um técnico deste órgão, mas não obtivemos respostas.

Ainda que a ausência dessas entrevistas impacte de certa maneira no desenho metodológico estipulado para a pesquisa, elas não comprometeram o processo de levantamento de dados e, inclusive, indicam que não há serviços de assistência técnica e extensão rural específicos para o PNAE nestes municípios.

Figura 6. Entrevistas realizadas nos municípios selecionados



Fonte: elaboração própria (2023)

Ao total, foram realizadas dezoito entrevistas, que estão detalhadas na Figura 6. Embora as restrições sanitárias impostas pela pandemia de Covid-19 tenham sido flexibilizadas ao longo da realização desta pesquisa, este projeto foi concebido e aprovado sob tais condições. Portanto, as entrevistas foram todas conduzidas de forma remota, através de chamadas de vídeo. Todas as entrevistas seguiram roteiros previamente estabelecidos, foram gravadas e posteriormente transcritas. As transcrições, juntamente com os dados secundários, compuseram nossa coletânea de informações, que serviram de base para as nossas análises.

Formas e métodos de análises

A partir das entrevistas, foi possível analisar como se deu a articulação entre nutricionistas, gestores, agricultores familiares, comunidade escolar e extensionistas rurais, de modo a compreender as suas relações, tensões, negociações e cooperações, as quais conformaram as tomadas de decisões desempenhadas pelo burocrata de nível de rua.

As informações secundárias referentes à composição das compras públicas de produtos da agricultura familiar em cada município forneceram a base material para nossa análise. Esses dados foram coletados e organizados em planilhas, nas quais aplicamos uma análise longitudinal para criar gráficos e tabelas. A partir desses dados, também conduzimos comparações entre produtos convencionais e orgânicos/agroecológicos, avaliando sua variabilidade e identificando quais tipos de produtos orgânicos e/ou agroecológicos foram priorizados nas compras públicas.

Dado a diversidade de produtos adquiridos pelos municípios, que incluem desde sucos e ovos até hortaliças, e o fato de que, por vezes, o SiGPC não especifica a unidade de medida para cada produto (como quilograma, maço ou litro), optamos por compilar os dados com base em seus valores monetários, em Reais (R\$).

Os dados coletados durante a pesquisa de campo, através das entrevistas semiestruturadas e das consultas no SiGPC, foram submetidos a uma análise fundamentada na perspectiva da burocracia de nível de rua, a qual será detalhada de forma mais abrangente nas seções subsequentes deste trabalho. Conforme um dos nossos objetivos específicos estabelecidos no desenvolvimento deste estudo, delineamos um enfoque teórico e analítico para a avaliação da implementação do PNAE com base na burocracia de nível de rua.

**COMO A AGROECOLOGIA CHEGOU NA AGENDA DA ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR?**

A agricultura familiar, enquanto ampla e complexa categoria social (que abarca diferentes modos de organização e vida no campo), desempenha, historicamente, um papel socioeconômico essencial no Brasil, seja na produção de alimentos, seja na ocupação de mão de obra, seja na geração de renda no meio rural (KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2013; WANDERLEY, 2014). Embora tenha sido renegada dos processos nacionais de desenvolvimento e encare, diariamente, os impactos da não resolvida questão agrária brasileira (MALAGODI, 2017), a agricultura familiar resiste e permanece se reproduzindo socialmente, sobretudo em função de suas particularidades sociais, culturais e econômicas (ANTUNES JUNIOR et al., 2021; WANDERLEY, 2008).

Com exceção dos Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA) e de outras experiências com assistência técnica e extensão rural (Ater) e de assistência social, que tinham como beneficiários as populações do campo, foi apenas na década de 1990 que o Estado brasileiro estabeleceu políticas específicas para a agricultura familiar. Símbolo deste momento, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) passou a oferecer crédito agrícola sob condições específicas à esta categoria, iniciando uma importante trajetória de políticas para a agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Esta trajetória teve seu período de expansão durante os dois mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro de Dilma Rousseff (2011-2014), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT) (MEDINA; GOSCH; DELGROSSI, 2021). Além da construção de novos programas, como são os casos do PAA e da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), estes governos promoveram importantes reformulações e incrementos em programas já existentes, como são os exemplos do PNAE, que instituiu a compra direta da agricultura familiar, e do Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf), que é decorrente de uma antiga modalidade do Pronaf, chamada Infraestrutura (ANTUNES JUNIOR; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2021; GRISA; PORTO, 2015; SCHWARTZMAN et al., 2017).

Neste período houve uma importante aproximação entre agentes do poder público e atores da sociedade civil, entre eles acadêmicos, movimentos sociais e sindicais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), o que permitiu que novos temas passassem a ser discutidos no âmbito das políticas voltadas à agricultura familiar, por exemplo, a SAN, alimentação saudável, desenvolvimento territorial, conformação de sistemas agroalimentares locais, agroecologia e

produção orgânica (GRISA; SCHNEIDER, 2014; GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS, 2020).

Especificamente sobre os temas da agroecologia e da produção orgânica, as primeiras décadas do século XXI sediaram significativos avanços em suas discussões. Para além do que já enunciamos no capítulo introdutório da tese, lembramos que em 2003 a agricultura orgânica foi institucionalizada, mediante a Lei n. 10.831, e, em 2007, regulamentada a partir do Decreto n. 6.323, contribuindo para que o Sistema Participativo de Garantia (SPG) se expandisse nas diferentes regiões brasileiras (HIRATA; ROCHA, 2020). Ademais, os Núcleos de Estudo em Agroecologia e Produção Orgânica (NEAs), bem como os cursos de graduação e pós-graduação nesta área, angariaram espaços significativos nas universidades públicas (BORSATTO et al., 2021b).

Nesse contexto, o Brasil vivenciou um período de institucionalização da agroecologia. Isto é, aquilo que discutimos enquanto uma ciência, prática e movimento – cuja dimensão política se aflora em contexto latino-americano (ROSSET et al., 2021) – passou, no Brasil, por um processo de tradução em instrumentos de políticas públicas (NIEDERLE et al., 2022). Certamente, o país foi um dos pioneiros nesse processo e carrega consigo as virtudes e contradições.

Observamos que essa institucionalização se deu no bojo das – então recentes – políticas públicas destinadas à agricultura familiar, as quais ainda iniciavam um caminho de atendimento às demandas desta ampla e complexa categoria social. Deste modo, a partir de “encaixes” a agroecologia se tornou um elemento adicional nessas políticas e carregou, consigo, o tema da produção orgânica³ (SCHMITT et al., 2020), como são os casos do Pronaf, do PAA e do PNAE. Se, por um lado, as políticas públicas para a agricultura familiar são o *locus* ideal para a institucionalização da agroecologia, por outro lado, no Brasil isso significa uma série de desafios e complexidades. Que pese a importante contribuição da adição da agroecologia como um elemento nessas políticas, esse tema pode ser escanteado pelas pautas e demandas históricas

³Embora a produção orgânica não seja sinônimo de agroecologia, uma vez que mobilizam referenciais e conceitos distintos, nas políticas brasileiras os métodos de garantia da conformidade orgânica (por exemplo: certificação por auditoria ou por sistemas participativos) são, por vezes, utilizados como ferramentas legais para aferir se tais atividades são, ou não, agroecológicas.

da agricultura familiar, como são os casos do acesso ao crédito agrícola, mercados favoráveis e outras ações específicas.

A respeito de investimentos em políticas públicas específicas para a agroecologia no Brasil, apontamos que isso foi um processo abruptamente interrompido. Em 2012 foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), a qual deu origem ao I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e que teve vigência entre os anos de 2013 e 2015. O II Planapo, que ocorreria entre 2016 e 2019, foi desmantelado por uma sequência de mudanças governamentais e conjunturais no Brasil (NIEDERLE et al., 2022; SCHMITT et al., 2020).

Em 2016, a então presidente Dilma Rousseff (PT), sucessora de Lula da Silva, foi destituída de seu cargo através de um golpe parlamentar, dando lugar a um projeto neoliberal liderado por Michel Elias Temer. Em 2019, com a ascensão do governo autoritário e de extrema direita de Jair Messias Bolsonaro, esse projeto neoliberal se intensificou e agregou sérios movimentos de enfrentamento às instituições, por exemplo, com a desregulamentação do arcabouço legal de proteção ambiental e de garantia dos direitos dos povos originários, bem como com o desmonte ativo das políticas alimentares e de apoio à agricultura familiar (BORSATTO et al., 2022). Atualmente, com a vitória de Lula no pleito presidencial e seu retorno à presidência em janeiro de 2023, vivemos um momento de reconstrução e rearticulação das políticas de apoio à agricultura familiar, inclusive as de agroecologia e produção orgânica.

Após considerar esses pontos e partindo do pressuposto de que, mesmo em um momento delicado da história brasileira, o PNAE resistiu e manteve sua importância como estratégia para a agricultura familiar, iremos analisar, nesta seção, o processo de formulação da agenda do PNAE, ao longo da construção da Lei nº 11.947/2009, que desencadeou na ascensão dos temas da agroecologia e produção orgânica no programa. Além do mais, vamos identificar os empreendedores de política, ligados à agroecologia, que atuaram no processo de reformulação da agenda do PNAE e compreender a projeção de suas atuações na conformação dos instrumentos de políticas públicas do programa.

Um olhar a partir dos múltiplos fluxos

Fluxo Político

Quando Lula da Silva assumiu o governo federal em 2003, o Brasil passou a vivenciar um bom momento econômico (sobretudo devido ao *boom* nos preços das *commodities*), o que contribuiu para uma expansão de investimentos públicos em diversas áreas, como em saúde, educação básica e superior, em programas de distribuição de renda e de combate à fome, bem como em ações em prol do fortalecimento da agricultura familiar (CARVALHO, 2018).

O governo Lula se tratava de uma coalizão progressista, de centro-esquerda, que fortaleceu e criou uma série de canais de participação e de diálogo com a sociedade civil, que promoviam interações entre a burocracia governamental e especialistas, lideranças sindicais, movimentos sociais, entidades de classe e outros agentes, propiciando a permeabilidade na agenda governamental de temas antes suprimidos ou marginalizados. Isso foi amplamente debatido na literatura brasileira e vai para além do escopo desta tese (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Especificamente no caso da alimentação escolar, a reformulação do PNAE – que se debatia desde o início do governo, mas que se concretizou em 2009 – se deu no interior de um conjunto de reformas na educação pública brasileira. Foi um momento político favorável às reformas na educação, que teve como principal legado a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que substituiu um antigo fundo que se restringia a investimentos no ensino fundamental. Ao entrevistar um ex-burocrata de alto escalão do governo federal, constatamos que:

[antes do FUNDEB] no ensino médio se cortava tudo, não só a alimentação escolar, outros programas também, [os alunos] não tinham livros didáticos, não tinham material escolar, não tinham transporte, não tinham nada [...] algo terrível, foi aí que se começou a ter um pensamento de remodelar, pois tudo está dentro de um amplo modelo de remodelagem da educação para a criação do FUNDEB (Entrevista 1, 2022)

Havia um interesse por parte do governo federal em deixar um legado para o ensino básico brasileiro. Um legado que fosse de expansão do que antes ficava restrito ao ensino fundamental. Desta maneira, todos os programas que ficavam sob o guarda-chuva do MEC e do FNDE deveriam ter, em seu horizonte, a universalização e o aumento dos repasses

orçamentários. No caso da alimentação escolar, havia outro fator importante, que era a ausência de um arcabouço institucional que definisse, de forma clara e bem fundamentada, os objetivos do programa e os caminhos para a sua execução. O PNAE era, portanto, regido por uma Medida Provisória (MP) de 2001, a MP n. 2.178-36/2001, que pouco se aprofundava em questões específicas, como a qualidade nutricional do alimento:

A gente via que o programa de alimentação escolar era um programa regido por uma medida provisória. As medidas provisórias eram reeditadas até a 36ª edição e depois disso elas ficavam valendo *ad eternum*, até que alguém resolvesse [...] A alimentação escolar era isso e a lei era muito focada na execução dos recursos, era o seguinte ‘o governo federal repassará recursos para a alimentação escolar e esses recursos deverão ser usados para comprar alimentos e devem ser feitas as prestações de contas’ era muito focado no financeiro, ele não tinha qualquer elemento relacionado com compra, com a questão nutricional, tipo de alimento, nada disso, era uma medida provisória, usando o termo ‘alimento’ e ‘alimento’ pode ser qualquer coisa (Entrevista 1, 2022)

Diante disso, tanto o FNDE quanto a coordenação geral do PNAE iniciaram uma movimentação – a partir das estruturas internas do governo e depois se encaminhou para os canais de diálogo com a sociedade – para a reformulação do programa, que incluía desde mudanças em resoluções ainda associadas à antiga MP até a elaboração de uma legislação nova e específica:

a gente começou a discutir a questão da introdução nas resoluções do direito humano à alimentação adequada e saudável [...] e aí a gente começou a mudar a resolução na legislação anterior de fornecer alimentos saudáveis, diminuição de processados, ultraprocessados (Entrevista 8, 2022)

nós começamos a levar ao presidente Lula a necessidade de aumentar o recurso ‘olha, esse recurso não é possível, não dá...’. Aí ele aceitou o aumento dos recursos, tudo isso num crescente [...] conseguimos melhorar a fundamentação, a organização, mas faltava uma lei, não tinha uma lei da alimentação escolar. Então começamos a trabalhar essa lei da alimentação num processo de conversa com todo mundo, com todos os atores, aquela coisa de levantar e deixar que todo mundo participasse, o CONSEA, o MDA... então nós abrimos um processo de debate. E outra, com os conselhos de secretários estaduais e municipais de educação, então todo mundo participou de um debate forte, sobre o que precisaria e da necessidade de ter uma lei da alimentação escolar (Entrevista 1, 2022)

O principal palco para os debates acerca da reformulação do PNAE foi o CONSEA, um conselho recriado pelo governo Lula e que se conectava diretamente à presidência da república. O CONSEA era composto por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil, entre os quais estavam acadêmicos e lideranças de movimentos sociais e sindicais. São exemplos de participantes do CONSEA: Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Associação Brasileira de Nutrição (Asbran); Conselho Federal de Nutrição (CFN); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), entre outros:

formamos um comitê para discutir especificamente com membros do conselho e todos os ministérios envolvidos nessa discussão, MDA, MDS, MEC, saúde [...] E aí, se discutiu então que tinha que comprar da agricultura familiar, porque no comitê tinha representantes da agricultura familiar [...] a gente conseguiu montar o projeto todinho e a gente concluiu que, no mínimo 30%, os agricultores familiares tinham condições de ofertar, sim, para a alimentação escolar (Entrevista 8, 2022)

As atas das reuniões do CONSEA – que também compuseram nosso material de análise – não aprofundam no detalhamento das falas de cada um dos participantes das reuniões, mas citam os tópicos por eles abordados. Desta maneira, as atas corroboram com fatos narrados pelos entrevistados. De fato, a reformulação do PNAE foi um tema central no conselho entre os anos de 2007 e 2009, seguindo até 2010 com o acompanhamento de suas primeiras execuções.

Havia, portanto, uma combinação de fatores que favorecia, no âmbito político, a discussão de um novo arcabouço institucional para o PNAE:

Se notava que tinha um interesse claro [...] tinha um Ministério de Desenvolvimento Social que tinha interesse e um Ministério de Desenvolvimento Agrário que tinha interesse, então tudo convergia para que a lei pudesse ser aprovada (Entrevista 4, 2022).

Sobre o momento político e o papel do CONSEA no processo de reformulação do PNAE, nos relatou um entrevistado:

Como esse processo foi construído dentro do CONSEA, ele teve muita força no contexto do governo [...] PAA, PNAE e construção de cisternas para a convivência no semiárido eram temas que tinham uma atenção muito forte, eram temas recorrentes, presentes, e ao mesmo tempo havia uma abertura por parte do governo (Entrevista 3, 2022).

Os agentes do FNDE e da coordenação geral do PNAE estavam sensibilizados para a construção de um novo arcabouço institucional para a alimentação escolar e a sociedade civil, atenta ao cenário favorável, encorpou significativamente os debates, provocando e constrangendo o poder público para uma direção que contemplasse os anseios dos setores populares representados no CONSEA. O trecho a seguir, extraído de uma entrevista com representante do FBSSAN, ilustra essa junção de perspectivas do poder público e da sociedade civil:

A ideia de modificar a alimentação escolar na direção de oferecer uma alimentação mais próxima dos hábitos, do perfil de cada uma das regiões e de tornar a alimentação escolar um instrumento de promoção da agricultura de base familiar, é que se deu a junção dessas duas perspectivas, perspectivas de mudar substantivamente a composição da alimentação escolar para reduzir a presença de alimentos industrializados, e criar condições de mercado para a agricultura familiar. Você teve, então, a junção da perspectiva dos gestores da alimentação escolar com os movimentos vinculados com a agricultura familiar de modo geral, e agroecologia de maneira particular (Entrevista 2, 2022)

Porém, se no âmbito do poder executivo o cenário era positivo e de abertura ao diálogo, com a permeabilidade de discussões antes não endereçadas pelo poder público, no espectro legislativo ocorreram mais barreiras e as articulações demandaram certas estratégias, como reuniões de gabinetes, audiências públicas e campanhas de mobilização:

Embora ele [novo arcabouço institucional do PNAE] tenha sido aprovado em 2009, a discussão começou 4 anos antes, e teve todo um processo de construção, o qual não foi fácil, muito difícil, pois você sabe que os projetos de lei têm um tempo de tramitação no congresso, em alguns pontos onde ele transitava, ele desaparecia, ou seja, ele era engavetado [...] uma vez nós criamos um pequeno grupo que fomos falar com um senador do Rio de Janeiro que tinha engavetado o projeto [...] ele disse ‘olha, estou aqui como senador do RJ para defender não só o meu estado, como o meu governador também, e eu não vou aprovar um projeto que exige que 30% do recurso do governo federal tenha que comprar alimentos da agricultura familiar, o RJ não tem

produção de alimentos, sendo assim, não vou criar mecanismos que podem processar o governador do estado por não cumprir a lei' (Entrevista 4, 2022)

A reformulação do PNAE seguiu um percurso político controverso, que passou de um projeto de lei (PL) já em tramitação no Congresso Nacional para, em paralelo, a publicação de uma Medida Provisória. Ainda que desde o início do governo Lula, em 2003, já houvesse discussões acerca da necessidade de uma reforma efetiva na alimentação escolar, foi em 2007 que, objetivamente, um documento – aos moldes de um PL – passou a ser produzido no âmbito do CONSEA. Uma vez discutido e construído entre todas as representações mediadas pelo conselho, o PL 2877/2008 passou a tramitar pelo Congresso Nacional, iniciando sua trajetória pela Câmara dos Deputados, onde foi aprovado com a relatoria de Nazareno Fonteles, do PT de Piauí. Ao chegar no Senado, entretanto, sua tramitação foi significativamente barrada, em especial pelo Senador Francisco Dornelles, do PP do Rio de Janeiro:

Depois que o projeto foi formulado, ali pra 2007 e 2008 no CONSEA e ele foi pro governo federal, para a pactuação [...] tive um papel ali de estar puxando isso, e a gente começou a fazer uma série de ações para, nesse diálogo com o CONSEA e com o governo, construir e agregar apoios para o projeto de lei para que tivesse força para tramitar no Congresso Nacional [...] ajudei pela secretaria a organizar um seminário nacional em 2008, foi um seminário muito importante, porque foi onde reuniu organizações e movimentos sociais da agricultura familiar, da SAN, da agroecologia, da educação, né, para conhecer o projeto de lei e discutir ele [...] logo em seguida, uma das estratégias que a gente desenhou foi a criação de uma comissão de mobilização para a aprovação do projeto de lei do PNAE [...] e a gente começou uma estratégia mais forte de *advocacy*, de incidência, no Congresso Nacional [...] quando era necessário, junto com outras pessoas da comissão, a gente ficava com essa responsabilidade de conversar com os parlamentares, de convencer eles sobre a importância do projeto, de desenhar as estratégias de tramitação desse projeto de lei [...] quando o projeto chega no Senado, o senador Dornelles resolve sentar em cima do projeto de lei, literalmente, ele fala isso pra gente numa das visitas que nós fizemos, a gente identificou que isso vinha de uma resistência aqui do Rio de Janeiro, na época o governador do estado era o Cabral, e ele tinha muito interesse na terceirização, e onde tinha maior resistência no projeto de lei era, justamente, nessa parte do artigo que falava em vedar a terceirização (Entrevista 7, 2022).

Diante deste impasse no Senado, o governo federal decidiu publicar a MP n. 455/2008, com base no PL construído no CONSEA e que trataria das reformas no PNAE. Segundo a perspectiva de agentes ligados ao governo, a publicação de uma MP seria a alternativa mais

viável para acelerar o processo e lograr êxito nas reformas desejadas. A sociedade civil representada no CONSEA, por outro lado, compreendeu essa movimentação como um atropelo às discussões empreendidas de forma participativa e como uma medida arriscada, que colocaria em risco pontos importantes, como a garantia que as compras fossem diretamente da agricultura familiar:

Tá, mas MP precisa ser aprovada pelo congresso. Sim, mas ela tem efeito imediato, então, imagina, quando você começa a dar comida para o ensino médio, qual deputado, qual senador vai votar contra dar comida? Vai ter que explicar pro menino do ensino médio que ele vai parar de comer, porque o senador foi contra a alimentação escolar, e para as mães que têm crianças na creche. Então a nossa tática, digamos assim, deu certo, a MP foi aprovada pela Câmara e pelo Senado, e foi instituída como Lei, a 11.947 (Entrevista 1, 2022)

Quando o governo decide publicar essa MP, ele não dialoga com a gente, então foi um momento de muita tensão, ali eu participei bastante dessas negociações, desses diálogos, inclusive para poder recolocar alguns artigos que tinham saído quando eles transformaram numa MP, num trabalho muito próximo ali à Frente Parlamentar de SAN [...] então eu ficava ali nesse trabalho cotidiano com eles para identificar que emendas que poderiam ser recolocadas, aquilo que poderia ser negociado nesse processo político, por exemplo, a gente conseguiu reintroduzir o ‘compra diretamente’ [da agricultura familiar], porque tinha saído essa palavra, e ela fazia toda a diferença (Entrevista 7, 2022)

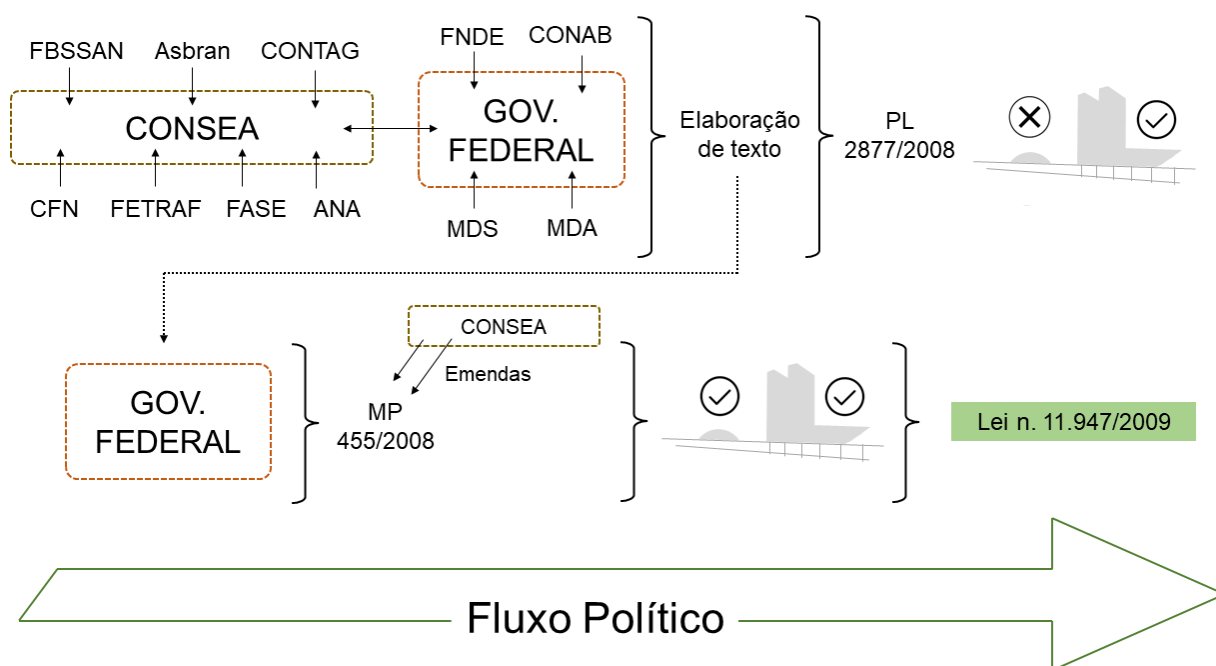
Independentemente se via PL ou MP, o teor do texto da reformulação do PNAE (fruto das discussões travadas no CONSEA) conferiu um importante destaque à inserção da agricultura familiar e à inclusão do profissional nutricionista como responsável técnico do programa. A presença ativa no CONSEA de entidades de classe, como a Asbran, CFN, CONTAG e FETRAF, que nutriam diálogos propositivos e colaborativos com outras entidades, por vezes de perfil mais acadêmico e de incidência em políticas públicas (como o FBSSAN), de extensão rural (como a FASE) e de articulação (como a ANA), foi algo bastante ilustrativo de como se deram as relações de ordem política para a escrita da reformulação do PNAE, isto é, de como se deram as articulações, as disputas e as negociações necessárias para a elaboração do texto:

De todo modo, eu acompanhei o desenrolar do debate sobre as propostas que estão configuradas na lei 11.947 [...] e posso até te adiantar alguns aspectos que nos chamavam atenção e que foram objetos de muito debate. Primeiro, um que se resume

numa única palavra: diretamente. Nós fizemos um debate bastante incisivo, no caso do Art. 14, para a compra direta da agricultura familiar [...] um segundo aspecto que nos mobilizou, e eu quero salientar isso, porque a oportunidade de ter participado desse debate também significou algo muito importante, que foi essa interação com vários campos do debate, que reúnem profissionais distintos, porque um dos aspectos mais importantes da lei foi a definição que as escolas precisam ter nutricionistas, vou te dizer que, se eu não tivesse naquele momento no CONSEA, talvez eu e demais que não somos da área de nutrição não estivéssemos tão mobilizados para essa importância (Entrevista 5, 2022)

Com base no que levantamos empiricamente, é possível afirmar que o momento em que se discutiu a reformulação do PNAE foi politicamente favorável, no qual havia uma concertação propositiva (ainda que não isenta de contradições e controvérsias) entre atores governamentais e da sociedade civil em relação aos temas de SAN e fortalecimento da agricultura familiar. Estes atores, que se mediavam via CONSEA, carregavam consigo com maior ou menor peso o tema da agroecologia e produção orgânica: “já havia no CONSEA representações do FBSSAN, mas também da ANA, e de movimentos que estavam nesse campo, digamos assim [...] no campo agroecológico” (Entrevista 5, 2022).

Graficamente, o processo político de reformulação do PNAE pode ser representado pela Figura 7. O CONSEA, em diálogo constante e direto com o governo federal, liderou o desenvolvimento do novo arcabouço institucional do PNAE. Em 2008, o texto resultante desse esforço iniciou sua tramitação no Congresso Nacional na forma de um PL. O projeto obteve sucesso na Câmara dos Deputados, mas enfrentou resistência no Senado. Simultaneamente, também em 2008, o governo federal emitiu uma MP, baseada no mesmo texto, embora com alterações em alguns de seus artigos, com o objetivo de acelerar o processo legislativo e constranger os parlamentares para sua aprovação. Nesse contexto dinâmico, agentes do CONSEA tiveram que agir e se articular para reintroduzir elementos importantes (que haviam sido discutidos no conselho) no texto da MP. Em 2009, a medida foi votada e aprovada, resultando na promulgação da Lei n. 11.947/2009.

Figura 7. Fluxo político na reformulação do PNAE

Fonte: Elaboração própria (2023)

Fluxo dos Problemas

O primeiro grande problema identificado, que seria abordado tanto pelas autoridades governamentais quanto pela sociedade civil representada pelo CONSEA, era a necessidade de um novo arcabouço institucional para o PNAE. Esse arcabouço deveria assegurar a universalidade do acesso à alimentação escolar, que fosse nutricionalmente adequada, saudável, variada e alinhada com os hábitos alimentares dos alunos da educação básica, assim como com ênfase em compras locais. Exceto por situações específicas em que alguns municípios já ofereciam alimentos frescos e provenientes da localidade como parte da alimentação escolar, essa abordagem não era sistematicamente institucionalizada em todo o país. Até a reformulação do PNAE em 2009, as refeições escolares eram caracterizadas por um padrão uniforme e consistiam principalmente de produtos industrializados adquiridos por licitações de grandes fornecedores. Além disso, a questão da alimentação e da luta contra a fome era uma das principais prioridades do governo Lula e, indiscutivelmente, foi a sua principal bandeira desde a época de sua campanha para a presidência, que viria a ser seu primeiro mandato.

Sobre esse problema central na alimentação escolar, nos relataram que “o programa não tinha qualquer tipo de organização, se podia usar o recurso seja com um pedaço de pão ou com

mortadela [...] não tinha acompanhamento nutricional” (Entrevista 1, 2022), e que o PNAE “sempre foi um espaço de disputa da indústria [alimentícia]” (Entrevista 7, 2022).

Foi, também, um período em que a categoria social da agricultura familiar teve reconhecida a sua importância socioeconômica, assim como teve destacada a sua demanda histórica por políticas públicas específicas. Nesse sentido, além do governo federal ser sensível a essa categoria (mantendo diálogo com as suas representações e ouvindo as reivindicações de movimentos sociais e sindicais ligados ao setor), foi um período em que a academia brasileira produziu importantes estudos acerca de seu papel no país. Havia, portanto, um entendimento de que a agricultura familiar brasileira era uma categoria credora de políticas públicas e amplamente capaz de atender as demandas internas por alimentos: “Quando se criou essa ideia de compra direta da agricultura familiar, [isso] se mostrou possível e importante para criar mercados para a agricultura familiar, e talvez um dos maiores mercados é justamente a alimentação escolar” (Entrevista 2, 2022).

As entrevistas nos sugerem que, primeiro, as discussões se iniciaram fundamentadas na garantia da SAN e na necessidade de uma reformulação do programa que o orientasse para a oferta de refeições saudáveis e localmente adequadas, e, em um segundo momento, elas passaram a pautar de maneira mais incisiva a inclusão das compras diretas da agricultura familiar, ainda que esse segundo debate tenha angariado dimensões expressivas e conquistado considerável protagonismo nos rumos da reformulação do PNAE:

inicialmente, se a gente vai ver na formulação do projeto de lei, não tinha tanto peso ainda das organizações e movimentos da agricultura familiar [...] na medida que a gente faz aquele grande evento, aquele seminário em 2008, vem vários movimentos sociais, alguns inclusive já participando do CONSEA, e estavam inseridos nisso, a gente começa a ter uma mobilização muito forte (Entrevista 7, 2022)

Concretamente, eram dois grandes problemas que estavam sendo mirados no âmbito do PNAE: i) Garantir a SAN, em diálogo com o direito humano à alimentação adequada, com refeições saudáveis e localmente adequadas; e ii) Fortalecer a agricultura familiar, mediante sua inserção em mercados favoráveis como as compras públicas. Dois problemas que, obviamente, dialogavam entre si e que, com o tempo, passaram a ser interpretados como correlacionados:

Especialmente esse argumento do papel da política pública, das compras públicas, em promover o fortalecimento da agricultura familiar como estratégia da SAN, e nisso

eu coloco a importância do CONSEA muito grande, pois o CONSEA, na medida em que ele vai se fortalecendo ali desde 2004, ao longo das gestões, e lá a gente vai ter representantes da agricultura familiar, da economia solidária, da SAN, enfim, é bem amplo, foi permitido colar essa ideia de que para garantir SAN é fundamental fortalecer a agricultura familiar, então qualquer política pública, ainda mais uma com essa característica, pra ela cumprir esse papel de SAN ela precisa fortalecer a agricultura familiar (Entrevista 7, 2022)

Considerando que quando há a somatória do fluxo político com o fluxo de problemas um determinado tema se assenta na agenda governamental, podemos afirmar que no momento em questão a transformação do programa (a fim de redirecioná-lo para a garantia da SAN em diálogo com o direito humano à alimentação adequada e ao fortalecimento da agricultura familiar) estava efetivamente em pauta no governo, independentemente se a reformulação do PNAE viria a se concretizar.

Tangente aos temas da SAN e da agricultura familiar, perpassava a questão da agroecologia e da produção orgânica. Havia, com maior ou menor peso, entre as organizações e agentes que discutiam a alimentação escolar no Brasil, um entendimento de que a produção convencional de alimentos (calcada no uso de insumos agroquímicos) era um fator limitante para o alcance de uma alimentação plenamente saudável, bem como um fator que restringia a autonomia dos agricultores familiares, de modo que isso os faziam dependentes de pacotes tecnológicos ditados pelas corporações agroindustriais.

O modo como a agroecologia tangenciava o tema da SAN e como foi sendo, paulatinamente, incorporada por organizações ligadas à agricultura familiar pode ser visualizado nas seguintes passagens, extraídas de entrevistas:

A ANA sempre esteve muito ligada ao Fórum [FBSSAN], isso que é uma coisa muito interessante, no Brasil, toda vez ‘gente, eu não consigo falar da política de agroecologia, sem falar da política de segurança alimentar’. Eu estava no CONSEA em nome do Fórum, mas os meus colegas lá em nome da ANA, que eram do mesmo grupo (Entrevista 5, 2022)

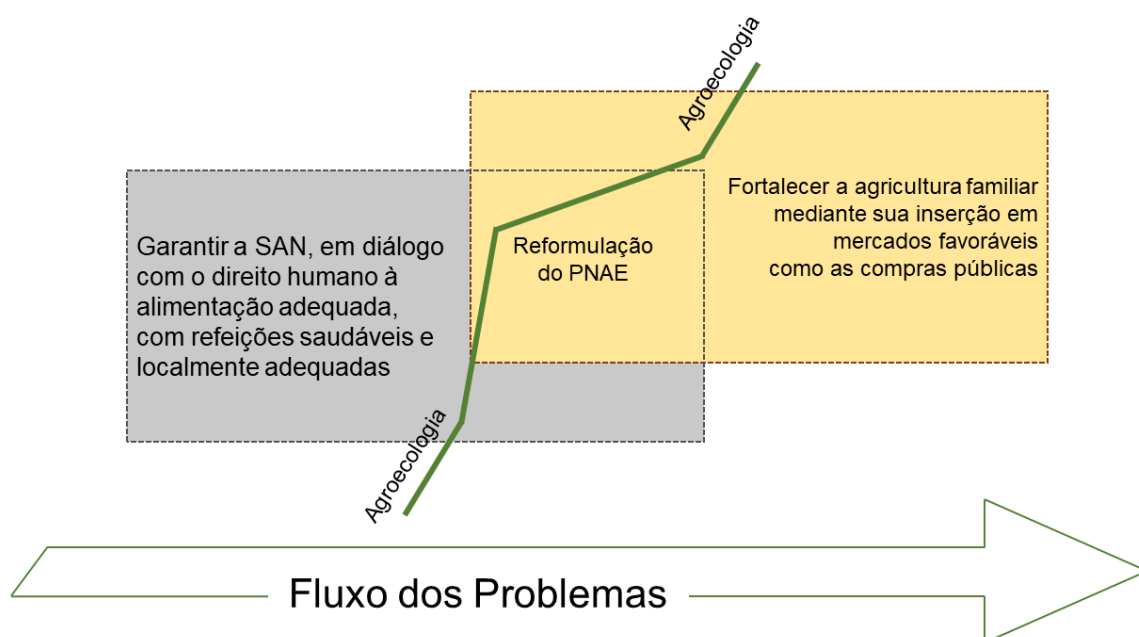
Impulsionados pela ANA, você vai ter gradativamente a incorporação da agroecologia na agenda de várias organizações, não que as organizações da agricultura familiar desde logo tivessem aderido à agroecologia, não, isso foi uma construção, agora, é claro que o requisito da produção agroecológica também têm exigências, a própria transição agroecológica, então é uma outra problemática, não outra, a mesma, mas o

outro lado dela, mas pra dizer que a introdução da agroecologia na agenda governamental foi principalmente obra da ANA, apoiada pelo CONSEA e pelo FBSSAN, e que foi gradativamente ganhando a adesão de organizações da agricultura familiar, mas foi um processo de fato (Entrevista 2, 2022)

Sobre o diferente peso que a agroecologia expressava nas organizações, nos disse um interlocutor ligado ao movimento sindical da agricultura familiar: “essa pauta da agroecologia existia [...] ela existia nos ideais de pauta da CONTAG, só que a CONTAG não tinha como ser muito assertiva” (Entrevista 6, 2022). Segundo esse entrevistado, a maior parte dos agricultores familiares organizados pela confederação sindical havia sofrido com os fenômenos da Revolução Verde e produzia de modo convencional, e esta maior parte não podia ser desconsiderada do mercado que se formava via programa de alimentação escolar.

Em outras palavras, os grandes e centrais problemas da garantia da SAN dos estudantes brasileiros do ensino público básico, bem como da demanda histórica por políticas públicas por parte da agricultura familiar, abriram um relativo caminho para que o problema da agroecologia fosse enxergado, ainda que os membros do CONSEA apresentassem diferentes perspectivas quanto a este tema e conferissem a ele diferentes tamanhos em suas agendas de reivindicações. Por fim, a Figura 8 representa graficamente o fluxo dos problemas no processo de reformulação do PNAE, evidenciando o fato da agroecologia tangenciar os grandes problemas identificados.

Figura 8. Fluxo dos problemas na reformulação do PNAE



Fonte: Elaboração própria (2023)

Fluxo de Soluções

Sob um momento político favorável e a partir da identificação de problemas, os agentes envolvidos nas discussões acerca da reformulação do PNAE passaram a trabalhar, sobretudo nos espaços proporcionados pelo CONSEA, na proposição de soluções e na construção de instrumentos de políticas públicas. Podemos apontar que nesse fluxo – o de soluções – os atores precisaram igualmente se desprender de energia e capacidade de articulação, uma vez que se tratava de um momento em que os rumos do programa seriam traçados (institucionalmente) e, portanto, quando as ideias defendidas por cada representação entrariam em confronto.

Sucintamente, para o problema relacionado à garantia da SAN, em diálogo com o direito humano à alimentação adequada, com refeições saudáveis e localmente adequadas, as soluções acordadas foram: estabelecer o PNAE como uma ferramenta estatal de garantia do direito humano à alimentação adequada; universalizar os serviços para todos os estágios do ensino público básico; estabelecer que cada ente federativo subnacional, ao executar o programa, deve ter um profissional nutricionista como responsável técnico, assim como um quadro de profissionais auxiliares compatíveis com a quantidade de alunos atendidos; os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados de acordo com os hábitos e culturas alimentares locais, além de serem com alimentos produzidos localmente; e estabelecer uma série de restrições para alimentos com altos teores de açúcares, gordura e sódio.

No que tange ao problema de fortalecimento da agricultura familiar, mediante sua inserção em mercados favoráveis como as compras públicas, foram definidas as seguintes soluções: incluir a compra direta da produção da agricultura familiar local como uma das diretrizes do programa; incluir a recomendação de preferência da compra direta de comunidades indígenas e quilombolas, assim como de assentamentos da reforma agrária; estabelecer a obrigatoriedade de que, ao menos, 30% do recurso federal destinado aos entes federativos subnacionais (para a execução da alimentação escolar) devem ser destinados às compras diretas da agricultura familiar; e estabelecer processos mais simplificados de compras públicas (no caso, a substituição de licitações por chamamentos públicos), na direção de ajustá-los às realidades organizacionais dos agricultores familiares.

Tais soluções foram, em grande medida, inspiradas em um outro programa de compras públicas da agricultura familiar no Brasil, o já citado PAA. Nesse sentido, os instrumentos do PAA vinham se mostrando eficientes e adequados, ao ponto de subsidiar o presente fluxo:

Eu entendo que o PAA criou ali o caminho para se mostrar que, sim, era possível a agricultura familiar fornecer alimentos de qualidade, frescos, que essa renda que vem dos mercados institucionais ela pode ser uma renda de grande relevância para o fortalecimento da agricultura familiar (Entrevista 7, 2022)

Ao que versa sobre o problema da agroecologia, as soluções definidas foram: elencar a promoção do desenvolvimento sustentável como uma das diretrizes do programa; incluir uma orientação de sempre que possível adquirir produtos orgânicos e/ou agroecológicos produzidos pela agricultura familiar local; e oferecer um sobrepreço de até 30% nos produtos que fossem de origem ecológica ou orgânica.

Como já indicamos quando abordamos o fluxo político, desde o princípio do processo de reformulação do PNAE buscou-se estabelecer um novo arcabouço institucional para o programa, especificamente na forma de uma legislação e em resoluções correspondentes. Dessa maneira, a dinâmica de institucionalização das soluções (desenhadas para os problemas identificados) se deu, primeiramente, na construção de um projeto de lei que, depois, passaria aos moldes de uma medida provisória. Ao passo que a MP tramitava no congresso, os agentes governamentais e da sociedade civil articulados pelo CONSEA seguiram trabalhando na definição do que seria a primeira resolução do programa reformulado. O mesmo ritmo intenso de debates e negociações travado na construção do texto base do PL e da MP seguiu para a definição da resolução, de tal maneira que apenas um mês após a aprovação da Lei n. 11.947/2009, a Resolução n. 38 foi publicada pelo FNDE: “tanto que quando a MP foi aprovada, em junho de 2009, imediatamente a resolução também foi publicada, porque ela foi sendo construída ali em conjunto” (Entrevista 7, 2022).

Na medida em que a resolução define com mais detalhes o que a legislação determina a ser feito, a sua construção ganha importante destaque no fluxo de soluções. Foi através da resolução, por exemplo, que melhor se trabalhou na definição das compras diretas da agricultura familiar via chamadas públicas:

Então aí foi baixada a medida provisória em 2008 sobre a lei. E aí nós ficamos neste período de seis meses fazendo duas coisas. Uma é trabalhando muito nos bastidores com o CONSEA, com a gente, muito com as entidades que compõem o CONSEA no Parlamento. Então era uma frente de trabalho para convencer o Parlamento e ali foi formada uma comissão mista entre Senado e Câmara para votar essa lei. E o outro era que a gente se juntou para dizer o seguinte, bom, na lei está escrito que a gente vai permitir aos gestores comprarem diretamente sem a licitação pública. E aí, como é

que vai se dar isso? Então, juntamos com os representantes dos agricultores mais cinco ministérios para criar a chamada pública, que resultou no nome chamada pública, que é o passo a passo da compra da agricultura familiar (Entrevista 8, 2022)

A inclusão, ou não, de certos pontos e instrumentos na resolução foi, inclusive, utilizada como uma espécie de moeda de negociação entre os agentes que atuavam na reformulação do PNAE. Quer dizer, se um determinado ponto fosse considerado deveras complicado em ser aprovado num texto de lei (o qual, necessariamente, deve tramitar pelo Congresso Nacional), ele poderia ser inserido apenas no texto da resolução, o qual parte de agências internas do poder executivo e não tramita pelo parlamento. Nas questões relacionadas à agroecologia, isso ficou bastante evidente, como demonstra a passagem a seguir:

Porque assim, se a gente conseguir passar a legislação de comprar da agricultura familiar, esse tópico [da agroecologia] a gente coloca na resolução do FNDE. Ela não passa nem por Congresso Nacional, não passa pela presidência, não passa pelo Ministério da Economia, não passa pelo Ministério da Educação. Passa por dentro do FNDE. Então era uma estratégia política, na realidade. Então a gente não discutia muito profundamente, porque estrategicamente não era interessante discutir isso naquele momento. O interessante é que a gente conseguisse aprovar [...] Porque na hora que a gente colocasse agroecológico, orgânico, aí que não ia passar nada mesmo. Quer dizer que não tinha a menor condição de ser efetivada essa proposta. Então a gente evitou discutir sobre isso. Tanto é que a gente assegurou na resolução, mas não na lei. Porque isso foi uma discussão estratégica [...] e que a gente assegurasse que se a lei fosse aprovada, a gente tivesse um dispositivo específico sobre a orgânica e agroecologia, aí eles abriram mão da discussão na lei. Mas que desde que constasse na resolução. E consta até hoje (Entrevista 8, 2022)

Ainda que a agroecologia, nos fluxos político e de problemas, versasse positivamente com ambos os setores – a SAN e agricultura familiar –, de modo que era um tema presente tanto em entidades ligadas à classe de nutricionistas, quanto de agricultores (por mais que com diferentes pesos), no fluxo de soluções a sua receptividade se mostrou diferente. Os possíveis instrumentos associados à promoção da agroecologia, a serem inseridos no escopo do PNAE, eram vistos com mais ressalvas pelas organizações da agricultura familiar do que, propriamente, pelas organizações da frente de SAN.

Uma das organizações sindicais, por exemplo, ponderava que a expressiva maioria dos agricultores não produziam com conformidade orgânica, tampouco estavam em transição

agroecológica, de modo que presença de instrumentos relacionados à agroecologia poderia barrar certos avanços para a categoria como um todo:

São 50 anos de história, se for ver, pegando ali uma boa parte da chamada Revolução Verde, né, que atingiu todo mundo, especialmente os locais de agricultura já consolidados no país, em que, de certa forma, se formos ver em números de sindicatos, são mais numerosos, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná [...] e a representação sindical é feita com base em municípios, por mais que a relação da CONTAG seja com os estados, aí nesse caso o nordeste, onde, se a gente for ver, essa parte da revolução verde chegou mais tardiamente e onde eu particularmente percebo que a pauta da agroecologia é mais forte, tem 9 estados, 1/3, mas em termos de representação de sindicatos, quem mandava ali era Bahia [...] então assim, apesar de ser uma pauta, e estar em busca de procurar promover e solicitar políticas públicas de apoio à agroecologia [...] não dava pra ser refém só dessa pauta. De certa forma reconhecia que o crédito agrícola é um crédito tradicional, até hoje [...] mas não dava para abrir mão do crédito tradicional que existia e continua existindo até hoje (Entrevista 6, 2022)

Ademais, o sobrepreço a ser ofertado nos produtos orgânicos ou de base agroecológica implicaria diretamente nos recursos disponíveis para as compras diretas da agricultura familiar:

O que de fato que eu acho que é um grande limite, ou que era a preocupação, era a questão do referencial de preços, isso sim, porque na medida que, dependendo do produto, amplia o preço por unidade, significa que, e como o recurso sempre foi aquém das necessidades, ou aquém de preparar uma alimentação saudável, adequada e nutricionalmente adequada, isso era sempre uma limitação, e muitos municípios, infelizmente, e independentemente de decisões políticas, não têm até hoje capacidade efetiva de aportar contrapartidas daquilo que recebe do governo federal, do FNDE (Entrevista 3, 2022)

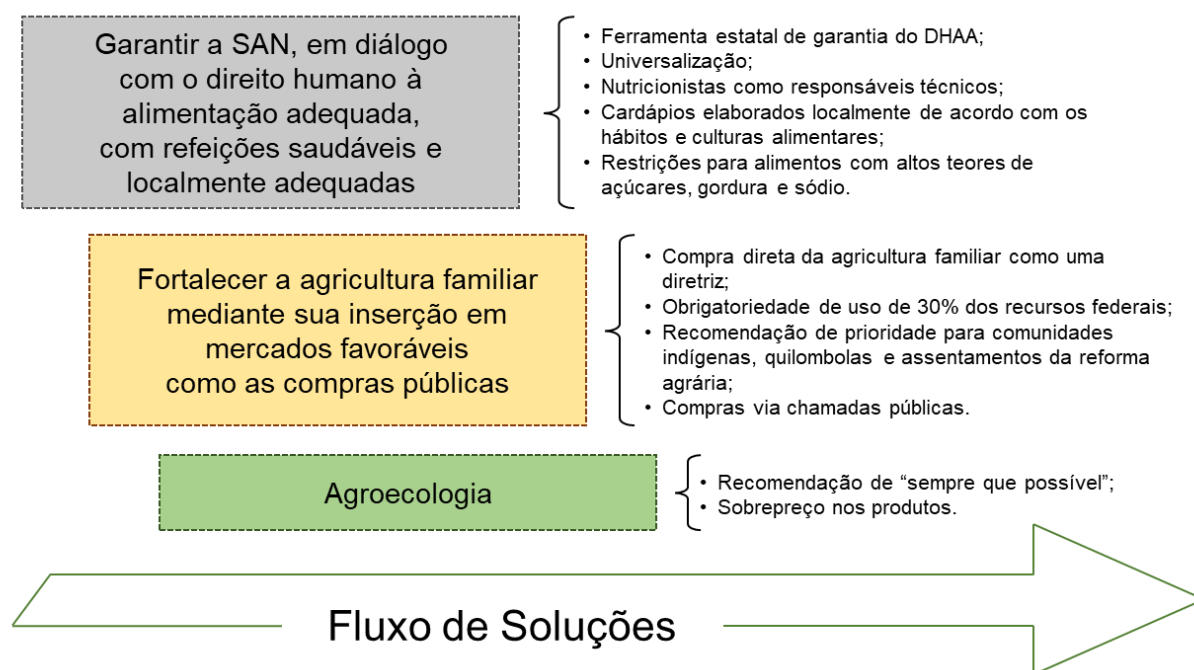
Havia, também, uma preocupação de que se houvesse instrumentos mais incisivos para a inserção de alimentos orgânicos ou agroecológicos, uma expressiva parcela dos municípios não conseguiria atendê-los, o que poderia significar um revés aos avanços conquistados pela reformulação do programa, podendo de certa forma reconfigurar um dos interesses propulsores da reformulação, que eram as compras locais:

O que eu observava, nos companheiros nossos, dentro do CONSEA, era uma coisa que em determinados momentos até eu ponderei. É preciso bastante cuidado quando você irá por alguma coisa numa lei, e estou falando de uma lei que foi aprovada 13

anos atrás, onde a quantidade de pessoas que produziam de forma agroecológica era muito pequena, e o programa tem uma cobertura universal, você não pode criar uma lei para penalizar as pessoas, que elas não podem ser penalizadas [...] Eu tenho uma impressão de que se queria muito mais, bem mais, de que queria se estabelecer um percentual e se queria, todos pensavam em uma exigência mais formal em relação à agroecologia, mas isso aí era muito difícil da gente conseguir colocar, e eu tenho a impressão de que, quem foi contra, não é bem contra, quem ponderou mais, se ponderou mais com essa preocupação de alguns municípios não conseguirem atender [...] outra coisa, o que se pretendia era beneficiar o agricultor local, para você fortalecer o circuito curto de produção e comercialização (Entrevista 5, 2022)

Na Figura 9, a seguir, são listadas as soluções discutidas para cada problema identificado no âmbito da reformulação do PNAE. Neste momento, quando há a somatória dos fluxos político, de problemas e de soluções, a reformulação do PNAE entra efetivamente na agenda decisória, que é quando cabem aos tomadores de decisões (neste caso, o poder executivo com a validação do poder legislativo) definirem a sua concretização, ou não.

Figura 9. Fluxo de soluções na reformulação do PNAE



Fonte: Elaboração própria (2023) com base na Lei n. 11.947/2009 e na Resolução n. 38 do FNDE

Abre-se uma janela (ou fresta) para a agroecologia

A partir da confluência dos três fluxos citados anteriormente, uma janela de oportunidade se abriu. Ou seja, em um momento político favorável, no qual havia a identificação de problemas, bem como havia a proposição de soluções, a reformulação do PNAE passou a ficar na iminência de se concretizar. A partir desse momento, coube a atuação dos empreendedores de políticas para que isso avançasse conforme o esperado.

Nossas entrevistas, bem como as consultas nas atas das reuniões do CONSEA, permitiram identificar os principais empreendedores da reformulação do PNAE, além de quais problemas a estes eram mais caros. Uma vez que o PNAE se encaminhou para ser uma política intersetorial e com múltiplos objetivos, os seus empreendedores atuavam em diferentes frentes. No Quadro 6, a seguir, nomeamos tais empreendedores e suas frentes de trabalho.

Quadro 6. Empreendedores de políticas na reformulação do PNAE

Empreendedores de política	Frentes de atuação
Conselho Federal de Nutrição (CFN); Associação Brasileira de Nutricionistas (Asbran); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Coordenadoria do PNAE; Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).	Garantir a SAN, em diálogo com o direito humano à alimentação adequada, com refeições saudáveis e localmente adequadas.
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF);	Fortalecer a agricultura familiar, mediante sua inserção em mercados favoráveis como as compras públicas.

Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA);

Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB);

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN);

Coordenadoria do PNAE;

Articulação Nacional de Agroecologia (ANA);

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

Articulação Nacional de Agroecologia (ANA);

Inserção da agroecologia e produção orgânica.

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN);

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

Fonte: Elaboração própria (2022)

Nas entrevistas, ficou evidente que os problemas que cada empreendedor – ou conjunto de empreendedores – defendia tinham pesos diferentes no processo de reformulação da alimentação escolar. Evidenciado pelo Quadro 6, as frentes de trabalho de SAN e da agricultura familiar possuíam um apelo maior e mobilizavam arranjos de empreendedores maiores. A inserção dessas duas frentes no PNAE – ou seja, a universalização dos serviços de alimentação escolar para todas as etapas de ensino básico, a adoção de uma alimentação adequada, saudável e localmente situada, com a presença de profissionais nutricionistas e comprando diretamente de agricultores familiares – já representava mudanças profundas na estrutura normativa e institucional do PNAE. Tais mudanças enfrentavam diretamente os interesses de indústrias alimentícias e de setores beneficiados pelas compras centralizadas, como são os casos das grandes redes de comercialização de alimentos.

Sobre essa reorientação na lógica do programa, nos relatou um entrevistado: “a indústria não queria isso, porque era um naco que ela tomava conta, e isso ia para os agricultores familiares [...] muitos foram ao Tribunal de contas” (Entrevista 1, 2022). Nessa conjuntura, a inserção do tema da agroecologia e produção orgânica era vista como algo que seria muito de vanguarda e que poderia atravancar a reformulação do programa, que caminhava para a resolução de problemas importantes e históricos. Nesse sentido, nos disse um entrevistado: “não se pode perder de vista e estreitar o seu olhar na preocupação exclusiva com a agroecologia, para não perder o sentido geral da transformação do programa, ainda que essa ênfase [na agroecologia] seja muito relevante” (Entrevista 2, 2022).

Ainda segundo este mesmo interlocutor, a reformulação do PNAE deveria caminhar em direção aos dois grandes problemas identificados, de modo que outras questões, como a agroecologia, deveriam ser encaradas como algo que “vem depois” (Entrevista 2, 2022):

As alterações no PNAE obedeceram a determinantes mais gerais, que não eram exclusivamente a agroecologia, tinha que ver com uma concepção de direito a uma alimentação saudável nas escolas, uma concepção sobre o papel da alimentação escolar junto às famílias pobres num país muito desigual como o país, e na ideia de mudar a qualidade da alimentação (Entrevista 2, 2022)

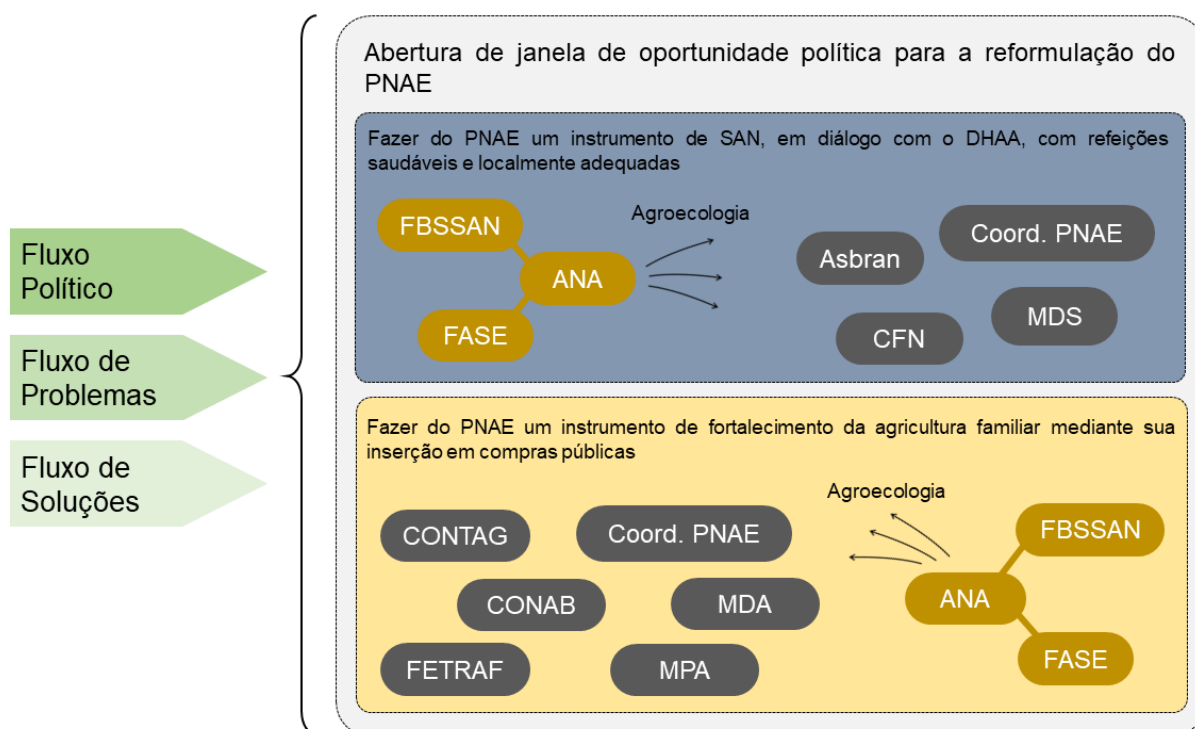
Considerando o peso relativamente menor dado ao problema da agroecologia, a sua inserção no programa, por meio de instrumentos e dispositivos específicos, demandou uma atuação estratégica de seus empreendedores. Embora em menor número (quando comparados aos das outras frentes), os empreendedores da agroecologia eram bem articulados e apresentavam boa capacidade de negociação. Eram agentes que também estavam inseridos nas outras frentes, de modo que faziam disso uma oportunidade de agregar ou encaixar a pauta da agroecologia em tais frentes:

Quando a gente convive principalmente com o pessoal dessa área [agroecologia], você nota que há muito mais força, e as discussões são muito fortes, o pessoal é muito mais engajado e briga muito mais, no bom sentido, da agroecologia do que o pessoal da agricultura familiar [...] o pessoal da agroecologia tem muita competência, eles tinham uma argumentação muito forte, até por que a gente [da nutrição] também tinha uma discussão, nesse mesmo período, sobre a questão do uso do agrotóxico e fica muito difícil de você não defender uma proposta de um grupo de pessoas ou uma entidade que são contra o uso indiscriminado de agrotóxicos (Entrevista 4, 2022).

Um ponto pacífico entre os entrevistados, foi que a inserção do tema da agroecologia se deu sobretudo à atuação da ANA (ver Figura 10), cujos membros dialogavam fortemente com outras entidades e, inclusive, também as compuseram em outras oportunidades. Muitos dos atuantes da ANA fizeram ou faziam parte do corpo do FBSSAN e da FASE, por exemplo. Havia, em especial, uma representante da ANA que percorreu todo o caminho político de aprovação da reformulação do PNAE (rever Figura 7), participando ativamente desde das reuniões do CONSEA, até das reuniões de gabinetes e audiências públicas relacionadas ao processo de tramitação no Congresso Nacional. Este mesmo agente compunha o Grupo Consultivo do programa e foi uma peça chave nos diferentes momentos de articulação e formulação do texto do novo PNAE:

O movimento agroecológico foi muito forte desde o início nesse processo de mobilização, muito a partir dali da Articulação Nacional de Agroecologia, ANA, então como a gente tinha um grupo de trabalho, que não existe mais, mas existia um grupo de trabalho de soberania e segurança alimentar e nutricional, que algumas pessoas inclusive eram desse grupo do Fórum [...] então a ANA teve um papel importante na mobilização de aprovação da lei. Ali eu fazia parte da comissão, depois, no processo de regulamentação (Entrevista 7, 2022)

Figura 10. Abertura de janela e o papel da ANA na inserção da agroecologia



Fonte: Elaboração própria (2022)

A ANA teve, portanto, um papel importante tanto para a concretização da reformulação do PNAE como um todo (pois, obviamente, a interessava um programa que garantisse a SAN e fortalecesse a agricultura familiar) quanto para a inserção de instrumentos relacionados à agroecologia, ainda que estes apresentassem pesos menores quando comparados aos instrumentos dos dois grandes problemas identificados:

“Eu diria, assim, a gente caminhou pouco em relação à agroecologia na alimentação escolar no ponto de vista de normativas, não só de normativas, mas de como viabilizar isso, por que? está lá, isso foi bem difícil na negociação, de colocar a agroecologia como um dos critérios, pois se a gente lembrar, nem toda agricultura familiar é agroecológica, a gente vai ter as disputas que vão estar colocadas, ao mesmo tempo se tinha essa visão de poder restringir o mercado, então tudo isso estava ali nessa discussão” (Entrevista 7, 2022)

O lugar da agroecologia na agenda e sua projeção em instrumentos do PNAE

Ao olharmos para os instrumentos que foram efetivamente institucionalizados na reformulação do PNAE – tanto na legislação, quanto em sua primeira resolução (BRASIL, 2009a, 2009b), é possível afirmar que esse peso relativamente menor da agroecologia se projetou em dispositivos menos expressivos e pouco taxativos, quando comparados aos instrumentos referentes aos outros problemas.

A questão da SAN e da alimentação adequada é amparada por instrumentos como: restrições e vetos a determinados tipos de alimentos; atribuição de profissionais específicos para a elaboração de cardápios e listas de compras, os quais devem ser calcados na cultura local e em alimentos básicos; e a determinação de que a alimentação escolar é um direito de todos os estudantes. Por sua vez, a questão da agricultura familiar é atendida por instrumentos que obrigam a compra direta (ao menos 30% do valor federal repassado) e que determinam processos mais simplificados de compras públicas. Já a questão da agroecologia se restringe a passagens na lei e em sua resolução que apenas sugerem, quando possível, a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Ou seja, não são instrumentos compulsórios.

Ainda que os instrumentos relacionados à agroecologia tenham se ajustado ao longo do tempo, mediante a publicação de novas resoluções, eles permaneceram pouco incisivos no funcionamento do programa, sobretudo no que compete ao estímulo à ampliação da aquisição de gêneros oriundos de sistemas alimentares de base agroecológica. Após a primeira resolução publicada após a reformulação do PNAE, que foi a Resolução n. 38 de 2009 (BRASIL, 2009b),

o FNDE editou a Resolução n. 23 de 2013 (BRASIL, 2013), que adicionou os seguintes pontos: i) a aquisição de alimentos orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade passa a ser considerada como uma ação de educação alimentar e nutricional; ii) entre os critérios de seleção nas chamadas públicas, os projetos que ofertarem alimentos orgânicos e agroecológicos devem ser os terceiros na lista de prioridade; e iii) foi definido o sobrepreço de até 30% desses produtos, quando comparados com os convencionais.

A Resolução n. 4 de 2015 (BRASIL, 2015) mantém os grupos ofertantes de orgânicos e agroecológicos na terceira colocação de prioritários nas chamadas públicas, mas avança ao melhor definir o processo de cotação do preço destes produtos. A resolução define uma planilha base para a coleta de preços em mercados fornecedores de orgânicos e agroecológicos (no mínimo três fontes), mas orienta que na impossibilidade de aferir o valor médio, os preços podem ser acrescidos em até 30% quando comparados aos produtos convencionais. A Resolução n. 6 de 2020 e a Resolução n. 21 de 2021 (BRASIL, 2020b, 2021) pouco agregam novidades relacionadas à agroecologia e alteram questões relacionadas aos alimentos restritos no cardápio e ampliam o limite individual de venda do agricultor familiar, que passou a ser de R\$40.000,00.

O processo de formulação de agenda em políticas públicas intersetoriais e com múltiplos objetivos – como é o caso do PNAE – demonstra ser mais complexo, na medida em que elas mobilizam um conjunto maior de problemas a ser solucionado sob um mesmo escopo institucional. Esses problemas – embora possam compartilhar de um mesmo ambiente político que os favorecem ou que os deixem em evidência – podem apresentar pesos ou apelos distintos, que podem se refletir em instrumentos e dispositivos desproporcionais dentro de uma mesma política pública. Deste modo, os resultados a serem alcançados por essas políticas tendem a ser igualmente desproporcionais entre os seus objetivos pretendidos. Isso se evidencia no caso do PNAE, em que o problema da agroecologia, frente aos problemas da SAN e da agricultura familiar, possuía um peso menor, resultando em instrumentos menos expressivos e não compulsórios.

**PENSANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE A PARTIR DA BUROCRACIA DE
NÍVEL DE RUA**

Como já adiantamos na seção introdutória, entendemos que há uma lacuna na vasta literatura já produzida acerca do PNAE, no que diz respeito às análises que expliquem os fenômenos ocorridos na sua implementação, como a variação que ocorre entre as diferentes localidades nas compras públicas da agricultura familiar e no cumprimento das atribuições das profissionais nutricionistas responsáveis pelo programa. Argumentamos que a perspectiva da burocracia de nível de rua pode nos oferecer um novo horizonte analítico, preenchendo esta lacuna de maneira satisfatória.

Portanto, nesta seção, discutimos a potencialidade da abordagem da burocracia de nível de rua enquanto referencial analítico para a implementação do PNAE. Para tal, primeiro apresentaremos o desenho operacional do PNAE, seguindo para a especificação dos seus agentes de linha de frente, notadamente as nutricionistas, merendeiras e extensionistas rurais. De maneira particular, discutimos a centralidade das nutricionistas como agentes-chave em nível de rua, especialmente no que se refere à elaboração dos cardápios e à realização das compras públicas da agricultura familiar. Ao finalizarmos a seção, delineamos as possibilidades de utilização desta abordagem em análises do PNAE, propondo um esquema analítico.

Desenho operacional do PNAE

O funcionamento do PNAE pode ser definido da seguinte maneira: a União, por intermédio do FNDE – que está alocado no Ministério da Educação –, estabelece as regras, normas, resoluções e procedimentos de operação do programa (isto é, as instituições que regem a sua execução), e faz os repasses orçamentários aos estados, municípios e distrito federal; os repasses federais, no entanto, têm um caráter complementar (ou seja, eles se somam aos investimentos feitos pelos entes subnacionais na alimentação escolar) e são calculados a partir de parâmetros específicos (ver Quadro 7); por se tratar de um programa descentralizado, são as secretarias de educação dos estados, municípios e distrito federal – também identificadas por Entidades Executoras (EEx.) – que fazem a gestão do PNAE; nas EEx. estão alocados os profissionais da nutrição, os quais são responsáveis, entre outras atribuições, pela elaboração dos cardápios, pelas listas de compras, bem como pelo acompanhamento dos processos de compras públicas (sejam as licitações, sejam as chamadas públicas); uma vez concluída as compras dos alimentos (inclusos os provenientes da agricultura familiar), estes são entregues e armazenados ou em um ponto centralizado ou diretamente nas escolas; a depender da estrutura e dinâmica dos municípios, a produção das refeições ocorre ou numa cozinha central, ou em cozinhas das próprias escolas; por fim, as refeições são servidas no próprio ambiente escolar.

Quadro 7. Valor de repasse do FNDE às EEx., por dia letivo, conforme especificidades dos alunos

Art. 47 O FNDE transferirá recursos financeiros de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei nº 11.947/2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, processando-se da seguinte forma:

I - Montante de recursos financeiros destinados a cada EEx., para atender aos alunos definidos no art. 6º desta Resolução, será o resultado da soma dos valores a serem repassados para cada aluno atendido e será calculado utilizando-se a seguinte fórmula:

$VT = A \times D \times C$ (sendo: VT = valor a ser transferido; A = número de alunos; D = número de dias de atendimento; C = valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado).

II - O valor per capita para oferta da alimentação escolar a ser repassado será de:

- a) R\$ 0,41 (quarenta e um centavos) para os estudantes matriculados na Educação de Jovens e Adultos - EJA;
- b) R\$ 0,50 (cinquenta centavos) para os estudantes matriculados no Ensino Fundamental e no Ensino Médio;
- c) R\$ 0,72 (setenta e dois centavos) para estudantes matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
- d) R\$ 0,86 (oitenta e seis centavos) para os estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
- e) R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep; e

f) R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.

IV - para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 2,56 (dois reais e cinquenta e seis centavos);

V - para os estudantes que frequentam, no contraturno, o Atendimento Educacional Especializado - AEE, o valor per capita será de R\$ 0,68 (sessenta e oito centavos);

Fonte: Brasil (BRASIL, 2023b)

A diversidade de atores envolvidos na execução do PNAE é bastante expressiva (ver Figura 11). Como já mencionado, participam: gestores públicos; profissionais da nutrição escolar; diretores e funcionários escolares, cozinheiras e merendeiras; pais, familiares dos educandos e comunidade escolar no geral; agricultores familiares e suas organizações; agentes da extensão rural; entre outros. É importante, ainda, destacar que todo o processo de implementação do PNAE é socialmente controlado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o qual tem o papel de acompanhar a aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação ofertada, as condições higiênico-sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos, a distribuição e o consumo, além de acompanhar a execução financeira e a prestação de contas – ver Quadro 8 (BRASIL, 2020b).

Quadro 8. Composição do CAE

Art. 43 A Seduc e a Prefeitura municipal devem instituir, no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto da seguinte forma:

I – um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II – dois representantes dentre as entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata;

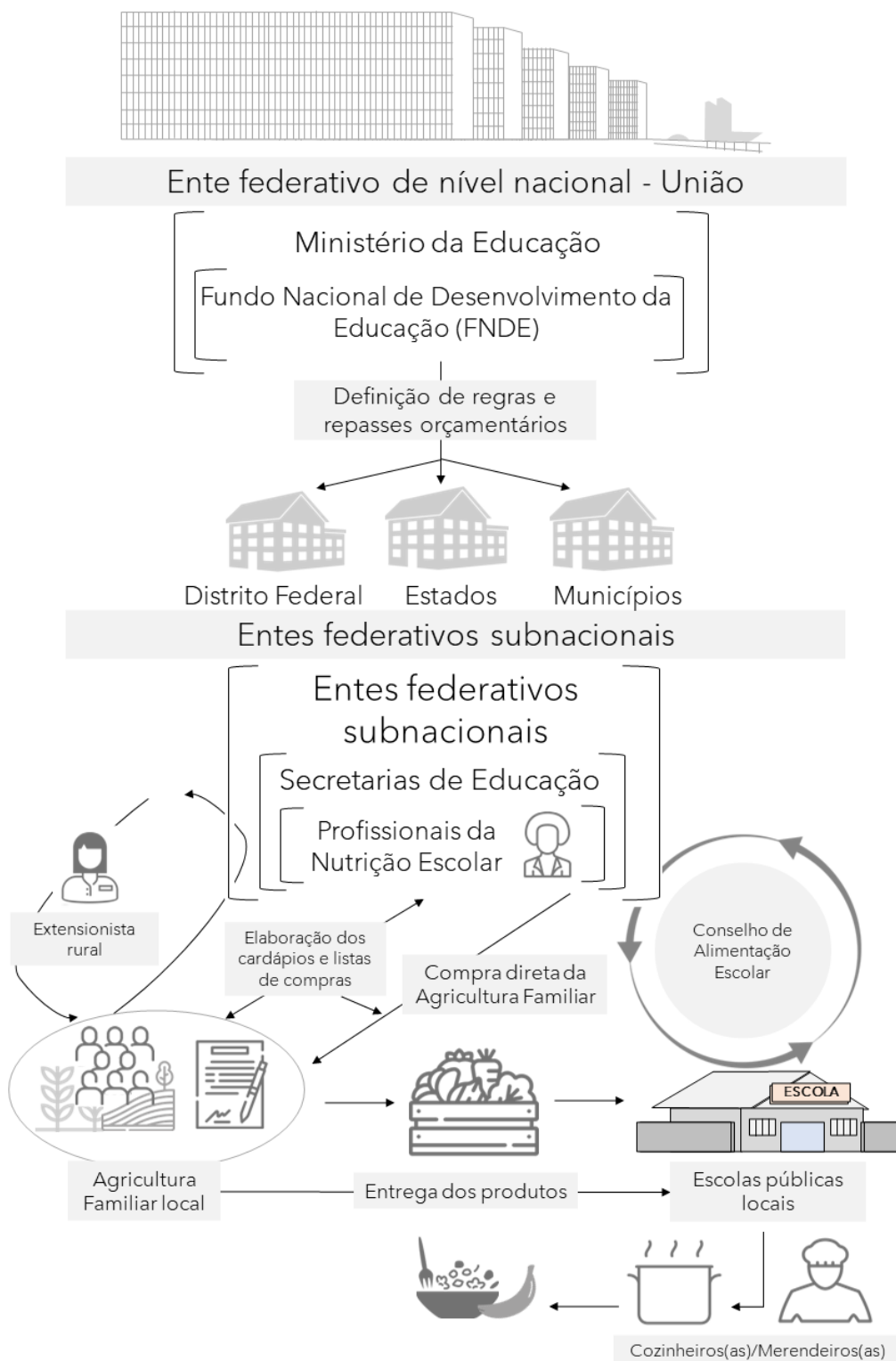
III – dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a EEx., indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata;

IV – dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata.

Fonte: Brasil (BRASIL, 2020b)

Em estudo transversal realizado com o universo de municípios brasileiros, Machado et al. (2018) identificaram que o PNAE é executado, em expressiva maioria, em municípios de até 20 mil habitantes (70,3%). Segundo os autores, as regiões Norte e Centro-Oeste são as que menos compram alimentos da agricultura familiar, contrapondo a região Sul, que é a que mais desempenha essas aquisições. Neste estudo, dois achados se mostram importantes: primeiro, na região Sudeste quando a execução do PNAE é terceirizada (ou seja, conferida às responsabilidades de empresas prestadoras de serviço), as compras diretas da agricultura familiar são menos expressivas; segundo, em municípios sem a presença de nutricionistas (RT), as compras da agricultura familiar são 22% menores quando comparados aos demais.

Figura 11. Esquema ilustrativo da operacionalização do PNAE, com destaque para as compras da agricultura familiar



Fonte: elaboração própria (2022)

Considerando as mudanças ocorridas no PNAE ao longo de sua trajetória, relembramos que, para além dos educandos, os agricultores familiares e suas organizações também são beneficiários do programa – ou, conforme expressão mobilizada por Lipsky (LIPSKY, 2019), clientes da política. Com base no esquema representado pela Figura 11, os profissionais da nutrição e as cozinheiras/merendeiras são aqueles agentes implementadores que atuam “na ponta” ou linha de frente, em contato direto com os clientes. As nutricionistas, por exemplo, ao implementarem o programa interagem com os agricultores familiares durante a construção dos cardápios e na aquisição de produtos, e com os alunos ao longo das práticas de educação e avaliação alimentar e nutricional. As cozinheiras e merendeiras, em seu turno, preparam e servem as refeições (assim como gerem os insumos) em contato direto e constante com a dinâmica do ambiente escolar.

Os agentes de extensão rural, também destacados na Figura 11, embora não componham “oficialmente” o desenho institucional de execução do PNAE, desempenham um papel de extrema relevância, conforme já discutido em outros trabalhos (FERRAZ et al., 2021; MESQUITA; MILHORANCE; CAVALCANTE, 2021). Esses agentes, por atuarem em constante diálogo com os agricultores familiares locais, são, por vezes, os responsáveis pela tarefa de mediação e aproximação entre esses agricultores e os profissionais da nutrição responsáveis pelo PNAE. Por isso, é possível apontar que, ao lado das nutricionistas e das cozinheiras/merendeiras, os extensionistas rurais também são agentes implementadores do PNAE, que atuam em nível de rua junto aos beneficiários do programa.

Deste modo, embora nosso foco seja a atuação dos profissionais da nutrição escolar, argumentamos que esses três agentes implementadores do PNAE (nutricionistas, extensionistas e merendeiras) são passíveis de terem suas atuações analisadas à luz da burocracia de nível de rua. Conforme iremos desenvolver nos próximos tópicos, essas análises dependerão de recortes e objetos analíticos devidamente definidos.

Seus agentes de linha de frente: nutricionistas, merendeiras e extensionistas rurais

O PNAE, uma vez sendo um programa complexo e multifacetado – seja na ordem dos agentes envolvidos na sua operacionalização, seja na ordem dos beneficiários (lembremos que, para além dos educandos, os agricultores familiares e suas organizações foram incorporados enquanto beneficiários do programa) – possui burocratas de nível de rua que atuam em diferentes frentes (mesmo que interdependentes). No escopo do PNAE, cada um dos burocratas

de nível de rua que identificamos tomam decisões e possuem relativa autonomia a partir de atribuições específicas. Nesse sentido, apontamos que é viável empregarmos esta abordagem em distintas análises sobre a implementação do PNAE, desde que especifiquemos quais recortes estão sendo empregados e quais agentes de rua estão sendo analisados.

Como exemplo, as merendeiras podem ser analisadas sob a ótica do preparo e do ato de servir as refeições. Assim, esses trabalhadores podem exercer a discricionariedade em, ao menos, duas situações concretas: i) a respeito da quantidade de alimento que será servido para cada aluno em cada refeição (fazendo o equilíbrio entre a demanda, recursos disponíveis e tempo/condição de trabalho); ii) sobre quais preparos, receitas e cardápios serão seguidos, decidindo entre cumprir a rigor, ou não, as orientações das nutricionistas, através de uma avaliação acerca da disponibilidade de ingredientes, insumos, força/tempo de trabalho e estrutura da cozinha. Ou então, as merendeiras podem se deparar com situações em que determinados alimentos estão prestes a perderem suas validades, gerando a necessidade de serem utilizados primeiros e, portanto, alterando os planos previamente estabelecidos.

Embora não estejam, “oficialmente”, inclusos do desenho operacional do PNAE – uma vez que, em geral, são trabalhadores alocados em outras organizações do setor público que não as EEx. do programa – os extensionistas são passíveis de terem as suas atuações analisadas à luz desta teoria, como exemplo, nas seguintes situações:

- i) os extensionistas distribuem benefícios e sanções no âmbito do PNAE (no que se refere aos esforços de articular os nutricionistas com os agricultores familiares locais, assim como de assessorar esses agricultores na participação de chamadas públicas) estabelecendo um equilíbrio entre condições de trabalho, interesses pessoais e interesses da organização. As rotinas de trabalho dos agentes da extensão rural, em geral, são envoltas por um grande volume de casos sob as suas responsabilidades, por sobrecarga de trabalho, por pressões exercidas pelos gestores e por limitações de recursos, que são questões que podem desarticular esses agentes da implementação do PNAE;
- ii) a trajetória profissional, acadêmica e pessoal dos extensionistas conferem a eles visões de mundo e interesses específicos, fazendo com que esses trabalhadores, mediante seus ofícios de burocratas de nível de rua, tomem decisões e usem sua relativa autonomia na direção de alcança-los. Por exemplo: os agentes da extensão rural podem

fazer de suas atuações no PNAE uma estratégia de encorajamento às transições orgânicas e agroecológicas entre os agricultores familiares.

Se, por um lado, as merendeiras se relacionam diretamente com os educandos e os extensionistas rurais com os agricultores familiares, por outro lado, as nutricionistas atuam em contato com ambos os beneficiários do PNAE. Ademais, como vamos discutir adiante, esses trabalhadores possuem um expressivo campo de atribuições, que faz com que as suas tomadas de decisões se reflitam de maneira ainda mais significativa nos rumos a serem tomados pelo programa ao ser implementado. Deste modo, consideramos as nutricionistas como agentes-chave em nível de rua no âmbito do PNAE.

Nutricionistas como agentes-chave em nível de rua

Embora desde de 2005 o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) publique resoluções orientando a atuação destes profissionais no PNAE (DE SOUZA et al., 2017), foi em 2009, através da já mencionada Lei n. 11.947/2009, que nutricionais foram oficialmente elencados como agentes técnicos responsáveis pela execução do programa, com atribuições tanto na área de concepção e elaboração dos cardápios, quanto no acompanhamento dos processos de compras públicas e no assessoramento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Em 2010, no intuito de regulamentar as atuações de nutricionistas no PNAE, assim como de prover embasamento legal para as suas atribuições, o CFN editou a Resolução n. 465 (CFN, 2010). Em seu Art. 3º, reproduzido no Quadro 9, a resolução elenca as atribuições obrigatórias conferidas às nutricionistas credenciadas no PNAE.

Quadro 9. Atribuições obrigatórias de nutricionistas no âmbito do PNAE

- | |
|---|
| <p>I. Realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional, calculando os parâmetros nutricionais para atendimento da clientela (educação básica: educação infantil - creche e pré-escola, - ensino fundamental, ensino médio, EJA - educação de jovens adultos) com base no resultado da avaliação nutricional, e em consonância com os parâmetros definidos em normativas do FNDE;</p> <p>II. Estimular a identificação de indivíduos com necessidades nutricionais específicas, para que recebam o atendimento adequado no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);</p> |
|---|

III. Planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar, com base no diagnóstico nutricional e nas referências nutricionais, observando:

- a. adequação às faixas etárias e aos perfis epidemiológicos das populações atendidas, para definir a quantidade e a qualidade dos alimentos;
- b. respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade, à sua vocação agrícola e à alimentação saudável e adequada;
- c. utilização dos produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos; local, regional, territorial, estadual, ou nacional, nesta ordem de prioridade.

IV. Propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar, inclusive promovendo a consciência ecológica e ambiental, articulando-se com a direção e com a coordenação pedagógica da escola para o planejamento de atividades com o conteúdo de alimentação e nutrição;

V. Elaborar fichas técnicas das preparações que compõem o cardápio;

VI. Planejar, orientar e supervisionar as atividades de seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição dos alimentos, zelando pela quantidade, qualidade e conservação dos produtos, observadas sempre as boas práticas higiênico-sanitárias;

VII. Planejar, coordenar e supervisionar a aplicação de testes de aceitabilidade junto à clientela, sempre que ocorrer no cardápio a introdução de alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente. Para tanto, devem ser observados parâmetros técnicos, científicos e sensoriais reconhecidos, estabelecidos em normativa do Programa. O registro se dará no Relatório Anual de Gestão do PNAE, conforme estabelecido pelo FNDE;

VIII. Interagir com os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais e suas organizações, de forma a conhecer a produção local inserindo esses produtos na alimentação escolar;

IX. Participar do processo de licitação e da compra direta da agricultura familiar para aquisição de gêneros alimentícios, no que se refere à parte técnica (especificações, quantitativos, entre outros);

X. Orientar e supervisionar as atividades de higienização de ambientes, armazenamento de alimentos, veículos de transporte de alimentos, equipamentos e utensílios da instituição;

XI. Elaborar e implantar o Manual de Boas Práticas para Serviços de Alimentação de Fabricação e Controle para UAN;

XII. Elaborar o Plano Anual de Trabalho do PAE, contemplando os procedimentos adotados para o desenvolvimento das atribuições;

XIII. Assessorar o CAE no que diz respeito à execução técnica do PAE.

Fonte: CFN (2010, Art. 3º, grifos nossos)

Desde a promulgação da Lei n. 11.947/2009 e a publicação da Resolução n. 465/2010, uma série de estudos científicos – desempenhados, sobretudo, por pesquisadores associados aos CECANEs – vem sendo publicados com importantes achados acerca das atuações de nutricionistas no PNAE. De modo geral, tratam-se de estudos transversais, de caráter descritivo e avaliativo, que versam sobre o desempenho das nutricionistas na execução de suas atribuições obrigatórias no programa, apontando para os seus desafios e suas potencialidades. Por intermédio destas publicações, é possível esboçar um panorama nacional acerca da atuação de nutricionistas no PNAE.

Em pesquisa realizada em 28 municípios do Rio Grande do Sul, Gallicchio et al. (2021) identificaram que apenas 17,9% destes possuíam um quadro técnico (QT) adequado e compatível com a quantidade de alunos atendidos pela alimentação escolar. De acordo com a Resolução n. 465/2010, o QT pode ser formado por um corpo de nutricionistas habilitados, que devem desenvolver atividades sob a coordenação do RT, em caráter de responsabilidade

solidária. O Quadro 10, a seguir, descreve os parâmetros a serem seguidos pelas Entidades Executoras (EEx.) ao constituírem seus corpos técnicos de execução do PNAE.

Quadro 10. Parâmetros a serem seguidos na constituição das equipes executoras da alimentação escolar

Nº de alunos	Nº de Nutricionistas	Carga horária mínima recomendada semanal
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1.000	1 RT + 1 QT	30 horas
1.001 a 2.500	1 RT + 2 QT	30 horas
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos	30 horas

Fonte: (CFN, 2010)

Ainda segundo Gallicchio et al. (2021), 75% dos municípios consultados executavam o PNAE apenas com o RT, sem a presença de QT, acarretando na sobrecarga de trabalho sobre a nutricionista. Embora 96% dos RT entrevistados, pelos autores, conhecessem a cultura alimentar local e considerassem a aquisição de produtos da agricultura familiar importante, suas EEx. apresentavam sérias dificuldades em alcançar o percentual mínimo exigido pelo Art. 14 da Lei n. 11.947/2009. A explicação, segundo Gallicchio et al. (2021), deve-se ao fato de que as compras diretas de produtos da agricultura familiar demandam cargas maiores de energia, trabalho e engajamento dos RT, o que, num cenário inadequado de QT, fica impossibilitado de ocorrer.

Corroborando com os achados de Gallicchio et al. (2021), mas partindo de um outro contexto – no caso, municípios do Pará – e agregando novas questões, Leão et al. (2021) avaliaram as atuações de nutricionistas de 44 EEx. Segundo os autores, o perfil predominante dos RT era de profissionais do sexo feminino (93,20%), recentemente graduadas e entre 25 e 34 anos de idade. Os pesquisadores identificaram que a renda salarial média dos RT estava abaixo do piso estabelecido pelo sindicato da categoria, e que a maioria dos RT trabalhavam sob regime de contratos temporários. Leão et al. (2021) apontam que, para além do número de nutricionistas (RT + QT) ser insuficiente para atender todas as demandas da execução PNAE nos municípios, os profissionais da nutrição desprendiam forças expressivas em atividades administrativas e burocráticas. Ademais, os recursos orçamentários disponíveis para a

alimentação escolar não eram os suficientes para a aquisição daquilo que o RT concebia para os cardápios.

A condição precária de trabalho – o que inclui QT inadequado, sobrecarga de atividades, renda salarial abaixo do piso e regime de trabalho temporário – foi identificada, também, em municípios do Piauí, Paraná, Tocantins, Minas Gerais e Espírito Santo (BIANCHINI et al., 2020; DE SOUZA et al., 2017; JUSTO DOS SANTOS et al., 2019; ROCHA et al., 2021). De modo geral – conforme os diferentes estudos aqui já citados – as nutricionistas responsáveis pela alimentação escolar não conseguem efetuar, com êxito, todas as suas atribuições obrigatórias. Em Minas Gerais e Espírito Santo, os RT deixaram de realizar o Plano Anual de Trabalho, de analisar a composição nutricional dos cardápios e de efetuar testes de aceitabilidade com os estudantes (DE SOUZA et al., 2017). Nos 8 estados do nordeste brasileiro, as ações pedagógicas em educação alimentar e nutricional foram as mais relatadas como as não cumpridas pelos RT (MELLO et al., 2012). Em Tocantins, entre as atribuições menos cumpridas, estavam: realização de diagnóstico nutricional e elaboração de fichas técnicas para guiarem a atuação dos cozinheiros e manipuladores dos alimentos (JUSTO DOS SANTOS et al., 2019).

Em pesquisa conduzida no Paraná, Triches e Brito (2021) discutem que as nutricionistas atuantes na implementação do PNAE tendem a priorizar – diante de um contexto de sobrecarga de trabalho e de limitação de recursos – o cumprimento de atribuições que demandam menos trabalho, recurso e estrutura, e/ou as que estão explicitamente destacadas na legislação, como são os casos dos Art. 11, 12, 13 e 14 da Lei n. 11.947/2009 (Quadro 11).

Quadro 11. Artigos da Lei n. 11.947/2009 que destacam atribuições dos nutricionistas

Art. 11. A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas.

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da

localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

Art. 13. A aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, observando-se as diretrizes de que trata o art. 2º desta Lei.

Art. 14. **Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações**, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Fonte: Brasil (2009a)

A argumentação de Triches e Brito (2021) se fortalece ao retornarmos aos estudos aqui citados, e ao destacarmos as atribuições que mais foram cumpridas pelas nutricionistas participantes destas pesquisas. No Rio Grande do Sul, 100% dos cardápios foram elaborados pelas nutricionistas e quase 80% foram calcados no calendário agrícola local (GALLICCHIO et al., 2021). No Paraná, as elaborações dos cardápios foram fortemente embasadas nas diretrizes do PNAE e, na maior parte dos casos avaliados, foram considerados os aspectos dos hábitos alimentares (BIANCHINI et al., 2020). No Pará, as atribuições de planejamento das compras públicas e de interação com os agricultores familiares e suas organizações foram cumpridas, respectivamente, por 86,2% e 79,3% dos RT entrevistados (LEÃO et al., 2021).

Se, por um lado, os estudos transversais – realizados nos mais diferentes contextos brasileiros – nos fornecem um importante panorama acerca das atividades desprendidas pelas nutricionistas responsáveis pela alimentação escolar, a ponto de nos aproximar das questões que ou desafiam ou potencializam as suas atuações, por outro lado, são estudos que pouco avançam em análises teóricas, de modo a elucidar os fenômenos ocorridos e nos dar explicações mais aguçadas. Embora esses estudos nos evidenciam que as condições de trabalho, bem como os recursos disponíveis, moldam significativamente as tomadas de decisões das nutricionistas, tratam-se de observações descritivas e ainda pouco embasadas em arcabouços teóricos. Deste modo, analisar essas situações – por exemplo: o cumprimento ou não de atribuições obrigatórias

do RT no âmbito do PNAE – à luz de referenciais teóricos pode nos dar válidas explicações e alternativas a esses fenômenos.

Possibilidades de uso da burocracia de nível de rua em análises do PNAE

Resgatando, brevemente, o arcabouço teórico proposto por Michael Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua são os agentes implementadores de políticas públicas que atuam na linha de frente, em nível local e em contato direto com os beneficiários – ou, nas palavras do autor, com os clientes. Esses burocratas possuem um relativo poder para tomar decisões quanto às aplicações de sanções e benefícios – isto é, de exercer a discricionariedade – e detém uma relativa autonomia frente aos gestores. Em geral, são trabalhadores que enfrentam condições de trabalho adversas, bem como limitação de recursos, de modo que precisam organizar as suas rotinas – ou seja, encontrar um equilíbrio mediando benefícios e sanções – a fim de atender suas próprias demandas, atender os beneficiários e amenizar as pressões desprendidas pelos gestores sobre o seu trabalho. Compõem o contexto de trabalho dos burocratas de nível de rua o dilema da oferta-demanda, a questão da distribuição de benefícios e sanções, além dos conflitos de objetivos (LIPSKY, 2019).

Conforme abordamos na seção anterior, as nutricionistas possuem uma gama expressiva de atribuições na execução do PNAE, fato que confere a esses profissionais amplas possibilidades para serem analisados à luz da burocracia de nível de rua. Os estudos anteriormente citados nos revelam que as condições de trabalho das nutricionistas são consideravelmente precárias, de modo que ocorrem a sobrecarga de trabalho, o acúmulo de funções e a escassez de recursos (BIANCHINI et al., 2020; DE SOUZA et al., 2017; JUSTO DOS SANTOS et al., 2019; ROCHA et al., 2021). Diante disso, esses profissionais precisam organizar as suas rotinas e elencar um conjunto principal de atribuições que serão cumpridas em detrimento de outras (TRICHES; BRITO, 2021). Essa dinâmica de organização da rotina – equilibrando os recursos disponíveis, os interesses pessoais e as pressões de gestores e beneficiários – para, então, distribuir os benefícios e sanções é uma ideia amplamente trabalhada por Lipsky (2019).

Lipsky (2019) também argumenta que os burocratas de nível de rua implementam políticas por vezes com objetivos ambíguos e amplos, que desencadeiam conflitos entre esses trabalhadores e seus gestores ao interpreta-los sob diferentes formas. O PNAE, por sua vez, detém objetivos amplos, diversos e complexos, que levam a diferentes olhares sobre o

programa: o PNAE é um programa de garantia da SAN do universo de estudantes brasileiros de escolas públicas? É um programa de fortalecimento da agricultura familiar mediante compras públicas? É um programa de garantia da alimentação saudável e culturalmente adaptada? É um programa de promoção do desenvolvimento sustentável? São perguntas que expressam a abrangência dos objetivos do PNAE e as amplas possibilidades de interpretações que estão em jogo. Nesse sentido, as nutricionistas, a partir de sua discricionariedade e sua relativa autonomia, têm a capacidade de determinar a natureza, a quantidade e a qualidade da distribuição dos seus benefícios e sanções, refletindo, em parte, as suas concepções acerca do programa.

Especificamente sobre as compras públicas da agricultura familiar (Art. 14 da Lei n. 11.947/2009), o que inclui as aquisições diretas de comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e de assentamentos da reforma agrária, bem como as compras de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, argumentamos que as nutricionistas são centrais na responsabilidade pelas distribuições de benefícios e sanções. Tanto a Lei n. 11.947/2009 quanto as Resoluções n. 06/2020, do FNDE, e n. 465/2010, do CFN, deixam bastante evidente que a concepção dos cardápios; a elaboração das listas de compras (licitação e chamadas públicas); o diálogo com os agricultores familiares locais e suas organizações; a fundamentação nas práticas e calendários agrícolas locais; e o acompanhamento e assessoramento dos processos de compras públicas são atribuições específicas e obrigatórias das nutricionistas responsáveis (RT) pelo PNAE (BRASIL, 2009a, 2020b; CFN, 2010).

Feitas essas considerações e resgatando os apontamentos teóricos desenvolvidos ao longo desta seção e da tese como um todo, podemos avançar na proposição de uma base teórica que possa nos ancorar em análises das atuações de nutricionistas (enquanto burocratas de nível de rua) no que se refere às compras públicas da agricultura familiar, incluindo as de produtos orgânicos e/ou agroecológicos. A Figura 12 é a representação gráfica deste esquema, que, embora seja uma elaboração própria, é baseado no trabalho de Fernandez e Guimarães (2020).

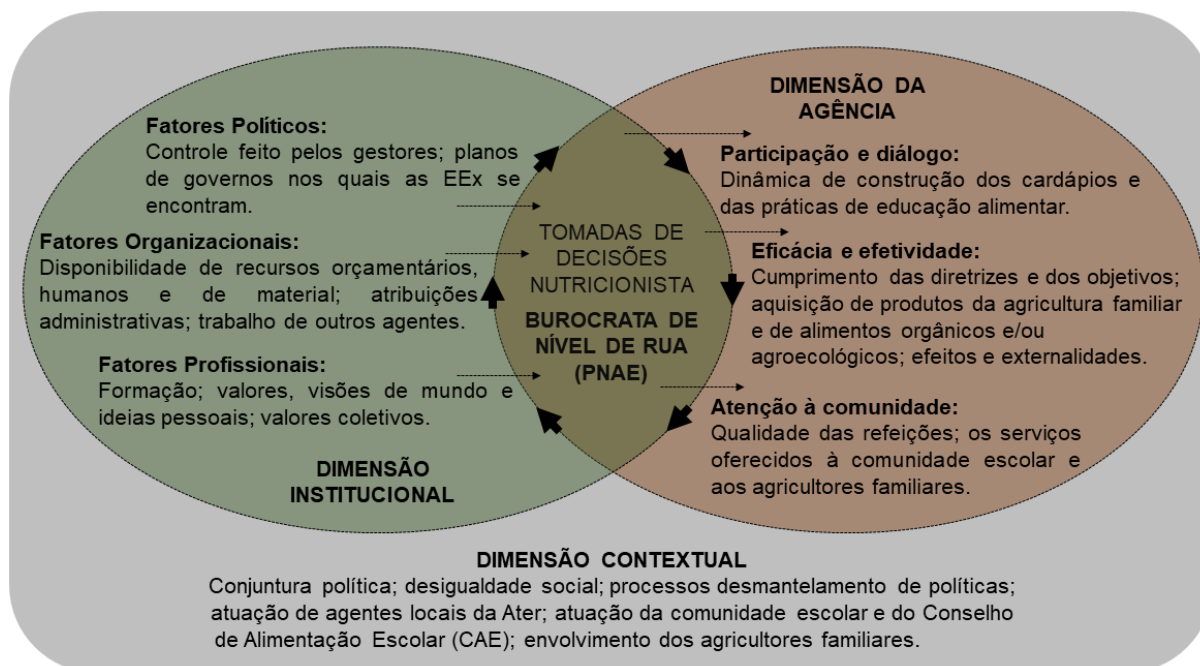
Primeiramente, vamos definir as três dimensões que compõem o ambiente de trabalho das nutricionistas atuantes no PNAE, que são as dimensões institucional, da agência e a contextual. A dimensão institucional se refere às questões de ordem estrutural e é composta por fatores que exercem influências e delimitam as suas tomadas de decisões. A chamamos de institucional por reunir fatores que desempenham um papel de organização e regulamentação das interações entre os agentes participantes da execução do programa. Nesta dimensão são

abarcadas desde as regras e legislações (instituições formais) até os padrões de comportamento e acordos tácitos (instituições informais) que, eventualmente, possam existir no interior da organização ou entre implementadores e beneficiários.

A dimensão da agência, por outro lado, é o espaço onde os burocratas de nível de rua possuem margens de criação, reelaboração e adição de novas camadas de expressão ao processo de implementação. Denominamos de agência, por se tratar justamente de uma dimensão em que os agentes podem tomar decisões deliberadas e fazer escolhas autônomas. Já a dimensão contextual trata-se de elementos que definem o ambiente político e socioeconômico onde se passa a implementação, como o nível de organização dos agricultores familiares e do CAE, bem como as características ambientais e de produção agrícola da localidade.

Essas três dimensões, entretanto, não são rígidas tampouco estão isoladas umas das outras. São, portanto, dimensões que se interagem e se alimentam, fazendo com que as tomadas de decisões dos trabalhadores de linha de frente (isto é, o exercício da discricionariedade sob uma relativa autonomia) possam ser compreendidas como uma recursividade entre as dimensões. Nesse sentido, pode haver circunstâncias em que a estrutura vai se mostrar mais determinante e incisiva nas tomadas de decisões, enquanto em outras situações a capacidade de agência (ainda que influenciada pela estrutura e pelo contexto) pode ser afluída.

Figura 12. Proposta de esquema analítico do PNAE a partir da burocracia de nível de rua



Fonte: elaboração própria (2023) com base em Fernandez e Guimarães (2020)

Baseados em Fernandez e Guimarães (2020) elencamos, para cada dimensão, um conjunto de fatores. Assim, compõe a dimensão institucional os fatores políticos, organizacionais e profissionais. Entre os fatores políticos, podemos listar o controle exercido pelo gestor público, bem como o projeto de governo em que a EEx. se aloca. Entre os fatores organizacionais, podemos enunciar o orçamento previsto para a implementação do programa, os recursos humanos e de material disponíveis (o que inclui os quadros técnicos - QT, serviços de apoio, etc.), o acúmulo de atribuições (tais como as de ordem administrativa), a atuação de demais atores da organização (por exemplo, diretores escolares e merendeiras), além da própria estrutura da EEx. Por sua vez, os fatores profissionais abarcam os valores e as visões de mundo do agente (por exemplo, pautas e assuntos pelos quais se engaja e se mobiliza), além de valores coletivos da profissão.

Na dimensão da agência, as atuações das nutricionistas geram impactos em três sentidos, que são a participação e diálogo com a comunidade, a atenção à comunidade e a eficácia e efetividade da política pública. No que se refere à participação e diálogo com a comunidade, citamos o processo de construção dos cardápios da alimentação escolar, assim como das atividades de educação e avaliação alimentar e nutricional. Neste caso, as nutricionistas podem ou proporcionar processos participativos e endógenos, ou estabelecer dinâmicas pouco abertas ao diálogo e de perfis mais tecnocratas. Na atenção à comunidade estão inclusos os serviços prestados à comunidade escolar e aos agricultores familiares, bem como a qualidade das refeições e das atividades de educação alimentar. Como dimensão de eficácia e efetividade da política pública, podemos citar os resultados acerca do cumprimento, ou não, das diretrizes e dos objetivos do programa, além da ocorrência de externalidades.

Como um exemplo concreto, a eficácia do PNAE repousa na capacidade dos municípios em adquirir alimentos diretamente da agricultura familiar, conforme preconizado, representando 30% dos recursos repassados pelo FNDE. No entanto, a efetividade do programa transcende essa mera conformidade, sendo observada pelo impacto concreto na promoção do desenvolvimento rural, no fortalecimento do cooperativismo, na agroindustrialização e na adoção de práticas sustentáveis. Nesse contexto, o espaço discricionário conferido às nutricionistas se revela crucial. A maneira como essas profissionais exercem sua autonomia e discricionariedade influencia diretamente na consecução não apenas da eficácia, mas também na geração de efeitos diversos, sejam eles positivos ou negativos.

Como fatores contextuais, destacamos a conjuntura política do país e do local, a escassez de recursos e a desigualdade social, além da presença e a influência de agentes locais de

extensão rural (sejam eles do quadro técnico da própria prefeitura ou de empresas públicas), da comunidade escolar, do CAE e das organizações de agricultores familiares, tais como associações, movimentos sociais e sindicais. Ademais, apontamos para duas considerações importantes: i) a necessidade de realocar o referencial teórico para um contexto social, político e institucional do Brasil, considerando sua organização enquanto república federativa, na qual há a presença de importantes desequilíbrios estruturais e de desigualdade social entre os entes federativos subnacionais; ii) a necessidade de considerar os períodos de instabilidade política, a austeridade fiscal, os processos de desmantelamento de políticas públicas, sobretudo as voltadas à agricultura familiar, a escassez de recursos e a ampla diversidade entre os beneficiários do PNAE (CAMPOS; PEETERS, 2022; LOTTA et al., 2022; MANGLA, 2022; MOHAMMED, 2021; PERELMITER, 2022).

Por fim, destacamos que não temos a pretensão de estabelecer um esquema rígido e fechado, mas sim de propor um desenho (à luz da burocracia de nível de rua) que sistematize as questões que permeiam o trabalho dos agentes implementadores do PNAE, notadamente as nutricionistas. A partir deste esquema, uma série de caminhos analíticos podem emergir, os quais podem ser mobilizados em diversos aportes metodológicos e recortes empíricos, por exemplo, a partir de estudos etnográficos e/ou análises de redes sociais, situados em espaços e tempos específicos. Desta maneira, podemos analisar como os burocratas de nível de rua se comportam e tomam decisões diante de determinados fatores institucionais, de agência e contextuais, e como isso se projeta na implementação do programa nas diferentes localidades brasileiras.

**UM PODER A SE AFLORAR? NUTRICIONISTAS E COMPRAS PÚBLICAS DE
ALIMENTOS ORGÂNICOS E AGROECOLÓGICOS NO PNAE**

Tendo como pressuposto teórico – conforme discutido na seção anterior – de que as nutricionistas são as agentes-chave em nível de rua no que se refere às compras públicas de alimentos da agricultura familiar, analisamos, nesta seção, as tomadas de decisões destas trabalhadoras. Para isso, exploramos concretamente a implementação do PNAE em quatro municípios paulistas distintos: Buri, Presidente Epitácio, Franca e Campinas.

O cenário da alimentação escolar nos municípios pesquisados

Em 2016, o governo do estado de São Paulo editou o Decreto n. 61.928, de 12 de abril, que passou a autorizar a celebração de convênios entre o estado e municípios, permitindo que as prefeituras acumulassem a responsabilidade pela alimentação escolar das escolas estaduais, de modo a administrar os recursos federais, repassados pelo FNDE, para tal. Entretanto, este não é o caso de todos os municípios aqui pesquisados, dos quais apenas Franca firmou o referido convênio. No que tange à alimentação escolar, os municípios de Buri, Presidente Epitácio e Campinas gerenciam apenas as escolas municipais. Deste modo, todos os dados que aqui são detalhados e trabalhados (obtidos na plataforma SiGPC) correspondem, com exceção de Franca, ao universo da alimentação escolar do ensino público básico municipal.

Conforme já indicamos anteriormente no Quadro 5, os municípios selecionados para a pesquisa são de estratos populacionais distintos, o que se reflete no número de escolas atendidas pelo programa, assim como no recurso repassado pelo governo federal. Enquanto Buri e Presidente Epitácio possuem, respectivamente, 17 e 16 escolas públicas municipais, Franca possui 54 (+ 66 escolas estaduais) e Campinas 220. Os quatro municípios são os próprios responsáveis pela execução do PNAE, isto é, não há participação de empresas terceirizadas e a gestão é centralizada, de modo que as escolas já recebem os produtos e/ou as refeições prontas, não sendo elas as responsáveis pela realização das compras dos itens (Quadro 12).

Conforme consultas realizadas na plataforma SiGPC (2023), de 2018 a 2022, Buri e Franca sempre tiveram, para além dos recursos provenientes do FNDE, um aporte orçamentário da prefeitura para a execução do PNAE. Presidente Epitácio e Campinas, por outro lado, tiveram o aporte municipal de 2018 a 2020, interrompido em 2021 e 2022. A partir do ano de referência de 2021, o SiGPC informa que categoria de suplementação orçamentária se enquadra o aporte municipal, indicando a sua porcentagem em relação ao repasse federal. Exceto pelo ano de 2022 em Buri, que ficou acima de 100% em relação ao repasse do FNDE, todos os aportes consultados estavam na categoria de 1 a 50% do repasse federal. Ainda que o repasse

do FNDE seja de caráter complementar, o cenário supracitado nos indica que ele possui, na prática, o protagonismo no que se refere ao investimento na implementação do PNAE.

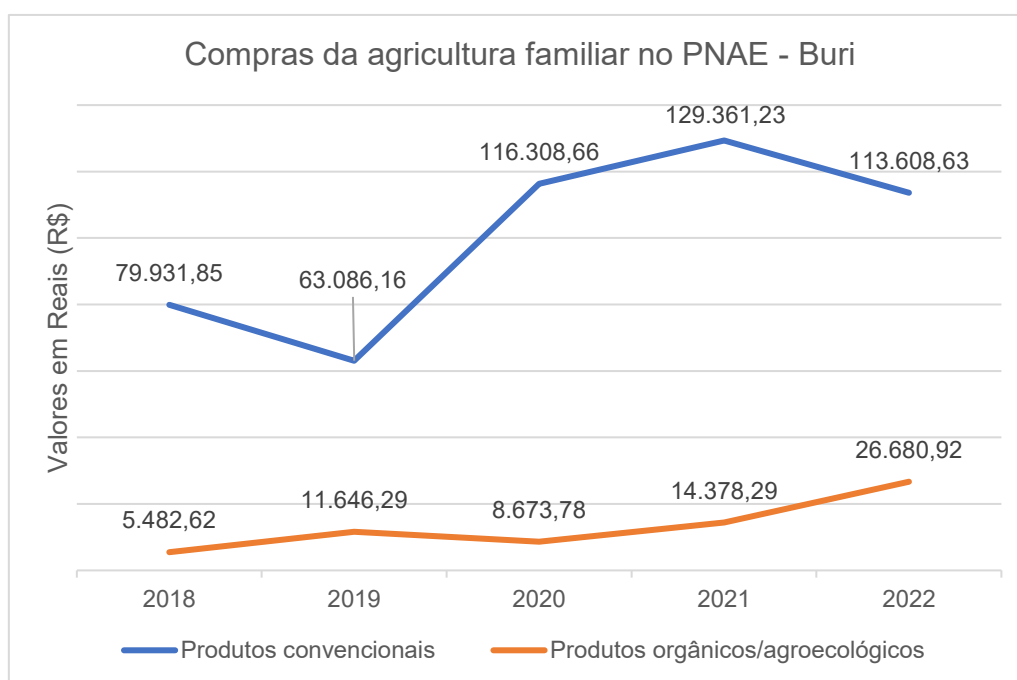
Quadro 12. Número de escolas municipais e forma de gestão

Município	Forma de gestão	Responsabilidade da gestão	Número de escolas municipais
Buri	Gestão centralizada	Município (não terceirizada)	17
Presidente Epitácio	Gestão centralizada	Município (não terceirizada)	16
Franca	Gestão centralizada	Município (não terceirizada)	54 (+66 estaduais)
Campinas	Gestão centralizada	Município (não terceirizada)	220

Fonte: Inep Data (2023)

Em relação às compras públicas da agricultura familiar, as Figuras 13, 14, 15 e 16 apresentam a sequência histórica dos valores (em R\$) aplicados de 2018 a 2022 em cada um dos municípios. No que diz respeito ao cumprimento do requisito mínimo de 30% para a alocação de recursos do FNDE em compras diretas da agricultura familiar, apresentamos o gráfico na Figura 17. É importante ressaltar, preliminarmente, que dos municípios analisados somente Presidente Epitácio alcançou e superou consistentemente o patamar mínimo estipulado em todos os anos considerados.

Em Buri, as compras da agricultura familiar se concentraram em uma única organização, a qual se perpetuou por todo o momento analisado, ainda que, nesse período, a mesma organização tenha se transformado de uma associação para uma cooperativa. É verdade que os dados de 2018 indicam a presença de outros quatro fornecedores categorizados como agricultores familiares, no entanto, trata-se provavelmente de algum equívoco de alimentação da plataforma SiGPC, uma vez que são empresas como padarias e distribuidoras varejistas de alimentos processados, cujos cadastros de pessoas jurídicas não indicam serem de empreendimentos rurais da agricultura familiar.

Figura 13. Compras da agricultura familiar para o PNAE em Buri

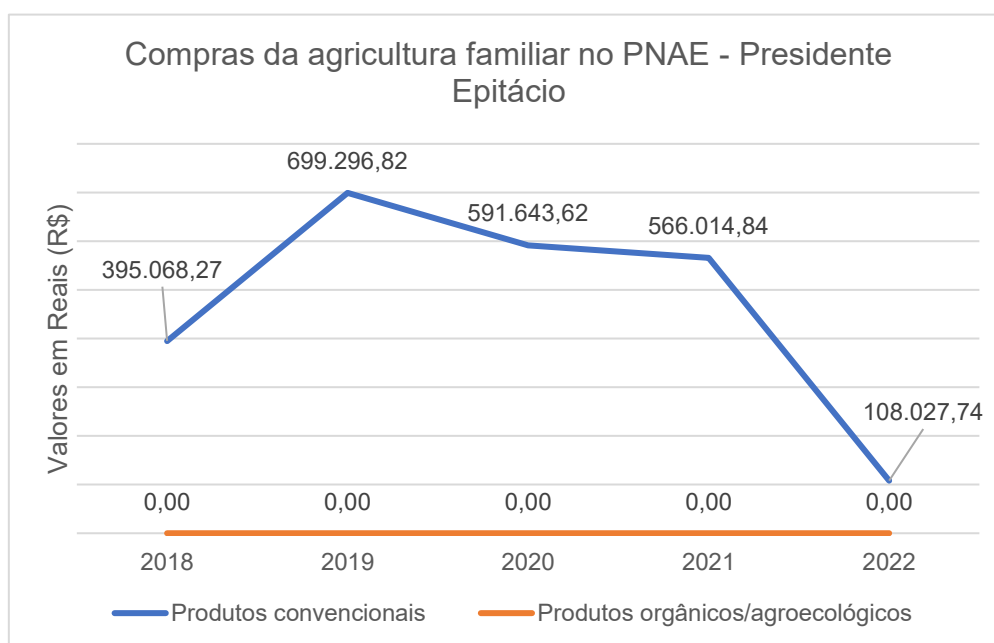
Fonte: SiGPC (2023)

A organização que se manteve enquanto única fornecedora da agricultura familiar atendeu anualmente com frutas, verduras e legumes. São exemplos a banana, caqui, uva, tomate, pepino, mandioca, cenoura, alface, abobrinha, entre outros. Os itens adquiridos pouco variaram de um ano para outro, certamente ilustrando o perfil de produção agrícola dos agricultores cooperados na organização, bem como dos cardápios concebidos pela nutricionista. Por mais que a expressiva maioria dos produtos entregues ao programam tenham sido de alimentos convencionais, esta mesma cooperativa foi a responsável pela venda de alimentos orgânicos. Com destaque ao tomate orgânico, que regularmente foi fornecido para a alimentação escolar de Buri, outros itens orgânicos foram entregues, como: abobrinha, cenoura, batata, caqui e pepino. No contexto deste município, os anos em que as compras de alimentos orgânicos foram mais expressivas, foram 2019 e 2022 com o uso de, respectivamente, 15,6% e 19% dos recursos aplicados nas compras públicas da agricultura familiar.

Presidente Eptácio, diferentemente de Buri, adquiriu ao longo de 2018 a 2022 produtos provenientes de um conjunto mais expressivo de organizações da agricultura familiar, sobretudo de associações formadas nos assentamentos da reforma agrária do município. Ademais, no período avaliado as compras foram exclusivamente de alimentos convencionais.

Entre 2018 e 2022, Presidente Epitácio manteve uma média de dez fornecedores anuais, que se mantiveram consistentes ao longo dos anos. Com a exceção de 2019, quando foram registrados três fornecedores individuais, em todos os outros momentos o destaque foi sempre para as organizações formais da agricultura familiar, não excedendo um fornecedor individual por ano. Se comparado com Buri, Presidente Epitácio adquiriu uma variedade maior de alimentos, que incluíam desde frutas, legumes e verduras, até produtos lácteos e filé de peixe.

Figura 14. Compras da agricultura familiar para o PNAE em Presidente Epitácio⁴



Fonte: SiGPC (2023)

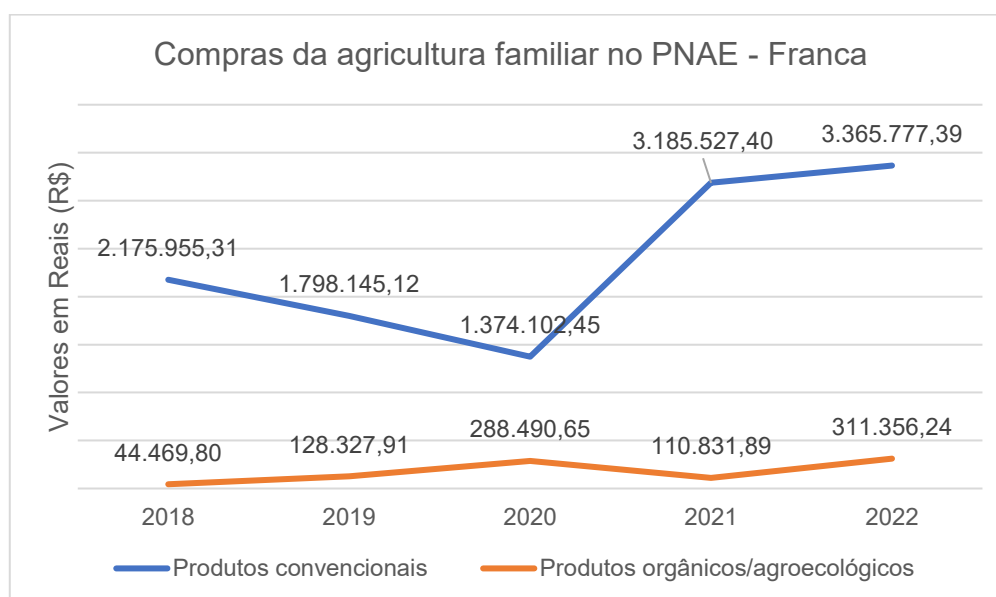
Semelhante ao que ocorreu em Buri, os itens adquiridos foram de modo geral equivalentes entre os anos de 2018 e 2022, refletindo as características produtivas das associações fornecedoras e, certamente, correspondendo aos itens listados pela nutricionista. Entre os itens notáveis, incluem-se abacaxi, banana, batata doce, beterraba, cenoura, chuchu, feijão, goiaba, laranja, limão, mamão, melancia, maracujá, mandioca, pepino, polpas de frutas congeladas, iogurte e outros.

⁴ De 2021 para 2022, o gráfico indica uma queda brusca nos valores aplicados em compras diretas da agricultura familiar em Presidente Epitácio; no entanto, provavelmente, trata-se de algum equívoco cometido na alimentação da plataforma SiGPC. Em outra aba do sistema, que fornece informações sobre a porcentagem do recurso aplicada nas compras diretas da agricultura familiar, consta que os valores foram de R\$ 731.992,93. Mantivemos, ao elaborar o gráfico, o valor de R\$ 108.027,74, pois é o que consta nas tabelas passíveis de serem baixadas, consultadas e analisadas (nas quais constam os itens comprados e fornecedores).

Se, por um lado, Buri e Presidente Epitácio realizaram as compras públicas da agricultura familiar de organizações locais, com produtos característicos da produção agrícola dos próprios municípios, Franca, por outro lado, concentrou suas compras em fornecedores de outras localidades, por vezes distantes e de outros estados da federação. Neste município, em 2018 e 2019 foram, respectivamente, 18 e 15 fornecedores distintos, sem que nenhum fosse de Franca. Entre eles, destacam-se cooperativas do Noroeste Paulista, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Entre os produtos adquiridos, são exemplos o suco de uva integral, arroz, couve, feijão, cebolinha, salsinha, alface, iogurte, chuchu, abobrinha e melancia.

Em 2020, 2021 e 2022, observamos uma redução no número de fornecedores em Franca, passando de 6 para 5 e, posteriormente, para 7 organizações. Contudo, é relevante notar que a origem dos produtos continuou sendo predominantemente de outras localidades, com destaque para o Rio Grande do Sul, responsável pelo fornecimento de arroz, e o Noroeste Paulista, responsável pelas entregas de iogurte. Ao longo desses três anos, as compras diretas da agricultura familiar concentraram seus recursos justamente nestes dois itens: arroz e iogurte. Essa concentração foi notável, representando percentuais expressivos de 69,8%, 85,4% e 82,76% nos anos de 2020, 2021 e 2022, respectivamente. O restante dos recursos foi direcionado para aquisições de outros produtos, como escarola, salsinha, cebolinha, alface e couve.

Figura 15. Compras da agricultura familiar para o PNAE em Franca

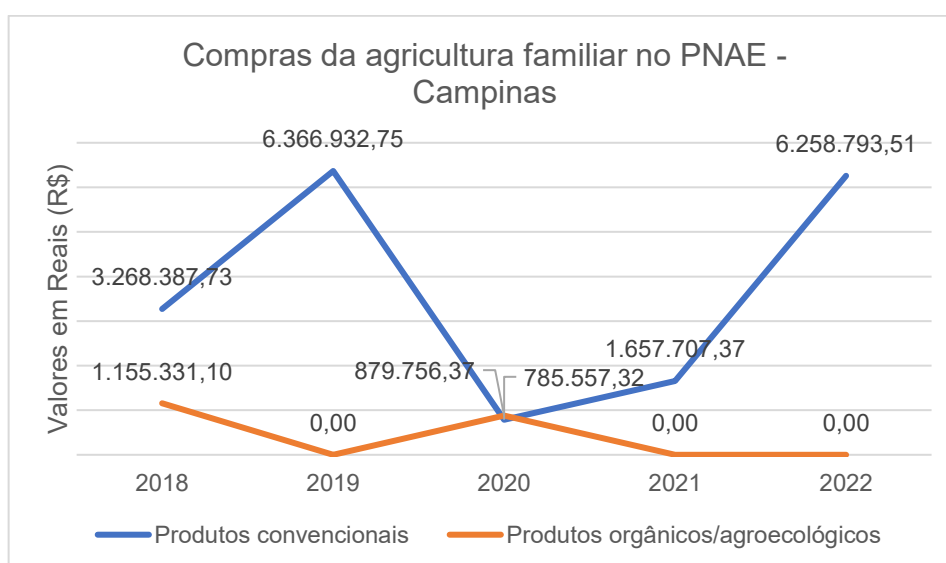


Fonte: SiGPC (2023)

Por todo o período analisado, Franca realizou compras de alimentos orgânicos e, por mais que proporcionalmente ao valor total das compras da agricultura familiar sejam pouco expressivas, a Figura 15 indica uma curva ascendente neste tipo de aquisições. Em 2018, as compras de gêneros orgânicos mobilizaram o montante de R\$ 44.469,80 e, em 2022, foram utilizados R\$ 311.356,24. Vale ressaltar, também, que os itens orgânicos (na sua maior parte hortaliças, como couve, cebolinha, salsinha e alface) são os que mais se aproximam, em termos de origem da produção, do município de Franca, sendo oriundos de Ribeirão Preto (de associações de assentados da reforma agrária) e do sul de Minas Gerais, de um município fronteiro.

Os dados referentes ao município de Campinas ilustram um comportamento semelhante aos dados de Franca, na medida em que, ao longo do tempo, as compras foram se concentrando em poucos itens e em poucas organizações. Entretanto, os dados de Campinas sugerem uma concentração ainda mais acentuada, uma vez que, em Franca, havia pelo menos a destinação de valores residuais para organizações mais próximas do município, em itens com certa variedade entre hortaliças. Como detalhamos nos próximos parágrafos, Campinas saiu de dez fornecedores em 2018 (entre os quais se inseriam associações e cooperativas de diferentes regiões do estado de São Paulo), para apenas três em 2022, sendo duas cooperativas do Rio Grande do Sul e uma do Noroeste Paulista, das quais o município comprou apenas três itens: suco de uva, leite em pó e manteiga.

Figura 16. Compras da agricultura familiar para o PNAE em Campinas



Fonte: SiGPC (2023)

Em 2018, entre os dez fornecedores de Campinas estavam associações e cooperativas do Vale do Ribeira, do Pontal do Paranapanema e das regiões de Porto Feliz e Promissão. Destas organizações, o município comprou um conjunto variado de frutas, como mamão, goiaba, banana, abacaxi e tangerina, além de verduras como chuchu, cebola e abóbora. Compunha também, entre seus fornecedores, cooperativas do Rio Grande do Sul, das quais Campinas adquiriu dois itens orgânicos, especificamente o arroz e o suco de uva, que juntos representaram 26,1% de todo o recurso mobilizado nas compras da agricultura familiar.

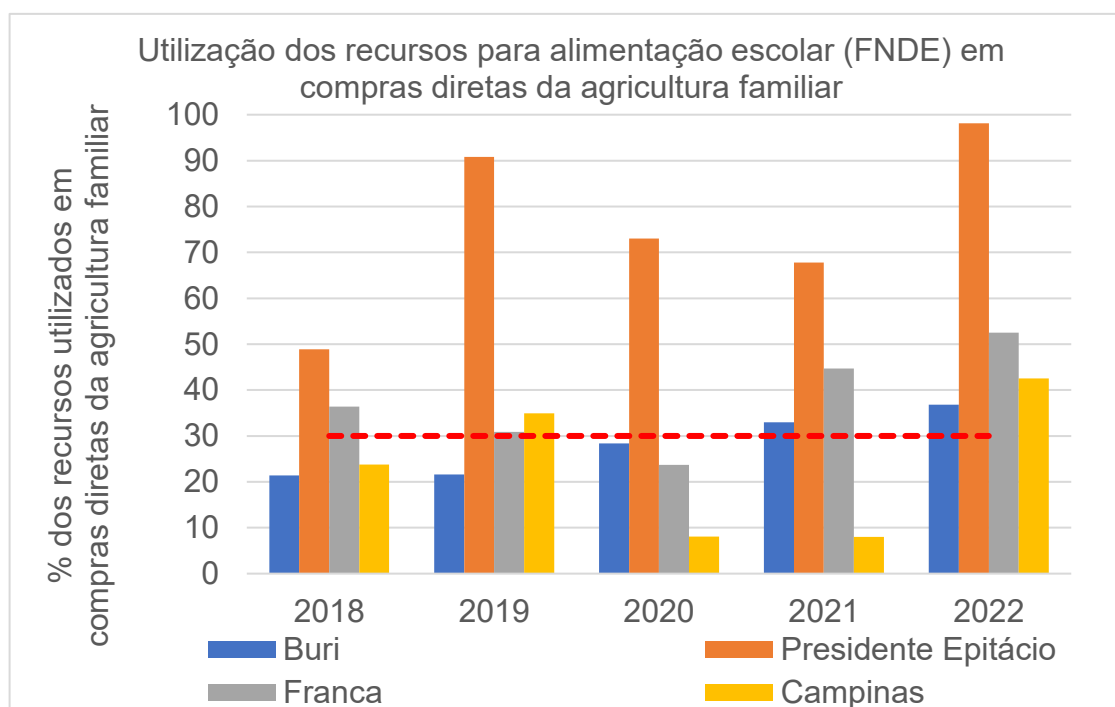
Em 2019, Campinas seguiu comprando arroz e suco de uva de cooperativas gaúchas, mas na modalidade convencional. Também seguiu comprando de organizações do estado de São Paulo, mas com menor diversidade quando comparado ao ano de 2018. No ano em questão, o município já indica iniciar um caminho de concentração de suas compras da agricultura familiar em poucos itens, de modo que 78,41% dos recursos, o que equivale a R\$ 4.9 milhões, foram destinados às compras de leite em pó, suco de uva e arroz.

De 2020 em diante, os fornecedores de Campinas, no âmbito das compras da agricultura familiar, se resumiram em três organizações, sempre duas do Rio Grande do Sul (uma entregando suco e outra arroz) e uma do Noroeste Paulista, do setor de laticínios, fornecendo leite em pó e manteiga. Em termos de compras de alimentos orgânicos, o ano de 2020 foi o de maior destaque, em que R\$ 879.756,37 (52,83% dos recursos) foram utilizados na aquisição de suco de uva. Sem adquirir itens orgânicos, nos anos seguintes as compras da agricultura familiar se deram da seguinte forma, em 2021 a compra de suco de uva concentrou 97,9% dos recursos e, em 2022, a compra de leite em pó e manteiga mobilizaram R\$ 3.9 milhões, o que se refere a 62,43% de todo o montante destinado às compras da agricultura familiar.

Em nosso recorte temporal e considerando os quatro municípios selecionados para a pesquisa, Campinas foi o caso mais irregular no que se refere às compras da agricultura familiar. Apenas em 2019 e 2022 o município atingiu o mínimo exigido pela Lei n. 11.947/2009, em seu Art. 14, e os recursos disponíveis para essas compras variaram demasiadamente. A Figura 16 nos mostra que o investimento em compras da agricultura familiar, no PNAE de Campinas, caiu de R\$ 6.36 milhões em 2019, para R\$ 1.6 milhões em 2020. Que pesem os efeitos do início da pandemia, os demais municípios não apresentaram quedas igualmente bruscas. Buri, por exemplo, ampliou seus investimentos nesta mesma passagem.

Conforme podemos observar na Figura 17, Presidente Epitácio tem logrado com êxito a aplicação dos recursos federais em compras da agricultura familiar, chegando a 98% em 2022, enquanto Buri e Franca esboçam uma trajetória crescente de uso dos recursos, na direção de alcançar ao menos os 30%.

Figura 17. Utilização dos recursos para alimentação escolar (via FNDE) em compras da agricultura familiar



Fonte: SiGPC (2023)

Para sintetizar as principais informações que conformam o cenário da alimentação escolar nos municípios pesquisados, elaboramos o Quadro 13, que reúne dados como os principais fornecedores, os itens comprados e a origem dos alimentos.

Quadro 13. Síntese das compras da agricultura familiar, de modo geral, nos municípios pesquisados

Compras públicas da agricultura familiar nos municípios pesquisados			
Município	Fornecedores entre 2018 e 2022	Principais itens comprados	Origem dos alimentos
Buri	Um único fornecedor	Frutas, legumes e verduras de modo geral	Agricultores familiares locais
Presidente Epitácio	Média de dez por ano, sendo associações dos assentamentos do município	Frutas, legumes e verduras de modo geral, além de pescados, produtos lácteos e polpas de frutas congeladas	Agricultores familiares locais
Franca	Foram se reduzindo no período, e em 2022 foram sete	Arroz, iogurte e hortaliças	Principalmente do Rio Grande do Sul e do Noroeste Paulista
Campinas	Foram se concentrando, até se reduzir a apenas três fornecedores	Suco de uva, leite em pó e manteiga	Principalmente do Rio Grande do Sul e do Noroeste Paulista

Fonte: SiGPC (2023)

Especificamente em relação às compras de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar e inseridas no contexto da alimentação escolar nos quatro municípios investigados, consolidamos as principais informações no Quadro 14. Esse resumo permite uma visualização mais nítida dos principais itens comprados, assim como as suas origens.

Quadro 14. Síntese das compras de alimentos orgânicos nos municípios pesquisados

Compras públicas de alimentos orgânicos para a alimentação escolar						
Municípios	Ano					Origem
	2018	2019	2020	2021	2022	
Buri	Tomate; abobrinha	Tomate; pepino; cenoura; abobrinha	Tomate; caqui	Tomate	Tomate; batata; abobrinha	Cooperativa local
Presidente Epitácio	-	-	-	-	-	-
Franca	Escarola; salsinha; cebolinha; alface; couve	Suco de uva; escarola; salsinha; cebolinha; alface; couve	Escarola; salsinha; cebolinha; alface; couve	Escarola; salsinha; cebolinha; alface; couve	Escarola; salsinha; cebolinha; alface; couve	Organizações de municípios próximos, sobretudo de um assentamento de Ribeirão Preto
Campinas	Suco de uva; arroz	-	Suco de uva	-	-	Cooperativas do Rio Grande do Sul

Fonte: SiGPC (2023)

Discrecionariedade e relativa autonomia: as tomadas de decisões das nutricionistas em relação às compras da agricultura familiar

Com base na teoria da burocracia de nível de rua, bem como a partir do desenho operacional do PNAE, entendemos que há um espaço discrecionário para as nutricionistas, que as permitem tomar decisões valendo-se de uma relativa autonomia, especialmente em relação às composições dos cardápios e às compras públicas da agricultura familiar. As nutricionistas de Buri, Presidente Epitácio, Franca e Campinas, ao tomarem suas decisões, pautam significativamente a implementação do programa e o leva, em cada um destes municípios, para direções específicas. Direções estas que se materializam no cenário exposto no tópico anterior.

Entretanto, como as nutricionistas – que aqui identificamos como burocratas de nível de rua – tomam as suas decisões e exercem a sua discrecionariedade? Em que momentos e/ou sob que circunstâncias estes agentes implementadores, para além de simplesmente executarem os procedimentos estabelecidos para o programa, nele imprimem as suas próprias concepções? Que fatores de ordem institucional, de agência e contextual se expressam na implementação do

PNAE em Buri, Presidente Epitácio, Franca e Campinas? Como isso vai se projetar nas compras da agricultura familiar e na inserção de alimentos orgânicos? São questões que irão nos mobilizar na construção deste tópico, pelo qual iremos avançar do cenário apresentado anteriormente para um aprofundamento nos dados primários, coletados em entrevistas. Desta maneira, vamos detalhamos as atuações das nutricionistas, revelando nuances sobre como exercem seus trabalhos mediante interações com a gestão pública, com o CAE, com os fornecedores da agricultura familiar e com os agentes da extensão rural.

Buri

Em Buri há apenas uma nutricionista, a qual exerce o cargo de responsável técnico sem a presença de quadro auxiliar. Esta trabalhadora é concursada e está na linha de frente do PNAE no município desde 2012. Graduada em 2010, seu grande objetivo era atuar, profissionalmente, na área da saúde, sobretudo com crianças. Ainda que o trabalho na alimentação escolar não tenha contemplado, plenamente, suas expectativas, o concurso público foi a oportunidade de lograr um trabalho fixo e melhores condições de vida. Seu ingresso na operacionalização do PNAE, poucos anos após a reformulação do programa, a fez com que perpassasse o processo de transição e adaptação da gestão municipal diante do novo desenho da política:

Quando eu entrei aqui na prefeitura era bem difícil trabalhar com o PNAE. A gestão não aceitava nutricionista, então tinha porque tinha que ter, mas basicamente eu não fazia nada. Era só pra assinar mesmo. Hoje em dia eu consigo trabalhar bem com a gestão, resolver bem os trabalhos (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022).

Ao passo que a prefeitura se adaptava à reformulação do PNAE e a nutricionista angariava seu espaço de agente implementador, identificamos que, até um certo momento, o executivo municipal mirava a inserção da agricultura familiar no programa, mapeando possíveis fornecedores e os apoiando com assistência técnica:

a gente tentou fazer um cronograma com eles [agricultores familiares] pra eles tentarem plantar de acordo com a merenda, por exemplo, alface, abobrinha, a gente tem uma quantidade mensal fixa, mas não deu muito certo [...] parou completamente esse incentivo da prefeitura, então quando a gestão começou lá, bem lá atrás, teve esse, acho que 2017, teve bastante esse incentivo, mas foi perdendo esse incentivo (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022).

Entretanto, isso foi gradativamente deixando de compor, no âmbito da alimentação escolar, o campo de atuação do executivo municipal. Ademais, atualmente a prefeitura de Buri não possui um quadro efetivo de técnicos para exercer serviços de extensão rural, de modo que é o próprio secretário de agricultura, com o auxílio de estagiários, que os faz quando são necessários:

a gente teve um agrônomo que se aposentou, a gente está tentando abrir um concurso aí para o novo agrônomo. O novo agrônomo, muito provavelmente isso aí só vai acontecer no que vem. A parte de assistência a gente, se precisar a gente faz visita, a gente tem estagiário de agronomia, a gente tenta sempre fazer esse vínculo com estagiários. Eu mesmo vou nos locais, eu mesmo vou pegar alimento muitas vezes, porque aproveito o caminhar para poder entender a região, entender o que está acontecendo (Extensionista rural de Buri, pesquisa de campo, 2023).

Objetivamente, a contribuição da Secretaria de Agricultura para a execução do PNAE se dá na disponibilização de um espaço físico para receber, semanalmente, os alimentos comprados da agricultura familiar: “a recepção desse hortifruti que chega é feita aqui na Secretaria da Agricultura, num galpão que a gente tem, né? [...] eu trabalho diretamente com a nutricionista [...] não fico também dando muito pitaco” (Extensionista rural de Buri, pesquisa de campo, 2023).

Compreendemos que, no projeto político que a prefeitura de Buri vislumbra para o PNAE, o fortalecimento da agricultura familiar local não é um elemento central, tampouco possui notável relevância. A chefe imediata da nutricionista, que no caso de Buri é a própria secretária da pasta da educação, demonstrou desconhecer a dinâmica das chamadas públicas – “a nutricionista faz toda a listagem e o Departamento de Compras é que analisa [...] isso eu não tenho acesso nenhum” (Gestora de Buri, pesquisa de campo, 2022) – e o papel da agricultura familiar no programa – “não conheço, não tenho contato” (Gestora de Buri, pesquisa de campo, 2022).

A gestão municipal prioriza as aquisições de alimentos via licitações, de fornecedores que não da agricultura familiar, e constrange o trabalho da nutricionista a limitando, no processo de formação das chamadas públicas, para que mobilize somente o montante mínimo obrigatório nestas compras. Isso ficou evidente em diferentes passagens na entrevista com a nutricionista:

Com a agricultura familiar, a prefeitura aqui ela disponibiliza o saldo dos 30%, eles não querem gastar muito além dos 30% necessários. Então já no comecinho do ano,

assim que é estabelecido o valor, a gente faz a chamada em cima desse valor daí [...] Da agricultura familiar já tem uma resistência para a compra, que é por conta do valor que é bem maior do que o da licitação, então eles estipulam o valor de 30%, o mínimo, então vamos gastar o mínimo (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022).

A centralidade, para a prefeitura, é garantir às crianças o acesso a uma alimentação básica e completa – “que a criança coma proteínas, que ela tenha uma dieta balanceada, por exemplo, tem criança que não é acostumada a comer verduras, saladas, arroz, feijão, carne, então é na escola” (Gestora de Buri, pesquisa de campo, 2022). Ainda que a SAN seja um dos pilares estruturantes do PNAE, no caso de Buri o alcance desse objetivo não vem associado ao anseio da promoção da economia local e do fortalecimento da agricultura familiar.

Que pese o reconhecimento da nutricionista acerca da qualidade superior dos alimentos provenientes diretamente da agricultura familiar – “porque eles chegam bem mais frescos do que o da licitação [...] a maioria dos meus alimentos orgânicos vem da agricultura familiar” (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022) – e considerando a sua disponibilidade em dialogar e ajustar as chamadas públicas aos interesses dos agricultores familiares – “os últimos editais foram montados nos produtos que tinham maior quantidade semanal, porque isso que viabilizava a gente conseguir fazer essa logística” (Funcionário da cooperativa de Buri, pesquisa de campo, 2023) – o seu entendimento sobre o que é uma alimentação adequada e saudável se assemelha, consideravelmente, ao da gestão pública e não inclui aspectos como origem dos alimentos, sazonalidade e inclusão da agricultura familiar: “garantir pras crianças, principalmente, que é o nosso público-alvo, que elas tenham uma merenda de qualidade, que elas possam se nutrir adequadamente, né, que a gente possa tá oferecendo com segurança aquilo que eles necessitam” (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022).

Em Buri, o CAE existe oficialmente, mas não é atuante, de modo que pouco exerce sua função de fiscalização e controle social. No município não há qualquer tipo de reivindicação da sociedade civil – via conselho – no que tange à alimentação escolar. Em entrevista com a presidente do CAE local, nos foi relatado que a eleição dos membros se deu de maneira improvisada, com vistas apenas a cumprir uma necessidade formal do programa: “foi feita uma eleição e eu acabei sendo a mais votada para assumir [...] foi escolhido na escola, entre nós aqui da nossa comunidade escolar foi apontada quem que vocês gostariam que fosse e tal, aí fui eu e mais uma outra professora” (CAE de Buri, pesquisa de campo, 2023). A respeito disso, comentou um dos entrevistados: “não sei se realmente funcionam mesmo esses conselhos, os

conselhos de papel, de gaveta, a gente não tem atuação junto aos conselhos” (Funcionário da cooperativa de Buri, pesquisa de campo, 2023).

Dialogando com a teoria de Lipsky (2019), especificamente a respeito da “controvérsia política”, as entrevistas não indicam divergências expressivas entre os interesses da gestão, da burocrata de nível de rua e dos beneficiários (no caso os educandos, representados pelo CAE), uma vez que os principais interesses tangenciam a questão da garantia da SAN, sem associa-la a outros objetivos.

Quanto à estrutura organizacional e aos recursos disponíveis ao trabalho da nutricionista, há claramente uma sobrecarga de trabalho e um acúmulo de funções. Como se trata de uma única agente para todas as escolas e para executar todas as atribuições, a nutricionista precisa ora solicitar ajuda de outros trabalhadores (de outros setores) ora privilegiar determinadas tarefas, o que Lipsky (2019) chamou de “atuações seletivas”:

O quadro técnico não tem, sou somente eu. Acaba sendo um pouquinho difícil o trabalho por causa disso, são um pouco mais de 4 mil alunos. Então é bem difícil ir de escola em escola pra fazer, por exemplo, avaliação nutricional, eu geralmente conto com a colaboração dos professores de educação física. Então eles me ajudam nessa avaliação, e as demais tarefas eu faço aos poucos e nem sempre consigo cumprir tudo porque sozinha é difícil (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022).

Em Buri, as refeições quentes são elaboradas numa cozinha central – chamada de cozinha piloto – da qual são distribuídas, já prontas, para as escolas. Cada unidade escolar se responsabiliza pela elaboração das refeições frias, como saladas e oferta de frutas. Ao se organizar desta maneira, a nutricionista precisa levar em consideração, ao elaborar os cardápios, questões como modo de preparo, armazenamento e transporte:

Na construção de cardápio o mais difícil pra mim é por que a gente tem uma cozinha centralizada, então a gente faz a merenda e manda para as escolas. Então o mais difícil é programar o cardápio que possa a gente fazer aquilo, então eu não consigo colocar nada assado, tenho essa dificuldade, às vezes quero colocar alguma coisa diferente, mas fico impossibilitada (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022).

Ainda no aspecto da formação do cardápio, a nutricionista, por mais que restrinja as compras da agricultura familiar ao mínimo exigido, não deixa de dialogar (até certo ponto) com os fornecedores locais e de levar em consideração as suas produções agrícolas. Entretanto,

nossos resultados indicam que, atualmente, trata-se de uma comunicação sucinta, pontual e mais objetiva, na direção de dar continuidade a um trabalho que já vem sendo efetuado há alguns anos. Como apresentamos no tópico anterior, em Buri as compras da agricultura familiar são sempre da mesma organização e de produtos semelhantes. Sobre isso, nos relatou a nutricionista:

Hoje em dia tem menos [diálogo], eles já foram mais ativos, hoje em dia geralmente o pessoal da agricultura familiar tem uma associação, então o pessoal da associação vem conversar comigo, aí a gente conversa e eles falam com os associados, planejam e me passam um cronograma (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022).

Como as entregas dos alimentos são semanais, a nutricionista prioriza os itens que podem ser entregues com regularidade. Assim, as compras (conforme o que foi programado nos cardápios) se sucede da seguinte maneira: no início do ano, ao saber o orçamento disponível para a alimentação escolar, a nutricionista empenha 30% do recurso do FNDE para as aquisições diretas da agricultura familiar e, com este saldo, realiza as chamadas públicas; o restante do recurso, uma vez que será usado via licitação, é mobilizado ao longo do ano conforme as necessidades e especificações elegidas pela agente implementadora; com essa maior parcela do recurso, a nutricionista não se limita às questões de logística ou de sazonalidade, mas busca “fazer um cardápio não tão caro também” (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022).

Por sua vez, a organização da agricultura familiar fornecedora de Buri argumenta que esta dinâmica inviabiliza e desmobiliza os produtores locais:

A gente fez um arranjo, tentou procurar os produtores para tentar comercializar o máximo possível na merenda escolar. O que aconteceu foi que, quando eles lançaram a chamada pública, o valor era o mínimo, 30%. Nesse 30%, era muito difícil trabalhar numa merenda escolar, tentando entregar todos os itens, porque existiam itens que eram muito baixos a quantidade semanal. Então, é difícil pedir para um produtor se programar para plantar, para você entregar 20 quilos de abobrinha, 5 quilos de cheiro verde por semana (Funcionário da cooperativa de Buri, pesquisa de campo, 2023).

Formada em 2010, primeiro como uma associação e depois como cooperativa, a organização que fornece ao PNAE de Buri tem, como principal atividade, os mercados institucionais, sobretudo a alimentação escolar e os programas municipais de aquisição de alimentos. Inicialmente, a cooperativa tinha, como objetivo organizacional, a promoção da

transição orgânica entre os seus cooperados, entretanto, diante de um cenário desfavorável dos últimos anos, que envolveu o desmantelamento de políticas públicas de apoio à agricultura familiar, isso foi secundarizado, de modo que o atual objetivo da organização é manter um quadro razoável de cooperados e mantê-los com as suas DAPs ativas.

Tanto o funcionário da cooperativa, quanto um agricultor cooperado, ambos entrevistados, reconhecem a abertura ao diálogo por parte da nutricionista, em especial na questão de ajustar as chamadas públicas para os itens mais regulares e mais demandados, porém, apontam para uma falta de flexibilidade no que se refere à inserção de frutas sazonais e amplamente produzidas pela organização. Segundo o agricultor “se a nutricionista demandasse mais caqui e mais batata doce, que pode ser usada pra fazer papinha, comida de criança, com certeza a gente iria ofertar mais orgânicos” (Agricultor familiar de Buri, pesquisa de campo, 2023) e, a partir do caso concreto do caqui, nos relatou o funcionário:

a gente está com uma época de caqui [...] tivemos bastante produtores que já encerraram a safra de caqui antes do tempo, devido ao clima, e nas semanas de feriado eles acabam pegando, ao invés de eles pegarem três frutas, eles acabam pegando duas. Mas eles não entendem. Por exemplo, eles poderiam deixar de pegar uma dessas frutas que são o ano inteiro, maçã no caso, que não é de agricultor familiar aqui no município [...] e aproveitar a safra atual agora do produto. Eles ainda chegam no feriado que tem que diminuir essa quantidade de fruta e eles vão [cortar] justamente no produto da época, que seria esses produtos que a gente tem um prazo menor de colheita. Então a gente vê que falta um pouco de compreensão para aproveitar essa sazonalidade de produção local (Funcionário da cooperativa de Buri, pesquisa de campo, 2023).

Nas chamadas públicas de Buri, não há demandas ou especificações para produtos orgânicos. A inclusão desses itens – tomate e abobrinha em maiores quantidades e, eventualmente, pepino, cenoura, batata e caqui – é em função da significativa produção entre os fornecedores e ao diferencial que a oferta destes produtos proporciona no processo de desempate entre os participantes das chamadas. Ou seja, caso haja empate, os projetos de venda que incluem itens orgânicos são privilegiados:

quando sai o edital da chamada pública, você tem a questão de falar que é um produto orgânico, então, se saiu lá mil quilos de tomate, você pode falar, dos mil quilos de tomate eu vou entregar 400 quilos de tomate orgânico. Fazendo esse projeto, apresentando um certificado, você automaticamente ganha uma pontuação em questão de desempates [...] normalmente na chamada pública é lançado os produtos

convencionais com a possibilidade, se tiver algum orgânico, você acrescentar esse item orgânico e acrescentar até 30% do valor referente ao convencional (Funcionário da cooperativa de Buri, pesquisa de campo, 2023).

É verdade, porém, que com o tempo a própria prefeitura de Buri passou a dificultar a inserção de produtos orgânicos, desconsiderando os critérios de desempate, os quais estão previstos, inclusive, nas Resoluções do FNDE:

com o andar do tempo, o próprio pessoal da prefeitura já não tinha mais esse critério de o orgânico ter prioridade e também começou a dificultar alguns produtos orgânicos por ter o preço 30% maior. A gente começou a ver resistência um pouco por parte da prefeitura e na hora de fazer e tal, a chamada pública, tudo bem, mas na hora de pedir o alimento existia a resistência e aí se o produto viesse um pouquinho diferente de um produto convencional era um fato para a turma já tentar barrar o produto [...] tipo assim, queremos um, estamos comprando um produto com uma qualidade assim visualmente, esteticamente às vezes inferior, pouca coisa, mas bem pouca mesmo e para pagar mais caro, então a gente começou a perder essa questão de ter essa prioridade no orgânico (Funcionário da cooperativa de Buri, pesquisa de campo, 2023).

Considerando que a Figura 13, apresentada no tópico anterior, não indica uma queda nos recursos repassados às compras de orgânicos em Buri, o interlocutor provavelmente está se referindo à diversidade de itens adquiridos, que foi se concentrando no tomate e abobrinha.

Nossos resultados nos revelam que a nutricionista foi assumindo seu papel de agente implementadora (com relativo poder de discricionariedade e relativa autonomia) gradativamente, porém, que é ainda fortemente limitada e constrangida pela dimensão institucional, em especial por fatores políticos e organizacionais. Trata-se de uma burocrata de nível de rua cuja formação profissional ainda se distancia de discussões que envolvem a agricultura familiar, e cujos valores pessoais estão atrelados ao desejo de trabalhar na área da saúde e ao atendimento às crianças: “o que é muito gratificante, a gente vê as crianças comendo coisas que elas não comiam antes, ou não conheciam, que acabaram conhecendo na alimentação escolar, esse é o lado mais bonito” (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022).

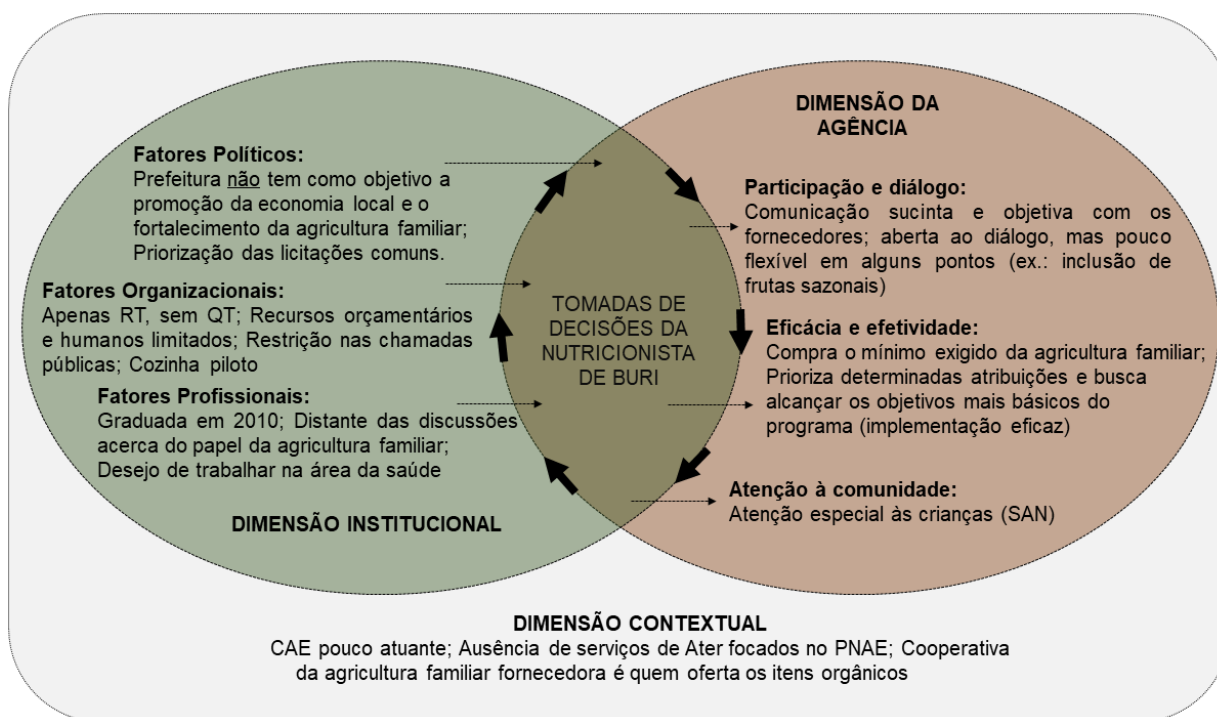
As tomadas de decisões da nutricionista se dão, portanto, diante de sobrecarga de trabalho, de controle orçamentário, de insuficiência em termos de materiais, equipamentos e mão de obra, além da resistência, por parte da gestão pública, à inovação: “então falta bastante

um quadro técnico [...] falta apoio da prefeitura no sentido de mais equipamentos, programas pra ajudar, alguns cursos às vezes eles são resistentes a isso” (Nutricionista de Buri, pesquisa de campo, 2022). Tanto a restrição quanto as limitações em termos de recursos materiais, humanos, de informações e de tempo são elementos que configuram o trabalho dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019).

Em Buri, a nutricionista estabeleceu uma rotina de trabalho, efetuando um balanço entre as cobranças da gestão, as demandas dos beneficiários, os seus interesses e valores pessoais e os recursos disponíveis ao seu trabalho. Neste balanço, o uso de sua agência – numa possível margem de manobra, no que Lipsky (2019) chamou de “elegibilidade das regras” – para ampliar a participação da agricultura familiar e aumentar a oferta de produtos orgânicos tem um peso substancialmente menor, praticamente não sendo mobilizada.

Com base nos dados levantados, entendemos que a gestão municipal (considerando obviamente os diferentes mandatos do executivo e seus eventuais projetos políticos distintos), em conjunto com a atuação da nutricionista, foram experimentando e definindo um procedimento (não oficial) de implementação do PNAE, que anualmente vai se repetindo, sem grandes variações. Configurando o que Lipsky (2019) definiu como “dependência mútua”, trata-se de um procedimento que, concomitantemente, otimiza os trâmites administrativos da prefeitura, minimiza o trabalho da única nutricionista e atinge os requisitos mais básicos pressupostos pelo programa.

Nesse sentido, as compras da agricultura familiar são realizadas com a aplicação mínima exigida dos recursos orçamentários; a cooperativa fornecedora e os itens comprados praticamente se mantêm; e as aquisições de alimentos são feitas, em sua maior parte, por licitação comum. Em um município que possuiu uma presença expressiva de agricultores familiares, este procedimento se vale de um trabalho prévio (e não mais existente) de identificação de possíveis fornecedores e se ausenta do trabalho de ampliar, gradativamente, a inserção da agricultura familiar no PNAE de Buri.

Figura 18. Fatores que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Buri

Fonte: elaboração própria (2024)

A Figura 18 compila os principais fatores das dimensões institucional, de agência e contextual que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Buri. Através da combinação destes fatores – que no caso de Buri tende a prevalecer os da dimensão institucional –, a agente implementadora define a natureza, a quantidade e a qualidade dos serviços prestados, que se expressam, sobremaneira, em cardápios feitos com a maior parte de itens comprados via licitação, sem necessariamente considerar a sazonalidade e a produção local. A presença de itens orgânicos provenientes da agricultura familiar é uma resultante da oferta da cooperativa fornecedora, que percebe nessa abordagem uma estratégia para se manter competitiva nas chamadas públicas.

Presidente Epitácio

Com um perfil técnico e criterioso quanto ao cumprimento das resoluções estabelecidas pelo FNDE, a nutricionista de Presidente Epitácio está à frente da implementação do PNAE desde 2019. Sua graduação foi concluída em 2010 e, na sequência, ingressou no mestrado em saúde pública, onde pesquisou a relação entre câncer de mama e questões nutricionais. Antes de assumir sua função no PNAE, também trabalhou em postos de saúde. Semelhante ao caso de Buri, seu desejo pessoal também não era trabalhar na alimentação escolar, mas, sim, na área

da saúde. O motivo que a levou ao cargo de RT em Presidente Epitácio foi a oportunidade de regressar – via concurso público – a sua cidade natal. Caso houvesse a possibilidade, a nutricionista pleitearia uma transferência ao setor da saúde:

Me formei em 2010, depois eu fiz residência multiprofissional em terapia intensiva no Hospital Regional durante dois anos e depois eu fiz mestrado na UNESP [...] depois eu fiz o concurso aqui no meu município e fui direcionada para merenda escolar [...] eu sempre quis voltar e trabalhar aqui e se fosse uma opção, eu não optaria pela merenda escolar [...] se fosse para escolher, eu preferia saúde (Nutricionista de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

No município, a nutricionista não tem à sua disposição um local próprio de trabalho, sendo que divide uma mesma sala com outras duas trabalhadoras. Não há outras nutricionistas no quadro técnico e o número de merendeiras é apontado como insuficiente para todas as demandas, inclusive para se ampliar as compras de alguns itens da agricultura familiar:

Faltam recursos humanos [...] eu não tenho sala, então aqui fica eu, a encarregada do Departamento de Alimentação Escolar e a escriturária, que veio para cá agora também, que até então a gente só tinha eu e a encarregada [...] porque se eu tivesse mais estrutura, mais pessoas, né, e também merendeiras, porque é uma dificuldade, poucas merendeiras e aí não dá para também incrementar tanto assim o cardápio, que elas também falam ‘ah, chegou duas caixas de alface para lavar, foi difícil’ [...] realmente é muito serviço, muita coisa para lavar e são duas merendeiras às vezes para uma escola de 600 alunos de ensino fundamental (Nutricionista de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

Com restrição e limitação de recursos para o exercício pleno de suas funções – o que é próprio do trabalho dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019) – a nutricionista de Presidente Epitácio também faz uso das “atuações seletivas”. Entretanto, seu apreço pela área da saúde e de acompanhamento nutricional faz com que as atribuições que versam com essa área sejam priorizadas e cumpridas. Por outro lado, a agente implementadora não consegue acompanhar todas as entregas de alimentos da agricultura familiar e fazer as devidas avaliações de sua qualidade:

Eu faço educação nutricional, procuro fazer pelo menos uma vez por mês em cada escola [...] eu converso muito com as professoras, procuro fazer educação nutricional para as crianças que têm o hábito de levar lanche industrializado de casa e que não comem [a alimentação escolar] [...] com os adolescentes também eu procuro fazer,

converso com as diretoras, elas abrem o espaço, a gente faz também, bem bacana essa parte, acho que é o lado mais legal [...] são mais ou menos sete mil alunos, aí não tem como ficar também fazendo toda essa verificação da qualidade do alimento da agricultura familiar (Nutricionista de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

A chefe imediata da nutricionista, responsável pelo Departamento de Alimentação Escolar (um setor interno à Secretaria Municipal de Educação), desempenha um papel importante no auxílio ao seu trabalho, sobretudo em tarefas de ordem administrativa. A gestora está há mais de seis anos no departamento, mas também já foi merendeira e, recentemente, chegou a ingressar na graduação em nutrição, sem chegar a concluir o curso. Isso ocorreu em um período em que a nutricionista titular se aposentou e o município ficou sem um RT pelo PNAE. Por três anos, até a contratação da atual nutricionista, a gestora fez o papel de elaboração dos cardápios e realização das chamadas públicas:

Fiquei oito anos como merendeira. Aí vim pra cá, aí fiquei não como encarregada, fiquei como auxiliando a encarregada, que na época era uma nutricionista. Aí a nutricionista se aposentou e eu comecei a substituí-la como encarregada, como gestora. E assim foi [...] nós ficamos dois, três anos sem nutricionista, aí eu que elaborava os cardápios, eu que fazia toda essa parte (Gestora de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

Nossos resultados indicam que em Presidente Epitácio, a prefeitura municipal possui, como objetivo a ser alcançado através do PNAE, o fortalecimento e a inclusão da agricultura familiar local. Deste modo, não há uma delimitação orçamentária de quanto se pode destinar às compras dessa categoria, bem como há um anseio de ampliá-las gradualmente. Isso se evidencia nos dados apresentados anteriormente (ver Figura 17) e é corroborado pelas entrevistas com a nutricionista e com a gestora:

A gente tenta aumentar o máximo possível, a cidade é pequena, da agricultura familiar a gente, esse ano a gente colocou pitaya, abacate, manga, alimentos que não tinha na chamada pública de 2021, e aí para 2023 a gente já tá conversando com eles para colocar outros itens, aumentar alguns [...] A agricultura familiar é responsável por fornecer a grande parte da alimentação aqui no nosso município, nas escolas [...] é muito importante porque o que chega da agricultura familiar, chega fresquinho, os alunos gostam, né? (Nutricionista de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

Depois que a gente começou a adquirir os produtos da agricultura familiar, melhorou bastante a alimentação das crianças, que a gente tem bastante variedades de frutas,

legumes, né? A gente começou a introduzir bem mais variedades de legumes, de frutas [...] A gente vê aqui a prefeita dar bastante apoio, né? Pega no pé, aí vamos injetar aí na agricultura familiar, a gente precisa ajudar os produtores locais. Tem uma cooperativa também agora, começou o ano passado, bem bacana, eu fico feliz de ver eles crescerem (Gestora de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

Nesse aspecto, as entrevistas não evidenciam, entre a agente implementadora e a gestão, conflitos de interesses ou de interpretação em relação aos objetivos mais centrais do programa, de modo que ambas as partes demonstram associar, ao objetivo de garantir a SAN dos educandos, o anseio de fortalecer e incluir a agricultura familiar. O que não significa que não há tensionamentos ou cobranças, por parte da gestão, sobre alcance de resultados: “é muita cobrança e você não tem recursos humanos e financeiros pra conseguir cumprir o que tá na resolução, por exemplo, essa questão das frutas quatro vezes na semana nas escolas integrais” (Nutricionista de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

Considerando a definição dada pela nutricionista em relação ao que é uma alimentação adequada e saudável – “verduras, legumes e frutas *in natura*, na minha opinião é alimentos cozidos, grelhados, assados, evitar ao máximo a fritura de imersão e alimentos ultraprocessados” (Nutricionista de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022) – e a comparando com os itens fornecidos pela agricultura familiar local – frutas, legumes e verduras de modo geral, além de pescados, produtos lácteos e polpas de frutas congeladas –, as compras de alimentos diretamente das associações e cooperativas de Presidente Epitácio são os meios reais e concretos, disponíveis à burocrata de nível de rua, de se alcançar seu ideal de uma dieta adequada e saudável. Ademais, a disponibilidade de produtores locais e as suas ofertas satisfatórias e variadas de produtos minimizam o trabalho – indicado em outros casos como um dos mais difíceis e demandantes de energia – de mapeamento e sensibilização de fornecedores.

Em Presidente Epitácio, a presença da agricultura familiar é pujante. Localizado na região do Pontal do Paranapanema, o número de assentados pela reforma agrária no município é expressivo e os agricultores familiares estão, de modo geral, organizados em associações e cooperativas: “agricultura familiar aqui no município, hoje, deve ter aproximadamente uns 450 produtores familiares, creio que uns 300 aí de assentamento de reforma agrária, então o município aqui é muito forte” (Agricultor familiar de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

Os assentamentos são federais, instituídos pelo Incra, mas neste caso há um convênio com o Itesp, que os acompanha e presta os serviços de extensão rural: “muitos produtores hoje estão produzindo por causa do Itesp, eles levavam produtor para visitar outras lavouras em outros estados, outras cidades, busca muda de banana, goiaba lá fora, variedades corretas” (Agricultor familiar de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022). Para além do Itesp, há uma proximidade efetiva entre os assentados e os técnicos da própria prefeitura, os quais proporcionam a articulação entre os produtores e a nutricionista, bem como os auxiliam nos processos de inspeção sanitária e agroindustrialização:

É veterinária e ela que dá o aval da certificação do SIM, o serviço de inspeção do município [...] tem agilizado bastante o serviço [...] eu acredito que é uma pessoa importante nessa parte das certificações do município, porque através dela ela liberou bastante certificações e acabou incentivando o produtor a partir pra essa parte dos processados (Agricultor familiar de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

De acordo com a perspectiva do agricultor entrevistado, os cardápios da alimentação escolar são condizentes com a produção agrícola local, de modo que consideram a sazonalidade e abarcam toda a variedade produzida. Além do mais, a nutricionista é vista como uma agente aberta ao diálogo, flexível às sugestões de mudanças, e, sobretudo, como uma agente que deu continuidade a um trabalho exitoso que já vinha sendo feito antes de sua contratação.

Identificamos, com base nos resultados, que há uma institucionalidade informal estabelecida entre a gestão pública, a nutricionista e os agricultores familiares, a qual orienta a realização das chamadas públicas. Com o compromisso da prefeitura em disponibilizar, no mínimo, 80% dos recursos da alimentação escolar para as compras diretas da agricultura familiar, a nutricionista elabora (com base na produção local dos agricultores familiares) os cardápios e estrutura as chamadas públicas. No entanto, antes de lança-las oficialmente, essas informações são transmitidas às lideranças das organizações da agricultura familiar que, entre eles, estabelecem um arranjo para que haja uma divisão igualitária nos projetos de vendas, de modo que todos possam ser contemplados. Deste arranjo, apenas os valores residuais são destinados aos fornecedores individuais.

De acordo com a entrevista com o técnico de extensão rural da prefeitura, esse acordo se dá desde 2013 – portanto antes da contratação da atual nutricionista – e “a questão da quantidade de produtos, desse 80%, é um acordo feito entre as associações, cooperativas e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e o Conselho de Segurança Alimentar”

(Extensionista rural de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2023). De maneira concreta, a nutricionista detalha como funciona este arranjo:

Aqui, a gente não faz esse desempate, eles por consenso dividem por igual, entre as associações, e aí o que sobra fica para os produtores individuais. Não faz como na lei que quem é de assentamento tem prioridade sobre quem não é de assentamento, eles dividem por igual. Na hora de dividir, se tiver, por exemplo, 20 mil quilos de alface, a gente tem uma associação que é de assentamento, ou então uma associação que tem mais sitiantes, que teria prioridade porque tem mais sitiantes, e esses sitiantes são todos de assentamentos, eles poderiam escolher todos os produtos porque eles têm prioridade, e aí o que sobrasse ficaria para os outros, mas aqui não, o que tiver divide por igual, não tem essa de ‘ah, eu tenho prioridade porque eu sou de assentamento’ (Nutricionista de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2022).

Este acordo também configura o que Lipsky (2019) chamou de “elegibilidade das regras”, que são estratégias interpessoais e margens de manobras implícitas estabelecidas entre os agentes (burocratas de nível de rua, gestores e beneficiários) envolvidos na implementação. Ao dar sequência a esta institucionalidade informal, forjada antes de sua contratação, a nutricionista consegue equilibrar as demandas dos beneficiários e as cobranças da gestão, minimizando os riscos e os desgastes de seu trabalho (LIPSKY, 2019). Além do mais, mantê-la não implica no alcance de sua gratificação pessoal – intrínseca à rotina do burocrata de nível de rua – de modo que os itens ofertados pela agricultura familiar correspondem às suas perspectivas de alimentação saudável e adequada.

As compras regulares e vultosas da agricultura familiar, no PNAE de Presidente Epitácio, têm potencializado e incentivado os produtores locais a ampliar a produção, buscando outros mercados que não os institucionais. Isso, somado a um serviço de extensão rural presente e a um Serviço de Inspeção Municipal – SIM estruturado, tem favorecido a agregação de valor mediante o mínimo processamento e a agroindustrialização:

O cardápio aqui do município, ele é bem realista com aquilo que a gente consegue produzir [...] o agricultor tem, vamos dizer assim, tem uma concordância com a nutricionista [...] eles tentam inserir no cardápio, hoje, tudo aquilo que a gente produz, então isso é muito bacana [...] Presidente Epitácio tem um potencial muito grande nessa parte dos produtores e muitos deles hoje já estão processando seus produtos, tiram o leite, fazem o iogurte, plantam a goiaba, fazem a polpa de goiaba que já é inserida na merenda escolar, outros fazem o suco de acerola também que a prefeitura compra, o PNAE compra [...] os produtores estão partindo muito do produto

processado [...] hoje na merenda tem até filé de tilápia [...] os produtores estão investindo muito nessas cozinhas para conseguir a certificação do SIM, para conseguir inserir seu produto no PNAE aqui de Eptácio (Agricultor familiar de Presidente Eptácio, pesquisa de campo, 2022).

No município não há, entretanto, aquisições de itens orgânicos ou de base agroecológica. De maneira unânime, os agentes entrevistados nos relataram que não há, significativamente, agricultores familiares com a garantia de conformidade orgânica no município, além de que, até este momento, as perspectivas de transição são ainda diminutas. Os agricultores locais reconhecem a sua dependência de insumos químicos, como agrotóxicos e adubos minerais, bem como as implicações de ordem socioambiental de suas aplicações, mas possuem o entendimento de que há um tipo de uso seguro e responsável, o qual, desde que respeite os procedimentos e os períodos de carência, podem ter os seus riscos minimizados:

A nossa região hoje é uma região de um clima muito difícil pra produzir orgânico, então é muito difícil, não tem jeito, a gente tem que recorrer ao uso de agrotóxico, em algumas culturas que são difíceis, no caso repolho, tomate, acelga, é muito difícil produzir isso orgânico, mas eu acho que o produtor hoje tem uma consciência assim de respeitar a carência do produto sem fazer mal à saúde da população, das crianças na escola, então a gente trabalha respeitando todos os critérios das bulas que a gente usa dos agrotóxicos (Agricultor familiar de Presidente Eptácio, pesquisa de campo, 2022).

A nutricionista reconhece, obviamente, que os alimentos orgânicos, uma vez que isentos de aplicações de agrotóxicos, são mais benéficos à saúde do consumidor e, se ofertados, melhoraria a qualidade das refeições escolares, entretanto, não é uma entusiasta da imediata inserção destes itens nos cardápios. Embora haja, no município, um pequeno grupo de mulheres produtoras com o anseio de produzir orgânicos, a nutricionista não demonstrou – na entrevista – ter uma atuação incisiva de apoio e auxílio.

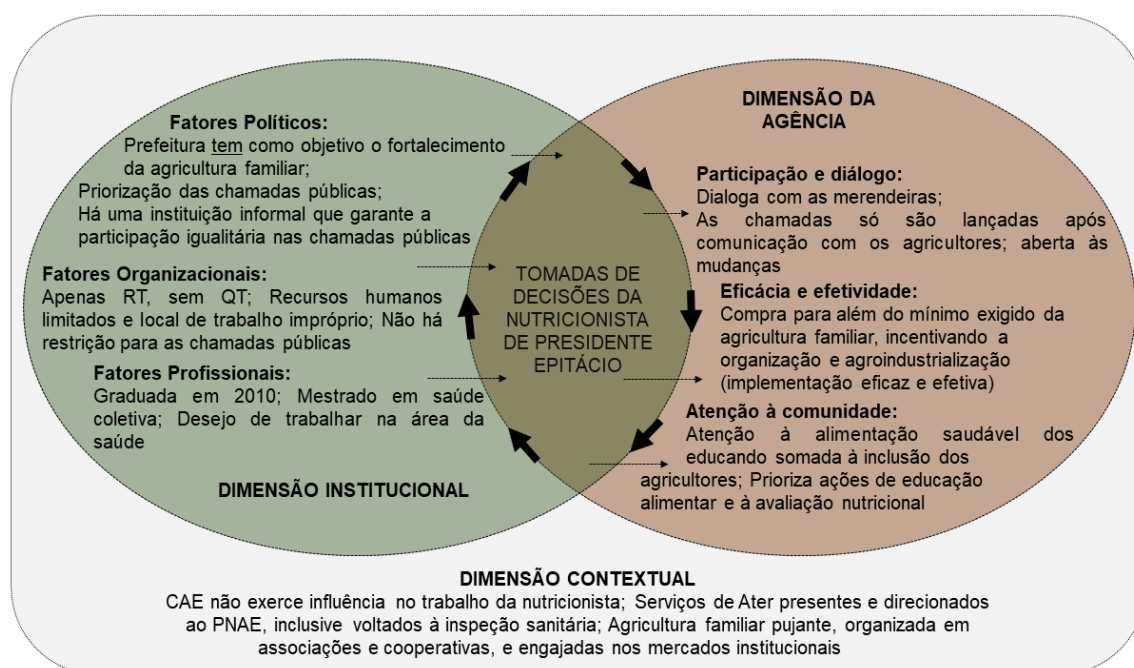
Por mais que haja extensionistas rurais atuantes no município, a produção orgânica e a transição agroecológica não configuram seus repertórios imediatos de atuações. Em Presidente Eptácio, a prioridade dos serviços de extensão rural versa com a inclusão dos agricultores familiares em mercados favoráveis, na manutenção das famílias no ambiente rural e em trabalhos agrícolas, bem como na solução de um problema relacionado à falta de mão de obra, devido às mudanças geracionais e ao envelhecimento dos assentados:

A maior dificuldade que nós encontramos com os produtores rurais é a mão de obra [...] ele não consegue produzir com a mesma qualidade vários produtos, então ele foca no leite, o outro foca na horta, o outro foca em fruticultura [...] aí o filho vai trabalhar na cidade ou se casa e vai embora do sítio. A mulher vê que aquela renda não está sendo suficiente pra propriedade e procura isso fora (Extensionista rural de Presidente Epitácio, pesquisa de campo, 2023).

Por outro lado, entendemos que o fortalecimento da categoria e a sua inclusão em mercados favoráveis, como é o caso do PNAE – sobretudo em Presidente Epitácio onde a aplicação de recursos nas compras diretas é expressiva – pode construir um alicerce que favoreça, num horizonte próximo, as iniciativas de transição para modelos mais sustentáveis de produção de alimentos. Ao passo que as compras regulares e vultosas permitiram, no município, a formação de cooperativas e a agroindustrialização, o mesmo pode ocorrer com a questão da produção orgânica e com a promoção da agroecologia.

Na Figura 19 estão reunidos os principais fatores das dimensões institucional, de agência e contextual que mediam o exercício da discricionariedade da nutricionista de Presidente Epitácio. Assim como em Buri, a dimensão institucional tem um peso significativo nas tomadas de decisões da burocrata de nível de rua, mas notamos uma mobilização mais expressiva da agência, além das influências contextuais.

Figura 19. Fatores que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Presidente Epitácio



Fonte: elaboração própria (2024)

Na dimensão institucional, a nutricionista se vale dos fatores políticos e organizacionais (tanto da institucionalidade informal que garante a participação igualitária dos agricultores, quanto da não restrição orçamentária para as chamadas públicas) para minimizar os esforços do seu trabalho. Quer dizer, em um município com presença expressiva de agricultores familiares – devidamente organizados e engajados nos mercados institucionais – a nutricionista exerce sua discricionariedade na direção de manter um procedimento de implementação acordado previamente à sua contratação, pois, ao tomar essa decisão, a agente possibilita a inclusão de um número representativo de beneficiários (aliviando a pressão sobre seu trabalho), ao mesmo tempo que atende às expectativas da gestão. Adicionalmente, ainda que a nutricionista enfrente a sobrecarga de trabalho e a insuficiência em termos de recursos humanos, a energia e o trabalho necessários para a manutenção das compras expressivas da agricultura familiar são compartilhados com os agentes locais de extensão rural, que atuam na inspeção sanitária e nas articulações necessárias.

Por sua vez, a agência é mobilizada sobretudo para garantir refeições adequadas e saudáveis aos educandos e para a realização das atividades de educação alimentar e avaliação nutricional – o que está diretamente relacionado às suas gratificações pessoais. Para além de fazer uma implementação eficaz do PNAE (alcançando os objetivos mais básicos que o programa pressupõe), a nutricionista o faz um programa efetivo, de modo que proporciona externalidades positivas quanto à organização dos agricultores familiares e à sua agroindustrialização.

Franca

Até 2019, em Franca não havia uma nutricionista responsável pelo PNAE que atuasse sob um regime duradouro de trabalho. Eram, no geral, agentes com contratos temporários e suscetíveis às mudanças no contexto político local. Foi a partir da pressão da sociedade civil, exercida por intermédio do CAE – o que já sinaliza que, no município, o conselho tem um perfil ativo e vai para além de uma figura meramente formal –, que a prefeitura realizou o concurso público e contratou a atual RT do programa.

Graduada no mesmo ano em que assumiu o cargo, a nutricionista de Franca possui uma longa experiência profissional na área da saúde pública, tendo atuado 23 anos como técnica de enfermagem, sendo os últimos sete como socorrista do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU. Quando ainda na faculdade, vislumbrava seguir na área da saúde pública

ou atender em clínica própria. A oportunidade surgida com o lançamento do concurso público para nutricionista – que oferecia estabilidade e relativamente melhores condições de trabalho – foi vista, naquele momento, como a chance de dar sequência aos seus desejos, afinal, o edital publicado pela prefeitura não explicitava com exatidão as atribuições que a profissional assumiria:

Quando eu tive a oportunidade de estar assumindo esse cargo público, que é de nutricionista, eu realmente pensei que era uma inauguração que teria, que eles chamavam na época de casa da mulher, que tinha o projeto de colocar o nutricionista para atender exclusivamente as mulheres com as suas demandas, e quando me informaram, ‘não, é Secretaria de Educação’, eu falei assim ‘o que? Alimentação escolar, meu Deus do céu, o que que eu vou fazer lá?’ (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Ao assumir o cargo no PNAE, a agente implementadora se deparou com uma série de situações típicas da rotina de um burocrata de nível de rua. Nesse sentido, a entrevista com a nutricionista de Franca foi bastante elucidativa. Em diferentes passagens, suas falas ilustraram a teoria de Lipsky (2019) a dando concretude quanto às questões relacionadas à alimentação escolar. Como exemplo, no que tange aos fatores que constroem o trabalho da implementação, em especial em relação à limitação e restrição de recursos, associados às divergências e aos conflitos que ocorrem entre o agente de rua e a gestão, nos relatou a nutricionista:

A gente termina a faculdade com aquela gama assim de vou fazer isso, vou fazer aquilo, e principalmente na administração pública a gente esbarra em algumas dificuldades, e é isso que principalmente eu acredito que quem trabalha com alimentação escolar tem essas dificuldades, principalmente na parte do recurso e na parte da administração em si, que a gente tem uma ideia, o gestor tem outra, e ainda tem o dinheiro ali que é para dificultar um pouquinho mais as nossas ações (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Ainda sobre a rotina de um agente implementador, a nutricionista relatou como exerce sua relativa autonomia diante da tentativa de intervenções da gestão sobre o seu trabalho:

A gente percebe que o gestor, ele tenta de alguma forma interferir na formulação do cardápio [...] então assim, muitas vezes eles não têm noção do que pode ou do que não pode, e a gente tem que fazer o papel de chata, ‘ó, tem uma regra aqui, isso aqui eu não posso, ó, isso aqui eu também não posso por conta disso e isso’, e muitas vezes

entendem ou não essa nossa colocação, mas é que eu sempre me mostrei, é aquilo que eu acredito, independente se de alguma forma eu tenha depois que tá respondendo por isso (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Quanto aos fatores políticos que mediam as atuações da nutricionista de Franca, identificamos que o executivo municipal não possui o objetivo de fortalecer a agricultura familiar local e, até pouco tempo atrás, não se dedicava em fazer uma gestão eficaz do PNAE. De acordo com a entrevista feita com a presidente do CAE, o município não cumpria as diretrizes básicas para uma alimentação adequada e saudável: “a gente conseguiu algumas conquistas para Franca, dentre elas é extinguir graças a Deus a salsicha, que era servida aqui, e fazer com que contratassem a RT” (Presidente do CAE de Franca, pesquisa de campo, 2023). Diante desse contexto, o conselho se organizou da seguinte maneira:

Franca tava só num lanche seco, era só o seco, o que a gente vai fazer? [...] A gente foi pra cima mesmo, foi pra mídia, chamou o Ministério Público, entendeu? Acionamos TCU [Tribunal de Contas da União], CGU [Controladoria Geral da União], aí chamou o prefeito [...] e fizemos um TAC, que é o Termo de Ajuste de Conduta. Quando a gente percebeu que realmente não havia assim, uma má fé, vamos pôr assim, uma corrupção, havia má gestão mesmo, havia má gestão mesmo [...] a gente pediu ao Ministério Público, ao FNDE, a eles que enviassem a Franca um grupo pra que desse assessoramento a equipe gestora do PNAE (Presidente do CAE de Franca, pesquisa de campo, 2023).

O assessoramento que a representante do CAE se refere é o apoio do CECANE, que passou a acompanhar a implementação do PNAE no município e a fazer as ponderações e recomendações necessárias. Além do mais, o centro colaborador forneceu atividades de formação e capacitação para os agentes, inclusive para o conselho. Desde a passagem do CECANE, a nutricionista passou a rever parte de suas tomadas de decisões e a se atentar mais às normativas estabelecidas, como a Resolução n. 06 de 2020:

Eu procuro tá atendendo essa Resolução 06 sempre, principalmente depois de passar por uma fiscalização do CECANE, que não é agradável, eles tiveram aqui, se eu não me engano, em outubro do ano passado [2022], avaliaram todo o cardápio, toda a parte qualitativa do cardápio, então eles fazem várias sugestões que você tem um prazo pra poder tá seguindo, né, igual eu escuto muito, principalmente de fornecedor, que antes a gente comprava um ou outro item, ‘ah, mas tal cidade ainda compra’, eu falo, ‘tal cidade não passou por uma fiscalização do CECANE, porque quando ela passar ela não compra mais’, então nesse momento a gente procura atender na íntegra a

Resolução 06 com relação aos ultraprocessados, com relação a uma quantidade de oferta de panificação (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Conforme relatado pela nutricionista, seus confrontos com a administração ocorrem principalmente nos termos mencionados anteriormente pela representante do CAE, ou seja, relacionados à persistente postura da prefeitura em não destinar os recursos necessários para assegurar a oferta de refeições adequadas e saudáveis, juntamente com as tentativas de intervenção:

A gente acaba tendo que se adaptar para poder estar trabalhando, porque a gente precisa trabalhar, mas não é fácil, porque sempre tem uma interferência e muitas vezes quando você não, eu não digo ceder, mas quando você tenta mostrar o seu ponto de vista, ‘olha isso aqui não está certo por isso e enquanto profissional eu não concordo com isso’, você acaba não sendo tão bem visto (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Importante destacar que, embora haja esses embates com a gestão, não se tratam de conflitos entre a nutricionista e sua chefe imediata, a qual entrevistamos, mas, sim, com o secretário da pasta de educação e com o prefeito. A chefe imediata também é nutricionista e, apesar de ocupar o cargo de chefia do setor, compõe o QT e compartilha de valores e interpretações semelhantes ao da RT: “nós nos damos muito bem, a gente é muito companheira, a gente consegue sempre complementar uma à outra pra que o serviço ande da melhor forma possível” (Chefe imediata da nutricionista, pesquisa de campo, 2023).

Nos aspectos organizacionais, observamos uma significativa restrição e limitação de recursos orçamentários, especialmente no que diz respeito à elaboração das chamadas públicas, e também em relação à disponibilidade de mão de obra nas escolas, com a presença irregular de merendeiras. A introdução do QT (composto por três nutricionistas e uma estagiária, além da RT) é uma iniciativa recente, tendo sido estabelecido em meados de 2022. Ainda há uma sobrecarga de trabalho e acúmulo de funções, embora tenha havido melhorias na situação laboral no último período.

Tanto a nutricionista quanto a chefe imediata parecem estar ainda se aproximando das discussões sobre a agricultura familiar e sobre o papel do PNAE para essa categoria social. Nesse contexto, a nutricionista teme que uma expansão nas compras diretas – em função da

pressão do CAE e pela passagem do CECANE⁵ – possa comprometer o orçamento e impactar o fornecimento regular de refeições nas unidades escolares. A chefe, por sua vez, compreende as compras da agricultura familiar mais como uma estratégia para garantir alimentos frescos e de melhor qualidade do que como parte de uma abordagem mais ampla de inclusão socioeconômica:

A gente vai comprar mais do que os nossos 30% de obrigatoriedade da agricultura familiar, porque antes sempre tinha uma pessoa que ficava ali acompanhando [para se manter nos 30%], ‘ah, mas isso não é bom?’, é e não é, porque querendo ou não alguns itens da agricultura familiar, pra gente ele tem um valor agregado, é um pouco mais caro, e lidando com uma verba pequena, que é o que a gente lida em alimentação escolar, a gente procura atender a regra da compra, mas se a gente pode baratear um pouco esse cardápio, isso é feito [...] se eu não me engano, foi gasto mais de um milhão a mais do que teríamos obrigatoriedade, esse um milhão a gente poderia estar direcionando para outros itens e está fazendo falta, muita falta (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Eu acho que o que favorece [nas compras da agricultura familiar] é aquilo que eu coloquei, de não a compra em si, mas, assim, se é um item de melhor qualidade, vamos dizer assim. Eu digo isso porque, por exemplo, se não houvesse um apoio em adquirir esses produtos, de, ah, sei lá, de enxergar que tem uma qualidade maior e tal, talvez isso não favorecesse com que eles fossem adquiridos, entende? (Chefe imediata da nutricionista, pesquisa de campo, 2023).

Conforme temos discutido ao longo da tese, o ponto focal nas análises das atuações dos burocratas de nível de rua reside na compreensão de como esses agentes, ao buscar o cumprimento de suas obrigações, organizam suas rotinas de trabalho, elencando as tarefas e definindo a natureza, quantidade e qualidade dos benefícios e sanções. Essa organização implica em um equilíbrio delicado entre: a alocação de esforços, considerando a disponibilidade de tempo, material, recursos humanos e informações; as pressões provenientes dos gestores; as demandas dos beneficiários; e a satisfação de suas próprias gratificações pessoais. As rotinas dos agentes de rua são, entretanto, provocadas pelo o que Lipsky (2019) chamou de “encontros esporádicos”, que podem trazer à tona as pressões da gestão ou rearranjar a programação de ações estabelecidas pelo agente implementador: “não é fácil lidar com o cardápio, graças a Deus

⁵ Como evidenciado na Figura 15, houve um salto significativo, entre 2020 e 2021, na aplicação de recursos em compras diretas da agricultura familiar em Franca, sobretudo em função da pressão do CAE e da fiscalização do CECANE.

eu já fiz o último desse ano porque é o que tira o sono, principalmente quando te passam e falam ‘olha, tem isso, tem isso, faz o cardápio’” (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

No balanço estabelecido pela nutricionista, ao elaborar os cardápios e estruturar as chamadas públicas, as compras da agricultura familiar – de modo que abarque os produtores locais em sua diversidade – não é, até o momento em que realizamos a entrevista, uma prioridade. Na avaliação feita pela agente implementadora, essas aquisições demandam grandes esforços e põe em risco o seu trabalho, uma vez que compromete o orçamento disponível. Como vimos no tópico anterior (ver Quadro 13 e Figura 17), as compras diretas dessa categoria ficam em torno do mínimo exigido e concentradas em itens como arroz e iogurte, oriundos de cooperativas do Rio Grande do Sul e do Noroeste Paulista. Além do mais, a administração pública de Franca só permite a aquisição de organizações formais da agricultura familiar, detentoras de CNPJ:

O que eu vejo que implica um pouco na chamada pública é porque logo no início do ano, ao se fazer o contrato, uma parte, uma boa parte da nossa verba, ela fica ali presa. Então assim, arroz, 300 mil toneladas de arroz, todo montante eu posso até não comprar até o final do ano, mas fica ali presa no contrato, porque para você fazer o contrato de chamada pública, você tem que empenhar aquele valor, e isso para o gestor não é muito viável. Então, em outros anos, a gente comprou somente os 30%, tomando conta justamente para não ultrapassar [...] olha, atingimos os 30%, pronto, não temos mais obrigatoriedade de estar comprando (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Em Franca, inexistem serviços de extensão rural direcionados para apoiar a implementação do PNAE. Essa lacuna de serviços dificulta, de certa maneira, a capacidade da nutricionista de estabelecer uma aproximação efetiva com os produtores locais. Além disso, amplia os riscos e desgastes associados ao processo de mapear, sensibilizar e incluir novos fornecedores. Desse modo, a nutricionista torna-se dependente dos produtores que procuram o setor de alimentação escolar, o que impacta diretamente na diversificação e fortalecimento da base de fornecedores locais para o PNAE do município.

A nutricionista tem se mostrado – ao passo que enfrenta pressões de instituições como o CECANE e o CAE – diante de um paradoxo, na medida em que está experimentando um momento de descoberta e revisão de certos valores e compreensões. Se, por um lado, a inserção da agricultura familiar local ainda não é a prioridade, se apresentando como uma atividade

trabalhosa e arriscada, por outro lado, a agente de rua e sua chefe estão descobrindo as potencialidades da categoria, dando indicativos que, num cenário próximo, as compras podem ser ampliadas:

Eu conheci esse tempo do pessoal que às vezes eles vão lá pra apresentar pra gente, né, porque a gente não consegue conhecer tudo. Então eles foram pra se apresentar e falar que eles tinham, por exemplo, feijão, que a gente nem sabia que aqui na região tinha. A gente sempre entendeu que a região de Franca tinha café, então a gente nem conseguia comprar muita coisa da agricultura familiar. Então ele foi lá pra apresentar que ele tinha uma pequena produção de repolho, de alface, banana, feijão [...] A Secretaria de desenvolvimento daqui, ela poderia incentivar muito mais os produtores, mesmo que fosse uma quantidade pequena, né? Eles conseguiriam entregar, sei lá, a gente colocaria, ‘oh, metade das creches é de vocês’, só que falta incentivo mesmo pra cá (Chefe imediata da nutricionista, pesquisa de campo, 2023).

Desde quando eu entrei, o que me passava é que eles só compram de CNPJ, de cooperativa, e aí que não é aberto para os outros tipos de produtores. Então, limita, realmente, eu entendo que um pouco, na verdade não, limita muito. Talvez você tivesse aquele produtor que tem ali a sua produção de alface, e conseguiria entregar, não na quantidade que a gente consome, que realmente são toneladas, mas na quantidade que ele consegue produzir, você estaria fortalecendo ali também esse nosso produtor aqui da região (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Em Franca, há compras regulares de itens orgânicos – hortaliças como couve, salsinha, cebolinha e escarola, produzidas por uma organização de assentados de Ribeirão Preto – mas isso não se dá em função da preferência da nutricionista ou de sua elegibilidade na direção de incluir produtos mais sustentáveis. Diante da pressão do CAE para que se houvesse a inserção de alimentos produzidos localmente, as chamadas públicas de itens orgânicos foi uma estratégia estabelecida pela administração pública de alocar recursos residuais em fornecedores que fossem realmente produtores locais. Segundo relatos da nutricionista, anteriormente o município havia enfrentado problemas com organizações locais cadastradas como da agricultura familiar, as quais logravam as chamadas, mas entregavam produtos comprados em centros de abastecimento. Lançar chamadas de orgânicos foi, portanto, uma maneira de garantir que os produtores participantes fossem legítimos e responsáveis:

O que me passavam é que eles limitavam a ser orgânico no caso dos folhosos. Porque a gente tinha um pessoal aqui, eu estou repassando conforme me colocaram quando eu entrei em 2019, que eles participavam, eles tinham uma cooperativa, mas na

verdade eles não produziam [...] Eles entregavam uma ou duas vezes ali um pouco do que eles produziam, e depois eles compravam na CEASA aqui de Franca, para repassar para a gente. Mas o objetivo é fortalecer quem produz e não ter esse atravessador [...] Então começou-se a colocar aqui que os folhosos fossem de orgânico. Então assim, a pessoa tinha que ter o selo de orgânico, porque senão não estaria comprando. E aí, com isso, conseguiu limitar a quem realmente produz. Porque ter o selo de orgânico, gente, olha, eu vou contar uma coisa para vocês. Não é fácil você conseguir certificar a sua produção enquanto orgânica. E aí você favorece quem realmente produz (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Por parte da nutricionista, a manutenção das chamadas públicas de produtos orgânicos representa uma estratégia para garantir que esses itens provenham de produtores locais legítimos, aliviando, assim, a pressão associada à necessidade de estabelecer fornecedores locais, uma demanda explicitada tanto pelo CAE quanto, mais recentemente, pelo CECANE. Nesse contexto, a nutricionista opta por realizar compras em grandes quantidades de fornecedores de arroz e iogurte, visando atender ao objetivo mais básico do programa. É relevante destacar que, mesmo considerando o sobrepreço atribuído às folhas orgânicas, ele não apresenta um aumento expressivo de custo, o que, na perspectiva da nutricionista, torna essa prática compensatória e viável: “igual nossos orgânicos folhosos, ele não sai tão mais caro do que o da nossa licitação, um pouco a mais, mas ainda acaba compensando” (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

A atual organização fornecedora de alimentos orgânicos para Franca, sediada no Assentamento Mario Lago em Ribeirão Preto, destaca-se por ser uma cooperativa composta por 30 produtores que, com foco na horticultura, produzem em sistemas agroflorestais, proporcionando um sistema de produção agrobiodiverso. Devido ao tamanho reduzido dos lotes dos cooperados, há limitações para atividades pecuárias, exceto pela produção ocasional de galinhas caipiras para ovos. A cooperativa adota o modelo de venda direta, operando por meio da comercialização de cestas e encomendas dentro de um grupo de consumo. Além disso, a organização participa ativamente de chamadas públicas do PNAE e PAA de municípios vizinhos ao assentamento:

O sistema de comercialização nosso começou por volta dos anos 2012, mas a cooperativa formalmente foi constituída em 2017 e a partir da constituição nós começamos a acessar a Merenda Escolar. Os motivos são para escoamento da produção, porque a Merenda Escolar é um sistema de comercialização importante e pela filosofia nossa mesmo de levar comida direta para quem consome, então nós

optamos para não fazer a venda pelos canais de atravessadores, supermercados, e fazer a venda direta para o consumidor e daí a gente entende que tanto no PAA como na Merenda Escolar, os nossos produtos vão direto para quem consome e não para um mercado atravessador (Agricultor familiar fornecedor de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Conforme relatado pelo entrevistado, a prática de concentrar as compras da agricultura familiar em poucos itens e fornecedores, muitas vezes provenientes de outras localidades distantes do município, é comum em diversas cidades. Em relação a Ribeirão Preto, onde a organização tem uma atuação mais robusta, esforços significativos foram direcionados para estabelecer diálogos e articulações, especialmente com a nutricionista responsável. O objetivo dessas interações foi promover a inserção de alimentos locais, sazonais e orgânicos nas compras públicas, buscando diversificar e enriquecer a alimentação escolar daquele município:

Ribeirão Preto foi um trabalho muito intensivo que nós fizemos, hoje já existe um trabalho muito mais importante da agricultura familiar ou do assentamento [...] no início se tinha uma dificuldade muito grande desse diálogo, mas hoje a gente teve um trabalho através do Conselho de Segurança Alimentar, onde a gente dialogou muito intensamente com a nutricionista, com o poder público, pra gente fazer essa defesa da agricultura familiar e da alimentação escolar, então hoje a gente consegue dialogar mais tranquilamente através da nutricionista (Agricultor familiar fornecedor de Franca, pesquisa de campo, 2023).

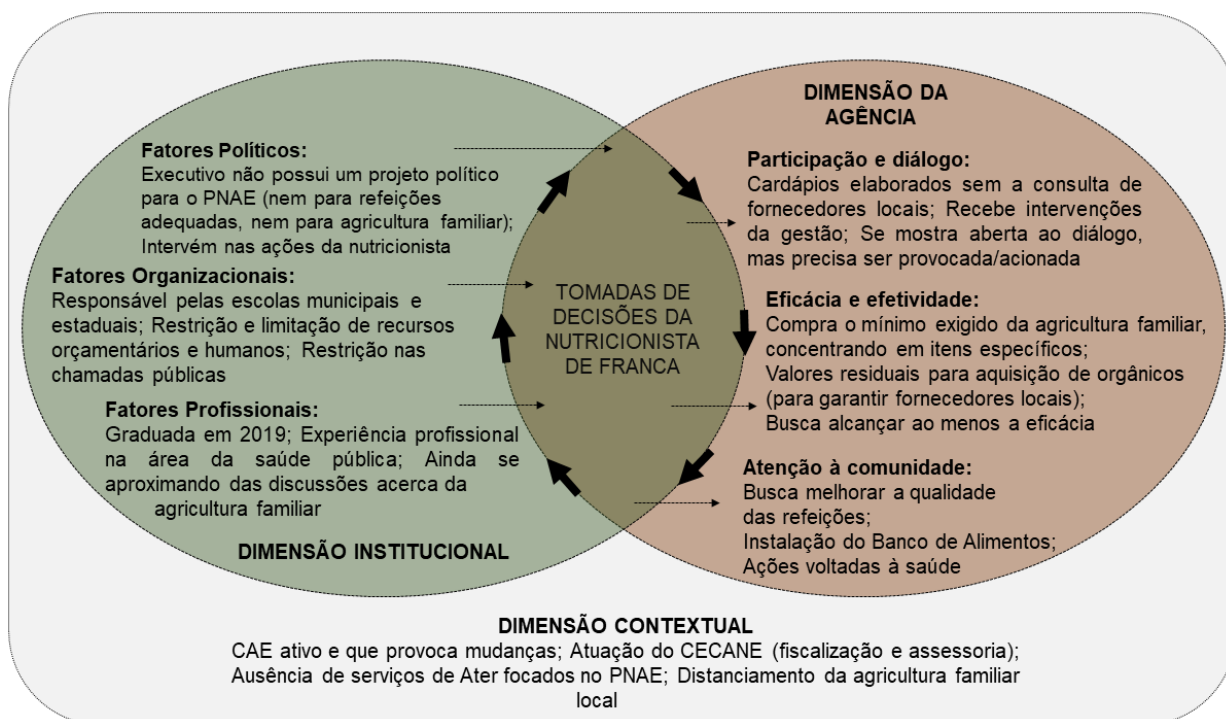
Ainda que o entrevistado se refira ao município de Ribeirão Preto – que não compõe nosso recorte empírico – seus relatos são importantes para evidenciar o papel chave desempenhado pelas nutricionistas como potenciais agentes de mudança, em nível de rua, na direção da implementação do programa.

No contexto de Franca, a nutricionista tem desenvolvido relações próximas com profissionais de outras duas secretarias, saúde e ação social. Nesse sentido, ela tem mobilizado sua agência, junto às agentes da ação social, para a instalação de um banco de alimentos no município, assim como tem destacado a relevância de parcerias com a nutricionista da Secretaria de Saúde, em ações que colaboram para minimizar os impactos de doenças cardiovasculares, especialmente em jovens expostos a hábitos alimentares prejudiciais. A troca de experiências e a partilha de responsabilidades técnicas com outras profissionais evidenciam a motivação da nutricionista em conduzir iniciativas de impacto social e de saúde em Franca.

Por fim, a Figura 20 sintetiza os fatores, nas dimensões institucional, de agência e contextual, que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Franca. Nossos resultados indicam que, por mais que haja momentos de intervenção política no trabalho da nutricionista, a agente se vale de sua relativa autonomia para confrontar e imprimir seus valores e interpretações pessoais no programa. A partir disso, mesmo sob condições organizacionais desfavoráveis, a burocrata de nível de rua tem encontrado margens de manobra para direcionar o PNAE de Franca para mais próximo de uma eficácia quanto à garantia de refeições adequadas e saudáveis:

É um desafio sentar de frente a um programa, saber que eu tenho uma diversidade, principalmente igual assim, no nosso país, de alimento, de fruta, de hortifruti, uma diversidade, uma gama de alimentos que eu poderia estar utilizando e que a parte financeira acaba não sendo favorável [...] mas daria pra entrar com a suplementação do município, tá, isso eu falo, o gestor coloca que não seria possível, esse é o maior desafio, que é você tentar levar uma alimentação mais variada, mais saudável [...] é um estica daqui, estica pra lá, coloca aqui mais esse, não, retira desse daqui (Nutricionista de Franca, pesquisa de campo, 2023).

Figura 20. Fatores que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Franca



Fonte: elaboração própria (2024)

Campinas

A nutricionista que exerce o cargo de RT pelo PNAE de Campinas possui vasta experiência à frente da alimentação escolar. Graduada em 1993, esta agente está há mais de vinte anos atuando no programa, tendo perpassado diferentes regimes de trabalho. No início, foi funcionária terceirizada – quando a alimentação escolar de Campinas era partilhada entre cinco empresas privadas –, depois prestou concurso para ingressar na Central de Abastecimento – CEASA de Campinas e, atualmente, é funcionária cedida à prefeitura municipal, alocada no Departamento de Alimentação Escolar.

Em Campinas, a alimentação escolar é operacionalizada através de um convênio firmado entre o executivo municipal e a CEASA. Ainda que a Entidade Executora deva se reportar ao FNDE e seguir as diretrizes e o conjunto de resoluções estabelecidas para o programa, o município busca imprimir uma dinâmica própria de execução, se referindo, inclusive, a um Programa Municipal de Alimentação Escolar – PMAE:

Nós podemos dizer que nós temos orgulho do programa de alimentação escolar de Campinas. Aí quando você coloca ‘ah, o programa federal, o PNAE’, tá, mas o PNAE é um complemento, digamos assim, ele vem dentro de uma política, nós temos uma política de alimentação escolar em Campinas muito bem estabelecida [...] nós temos as nossas próprias diretrizes, são baseadas nas diretrizes federais de alimentação saudável, mas a gente tem o nosso programa de alimentação escolar (Gestor de Campinas, pesquisa de campo, 2022)

Nesse sentido, a lógica de funcionamento da CEASA – uma lógica de recebimento, armazenamento e distribuição de alimentos, com a devida regulação, fiscalização e estrutura logística – parece imperar sobre a alimentação escolar de Campinas. Além do mais, a base e a experiência profissional da nutricionista responsável são, justamente, oriundas desta instituição:

“Teve o concurso na CEASA em 2000 mais ou menos, eu prestei o concurso, passei, e fui [...] aqui em Campinas nós temos um convênio com a Secretaria de Educação [...] a Secretaria de Educação faz toda a gestão da parte burocrática do programa, né, e a CEASA faz a gestão, faz as entregas nas escolas, tem as nutricionistas que fazem a supervisão” (Nutricionista de Campinas, pesquisa de campo, 2022).

Percebemos que essa abordagem confere ao programa, em Campinas, um caráter tecnocrático, afastando-se dos objetivos socioeconômicos mais amplos que transcendem a mera provisão de refeições para as diversas unidades escolares da cidade. Nesse contexto, a gestão

pública não demonstra interesse na promoção da dinamização da economia local, nem no estímulo à inserção e fortalecimento da agricultura familiar regional. A nutricionista parece desconsiderar a capacidade da agricultura familiar em atender às demandas de um município como Campinas: “nosso volume é muito grande, se a gente for falar que vai atender todo mundo pela agricultura familiar, não vai dar certo” (Nutricionista de Campinas, pesquisa de campo, 2022).

Apesar do notável e minucioso esforço das nutricionistas que integram o QT na elaboração dos cardápios, garantindo que estes sejam saudáveis e atendam às diversas necessidades nutricionais dos educandos, incluindo possíveis restrições alimentares, é importante ressaltar que são desenvolvidos internamente, sem um diálogo estabelecido com fornecedores locais. Além disso, são elaborados sob a presunção de que a CEASA fornecerá os itens necessários. As receitas de novos preparos são inicialmente testadas e padronizadas em uma cozinha experimental. Regularmente, amostras dos alimentos adquiridos são analisadas para assegurar sua qualidade e segurança.

No tocante aos fatores organizacionais, observamos que nem a nutricionista nem o gestor destacaram os recursos financeiros como uma barreira significativa para o desempenho de suas funções. De maneira geral, a administração da alimentação escolar no município é realizada mediante repasses provenientes das esferas federal, estadual e municipal. A despeito de reconhecer que a configuração do QT não atende completamente às exigências estabelecidas pelo CFN, ele é considerado satisfatório, onde cada nutricionista assume a responsabilidade pelo acompanhamento de cerca de 25 escolas. Com a presença desse corpo técnico, é possível vislumbrar a divisão de atribuições entre os membros, proporcionando uma atenuação das pressões inerentes ao trabalho. Existem profissionais dedicados às atividades de educação alimentar, enquanto outros desempenham as avaliações nutricionais.

Sem nos aprofundarmos na discussão sobre as condições laborais das merendeiras, que, em Campinas, são contratadas por meio de terceirização, cabe destacar que a disponibilidade de mão de obra para a realização das refeições não é mencionada como um fator limitante:

Aqui em Campinas nesse modelo que a gente tem de gestão, as cozinheiras são terceirizadas. Então nós dividimos Campinas em lotes, são 3 lotes, 1 empresa atende 2 regiões e uma outra empresa atende a outra região. Então a gente tem mais ou menos 1600 cozinheiras nesse modelo e aí, como elas são terceirizadas, a gente cobra da empresa, se a cozinheira faltou, se a cozinheira tirou licença, tirou alguma coisa, ela

tem que estar cobrindo aquela cozinheira (Nutricionista de Campinas, pesquisa de campo, 2022).

Por mais que Campinas tenha uma alimentação escolar operacionalizada sob a dinâmica da CEASA, trata-se de uma metrópole que, de fato, possui uma série de complexidades quanto ao recebimento, armazenamento e distribuição de alimentos. E isso não deixa de se projetar nas compras da agricultura familiar, as quais, ainda que restritas ao mínimo exigido, são focadas em itens não perecíveis e/ou estocáveis, como são os casos do arroz e do leite em pó.

Na realidade campineira, o suporte à agricultura familiar não está entre os objetivos delineados pelo PNAE. Além disso, a potencial contribuição dessa categoria como produtora e fornecedora de alimentos não se alinha à perspectiva adotada pela nutricionista. Diante desse cenário, as aquisições de produtos dessa categoria ocorrem de maneira formal, sendo realizadas principalmente para atender a requisitos regulatórios, e não como parte de uma convicção mais ampla ou de uma abordagem estratégica. A nutricionista encarregada, em conjunto com sua equipe técnica, não direciona uma atenção prioritária para esse tipo de iniciativa, dedicando a ele o mínimo de esforços necessário. O uso de 97,9% dos recursos (reservados às compras da agricultura familiar) na aquisição de suco de uva, em 2021, e de 62,43% em leite em pó e manteiga, em 2022, são exemplos concretos disso.

As “atuações seletivas” da nutricionista (LIPSKY, 2019), ao não se dedicar à inserção da agricultura familiar regional no programa, se dão mais por valores pessoais e profissionais do que por limitações ou restrições de recursos. Uma vez que, certamente, haveria margem de manobra, para diversificar os itens e os fornecedores, com os R\$ 3,9 milhões destinados unicamente à compra de leite em pó em 2022. Ao organizar sua rotina de trabalho e ponderar sobre o equilíbrio entre os esforços e riscos necessários para alcançar resultados, levando em conta também a satisfação pessoal – cálculo que faz parte do dia a dia dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019) – a nutricionista atua na direção de comprar um único item em grande quantidade de um único fornecedor.

Por um período, provavelmente até meados de 2019, quando nossos dados indicam que ainda havia compras de hortaliças da agricultura familiar, a nutricionista esboçou um trabalho de aproximação com produtores regionais, porém, diante dos primeiros desafios e entraves na comunicação, isso deixou de ser feito:

Quando a gente estava comprando o hortifruti pra essas 100 escolas que nós fizemos o piloto, a entrega era feita lá na CEASA [...] então a gente fazia a reunião com eles, eles sempre falavam: olha a gente precisa ter comunicação [...] gente estava numa reunião e falou assim: vocês não pediram alface, eu plantei e ficou tudo lá, nós acabamos jogando um monte de alface fora porque vocês não pediram e depois passou 15 dias vocês estavam pedindo alface e a gente não tinha [...] Era difícil, não era fácil, por que? A gente não tem contato telefônico direto, eles não ficam sentados numa mesa no escritório em uma sala. Então assim, você tem que ligar, esperar pra ele te ligar no outro dia, então foi bem difícil essa época nossa com o hortifruti. Com os produtos arroz, leite, suco industrializado, a gente não tem nenhum problema (Nutricionista de Campinas, pesquisa de campo, 2022).

A médio prazo, a nutricionista de Campinas está articulando um projeto de horta pedagógica, em um dos distritos rurais do município. Este projeto – ainda que envolva agricultores moradores do bairro, assim como preveja a aquisição da produção para o abastecimento, com hortaliças, das escolas próximas – não é propriamente um projeto de fortalecimento da agricultura familiar local. Há, na sua concepção e realização, um desprendimento de energia e trabalho da nutricionista, mas direcionado a uma demanda por atividades pedagógicas de educação alimentar e nutricional:

A gente trabalha com hortas escolares para as crianças conhecerem as verduras, os legumes, fazer um trabalho pedagógico com eles. E também levar isso pra casa, não ficar só na escola [...] nós vamos fazer um projeto piloto esse ano, nós vamos começar o processo agora que a gente estava esperando a documentação deles, aí pra ficar pronto [...] vamos pegar as organizações de bairros, né, e entregar já próximo a escola que ela estiver [...] a gente vai ter os pais dos alunos até plantando e levando pra escola, porque pode ser o pai dele que tá trabalhando lá [...] como vai ser próximo da escola, a gente pensou em fazer um projeto pedagógico da escola poder visitar as hortas, da onde tá vindo a comida deles, dos agricultores poderem visitar as crianças nas escolas, entender como é a alimentação deles lá (Nutricionista de Campinas, pesquisa de campo, 2022).

No município, a inserção de alimentos orgânicos não é devido às preferências ou à elegibilidade da nutricionista. As compras desses itens, notadamente o arroz e o suco de uva, são em função das ofertas de organizações da agricultura familiar, que possuem elevados níveis de organização e estrutura, e que participam de chamadas públicas em diferentes municípios brasileiros. São sobretudo cooperativas que vislumbram nas compras públicas a formação de mercados favoráveis, que possuem escala de produção e beneficiam seus produtos, os deixando

melhor transportáveis e estocáveis, por exemplo, com a secagem e embalagem dos grãos de arroz, bem como com a produção e o envase do suco integral. Em termos gerais, os preços desses produtos não exibem elevações substanciais em comparação com os produtos convencionais:

Os produtos mais comprados da agricultura familiar é o leite; o leite em pó integral; o suco de uva integral e orgânico; o suco de laranja às vezes a gente põe ou não, mas já compramos bastante; o arroz da super certo, a gente ganha o arroz também orgânico, o iogurte nós já tivemos, agora não temos mais (Nutricionista de Campinas, pesquisa de campo, 2022).

Um dos principais fornecedores de orgânicos para o PNAE de Campinas é do Rio Grande do Sul; trata-se de uma cooperativa pioneira na produção orgânica, certificada pelo Sistema Participativo de Garantia – SPG:

Faço parte do grupo de produtores orgânicos agroecologistas desde 1990, o grupo iniciou em 1989, fui um dos primeiros, fui pioneiro aqui no Sul, na produção de orgânicos [...] então a gente participa de uma certificação participativa: a Ecovida, então, dá um envolvimento ainda maior ao grupo, uma dinâmica de grupo [...] produtos oriundos da agroindústria, eles são comercializados no Brasil inteiro, inclusive no PAA e no PNAE. O PNAE é pra merenda escolar, né, que é o caso da merenda escolar lá de Campinas [...] E o PNAE é mais específico, é mais o suco de uva, que daí não é perecível, mais fácil a logística, então a gente consegue enviar para outros lugares, outros estados até (Agricultor familiar que fornece para Campinas, pesquisa de campo, 2023).

Com a nutricionista de Campinas, os fornecedores de orgânicos não possuem contato algum, entretanto, reconhecem o papel central desses agentes para a conformação de cardápios e listas de compras:

No PNAE, por exemplo, a gente forneceu para Campinas e não teve contato né, nem com as nutricionistas nem com a direção das escolas, nada né, pela distância e tal. Mas quando é local é possível ter essa relação, aí a gente não interfere muito no que vem, vem mesmo das nutricionistas. O que a gente pode às vezes é ter uma negociação e uma oferta, né, a gente pode sugerir, mas assim, normalmente a gente entra pelos editais já prontos, a gente não participa dessa parte da elaboração de cardápio. Pode fazer assim, se for a prefeitura local, pode falar com a nutricionista e sugerir ‘olha nós temos esses produtos aqui’, é também interessante, né, os produtos da estação, da época, produtos locais, isso é importante de ter essa visão de colocar nos cardápios

né, mas vai mais da equipe técnica. Tanto a construção dos cardápios quanto a lista de compras são dessa forma. Se tiver um diálogo entre as duas partes, tu podes sugerir né, mas a decisão em si cabe a nutricionista (Agricultor familiar que fornece para Campinas, pesquisa de campo, 2023).

Em nossa investigação, constatamos a ausência de serviços de extensão rural específicos para apoiar a implementação do PNAE em Campinas. Além da dificuldade em identificar um agente disponível para a entrevista, nossos esforços para estabelecer contato direto com potenciais colaboradores não foram bem-sucedidos. Diante disso, cabe uma ponderação em relação à dificuldade da nutricionista em mapear e estabelecer contato direto com os agricultores familiares regionais. Sem o apoio da extensão rural, a agente implementadora acaba se limitando aos produtores que a procuram ou aos que possuem algum vínculo comercial com a CEASA.

O CAE é relativamente atuante e tem um perfil fiscalizador e de controle social, entretanto, trata-se de um conselho pouco provocativo e que pouco apresenta demandas à equipe implementadora. Nesse sentido, a articulação da nutricionista e da gestão se dá, majoritariamente, com o conselho municipal de SAN, o qual detém – na sua própria definição – uma característica mais propositiva e ativa na concepção e formulação de políticas públicas: “O CAE entra como um órgão fiscalizador, mas eu vejo que ele mais fiscaliza do que faz uma parceria junto com o poder público [...] O conselho de SAN, na verdade, é um órgão consultor, então dá assessoria, consultoria [...] delibera” (Conselheira de Campinas, pesquisa de campo, 2023).

Em entrevista com a conselheira, nos foi confirmado algo que já havia sido despontado nas entrevistas com a nutricionista e com o gestor, que é a especial atenção dada, pelo Departamento de Nutrição, à alimentação infantil no âmbito do Plano Primeira Infância Campineira – PIC:

A prioridade pra primeira infância, na minha opinião, é primordial [...] nos primeiros anos de vida, hoje a gente já sabe a importância dos mil dias, a gente sabe a importância dos primeiros anos de vida, até por conta da janela de imunidade [...] eu penso que priorizar a primeira infância é um investimento que você faz e penso que as meninas [nutricionista] elas têm realmente essa análise aí, então a gente preconiza muito a questão do aleitamento materno nos seis primeiros meses de vida, a importância do aleitamento materno até os dois anos de idade, a importância de não ingestão do açúcar antes dos três anos, quer dizer, é todo um investimento pra gente,

lá na frente, ganhar em saúde pública, diminuir os riscos de doenças crônicas não transmissíveis, que não é só obesidade, enfim, são outras doenças (Conselheira de Campinas, pesquisa de campo, 2023).

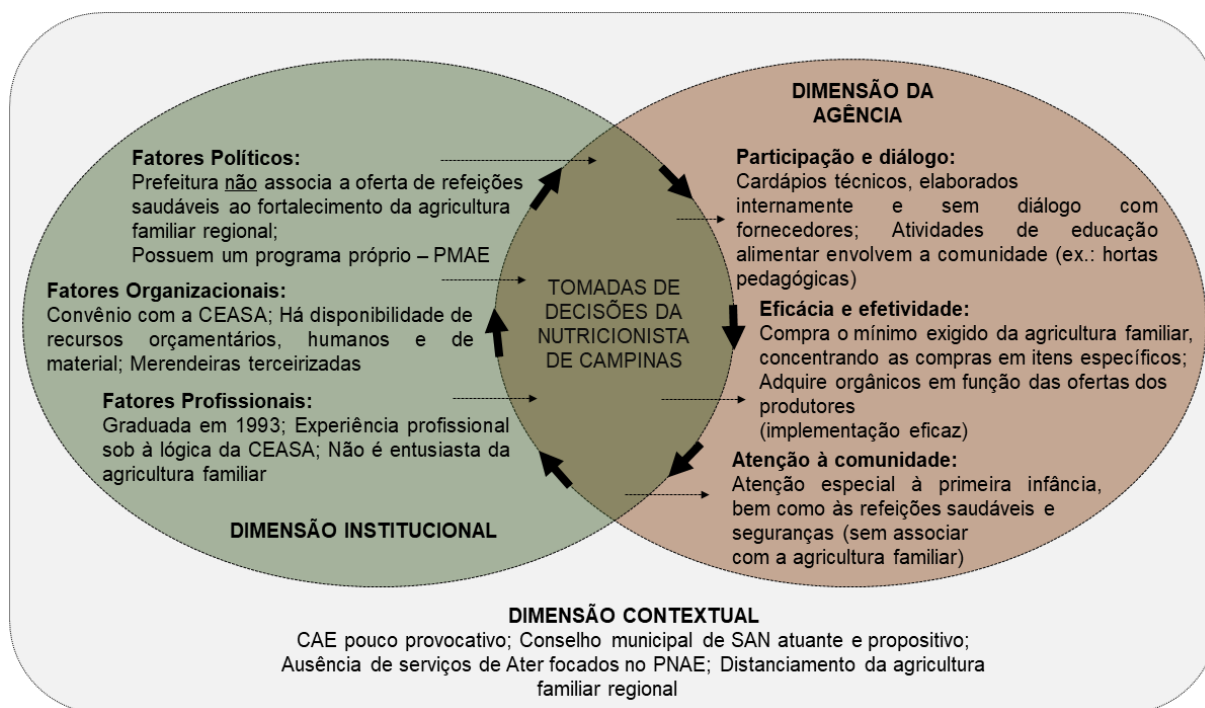
O PIC é um programa amplo, que envolve diferentes secretarias municipais, além da sociedade civil, e atende não apenas as crianças associadas ao ensino público, como também abarca as creches e outras entidades privadas ou de perfil filantrópico:

A gente tem o PIC que demanda também bastante trabalho da nutrição [...] onde a gente procura juntar todo mundo, a saúde, a educação, a assistência, o pessoal do verde. Então assim, quando a gente fala de hortas pedagógicas, a gente trabalha junto com eles. Eles ficaram com uma parte pra fazer nas escolas estaduais, e a alimentação escolar pra fazer nas escolas municipais. A saúde, a gente trabalha junto também, principalmente na primeira infância, onde a gente procura conversar sobre o trabalho do aleitamento materno, quando a mãe vai colocar o filho na creche a primeira coisa que o pediatra fala é: pode parar de amamentar e vai pra fórmula infantil. Então a gente tá fazendo um trabalho bem grande com eles desde o ano passado, pra eles orientarem as mães a continuarem amamentando e a gente ter essa disponibilidade na escola (Nutricionista de Campinas, pesquisa de campo, 2022).

Nesse sentido, a nutricionista e seu quadro técnico estabelecem uma série de ações – “criamos em cada creche um cantinho pra amamentação, fizemos um protocolo pras cozinheiras, pra elas saberem como receber o leite da mãe, um protocolo pra mãe retirar o leite em casa, como ela deve armazenar, o que a cozinheira tem que fazer” (Nutricionista de Campinas, pesquisa de campo, 2022) – e articulam um conjunto amplo de agentes – “a gente sempre fala ‘vamos trabalhar intersetorial, o que a saúde tá fazendo? O que a assistência tá fazendo?’ pra gente trabalhar juntos” (Nutricionista de Campinas, pesquisa de campo, 2022).

Embora a nutricionista tenha sido desencorajada pelas dificuldades e desafios enfrentados, principalmente nas áreas de comunicação e estabelecimento de cronogramas para a entrega de hortaliças, ao tentar incorporar agricultores familiares regionais no programa, por outro lado, sua dedicação é considerável ao atender as demandas do PIC. Nesse sentido, a burocrata de nível de rua mobiliza sua agência sobretudo ao atendimento à primeira infância.

Figura 21. Fatores que mediam as tomadas de decisões da nutricionista de Campinas



Fonte: elaboração própria (2024)

Conforme sintetizado na Figura 21, o exercício da discricionariedade da nutricionista de Campinas se dá sob fatores políticos que não vislumbram o fortalecimento da agricultura familiar e que operam um programa municipal próprio. Quanto às questões organizacionais, o convênio estabelecido com a CEASA garante, por um lado, a disponibilidade de recursos e estrutura, mas, por outro lado, imprime uma lógica focada predominantemente no recebimento, armazenamento e distribuição de grandes quantidades de alimentos, relegando aspectos mais amplos de desenvolvimento e apoio à agricultura regional. Formada no início da década de 1990, a nutricionista tem uma vasta experiência profissional na CEASA e não projeta, na categoria social da agricultura familiar, a potencialidade de abastecer cidades como Campinas.

A agente implementadora faz do PNAE, em Campinas, um programa eficaz (alcançando seus principais objetivos), mas não gera externalidades em direções mais amplas. Embora seu perfil técnico faça com que a elaboração dos cardápios seja de maneira interna, sem travar grandes diálogos com fornecedores e com a comunidade, a nutricionista mobiliza esforços na construção de atividades de educação alimentar participativas e interativas. Sua agência é especialmente mobilizada no atendimento ao programa PIC, que articula diferentes setores da gestão pública e da sociedade civil.

Um poder a se aflorar

Nos quatro casos em que analisamos, identificamos possíveis margens de manobra que poderiam ampliar, no âmbito do PNAE, as compras públicas da agricultura familiar, em especial as de alimentos orgânicos e de base agroecológica. Essas possibilidades, entretanto, não foram acionadas – na sua totalidade – pelas nutricionistas, o que nos faz argumentar que se trata de um poder a se aflorar na rotina das burocratas de nível de rua responsáveis pela alimentação escolar.

Nossos resultados mostram que, ao mesmo tempo em que os fatores políticos e organizacionais (na dimensão institucional) moldam significativamente as tomadas de decisões das nutricionistas, há espaços de criação e reelaboração do programa ao nível de rua (na dimensão da agência), de modo que as agentes implementadoras podem definir as dinâmicas de construção dos cardápios e listas de compras, bem como quais atribuições são prioritárias e como devem fazê-las. A dimensão contextual se mostrou importante quando há agentes de extensão rural que auxiliam na articulação das nutricionistas com agricultores locais e quando os conselhos são ativos e provocativos.

Pudemos observar que as agentes implementadoras possuem formações mais técnicas e, por vezes, distantes das discussões de ordem socioeconômica e ambiental, sendo mais próximas da área da saúde e da perspectiva do nutricionismo. Desta maneira, nas oportunidades de exercer suas agências e imprimir no programa seus valores e interpretações de mundo, as nutricionistas as direcionam para questões que, ainda que importantes e relevantes, não necessariamente dialogam com o fortalecimento da agricultura familiar e com a inserção de alimentos provenientes de sistemas mais sustentáveis de produção.

Em Franca e em Campinas, isso se evidencia nas iniciativas tomadas pelas agentes de rua que, ao se articularem com outros profissionais de outros setores, tomam a frente de projetos que vão para além das atribuições básicas do PNAE, como são os casos da formação do Banco de Alimentos de Franca e do Plano da Primeira Infância Campineira. Em Presidente Epitácio, a agente direciona esforços para ações de educação alimentar e avaliação nutricional; em Buri, a nutricionista busca ofertar refeições completas e regulares às crianças sem associá-las às compras locais.

De maneira concreta, vamos resgatar algumas dessas margens de manobra que se despontaram nas entrevistas (não sendo aproveitadas plenamente) e indicar possíveis caminhos que poderiam ter sido mobilizados.

Em Buri, a decisão de remover as frutas sazonais – orgânicas e provenientes da agricultura familiar local – das entregas programadas durante as semanas de feriado, em favor da manutenção de frutas obtidas por meio de licitação, exemplifica a inflexibilidade da nutricionista em relação às questões sensíveis da dinâmica de produção e comercialização da agricultura familiar. Nesse contexto, se os caquis orgânicos fossem mantidos em substituição às maçãs, a agente implementadora asseguraria – sem impactar em seu orçamento, uma vez que as chamadas públicas já foram realizadas e os valores estão empenhados – o aproveitamento de alimentos sazonais e mais saudáveis.

Adicionalmente, a nutricionista de Buri não realiza um levantamento junto à cooperativa fornecedora para identificar quais gêneros orgânicos são mais produzidos pelos agricultores e de que maneira poderiam ser incorporados ao cardápio. Dependendo do produto e da escala de produção, seus preços não apresentam um aumento substancial em relação aos convencionais, conforme indicado pelo agricultor entrevistado de Buri, especialmente no caso da batata doce.

Em Presidente Epitácio, apesar do expressivo apoio oferecido pela gestão à agricultura familiar local e dos esforços dedicados pela nutricionista para manter compras significativas desta categoria, houve oportunidades não aproveitadas no que diz respeito à aquisição de alimentos orgânicos ou provenientes de agricultores em transição agroecológica. Quando abordada por um coletivo de mulheres com o desejo de realizar a transição e incorporar alimentos mais sustentáveis na alimentação escolar, a nutricionista não demonstrou o devido interesse. Tomando como referência uma passagem do caso de Franca, a agente implementadora poderia ter incentivado o grupo a produzir e oferecer, inicialmente como uma fase experimental, entregas desses produtos a um pequeno número de unidades escolares, como as de ensino infantil. A nutricionista também poderia se valer da proximidade que possui com os extensionistas rurais.

Franca e Campinas compartilham, de certa forma, margens de manobra semelhantes. Ambos os municípios concentram as compras da agricultura familiar em poucos itens e de poucos fornecedores. Argumentamos que existem alternativas para as nutricionistas diversificarem e realocarem os recursos aplicados. Não é razoável, como ocorre em Campinas,

que a obrigação mínima de compra direta seja praticamente cumprida apenas com leite em pó e manteiga, ou, em Franca, com o iogurte. Se há uma dificuldade real em comprar de organizações do próprio município, há a possibilidade de ampliar a cobertura para a região. Em Franca, anteriormente à atual fornecedora de orgânicos, já houve compras de outras cooperativas, também produtoras de orgânicos, de cidades vizinhas. Já em Campinas, conforme citado pela própria nutricionista na entrevista, há assentamentos rurais na região, como o de Sumaré, que poderia fornecer alimentos orgânicos.

Para desencadear o afloramento desse poder relativo nas mãos das nutricionistas responsáveis pela alimentação escolar, algumas estratégias e condições se apontam como fundamentais. Primeiramente, a formação profissional desempenha um papel crucial; é imperativo que a graduação em nutrição aborde não apenas aspectos técnicos e do nutricionismo, mas também questões socioeconômicas e ambientais, proporcionando uma compreensão abrangente do PNAE e suas potencialidades. Além disso, a pressão da sociedade civil, exercida por meio do CAE e outros conselhos, bem como por meio de assessorias do CECANE, pode servir como um catalisador para impulsionar as nutricionistas em direção à busca de práticas mais sustentáveis e inclusivas. O diálogo e a convivência estreita com agricultores familiares, produtores orgânicos e da agroecologia, também desempenham um papel crucial, permitindo às nutricionistas uma compreensão mais profunda das dinâmicas agrícolas locais e das potencialidades da produção sustentável. Por fim, a proximidade e o engajamento constante com agentes da extensão rural podem ser estratégicos, criando pontes efetivas entre as nutricionistas e os produtores locais.

O padrão observado nos casos analisados revela que a inserção de alimentos orgânicos no âmbito do PNAE ocorreu, predominantemente, como uma resposta à oferta dos agricultores, em vez de ser resultado da proatividade das nutricionistas. O desenvolvimento dos pontos mencionados anteriormente pode potencializar a capacidade das burocratas de nível de rua de reconfigurar suas abordagens. Ao reorganizarem suas rotinas de trabalho e ao realizarem o equilíbrio entre recursos disponíveis, cobranças, pressões e gratificações pessoais, essas profissionais podem conferir maior relevância às questões da agricultura familiar e à promoção da agroecologia dentro do contexto do PNAE.

**DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: A QUESTÃO DA AGROECOLOGIA NO
PNAE**

O tema da agroecologia entrou na agenda do PNAE no contexto da reformulação do programa que, em 2009, resultara na Lei n. 11.947. Ao se institucionalizar, o tema carregou consigo o conceito da produção orgânica, uma vez que, naquele momento, os processos de garantia da conformidade orgânica (por auditoria, sistema participativo e controle social) foram interpretados como os métodos legalmente válidos para aferir se uma determinada produção de alimentos segue ou se aproxima dos preceitos e princípios da agroecologia. A inclusão na agenda se deu, principalmente, em função de agentes ligados à ANA, que permeavam organicamente outras organizações, como a FASE e o FBSSAN, bem como detinham notáveis capacidades de articulação política. Enquanto empreendedores de política, estabeleceram estratégias que inseriram as discussões da agroecologia nas pautas relacionadas aos dois maiores problemas que vinham sendo trabalhados pela reformulação do PNAE: a garantia da SAN, em diálogo com o direito humano à alimentação adequada, com refeições saudáveis e localmente adequadas; e fortalecimento da agricultura familiar, mediante sua inserção em mercados favoráveis como as compras públicas.

Em diálogo com outros casos presentes na literatura (FALING; BIESBROEK, 2019; HRABANSKI; LE COQ, 2022; TREUTWEIN; LANGEN, 2021), podemos indicar que os empreendedores de política defensores da agroecologia se valeram de repertórios – convencionais e efetivos – de atuação, como: articulação e negociação, através das reuniões do CONSEA e por intermédio de reuniões de gabinete com os parlamentares-chaves no processo de aprovação do texto da reformulação; uso da retórica e da pressão, em especial nas audiências públicas; e por meio de campanhas de mobilização. No entanto, como evidenciamos, o problema da agroecologia apresentava um peso substancialmente menor em comparação aos outros problemas, se encaixando como um elemento coadjuvante no processo de reformulação do programa. Desta maneira, para além de mobilizar os referidos repertórios, os empreendedores precisaram ser pragmáticos e, em determinados pontos, reavaliar suas posturas e suavizar seus enfrentamentos – o que é comum de ocorrer diante de situações complexas (PETRIDOU; MINTROM, 2021).

Consequentemente, a inserção da agroecologia se projetou em instrumentos de políticas públicas menos impositivos e não compulsórios. Se, por um lado, a compra direta da agricultura familiar foi elencada como obrigatória, com a aplicação mínima de 30% dos recursos federais, por outro lado, a promoção da agroecologia se institucionalizou por meio de breves passagens, como recomendações de priorização de compras. Isso, por sua vez, se reflete concretamente na

implementação do programa, que passa a demandar ainda mais das atuações das nutricionistas, que são as agentes implementadoras em nível de rua.

Isto é, por mais que a compra direta da agricultura familiar também exija das atuações das burocratas de nível de rua – na medida em que a presença de instrumentos compulsórios não se mostra como um imperativo para compras locais, diversas e inclusivas – a obrigatoriedade favorece que, ao menos, uma parte dos recursos seja empregada nessas compras, mesmo que concentradas em poucos fornecedores e em itens como arroz, suco de uva e iogurte. No caso das compras de alimentos orgânicos e/ou de base agroecológica, o empenho das nutricionistas precisa ser ainda mais relevante; elas precisam fazer valer orientações não obrigatórias diante de um contexto em que as agentes precisam eleger quais atribuições cumprirão, dada um acúmulo de funções e limitação de recursos.

Nossos resultados mostram, portanto, que as lacunas existentes entre o processo de formulação da política pública (quando ela se conforma institucionalmente) e a dinâmica de implementação (quando ela é traduzida operacionalmente) são acentuadas em casos de instrumentos vagos, flexíveis e não compulsórios. Especificamente no caso do PNAE, isso faz com que o cumprimento de um de seus objetivos – a promoção do desenvolvimento sustentável tendo como base a agroecologia – fique ainda mais suscetível ao perfil e às condições de trabalho das agentes implementadoras. Os casos de Buri, Presidente Epitácio, Franca e Campinas dão a dimensão deste desafio.

Nossos resultados reforçam uma discussão já presente na literatura sobre a importância, para a efetividade e alcance dos objetivos dos programas de compras públicas, da existência, em nível local, de projetos políticos bem definidos e agentes implementadores engajados no cumprimento dos planos de ações (FAULKNER et al., 2023; GAITÁN-CREMASCHI et al., 2022; LASSEN; THORSEN; TROLLE, 2023; SON, 2023). Em Presidente Epitácio, por exemplo, o executivo municipal tem como meta, por meio do PNAE, fortalecer a agricultura familiar e conta com uma nutricionista que, na organização de sua rotina, empenha esforços necessários para a manutenção das compras expressivas da categoria. Em Campinas, por outro lado, além da prefeitura não vislumbrar o fortalecimento de produtores locais, a agente implementadora não acredita na potencialidade da categoria, o que acarreta em compras meramente formais, sem efetividade e sem geração de externalidades positivas.

Outros estudos já publicados destacam, ao abordar as dificuldades da inserção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos no PNAE, os seus preços mais elevados, a não disponibilidade de produtos, assim como desafios de ordem logística e com os processos de garantia da conformidade orgânica (CASTELLANI et al., 2017; FERRAZ et al., 2021; MARQUES; TRICHES, 2022). Obviamente, nossos dados transitaram por isso, de modo que foram pontos citados pelos entrevistados. No entanto, nós buscamos ir para além, ou seja, os tendo como desafios já dados, buscamos compreender como as nutricionistas lidam com eles; que fatores mediam suas tomadas de decisão; e como mobilizam (ou não) suas margens de manobra para inserir (ou não) alimentos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar.

Nesse sentido, identificamos que as nutricionistas são burocratas de nível de rua ainda fortemente constrangidas pela dimensão institucional, mas que, quando valem de suas agências, as mobilizam para questões que não a inserção da agricultura familiar ou a inserção de alimentos orgânicos. Dialogando com Perelmiter (2022), as agentes implementadoras raramente vão aderir estritamente às regras e normas estabelecidas pela legislação e resolução, e vão, conforme a necessidade, exercer um julgamento pragmático – ou atuação seletiva (LIPSKY, 2019) – elencando as atribuições mais urgentes, por exemplo, avaliação nutricional em detrimento das atividades de educação alimentar.

Na análise das práticas dos implementadores da alimentação escolar em Gana, Mohammed (2021) identificou que, devido às restrições de recursos, esses agentes são compelidos a realizar substituições por produtos mais baratos, comprometendo, por vezes, o cumprimento integral das diretrizes de alimentação saudável e adequada, a fim de assegurar a oferta de todas as refeições. Algo semelhante tem ocorrido em Franca, em que a nutricionista tem improvisado para garantir, minimamente, a qualidade das refeições e fazer, nesse aspecto, uma implementação eficaz. A improvisação na política tem sido apontada como um atributo dos burocratas de nível de rua (CAMPOS; PEETERS, 2022).

A promoção da agroecologia, através do PNAE, tem na fase de implementação – considerando os desafios supracitados – os meios reais para se avançar. O arcabouço institucional do programa já foi desenhado e cabe agora, no nível de rua, explorarmos as margens de criação e reelaboração conferidas às nutricionistas, envolvendo as suas capacidades de improvisação e elegibilidade, bem como de exercer a relativa autonomia e relativo poder de tomada de decisão (CAMPOS; PEETERS, 2022; LIPSKY, 2019; MOHAMMED, 2021;

PERELMITER, 2022). Sem desconsiderar a elevada importância das questões políticas e governamentais para o avanço de certas pautas no âmbito das políticas públicas, destacamos o papel dos burocratas de nível de rua na consecução de resultados possíveis e plausíveis em determinados cenários. Conforme discutido por Mangla (2021), em contextos políticos adversos e nos quais os movimentos sociais não estão devidamente organizados e articulados, os agentes implementadores de linha de frente assumem responsabilidades ainda maiores para a concretização de políticas públicas.

Com base na centralidade que Lipsky (2019) dá às rotinas dos implementadores de linha de frente e agregando as contribuições de Lotta (2018), que ressalta a importância das interações e redes sociais estabelecidas por estes agentes, entendemos que o despertar (ou a floramento) da agroecologia no escopo de atuação das nutricionistas pode se dar justamente no seu dia a dia, por meio de relações, provocações e aprendizados suscitados no ambiente de trabalho (na sala, no departamento, nas reuniões e ao receberem visitas); no campo (ao dialogarem com agricultores e extensionistas); nas escolas (em atividades pedagógicas e de acompanhamento nutricional); bem como no CAE e em outros conselhos locais de SAN e desenvolvimento rural (ao se defrontarem diretamente com a sociedade civil e suas demandas).

Por fim, as contribuições objetivas do PNAE, a partir dos quatro municípios estudados, para a promoção da agroecologia e de sistemas agroalimentares sustentáveis podem ser sinalizadas nos seguintes pontos. Em Buri, mesmo que as compras da agricultura familiar sejam limitadas ao mínimo exigido, o principal fornecedor trata-se de uma cooperativa local a qual já teve, enquanto objetivo organizacional, a promoção da transição orgânica e agroecológica entre seus componentes. A garantia de mercados para organizações como essa, que já possuem predisposição à agroecologia, é um ganho importante. Em Presidente Epitácio, por mais que não haja compras de alimentos orgânicos, as compras da agricultura familiar são expressivas e têm potencializado a categoria em nível local. As associações e cooperativas estão caminhando para a agroindustrialização e ampliando suas redes de comercialização. Isso, em um horizonte próximo, pode ser a condição material para que os agricultores possam experimentar iniciativas de transição.

Em Franca, as compras de alimentos orgânicos são realizadas de uma organização próxima ao município, especificamente uma cooperativa de assentados da reforma agrária. Apesar de representarem valores residuais, a alocação desses recursos se soma aos outros mercados acessados pela referida organização, a qual está engajada no campo da agroecologia

e participa ativamente dos conselhos locais de SAN e de desenvolvimento rural. Dessa forma, seus membros podem desempenhar o papel de agentes provocadores de mudanças entre os implementadores com que possuem contato. Em Campinas, por sua vez, os impactos das compras da agricultura familiar e de produtos orgânicos têm pouca incidência local, uma vez que são provenientes de fornecedores de outras localidades. No entanto, de maneira indireta, as aquisições de alimentos orgânicos, como o caso do suco de uva de uma cooperativa gaúcha ativa no campo da agroecologia, contribuem para que os cooperados, em seus contextos, possam manter práticas mais sustentáveis de produção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Motivados pelas atuais discussões acerca do papel das compras públicas de alimentos para a promoção da agroecologia e de sistemas agroalimentares sustentáveis, bem como diante da percepção de que a inserção de alimentos orgânicos na alimentação escolar brasileira enfrenta, ainda, importantes desafios, desenvolvemos esta pesquisa com o objetivo de compreender os fatores que influenciam nas compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, produzidos pela agricultura familiar, no âmbito do PNAE. Dada a complexidade do tema, entendemos que era necessário abordar, de forma integrada, os fatores estruturais (em termos de regramento, normas e procedimentos) e de implementação (no que se refere às atuações das burocratas de nível de rua).

Tínhamos, como hipóteses, dois pontos. Primeiro, no aspecto estrutural, pensávamos previamente que as compras incipientes de itens orgânicos e/ou agroecológicos seriam um reflexo do próprio arcabouço institucional do PNAE, o qual não apresenta um real e efetivo fomento a essas compras. Ademais, pensávamos que, no processo de reformulação do programa, os empreendedores de política lograram êxito em formalizar as compras obrigatórias da agricultura familiar, mas não tiveram a mesma influência quanto à promoção da agroecologia. Segundo, compreendíamos inicialmente que, na implementação, a inserção desses alimentos se daria em função das atuações de burocratas de nível de rua sensíveis às pautas da alimentação saudável e da agroecologia.

Nossos resultados e discussões validaram a primeira hipótese e refutaram a segunda. De fato, o problema da agroecologia não foi central na reformulação do PNAE e assumiu um papel de coadjuvante diante dos problemas protagonistas, que foram: a garantia da SAN, em diálogo com o direito humano à alimentação adequada, com refeições saudáveis e localmente adequadas; e fortalecimento da agricultura familiar, mediante sua inserção em mercados favoráveis como as compras públicas. Ainda que os empreendedores de política caros à agroecologia tenham realizado uma importante tarefa de negociação e articulação, que foi capaz de inserir este tema nas discussões travadas pelos problemas centrais, eles não tiveram a influência necessária para conformar instrumentos de políticas públicas compulsórios e mais efetivos relacionados à promoção da agroecologia.

Conforme discutimos, a ausência desses instrumentos tem se refletido diretamente na rotina das agentes implementadoras, que, diante das restrições de recursos e acúmulo de funções, tendem a priorizar o cumprimento de trabalhos obrigatórios e que melhor

correspondem aos seus valores profissionais e pessoais, os quais, pelos casos observados, não dialogam com o universo da agricultura familiar e agroecologia.

No âmbito da implementação, pudemos constatar que, quando houve a inserção de alimentos orgânicos, isso não se deu em função exclusivamente da elegibilidade das burocratas de nível de rua, tampouco às suas eventuais proximidades ao tema da agroecologia. Na maior parte dos casos, foram compras provocadas pelas ofertas dos agricultores familiares. Ao refutar a segunda hipótese, nosso trabalho evidencia a complexidade relacionada às atuações das agentes implementadoras de linha de frente.

Podemos afirmar que alcançamos nosso objetivo geral de maneira satisfatória, assim como concluímos de maneira abrangente cada um dos objetivos específicos estabelecidos. Cada capítulo da tese foi estruturado e associado a um desses objetivos específicos, proporcionando uma organização coesa e coerente ao longo do trabalho.

No capítulo "Como a agroecologia chegou à agenda da alimentação escolar?", analisamos o processo de reformulação do PNAE, identificando cada um dos empreendedores de política e compreendendo a influência de suas ações na conformação dos instrumentos de políticas públicas. No capítulo "Pensando a implementação do PNAE a partir da burocracia de nível de rua", utilizamos o referencial teórico mencionado e estabelecemos um esquema teórico-analítico para ser empregado em análises da implementação do PNAE. No capítulo "Um poder a aflorar? Nutricionistas e compras públicas de alimentos orgânicos e agroecológicos no PNAE", aplicamos o esquema previamente estabelecido em quatro municípios paulistas distintos, permitindo-nos analisar as atuações das nutricionistas em relação às suas tomadas de decisão sobre as compras da agricultura familiar, em especial de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. No capítulo "Da formulação à implementação: a questão da agroecologia no PNAE", integramos os resultados das fases de formulação e implementação e desenvolvemos nossas principais discussões.

Desde o princípio, nossa pesquisa foi direcionada para a integração das fases de formulação e implementação da política pública, com o propósito de compreender amplamente os obstáculos encontrados na consecução de seus objetivos. Desta maneira, as nossas principais conclusões versam justamente com a relação estabelecida entre estes estágios:

- a) O processo de formulação de agenda em políticas públicas intersetoriais e com múltiplos objetivos – como é o caso do PNAE – revela a sua complexidade, na medida que são políticas que mobilizam um conjunto amplo de problemas (de ordens ambientais, sociais, econômicas, entre outras) a ser solucionado sob um mesmo arcabouço institucional. Esses problemas, por mais que possam compartilhar de um mesmo ambiente político que os favorecem ou que os deixem em evidência, podem apresentar pesos ou apelos distintos, que podem se refletir em instrumentos e dispositivos desproporcionais dentro de uma mesma política pública. Deste modo, os resultados a serem alcançados por essas políticas tendem a ser igualmente desproporcionais entre os seus objetivos pretendidos;
- b) As lacunas existentes entre as fases de formulação e implementação de políticas públicas são intensificadas em situações de instrumentos pouco específicos e não compulsórios, como evidenciado pelo caso do PNAE. Estas lacunas, quando agravadas, tornam a consecução das diretrizes e dos objetivos estabelecidos para a política pública ainda mais suscetível ao perfil e às condições e contexto de trabalho dos burocratas de nível de rua;
- c) A promoção da agroecologia bem como dos sistemas agroalimentares sustentáveis, por intermédio das compras públicas, como é o caso do PNAE, encontra nos estágios da implementação os meios concretos para se avançar. Dada a já construção dos arcabouços institucionais, cabe, ao nível de rua, explorar as margens de criação e reelaboração conferidas aos agentes implementadores, potencializando e redirecionando as suas habilidades de improvisação, elegibilidade, relativa autonomia e poder de tomada de decisão.

A abordagem da burocracia de nível de rua preenche uma lacuna existente na literatura, revelando ser um referencial válido e potente para a compreensão dos fenômenos que ocorrem na implementação do PNAE, nos ajudando a ultrapassar o estágio meramente descritivo. Essa perspectiva aponta para direções promissoras tanto para cientistas, quanto para consultores, movimentos sociais, beneficiários e gestores públicos.

Em pesquisas acadêmicas e projetos de extensão universitária que dialogam com o PNAE, torna-se imperativo focalizar a atenção nas nutricionistas e no papel fundamental que desempenham enquanto agentes implementadores. Para os gestores públicos comprometidos com a potencialização das compras públicas da agricultura familiar e de alimentos orgânicos

e/ou agroecológicos, é essencial fornecer condições materiais, como quadro técnico, orçamento e equipamentos, e imateriais, como cursos, palestras, oficinas e debates, para apoiar o trabalho das nutricionistas. Aos movimentos sociais, beneficiários e à sociedade civil em geral que se interessa pelas pautas da agricultura familiar e da agroecologia, compreender as nutricionistas como agentes-chave na promoção de mudanças e dialogar com elas para o redirecionamento das compras públicas deve fazer parte da agenda de luta.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.
- AJATES GONZALEZ, R.; THOMAS, J.; CHANG, M. Translating agroecology into policy: The case of France and the United Kingdom. **Sustainability (Switzerland)**, v. 10, n. 8, p. 1–19, 2018.
- ANTUNES JUNIOR, W. F. et al. Terra, trabalho e família: estratégias de reprodução social no Assentamento Rural Araras III. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, v. 14, n. 2, p. 9, 2021.
- ANTUNES JUNIOR, W. F. O papel do campesinato na salvaguarda de patrimônios culturais imateriais associados à alimentação. **Revista Arqueologia Pública**, v. 17, p. e022019, 29 dez. 2022.
- ANTUNES JUNIOR, W. F.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. DE. Why is it so difficult to promote territorial development through public policies ? The obstacles faced by a Brazilian experience. **World Development Perspectives**, v. 24, n. December, p. 100367, 2021.
- BALZARETTI, C. M. et al. Improving the overall sustainability of the school meal chain: the role of portion sizes. **Eating and Weight Disorders**, v. 25, n. 1, p. 107–116, 1 fev. 2020.
- BIANCHINI, V. U. et al. Criteria adopted for school menu planning within the framework of the Brazilian school feeding program. **Revista de Nutrição**, v. 33, p. 1–13, 2020.
- 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.
- BORSATTO, R. S. et al. Food Procurement as an Instrument to Promote Local Food Systems: Exploring a Brazilian Experience. **International Journal on Food System Dynamics**, v. 12, n. 2, p. 177–191, 2021a.
- BORSATTO, R. S. et al. Winning hearts and minds through a policy promoting the agroecological paradigm in universities. **Agriculture and Human Values**, v. 39, n. 1, p. 5–18, 2021b.
- BORSATTO, R. S. et al. Back to the Past: Authoritarian Populism, Disruptive Governance and Policy Dismantling in Rural Brazil. Em: **Agriculture, Environment and Development**. [s.l.] Springer International Publishing, 2022. p. 63–85.
- BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. MST's experience in leveraging agroecology in rural settlements: lessons, achievements, and challenges. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 43, n. 7–8, p. 915–935, 14 set. 2019.

BOZA, S. et al. Implications of public purchases from family farming: Reflections on the chilean case. *Ager*, v. 2020, n. 29, p. 177–202, 2020.

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

BRASIL. **RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 38, DE 16 DE JULHO DE 2009. Resolução/CD/FNDE Nº38**Brasil, 2009b.

BRASIL. **LEI Nº 12.512, DE 14 DE OUTUBRO DE 2011.** Brasil, 2011.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 26 DE 17 DE JUNHO DE 2013. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO,** 2013.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 4, DE 2 DE ABRIL DE 2015. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO,** 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 3292, de 2020.** , 2020a.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 06, DE 08 DE MAIO DE 2020.** Brasil, 2020b.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 21, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2021. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO,** 2021.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2022: Resumo Técnico.** Brasília, 2023a.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 2, DE 10 DE MARÇO DE 2023. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação,** 2023b.

CAMPOS, S. A.; PEETERS, R. Policy improvisation: How frontline workers cope with public service gaps in developing countries—The case of Mexico’s Prospera program. *Public Administration and Development*, v. 42, n. 1, p. 22–32, 2022.

CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Idéias*, v. 6, n. 2, p. 13, 2015.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. *Teoria e Pesquisa*, v. 24, n. 2, p. 4–17, 2015.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural.** Porto Alegre: [s.n.].

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural.** Porto Alegre: [s.n.].

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico.** [s.l.] Todavia, 2018.

CASTELLANI, A. L. DE A. et al. Purchase of family farm and organic foods by the Brazilian School Food Program in Santa Catarina state, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 30, n. 5, p. 651–662, 2017.

CERVANTES-ZAPANA, M. et al. Benefits of public procurement from family farming in Latin-AMERICAN countries: Identification and prioritization. **Journal of Cleaner Production**, v. 277, 20 dez. 2020.

CFN. **Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010**. Brasil, 2010.

CHAVES, L. G. et al. **Reflections on the activities of nutritionists on the Brazilian School Nutrition Program**. [s.l: s.n.]. v. 18

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL. **Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal**. , 2021.

CRUZ, J. L.; HEWITT, R. J.; HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. Can public food procurement drive agroecological transitions? Pathways and barriers to sustainable food procurement in higher education institutions in Spain. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, 2023.

DAUGBJERG, C. Using public procurement of organic food to promote pesticide-free farming: A comparison of governance modes in Denmark and Sweden. **Environmental Science and Policy**, v. 140, p. 271–278, 1 fev. 2023.

DE SOUZA, A. A. et al. Atuação de nutricionistas responsáveis técnicos pela alimentação escolar de municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 593–606, 2017.

D'ESTE, R.; HARVEY, A. The Unintended Consequences of Welfare Reforms: Universal Credit, Financial Insecurity, and Crime. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 40, n. 1, p. 129–181, 1 mar. 2024.

DOS SANTOS, P. S. O.; DE CARVALHO, V. C. H. DOS S. Percepção dos nutricionistas do Programa Nacional de Alimentação Escolar sobre educação alimentar e nutricional. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 16, p. e51296, 2021.

FALING, M.; BIESBROEK, R. Cross-boundary policy entrepreneurship for climate-smart agriculture in Kenya. **Policy Sciences**, v. 52, n. 4, p. 525–547, 2019.

FAULKNER, K. et al. **Local food procurement by hospitals: a scoping review**. **Journal of Human Nutrition and Dietetics** John Wiley and Sons Inc, , 2023.

FERNANDEZ, M. V.; GUIMARÃES, N. C. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 32, p. 283–322, 2020.

FERRAZ, M. T. M. et al. Desafios para a inserção de produtos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar em pequenos e médios municípios. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, v. 15, n. 1, p. 156–174, 2021.

FILGUEIRAS, L. M.; DRUCK, M. DA G. **O Brasil nas trevas (2013-2020): do golpe neoliberal ao fascismo**. [s.l.] Boitempo, 2020.

FOWLER, L. Using the Multiple Streams Framework to Connect Policy Adoption to Implementation. **Policy Studies Journal**, v. 50, n. 3, p. 615–639, 1 ago. 2022.

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, 1 dez. 2020.

GAITÁN-CREMASCHI, D. et al. Public food procurement from family farming: A food system and social network perspective. **Food Policy**, v. 111, 1 ago. 2022.

GALLICCHIO, C. L. R. et al. A atuação do nutricionista nas compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do Rio Grande do Sul. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 28, p. 1–22, 2021.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Pa: Atlas, 2008.

GIRALDO, O. F.; MCCUNE, N. Can the state take agroecology to scale? Public policy experiences in agroecological territorialization from Latin America. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 43, n. 7–8, p. 785–809, 2019.

GIRALDO, O. F.; ROSSET, P. M. Agroecology as a territory in dispute: between institutionality and social movements. **Journal of Peasant Studies**, v. 45, n. 3, p. 545–564, 2018.

GLIESSMAN, S.; FERGUSON, B. G. Keeping up with the agroecology movement: priorities for agroecology and sustainable food systems. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 44, n. 1, p. 1–2, 2020.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 4, n. 1, p. 96–116, 2010a.

GRISA, C. Public policies for family farming in Brazil: an essay from a cognitive approach. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 82–111, 2010b.

GRISA, C.; CALDAS, E. L.; AVILA, M. L. As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: De onde veio essa ideia? Em: **Políticas Públicas Para a Agricultura Familiar Na América Latina E Caribe**. [s.l.: s.n.]. p. 54–88.

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

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125–146, 2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S.; VASCONCELLOS, F. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. Em: **A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2020. p. 69–90.

HAWKES, C. et al. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. **Revista de Saúde Pública**, v. 50, p. 47, 2016.

HIRATA, A. R.; ROCHA, L. C. D. **Sistemas Participativos de Garantia do Brasil: Histórias e Experiências**. Pouso Alegre: IFSULDEMINAS, 2020.

HRABANSKI, M.; LE COQ, J. F. Climatisation of agricultural issues in the international agenda through three competing epistemic communities: Climate-smart agriculture, agroecology, and nature-based solutions. **Environmental Science and Policy**, v. 127, n. September 2021, p. 311–320, 2022.

JUSTO DOS SANTOS, D. et al. Monitoramento das atribuições de nutricionistas do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do Tocantins. **Extensão em Foco**, n. 19, p. 33–49, 2019.

KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A. DE. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do censo de 2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 1, p. 105–122, 2013.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? Em: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas Públicas - Coletânea Volume 1**. Brasília: Enap, 2006. p. 219–224.

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.

KUMAR, A.; DEY, K.; GUPTA, K. B. Food Corporation of India: Making Public Procurement More Inclusive and Efficient. **Asian Journal of Management Cases**, 2023.

LASSEN, A. D.; THORSEN, A. V.; TROLLE, E. Current Practices and Opportunities for More Sustainable Public Food Procurement: A Qualitative Study among Danish Municipalities and Regions. **Foods**, v. 12, n. 10, 1 maio 2023.

LEÃO, P. V. et al. Atribuições do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, v. 15, n. 1, p. 57–74, 2021.

LEÃO, R.; IJATUYI, E. J.; GOULAO, L. F. How Public Procurement Mechanisms Can Be Used as a Tool for Developing Pro-Poor Food Value Chains: From Entry Points to Interventions. **Sustainability (Switzerland)**, v. 15, n. 12, 1 jun. 2023.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 145–173, 2018.

LOTTA, G. et al. Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. **Public Administration and Development**, v. 42, n. 1, p. 3–10, 2022.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49–65, 2016.

MACEDO, A. DE C.; SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BORSATTO, R. S. Neoliberal agenda and the dismantling of socially-efficient public food procurement programs: An emblematic case. **Global Food Security**, v. 37, 1 jun. 2023.

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. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 4153–4164, 2018.

MALAGODI, E. Por que a questão agrária é uma questão da agricultura de base familiar e Camponesa? Em: **Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 40–62.

MANGLA, A. Social conflict on the front lines of reform: Institutional activism and girls' education in rural India. **Public Administration and Development**, v. 42, n. 1, p. 95–105, 2022.

MARQUES, A. B. G. M.; TRICHES, R. M. Organic food acquisition by the national school food program in Paraná. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 60, p. 502–520, 2022.

MARTÍNEZ, S. A.; PINHO, F. N. L. G. Política de alimentação escolar brasileira: Representações sociais e marcas do passado. **Education Policy Analysis Archives**, v. 24, p. 1–31, 2016.

MEDINA, G. DA S.; GOSCH, M. S.; DELGROSSI, M. E. Development pathways for family farmers: Lessons from Brazil on the need for targeted structural reforms as a means to address regional heterogeneity. **Geoforum**, v. 118, n. February 2020, p. 14–22, 2021.

MELLO, A. L. et al. Profile of the national school food program dietician in the Brazilian Northeast. **Profile of the national school food program dietician in the Brazilian Northeast**, v. 25, n. 1, p. 119–132, 2012.

MESQUITA, P.; MILHORANCE, C.; CAVALCANTE, L. O papel dos burocratas de nível da rua na implementação de políticas intersetoriais : articulação dos programas sociais e de acesso à água no Semiárido brasileiro. **Confin**, n. 50, p. 0–20, 2021.

MIER Y TERÁN, M. G. C. et al. Bringing agroecology to scale: key drivers and emblematic cases. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 42, n. 6, p. 637–665, 2018.

MINAYO, M. C. D. S. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da Pesquisa Social. Em: **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 9–29.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Reajuste no PNAE supera 40% em alguns estados**.

MOHAMMED, A. R. Discretion on the frontlines of the implementation of the Ghana School Feeding Programme: Street-Level Bureaucrats adapting to austerity in northern Ghana. **Public Administration and Development**, v. 2021, n. February, 2021.

MORLEY, A.; MORGAN, K. Municipal foodscapes: Urban food policy and the new municipalism. **Food Policy**, 2021.

NIEDERLE, P. et al. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, n. May, p. 1–23, 2022.

NTSONDÉ, J.; AGGERI, F. Stimulating innovation and creating new markets – The potential of circular public procurement. **Journal of Cleaner Production**, v. 308, n. April, 2021.

OLIVEIRA, M. R. DE. **Panorama da inserção de alimentos orgânicos da agricultura familiar no PNAE: estudo das aquisições dos municípios brasileiros entre 2014-2016**. [s.l.] Universidade Federal da Fronteira Sul, 2019.

PAULA, A. M. DE; GÓMEZ, J. R. M.; TRACZ, C. A. M. Novo Ciclo Neoliberal No Brasil: Desmontando As Políticas Públicas Para a Agricultura Camponesa. **Revista Pegada**, v. 18, p. 57–88, 2017.

PEIXINHO, A. et al. Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O Mundo da Saúde**, v. 35, n. 2, p. 128–136, 2011.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Dissertação de Mestrado—[s.l.] Universidade Federal de São Paulo, 2011.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909–916, 2013.

PERAFÁN, M. E. V. Mercados institucionais e a construção de territórios de paz na Colômbia. **Redes**, v. 24, n. 1, p. 106–117, 2019.

PEREIRA, L. I.; ORIGUÉLA, C. F.; COCA, E. L. DE F. A política agrária no governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o antiambientalismo. **Revista Nera**, v. 24, n. 58, p. 8–27, 2021.

PEREIRA SILVA, S. Trajetória e padrões de mudança institucional no programa nacional de alimentação escolar. **Texto para Discussão**, p. 1–52, 2019.

PEREIRA SILVA, S. Entre deslocamentos e sedimentações: trajetória de institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, n. 18, p. 1–22, 2021.

PERELMITER, L. “Fairness” in an unequal society: Welfare workers, labor inspectors and the embedded moralities of street-level bureaucracy in Argentina. **Public Administration and Development**, v. 42, n. 1, p. 85–94, 2022.

PETRIDOU, E.; MINTROM, M. A Research Agenda for the Study of Policy Entrepreneurs. **Policy Studies Journal**, v. 49, n. 4, p. 943–967, 1 nov. 2021.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE ÁVILA. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

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

RIVERA-FERRE, M. G. The resignification process of Agroecology: Competing narratives from governments, civil society and intergovernmental organizations. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 42, n. 6, p. 666–685, 2018.

ROCHA, C. E. DE A. L. DA; SCHNEIDER, F. K.; GOLDENBERG, S. A Centralidade das Instituições No Neoinstitucionalismo: um referencial analítico para o estudo das políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 8, n. 16, p. 25–43, 2015.

ROCHA, G. DA C. et al. Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a pandemia: desafios e entraves. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 8, p. e26110817176, 2021.

ROSSET, P. M. et al. Pensamiento Latinoamericano Agroecológico: the emergence of a critical Latin American agroecology? **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 45, n. 1, p. 42–64, 2 jan. 2021.

ROY, J. et al. Demand side climate change mitigation actions and SDGs: Literature review with systematic evidence search. **Environmental Research Letters**, v. 16, n. 4, 2021.

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

SANZ SANZ, E.; CARDONA, A.; NAPOLÉONE, C. Motivations of Public Officials as Drivers of Transition to Sustainable School Food Provisioning: Insights from Avignon, France. **Journal of Agricultural and Environmental Ethics**, v. 35, n. 2, 1 jun. 2022.

SCHMITT, C. J. et al. Fortalecendo redes territoriais de agroecologia, extrativismo e produção orgânica: a instrumentação da ação pública no Programa Ecoforte. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 2, p. 312, 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**, v. 33, n. 12, p. 1–2, 2017.

SEVILLA-GUZMÁN, E. El Marco Teórico de la Agroecología. Em: **Perspectivas Agroecológicas del Instituto de Sociología y Estudios Campesinos desde el Pensamiento Social Agrario**. Córdoba: Servicio de Publicaciones: Universidad de Córdoba, 2006. p. 221–248.

SON, S. Transitions in South Korean public food procurement policy: Landscape context, institutionalization, and local agents. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 48, 1 set. 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.

SOUSA, A. A. DE et al. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, v. 28, n. 2, p. 217–229, 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

SUZART, J. A. DA S.; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D. G. DA. Federalismo Fiscal E As Transferências Intergovernamentais: Um Estudo Exploratório Com Os Municípios Brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 11, n. 1, p. 127–145, 2018.

SWENSSON, L. **HOME-GROWN SCHOOL FEEDING (HGSF) INITIATIVES : The case of Senegal**. [s.l: s.n.].

SWENSSON, L. F. J. et al. Public food procurement as a game changer for food system transformation. **The Lancet Planetary Health**, v. 5, n. 8, p. e495–e496, 2021.

SWENSSON, L. F. J.; TARTANAC, F. Public food procurement for sustainable diets and food systems: The role of the regulatory framework. **Global Food Security**, v. 25, 1 jun. 2020.

TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do programa nacional de alimentação escolar: Uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 5, p. 657–668, 2012.

TREUTWEIN, R.; LANGEN, N. Setting the agenda for food waste prevention – A perspective on local government policymaking. **Journal of Cleaner Production**, v. 286, p. 125337, 2021.

TRICHES, R. M.; BRITO, I. C. DE. Conhecimento e atuação de nutricionistas da alimentação escolar sobre dietas sustentáveis. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 16, n. November, p. e60571, 2021.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. **Revista Nera**, n. 26, p. 10–27, 2015.

VALE, M. M. et al. The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. **Biological Conservation**, n. February, 2021.

VALENCIA, V.; WITTMAN, H.; BLESCH, J. Structuring Markets for Resilient Farming Systems. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 39, n. 2, 1 abr. 2019.

WANDERLEY, M. DE N. B. Em busca da modernidade social: uma homenagem a Alexander V. Chayanov. Em: **Para pensar: outra agricultura**. Curitiba: Editora da UFOR, 2008. p. 32–56.

WANDERLEY, M. DE N. B. O campesinato brasileiro: Uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 25–44, 2014.

WEZEL, A. et al. Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 29, n. 4, p. 503–515, out. 2009.

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.

WREDE, S. et al. Neoliberal “Flexibility” and the discursive incorporation of migrant labour in public eldercare in Finland. Em: **The Palgrave Handbook of Gender and Migration**. [s.l.] Springer International Publishing, 2021. p. 253–268.