

**AGENTES IMPLEMENTADORES EM POLÍTICAS INTERSETORIAIS: ARTICULAÇÃO DE MÚLTIPLOS OBJETIVOS E TOMADAS DE DECISÕES EM CENÁRIOS COMPLEXOS[[1]](#footnote-1)**

Wolney Felippe Antunes Junior[[2]](#footnote-2)

Luisa Mafra Juliano Barros[[3]](#footnote-3)

Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo[[4]](#footnote-4)

Ricardo Serra Borsatto[[5]](#footnote-5)

**GT 9 - Políticas públicas, segurança alimentar e combate à fome.**

**RESUMO**

Políticas intersetoriais conjugam múltiplos objetivos e setores, abordando problemas complexos de forma articulada. A reestruturação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2009, combina políticas agrícolas, sociais e ambientais. Este estudo analisou a tomada de decisões dos agentes implementadores do PNAE em dois municípios paulistas, Campinas e Buri, com realidades e demandas distintas. Utilizando dados secundários e entrevistas, a burocracia de nível de rua foi utilizada como referencial teórico. Em Campinas, com recursos disponíveis, a implementação vai além do fornecimento de refeições, incluindo atividades de educação alimentar e nutricional. Em Buri, com alta incidência de agricultores familiares e recursos limitados, o foco do agente implementador é garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, priorizando a compra direta dos agricultores familiares. Essas diferentes abordagens refletem a complexidade dos cenários e a necessidade de entender que as políticas intersetoriais se ajustam de acordo com as realidades locais e com os seus agentes implementadores.

Palavras-chave: burocratas de nível de rua; compras públicas; implementação de políticas públicas

**INTRODUÇÃO**

O início dos anos 2000 – com os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT) - simbolizou um período de expansão de políticas públicas destinadas à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em consonância ao fortalecimento da agricultura familiar e ao apoio a sistemas agroalimentares locais e sustentáveis (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Sob o arcabouço do Programa Fome Zero, do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e de conselhos diretamente ligados à presidência, como é o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), uma série de políticas intersetoriais foram implementadas, com especial atenção dada às compras públicas de alimentos.

Políticas intersetoriais são aquelas que, em sua concepção e execução, conjugam múltiplos objetivos e múltiplos setores, não se restringindo a um único campo de atuação, como a educação, saúde ou infratestrutura. Nesse sentido, da ideia de se combinar políticas agrícolas, agrárias, sociais e ambientais – partindo do pressuposto de que problemas complexos e multifacetados demandam estratégias articuladas e intersetoriais – emergiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ocorreu a reestruturação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2009 (GRISA; PORTO, 2015).

O PAA e o PNAE são ambos programas de compras públicas, em que o Estado desempenha o papel de comprador e mediador, valendo-se de seu orçamento vultoso e regular, com vistas à redirecionar as ações do mercado e do setor produtivo (GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS, 2020). No caso do PAA, a compra pública direta da agricultura familiar conforma um conjunto de alimentos, os quais, através de entidades de assistência social, são destinados às famílias em situação de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar. Já o PNAE trata-se da compra de alimentos diretamente da agricultura familiar, os quais são destinados aos serviços de alimentação escolar.

A partir do segundo mandato de Dilma Vana Rousseff (2015-2016), as políticas intersetoriais voltadas à agricultura familiar, à SAN e aos sistemas agroalimentares sustentáveis passaram por importantes quedas nos repasses orçamentários. Esse cenário se agravou em 2016, quando, ao fazer uso de um golpe parlamentar-jurídico-midiático, Michel Elias Temer assumiu a presidência, extinguiu o MDA, cortou repasses e desarranjou o conjunto dessas políticas. Por sua vez, o governo de Jair Messias Bolsonaro, iniciado em 2019, lançou mão de novas afrontas institucionais e intensificou o processo de desmonte dessas políticas (BORSATTO et al., 2022).

Nesse contexto, ainda que pesem os efeitos da pandemia de Covid-19, da inflação sobre os preços dos alimentos e o fato dos valores repassados ao programa, per capita, não terem sido reajustados por todo o período Temer/Bolsonaro, o PNAE foi o programa que melhor esboçou uma resistência e que seguiu como importante estratégia aos agricultores familiares, bem como de garantia da SAN no Brasil. Atualmente, com o retorno de Lula à presidência e com a retomada do MDA e do CONSEA, vivemos um momento de reconstrução e rearticulação das políticas intersetoriais de apoio à agricultura familiar, SAN e aos sistemas agroalimentares sustentáveis.

O PNAE, para além de ser um programa mundialmente reconhecido, é especialmente relevante para o contexto brasileiro por reunir, sob o mesmo escopo normativo, temas como educação e segurança alimentar e nutricional, alimentação saudável, fortalecimento da agricultura familiar, agroecologia e fomento aos sistemas agroalimentares locais e sustentáveis. Desde 2009, foi definido o profissional nutricionista como o responsável técnico (RT) pela sua execução, o conferindo (em nível local) a responsabilidade de planejamento, coordenação, direção, supervisão e avaliação nas áreas de alimentação e nutrição escolar. Entre as suas principais atribuições, estão a elaboração dos cardápios, a definição das listas de compras, bem como o acompanhamento dos processos de aquisição de alimentos.

Ao ser um programa nacional e universal, porém de implementação descentralizada (através dos entes subnacionais, chamados de Entidades Executoras – EEx), o PNAE ganha corpo e materialidade a nível municipal, a partir de condicionantes locais de ordem econômica, social, ambiental, política e institucional. No Brasil, os entes federativos subnacionais possuem capacidades estatais díspares e os níveis de eficácia, eficiência e efetividade na implementação do programa podem se reproduzir com importantes diferenças. Os agentes implementadores, desde os seus contextos e condicionantes, 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 implementação da política pública – o programa pode tomar distintas direções.

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). O mesmo se replica para as aquisições de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, que, além de não atingirem valores expressivos a nível nacional, se reproduzem de maneira desigual entre os municípios (OLIVEIRA, 2019).

Entre os agentes implementadores, há os chamados burocratas de nível de rua, que são os trabalhadores de linha de frente e responsáveis pela entrega direta das ações 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. 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, eles organizam as suas rotinas de trabalho e distribuem benefícios e sanções, introduzindo e/ou restringindo os serviços do PNAE, na medida em que controlam e moldam os recursos disponíveis para a execução do programa.

Dito isso, os profissionais da nutrição escolar possuem um campo discricionário que os permitem definir o que irá compor, ou não, a alimentação escolar, além de como serão as atividades de educação e acompanhamento nutricional. Ao tomar tais decisões, em contextos variados e complexos, os agentes implementadores estão articulando os diferentes objetivos pressupostos pelo PNAE, na direção de ranquiar ou priorizar temas em detrimento de outros. Podem haver situações em que a garantia de ofertas regulares, sanas e em quantidades suficientes de alimentos ao alunos serão priorizadas em relação à introdução de produtos orgânicos ou da sociobiodiversidade local.

A partir desta problematização e tendo como objeto de estudo o PNAE, objetivamos analisar como os agentes implementadores de linha de frente, diante de contextos complexos e de demandas variadas, tomam as suas decisões e impactam nos caminhos seguidos pelas políticas intersetoriais, como as que conjugam SAN, agricultura familiar e sistemas agroalimentares locais.

**REFERENCIAL TEÓRICO**

**Intersetorialidade nas compras públicas de alimentos**

A literatura internacional destaca uma mudança paradigmática no processo de compras públicas de alimentos, com governos ao redor do mundo reconhecendo a importância de se considerar múltiplos benefícios além do preço. Programas de compras públicas têm sido concebidos para promover, concomitantemente, benefícios sociais, ambientais, econômicos e nutricionais, impactando de maneira articulada os agricultores, fornecedores, consumidores e a sociedade em geral (CERVANTES-ZAPANA et al., 2020).

As compras públicas de alimentos identificadas como inovadoras podem abordar objetivos diversos, como a SAN, hábitos alimentares saudáveis, desenvolvimento da economia local, renda para agricultores familiares, biodiversidade e ações para mitigar as mudanças climáticas. É possível, através desses programas, estimular a compra de alimentos produzidos localmente por grupos sociais marginalizados, seguindo diretrizes nutricionais e práticas sustentáveis (KLEINE; BRIGHTWELL, 2015; SWENSSON et al., 2021; WITTMAN; BLESH, 2017).

Dentre os setores públicos, a alimentação escolar destaca-se como um domínio propício para inovações em compras públicas de alimentos. Nesse contexto, agentes envolvidos com aspectos nutricionais, desenvolvimento econômico local, educação alimentar, impacto ambiental e desenvolvimento rural têm interesse e prioridades convergentes. A alimentação escolar é crucial tanto em países do Sul Global, onde pode ser a única refeição diária dos educandos, quanto em países do Norte, onde preocupações com alimentação saudável e questões ambientais são relevantes(GADDIS; JEON, 2020).

A implementação bem-sucedida de programas inovadores de compras públicas para alimentação escolar depende de condições favoráveis em nível local. Embora as condições estruturais sejam importantes, são as características e os agentes locais que definem o sucesso das inovações. Nesse sentido, a implementação 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 (SANZ SANZ; CARDONA; NAPOLÉONE, 2022).

**Burocratas de nível de rua como produtores de políticas públicas**

Os chamados burocratas de nível de rua são os agentes implementadores, responsáveis pela entrega direta das ações e serviços públicos à população. Na literatura nacional recente, no que se refere à aplicação desta abordagem, nota-se um expressivo avanço nos estudos na área de saúde, principalmente com agentes comunitários (LOTTA, 2018) e um movimento emergente em políticas intersetoriais (MESQUITA; MILHORANCE; CAVALCANTE, 2021).

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. 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.

A discricionariedade determina a natureza, a quantidade e a qualidade das ações e benefícios das políticas públicas, bem como os seus beneficiários (LOTTA, 2012). Há um conjunto de questões que influenciam na discricionariedade, que incluem as relações e redes sociais, valores e motivações dos agentes, bem como a própria dinâmica de mediação entre o Estado e cidadãos (LOTTA, 2012, 2018). A atuação do burocrata de nível de rua concilia (e é moldada por) regras, instituições, valores e interesses, que Lipsky (2019) dividiu entre fatores institucionais e organizacionais e fatores individuais e relacionais.

Os burocratas de nível local detêm relativa autonomia e exercem tal discricionariedade, pois o universo das decisões é tão complexo e diverso, que a construção de normas, protocolos, procedimentos e regras para guiar todas as possibilidades em jogo torna-se inviável e improvável. O papel, portanto, destes agentes é fazer uma avaliação das situações e tomar decisões. A relativa autonomia do burocrata de nível de rua somada à sua discricionariedade conforma a ideia, defendida por Lipsky (2019), de que são estes agentes que fazem as políticas públicas. Baseada neste argumento, Lotta (2018) defende que diferentes perfis de burocratas de nível de rua fazem, da mesma política pública, ser implementada sob diferentes formas e dinâmicas, gerando novos e distintos resultados.

No caso do PNAE, no que se referem às compras públicas da agricultura familiar, os burocratas de nível de rua correspondem aos profissionais da nutrição, os quais têm, entre outras atribuições, a função de decidir quais são os alimentos que vão compor as listas das chamadas públicas e, por conseguinte, as refeições escolares. Os beneficiários do programa são tanto os estudantes do ensino público básico, quanto os agricultores familiares que fornecem alimentos ao programa.

Lipsky (2019) argumenta que os burocratas de nível de rua implementam políticas públicas com objetivos ambíguos e amplos, que desencadeiam conflitos entre esses trabalhadores e seus gestores ao interpretá-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, os 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 serviços, refletindo, em parte, as suas concepções acerca do programa, ainda que isso seja mediado por suas condições materiais de trabalho, bem como pelas instituições que regem o programa.

**METODOLOGIA**

**Delimitação do campo empírico**

Selecionamos municípios que representam diferentes realidades na execução do PNAE: diferentes volumes orçamentários destinados à alimentação escolar; diferentes quantidades de escolas e estudantes atendidos; diferentes contextos regionais; etc. Por isso, selecionamos dois municípios do estado de São Paulo que se encontram em estratos populacionais diferentes, que cumprem o mínimo estabelecido para as compras diretas da agricultura familiar no âmbito do PNAE, e que adquirem alimentos orgânicos: Campinas e Buri.

**Levantamento dos dados**

Levantamos dois conjuntos de informações, um sobre as realidades dos municípios no que se refere à execução do PNAE, e outro sobre os fatores que influenciam na implementação do programa, em especial nas compras da agricultura familiar. Sobre a realidade dos municípios, identificamos: o número de escolas públicas atendidas pelo PNAE; o número de alunos que recebem alimentação escolar; o orçamento destinado à alimentação escolar; o número de agricultores familiares (e suas organizações) que fornecem para o PNAE; e a quantidade e a especificação dos produtos convencionais e orgânicos que foram adquiridos. Esses dados foram obtidos junto às prefeituras municipais e também através de sistemas disponíveis no sítio eletrônico do FNDE, como é o caso do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online) – SiGPC, e se referem aos anos de 2018 e 2019 (pré efeitos da pandemia).

Sobre os fatores que influenciam na implementação do programa e nas compras da agricultura familiar, os dados foram levantados a partir de entrevistas semiestruturadas, orientadas por roteiros previamente estabelecidos. Em cada município foram entrevistados: nutricionista RT do município; gestor público responsável pelo PNAE; representante da agricultura familiar; um agente da ATER local; e um membro do Conselho de Alimentação Escolar. Ao todo foram 10 entrevistas.

**Análise dos resultados**

Uma vez que todos os dados foram levantados e sistematizados, iniciamos o processo de análise. Com base no referencial teórico escolhido para esta pesquisa, definimos o seguinte esquema analítico (**Figura 1**):

**Figura 1.** Esquema analítico a partir da burocracia de nível de rua



Fonte: elaboração própria (2023)

Com base em Lipsky (2019), que analisa a atuação dos burocratas de nível de rua a partir de aspectos estruturais e individuais (p. ex.: regras, normas e procedimentos da política; visões de mundo e valores coletivos da profissão; estrutura organizacional da entidade pública), bem como considerando as contribuições de Lotta (2018), que se dedica às questões contextuais e relacionais, entendemos que as tomadas de decisões dos burocratas de nível de rua se dão a partir de uma recursividade entre três dimensões: Institucional; Agência; Contextual.

A dimensão institucional se refere às questões estruturais e é composta por fatores que exercem influências e delimitam as suas tomadas de decisões (composta por fatores políticos, organizacionais e profissionais). 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 (que se expressa pela governança, pelo sucesso do programa e pelo tratamento à cidadania). Já a dimensão contextual trata-se de elementos que definem o ambiente onde se passa a implementação. Essas três dimensões, entretanto, não são rígidas tampouco estão isoladas umas das outras. 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 pode ser aflorada.

**RESULTADOS E DISCUSSÃO**

**Caracterização dos municípios**

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

**Quadro 1** - Dados sobre os municípios pesquisados.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Município** | **Campinas** | | **Buri** | |
| **2018** | **2019** | **2018** | **2019** |
| **População (nº de habitantes)** | 1.194.094 | 1.204.005 | 19.965 | 19.878 |
| **Nº escolas públicas** | 575 | 575 | 19 | 19 |
| **Nº de alunos matriculados** | 158.399 | 158.929 | 4.804 | 4.830 |
| **Orçamento via FNDE** | R$18.565.609 | R$18.226.443 | R$399.256 | R$345.747 |
| **Quant. (Kg) de alimentos convencionais comprados da agricultura familiar** | 815.903 (61,37%) | 382.981 (57,78%) | 21.300 (95,77%) | 14.102 (87,48%) |
| **Quant. (Kg) de alimentos orgânicos comprados da agricultura familiar** | 513.582 (38,63%) | 279.805 (42,22%) | 942 (4,23%) | 2.018 (12,52%) |
| **Itens orgânicos comprados da agricultura familiar** | Arroz integral; Arroz parbolizado; Suco de uva tinto integral; Acelga; Alface crespa; Arroz polido; Couve manteiga; Escarola; Salsinha | Arroz parbolizado; Arroz polido; Suco de uva tinto integral; Acelga; Alface crespa; Escarola; Salsinha | Tomate para molho; tomate salada; Abobrinha. | Tomate salada; pepino; abobrinha; cenoura. |

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

Campinas, por ser uma metrópole, tem um orçamento maior disponível para a execução do PNAE e proporcionalmente compra maiores quantidades de gêneros orgânicos, quando comparamos com Buri. Por outro lado, em Buri notamos as compras de produtos frescos, como frutas e verduras, enquanto em Campinas as compras se concentram em produtos pouco perecíveis, como arroz e suco de uva. Além disso, Campinas compra de produtores de outras regiões, enquanto Buri prioriza produtores locais.

**Dimensão Institucional**

No aspecto organizacional, os dois municípios apresentam estruturas diferentes: enquanto em Buri a nutricionista não possui um quadro técnico para auxiliá-la, em Campinas há uma equipe de nutricionistas que divide todo o trabalho necessário. Sobre a disponibilidade dos recursos financeiros, Campinas conta com um orçamento maior, já que é uma cidade mais populosa e com mais alunos a serem atendidos. Em relação à disponibilidade de recursos físicos, foi observado que as duas nutricionistas possuem uma sala para trabalho e computador próprio. No entanto, a nutricionista de Buri comenta que a estrutura da cozinha (centralizada em um único ponto do município, de onde saem as refeições para todas as escolas) é um fator limitante na construção dos cardápios.

Entre os fatores profissionais, a nutricionista de Campinas enxerga uma alimentação saudável como uma dieta com menos gordura, menos açúcar e menos produtos industrializados, e acrescenta que quando o assunto é alimentação escolar, é essencial observar a aceitação dos alunos daquela dieta. No entanto, ela não cita uma valorização de alimentos orgânicos como importantes componentes para uma alimentação saudável. Quando perguntada sua perspectiva sobre a agricultura familiar no PNAE, a nutricionista de Campinas diz ser muito difícil comprar alimentos de organizações locais, pois na região há pouquíssimos produtores. Decorrente disso, a nutricionista de Campinas explica que atualmente os alimentos orgânicos comprados da agricultura familiar são o arroz e o suco de uva, provenientes de outras localidades.

Em Buri, quando perguntada sobre sua perspectiva de uma alimentação saudável, a nutricionista coloca como prioridade a garantia da segurança alimentar dos alunos através de uma alimentação sana, regular e em quantidades suficientes. Sobre o papel da agricultura familiar, a nutricionista de Buri reconhece a qualidade e a importância das organizações para se adquirir alimentos frescos, inclusive os produtos orgânicos.

Quanto aos fatores políticos, em ambos os municípios as nutricionistas relatam ter boas relações com seus gestores, porém a nutricionista de Buri sente uma certa resistência da gestão em atender seus pedidos de inclusão de itens novos no cardápio. Em Campinas, a nutricionista ressalta que há um incentivo por parte da gestão em aumentar a compra de alimentos da agricultura familiar local para a alimentação escolar.

Em relação à perspectiva das prefeituras sobre o PNAE, o gestor de Campinas diz que há uma preocupação muito grande para que as crianças recebam uma alimentação nutritiva, saudável e de qualidade. Além disso, o programa na visão dele é muito mais do que dar um prato de comida, mas também um projeto pedagógico de educação alimentar e interação entre as crianças. Em Buri, a gestora ressalta que a inclusão da agricultura familiar no PNAE traz um ganho tanto para os alunos que terão mais qualidade na alimentação escolar quanto para o município e para os próprios agricultores, na medida em que isso amplia a geração de renda localmente.

**Dimensão contextual**

Sobre a relação, de modo geral, com os agricultores familiares, em Buri a nutricionista relata que a relação já foi mais presente, e que atualmente se concentra com o representante da cooperativa que mais fornece ao PNAE. Já a nutricionista de Campinas reclama da dificuldade em se comunicar com a agricultura familiar e combinar quais são as demandas do cardápio com a agenda de cultivo dos produtores.

Em Buri, não há propriamente um serviço de ATER voltado ao PNAE e o CAE está em processo de reativação. Em Campinas, há serviços de ATER destinados ao PNAE e o CAE concentra-se na fiscalização das entregas dos alimentos, sem ter um papel propositivo. Ainda que ambos os municípios possuam condições socioeconômicas desafiadoras, com importantes casos de insegurança alimentar, Buri detém recursos mais escassos.

**Dimensão da agência**

No aspecto da governança, em Buri a nutricionista prioriza, quando elabora a lista de compras e faz as chamadas públicas, conversas com os agricultores familiares para se articular com a agenda de colheita dos produtores. Em Campinas, por outro lado, isso não fica evidente. Em ambos os municípios, as consultas, por parte das nutricionistas, à comunidade escolar e aos demais atores, no processo de construção dos cardápios e de outras atividades, se demonstram incipientes.

No que tange ao alcance do sucesso do programa, em Buri a nutricionista altera, quando julga necessário, o cronograma de aplicação dos cardápios, conforme a maturidade das frutas e verduras compradas. Em Campinas, em algumas escolas a sobremesa do almoço foi realocada, pela nutricionista, como refeição intermediária entre o café da manhã e almoço, pois os alunos possuem realidades socioeconômicas diferentes e demandam se alimentar com espaçamentos mais curtos de tempo.

Outro exemplo, em Campinas, são as hortas pedagógicas utilizadas como ferramentas de reeducação alimentar para os alunos. A ideia é que os estudantes tenham contatos diretos e ativos com os alimentos, a exemplos dos que são comprados da agricultura familiar e, assim, valorizem o consumo de frutas e hortaliças.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das dimensões brevemente discutidas anteriormente, buscamos identificar que questões moldam as tomadas de decisões na elaboração do cardápio, na elaboração das chamadas públicas e nas listas de compras. O objetivo foi compreender como cada nutricionista elabora sua rotina de trabalho e como elas articulam os diferentes objetivos previstos no PNAE. Observamos, com especial atenção, quais aspectos podem promover ou desafiar a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, inclusive de gêneros orgânicos.

Em Campinas, a disponibilidade de recursos (financeiros, físicos e humanos) viabiliza a construção de cardápios que abarquem alimentos orgânicos. Em contrapartida, a dificuldade no diálogo com as organizações da agricultura familiar e a demanda muito alta por alimentos, faz com que muitos agricultores locais não participem das chamadas públicas e, assim, a nutricionista exerça sua discricionariedade priorizando cooperativas de outras regiões que fornecem alimentos que podem ser estocados por mais tempo (pouco perecíveis), como são os casos do arroz e do suco de uva, que são adquiridos em grandes quantidades pelo município.

Em Buri, os fatores pessoais da gestora e da nutricionista, a boa relação entre elas e o fato de a cidade estar inserida em uma região com alta incidência de agricultores familiares, incentiva a nutricionista a construir os cardápios e a montar as listas de compras com produtos locais e também orgânicos (por exemplo: tomate, abobrinha, pepino e cenoura). No entanto, a sobrecarga de trabalho da nutricionista, por não possuir um quadro técnico, e a limitação que a cozinha central do município possuí em armazenar alguns alimentos, motivam a nutricionista a não comprar alguns produtos da agricultura familiar e a ter um relacionamento mais distante com os agricultores, pois há uma dificuldade em equilibrar todo o trabalho de visitar as escolas, elaborar o cardápio, elaborar a lista de compras e fazer o contato com os fornecedores.

Campinas possui uma estrutura que permite uma atuação mais ampla da nutricionista, como se envolver em atividades de educação alimentar e nutricional. O município possui recursos suficientes para fornecer alimentação escolar ao universo do público beneficiário, de modo que possibilita a nutricionista vislumbrar uma alimentação saudável para além da garantia de refeições regulares e sanas. Buri, ao possuir menos recursos, corrobora para um entendimento, da nutricionista, de que alimentação saudável é, antes de tudo, a garantia da SAN.

Com base na análise dos agentes implementadores em Campinas e Buri, observamos diferentes focos e abordagens na implementação do PNAE. Em Campinas, o enfoque está na promoção de uma alimentação saudável e na educação em alimentação, buscando atender a todos os indivíduos. Por outro lado, em Buri, a prioridade é garantir a SAN, juntamente com a inclusão da agricultura familiar local. A atuação em atividades de educação alimentar e nutricional é limitada nesse contexto de Buri. A partir do referencial teórico da burocracia de nível de rua, compreendemos como os agentes implementadores tomam suas decisões e articulam os múltiplos objetivos previstos no PNAE, uma política intersetorial. Essas diferentes abordagens refletem a complexidade dos cenários e a necessidade de entender que as políticas intersetoriais se ajustam de acordo com as realidades locais e com os seus agentes implementadores.

**REFERÊNCIAS**

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. Em: **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012. p. 26.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Politica**, v. 26, n. 66, p. 145–173, 2018.

MACHADO, P. M. DE O. et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 4153–4164, 2018.

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. **Confins**, n. 50, p. 0–20, 2021.

OLIVEIRA, M. R. DE. **Panorama da inserçao de alimentos orgânicos da agricultura familiar no PNAE: estudo das aquisições dos municípios brasileiros entre 2014-2016**. Dissertação de mestrado—[s.l.] Universidade Federal da Fronteira Sul, 2019.

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.

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.

WITTMAN, H.; BLESH, 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.

1. Esse trabalho recebeu o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq; e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP (Número do processo: 2021/11949-8) [↑](#footnote-ref-1)
2. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI), Laboratório de Extensão Rural e Agroecologia (LERA), wolney.antunes@gmail.com [↑](#footnote-ref-2)
3. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI), Laboratório de Extensão Rural e Agroecologia (LERA), l183088@dac.unicamp.com.br [↑](#footnote-ref-3)
4. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI), Laboratório de Extensão Rural e Agroecologia (LERA), vanilde@unicamp.br [↑](#footnote-ref-4)
5. Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Centro de Ciências da Natureza (CCN), Campus Lagoa do Sino, ricardo.borsatto@ufscar.br [↑](#footnote-ref-5)