

COMPRAS PÚBLICAS ALIMENTARES EM SÃO LUÍS, MARANHÃO: explorando o potencial do marco legal brasileiro para sustentabilidade nas aquisições

PUBLIC FOOD PURCHASES IN SÃO LUÍS, MARANHÃO: Exploring the Potential of the Brazilian Legal Framework for Sustainability in Acquisitions

Camila Lago Braga
Universidade Federal de Sergipe
camila.lago.braga@gmail.com

Tayline Walverde Bispo
Universidade de Brasília
taylinewalverde91@gmail.com

Juliana Dias Moreira Furtado
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
julianadmfurtado@gmail.com

Grupo de Trabalho (GT): << GT05. Agricultura familiar, ruralidades e relações de gênero>>

Resumo

O Estado possui a capacidade de influenciar de maneira significativa os processos de produção, acesso, consumo e descarte de alimentos em direção à sustentabilidade. Dentro desse contexto, as políticas de Compras Públicas Alimentares (CPA) emergem como um instrumento público crucial, determinando as características e a qualidade de inúmeras refeições, impactando um público diversificado. No Brasil, essas políticas são respaldadas por um arcabouço regulatório que favorece as Compras Públicas Sustentáveis (CPS). Diante disso, este artigo tem como objetivo caracterizar as compras públicas de alimentos em São Luís, capital do estado do Maranhão, com o propósito de identificar o potencial do Estado em conduzir Compras Públicas Sustentáveis. A pesquisa, realizada em 2019, utilizou instrumentos metodológicos como fontes secundárias (editais de licitação, contratos, chamadas públicas, sites oficiais das instituições, portais de transparência), além de contato por e-mail, portais de ouvidoria e conversas informais com funcionários dos órgãos públicos responsáveis pelas compras. Os resultados revelaram que a legislação brasileira, que atende aos critérios de CPS, foi identificada principalmente nas aquisições da agricultura familiar e nas compras de micro e pequenas empresas. No entanto, esses achados revelam que o Estado ainda não atingiu o ideal desejado, especialmente ao considerarmos o significativo investimento financeiro destinado às aquisições em São Luís no ano da pesquisa.

Palavras-chave: Compras Públicas Sustentáveis. Mercados Institucionais. Legislação. Agricultura Familiar.

Abstract

The State has the capacity to significantly influence the processes of food production, access, consumption, and disposal towards sustainability. In this context, Food Public Procurement (FPP) policies emerge as a crucial public instrument, as they determine the characteristics and quality of numerous meals, impacting a diverse audience. Given the Brazilian legal framework, this article aims to characterize the public procurement of food in São Luís, the capital of the state of Maranhão, in order to identify the State's potential to conduct sustainable public procurement. To this end, the research was conducted in 2019 and methodological tools such as secondary sources (bidding notices, contracts, public calls, official websites of institutions, transparency portals), as well as email contacts and ombudsman portals, were mobilized, along with informal conversations with public officials responsible for procurement. The research revealed a greater compliance with sustainable acquisitions through purchases from family farming, although below ideal when compared to the budget volume for food public procurement in São Luís.

Key words: Sustainable Public Procurement. Institutional Markets. Legislation. Family Farming.

1. Introdução

Diante dos graves impactos provocados pela insustentabilidade dos Sistemas Alimentares Industriais, da irreversibilidade iminente desse processo, as Compras Públicas Alimentares (CPA) são apresentadas como uma estratégia para impulsionar a transformação dos sistemas alimentares. As CPAs oferecem oportunidades para que organizações governamentais influenciem diretamente o sistema alimentar, na busca por gerar coesão social em diferentes setores, por meio da integração de objetivos e critérios sociais, econômicos, ambientais, nutricionais e de saúde nos processos administrativos (Swensson; Tartanac, 2020; Sonnino, 2019; Goggins, 2016). Dessa forma, as CPAs compreendem a aquisição de alimentos pelo Estado, incluindo órgãos governamentais e instituições públicas, para suprir suas respectivas necessidades alimentares. Esse modelo de compras abrange estabelecimentos de educação, equipamentos de saúde, assistência social, forças armadas, unidades prisionais, cantinas públicas, entre outros.

Essas aquisições podem ser regulamentadas por lei e por políticas públicas específicas, uma vez que atendem a um amplo e diversificado público por meio do fornecimento de refeições. Esses mecanismos têm potencial para promover sustentabilidade quando amparadas pelas critérios de Compras Públicas Sustentáveis (CPS) (Parsons, 2019). Segundo a Diretiva Geral sobre Contratos Públicos da União Europeia (Diretiva 2014/24/EU), as CPS tratam-se de aquisições que visem a proteção do meio ambiente, a maior eficiência energética e de recursos, o combate às mudanças climáticas, bem como os aspectos sociais, como a promoção da inovação, do emprego e da inclusão social, além da garantia das melhores condições para a prestação de serviços sociais de alta qualidade (De Schutter; Quinot; Swensson, 2021).

Segundo Siobhan e Swensson (2017), é possível mobilizar bilhões de dólares anualmente por meio de compras institucionais. Portanto, há o pressuposto de que os governos podem utilizar a autoridade e a capacidade financeira que têm para atender às demandas da sociedade, por meio de uma abordagem que considere questões sociais, ambientais, econômicas, de saúde e nutricionais. Assim, a responsabilidade do Estado com a sustentabilidade incide tanto sobre as ações e as políticas governamentais, quanto sobre os padrões de produção e de consumo da sociedade.

Diante disso, este artigo tem como propósito caracterizar as compras públicas de alimentos no município de São Luís, Maranhão, a fim de identificar o potencial do Estado em conduzir compras públicas sustentáveis (CPS). Para tal, empregamos instrumentos de pesquisa documental, análise de dados secundários (editais de licitação, contratos, chamadas públicas, sites oficiais das instituições, portais de transparência) e conversas informais com gestores públicos. A pesquisa se concentrou nas compras públicas realizadas no ano de 2019, e avaliou 282 organizações públicas, na esfera federal, estadual e municipal, em diferentes setores (educação, saúde, segurança e assistência social) e nos modelos de gestão por concessão e por autogestão.

Este artigo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta uma abordagem conceitual sobre o que são Compras Públicas Sustentáveis (CPS) e como o Brasil evoluiu ao longo do tempo para incorporar critérios de sustentabilidade em seu arcabouço regulatório, os quais têm impacto direto nas compras públicas alimentares. Em seguida, discutimos um panorama geral das compras públicas de alimentos em São Luís, assim como sua caracterização. Por fim, a conclusão enfatiza o potencial do Estado e seu importante arcabouço regulatório, que, no entanto, é subutilizado para os objetivos de compras sustentáveis.

2. Compras públicas sustentáveis no Brasil

As compras públicas se caracterizam pela ação do governo na aquisição de serviços, materiais e equipamentos necessários para seu funcionamento, seguindo as leis e as normas estabelecidas (Squeff, 2014, p. 7). O setor público desempenha um papel fundamental como um dos principais compradores de bens e serviços, o que lhe confere importância, uma vez que uma parcela substancial dos gastos governamentais é direcionada para a implementação de políticas públicas. Assim, as compras públicas vão além de simplesmente adquirir produtos, pois são, em si, políticas públicas. Devido à relevância econômica dessas, as aquisições governamentais podem ser utilizadas como ferramentas para operacionalizar uma variedade de políticas e atender a diferentes grupos de interesse (Costa; Terra, 2019).

No bojo desta discussão, existem as aquisições voltadas para o Desenvolvimento Sustentável, as quais se desdobram em diversas abordagens dentro do âmbito legal e da criação de políticas públicas, um exemplo são as Compras Públicas Sustentáveis (CPS). O marco legal para as CPS surgiu com a nova Diretiva Geral sobre Contratos Públicos da União Europeia (Diretiva 2014/24/EU). Essa Diretiva foi elaborada com o objetivo de incentivar o uso dos contratos públicos para implementar novos objetivos, que abrangessem as dimensões sociais, ambientais e econômicas nas aquisições governamentais (De Schutter; Quinot; Swensson, 2021).

Diante dessas preocupações mais amplas, as Compras Públicas Sustentáveis passam a incorporar a perspectiva do desenvolvimento sustentável. Formalmente, CPS são definidas como:

(...) um processo por meio do qual as organizações atendem às suas necessidades de bens, serviços, obras e utilidades de forma a obter uma boa relação custo-benefício durante toda a vida útil, em termos de geração de benefícios, não apenas para a organização, mas também para a sociedade e a economia, ao mesmo tempo em que minimiza os danos ao meio ambiente (DEFRA, 2006, p. 10, tradução nossa).

Ainda segundo o relatório DEFRA (2006), o setor público precisa realizar aquisições sustentáveis, pois essa é a única maneira de garantir uma relação custo-benefício real em longo prazo, que vai além de cálculos baseados em custos iniciais ou eficiência nas aquisições. O relatório menciona o caso da merenda escolar como exemplo, pois investir em alimentos de qualidade tem um impacto significativo na saúde e no desempenho educacional dos cidadãos. Nesse sentido, as compras alimentares ganham relevância maior no debate.

No contexto das compras públicas de alimentos, Swensson *et al.* (2021) explica que as compras institucionais de alimentos são consideradas um “*game changer*”, ou seja, são pontos de entrada para promover sustentabilidade e dietas saudáveis. A razão para isso é que as compras governamentais têm o potencial de definir que tipo de alimento será adquirido, quem será o fornecedor e qual o tipo de produção será valorizada.

Esse debate tem ganhado força nos últimos anos, com as compras públicas sendo explicitamente reconhecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O objetivo 12.7, que trata sobre “assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis”, destaca a importância da promoção de “práticas de Compras Públicas Sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (UN, 2015). Por essa razão, tem havido um aumento no reconhecimento do papel das Compras Públicas Alimentares na promoção do Desenvolvimento Sustentável. Diante de tamanha importância das CPAs, veremos como a legislação brasileira trata o assunto.

2.1 Marco Legal brasileiro para compras públicas sustentáveis

As compras públicas estão assentadas sobre o marco regulatório da contratação pública, com mecanismos diferentes, de acordo com o tipo de compra efetuada. Sendo assim, a opção por determinados fornecedores de alimentos depende do arcabouço regulatório das aquisições, que estabelece regras e normativas específicas. Portanto, no âmbito das compras públicas, é possível incorporar critérios voltados para a promoção da sustentabilidade por meio da criação de um sistema legal que atenda aos princípios das compras sustentáveis.

Embora existam críticas em relação à rigidez das regras que regem o processo de compras institucionais que, frequentemente, se concentram no princípio da economicidade por meio da busca pelo melhor preço, no Brasil já existem legislações complementares que têm contribuído para a promoção de CPSs (Costa; Terra, 2019). Dito de outra forma, essa abordagem mais abrangente busca equilibrar as exigências de eficiência e sustentabilidade, reconhecendo que o valor das compras públicas vai além do aspecto econômico.

No Brasil, alguns elementos que permeiam o tema da sustentabilidade pautaram a Constituição Brasileira de 1988, quando foi estabelecido como dever do Estado: garantir a proteção do meio ambiente, viabilizando qualidade de vida para as presentes e as futuras gerações; garantir a atividade econômica, para que ela possa harmonizar, entre outras coisas, a livre concorrência, a defesa ao consumidor e ao meio ambiente e a redução das desigualdades; regular a produção e a comercialização de métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, que tanto pode ocorrer mediante instrumentos de comando e controle, quanto por meio de instrumentos de mercado, como o são as compras públicas¹ (Brasil, 1988). Sobre as questões alimentares, a Constituição Federal de 1988 foi fortalecida pela Emenda Constitucional n.º 64 de 2010, a qual ampliou o rol dos direitos sociais, incluindo explicitamente o direito à alimentação juntamente com outros direitos fundamentais, como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados.

No quesito compras públicas, a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações, foi um marco no Brasil, pois passou a instituir normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a “obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Brasil, 1993). Dentre os princípios requeridos pela lei, está a garantia dos princípios de “isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e demais correlatos” (Brasil, 1993)².

Uma inovação brasileira, no âmbito das compras públicas, foi a criação da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP). Essa lei estabeleceu que as Micro e Pequenas Empresas têm prioridade nos editais de licitação com valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e, em casos de valores superiores, possuem preferência no critério de

¹ Princípios presentes na Constituição Federal: Art. 37 (princípios que regem a administração pública); Art. 70 (princípio da economicidade); Art. 170 (princípios gerais da atividade econômica, II, IV e VI); Art. 173 (regula a exploração direta de atividade econômica pelo Estado); Art. 174 (princípios gerais do Estado como regulador econômico); Art. 225 (normas de proteção ao meio ambiente e princípio do desenvolvimento sustentável).

² A licitação é um processo formal e competitivo que tem início com a divulgação do edital, instrumento no qual são fornecidas todas as informações sobre o objeto da licitação e os critérios de seleção. As modalidades de licitação mais comuns nas aquisições são: concorrência, pregão presencial e pregão eletrônico. A modalidade de concorrência é aberta para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.

desempate. Além disso, foi definido que, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, deve haver a cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs)³. O objetivo foi incentivar a inclusão das MPEs nas compras governamentais, reconhecendo seu papel na geração de emprego, renda e desenvolvimento econômico.

O tema da sustentabilidade ganha força, no âmbito internacional e nacional, por meio do foco nas questões ambientais. No Brasil, esse foco ganha destaque em 2007, quando o país se inseriu ao Processo Marrakech⁴, firmando um acordo de elaborar o Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentável⁵. Contudo, foi somente em 2010 que se tornou um compromisso, no âmbito da administração federal, por meio da Instrução Normativa n.º 1 de 2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a qual “dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências”. Conforme argumenta Oliveira (2018), esse debate resultou em inovações no conjunto de normas do sistema jurídico-legal do país, levando à criação e à alteração de leis com o objetivo de incorporar critérios de preservação ambiental.

De forma semelhante, a Portaria n.º 61 de 2008 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) estabeleceu as práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo MMA e suas entidades vinculadas nas compras públicas sustentáveis. Nesse caso, as licitações e as demais formas de contratação realizadas pelo MMA deveriam considerar a preferência por fornecedores e produtos comprovadamente de menor impacto ambiental, assim como para as justificativas e especificações técnicas ambientais, de forma a atender ao interesse da Administração Pública de preservar o meio ambiente e o bem estar social.

A criação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (n.º 12.187/2009) representou mais uma transformação no contexto das compras públicas verdes no Brasil. Essa política teve como objetivo estimular e apoiar a manutenção e a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo. Outro aparato legal importante foi a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305 de 2010), a qual estabeleceu prioridade nas aquisições e contratações governamentais para produtos reciclados e recicláveis, assim como para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (Artigo 7º). Recentemente foi aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos através do Decreto n.º 11.043 de 2022.

Em 2010, houve a inclusão do critério “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como um dos objetivos principais da Lei de licitação por meio da Lei n.º 12.349, de 15 de dezembro de 2010, a qual passou a estabelecer que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da

³ Lei complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, Artigo 48, parágrafo 3.

⁴ Em 2003 foi realizada, na cidade de Marrakech, a primeira reunião internacional de seguimento ao Plano de Implementação de Johannesburg. Foi estabelecido o Processo de Marrakech, organizado pelo Pnuma, cujo objetivo foi traçar estratégias para fomentar padrões sustentáveis de produção e consumo nos países.

⁵ Segundo Moura (2013, p. 30), “o plano foca no papel e na responsabilidade do consumidor na demanda por produtos sustentáveis, se constituindo em uma agenda de ações (...) em direção a um conjunto eleito de seis prioridades: as compras públicas sustentáveis, o varejo e o consumo sustentável, a educação para o consumo sustentável, as construções sustentáveis, o aumento da reciclagem e a agenda ambiental na administração pública”.

vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 2010, artigo 3º, grifo nosso).

A Lei n.º 12.349 de 2010 estabeleceu uma variedade de critérios que visam à alocação de recursos financeiros superiores em determinadas condições, consideradas necessárias para impulsionar o desenvolvimento sustentável no Brasil (Squeff, 2014, p. 26). Dessa forma, a aquisição de bens e serviços, com base na estrutura legal do Estado, se propõe a utilizar o poder de compra estatal como um instrumento de política pública que visa fomentar o desenvolvimento nacional sustentável. No bojo da inclusão do desenvolvimento nacional sustentável nas compras públicas, houve a criação da Lei n.º 12.462 de 2011, que estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), com diversas disposições relacionadas à sustentabilidade ambiental. Entre as disposições supramencionadas, destacamos a exigência de que as contratações, por meio do RDC, cumpram normas referentes ao manejo adequado de resíduos sólidos, à mitigação ambiental, à utilização de produtos ecologicamente eficientes⁶.

Houve também o Decreto n.º 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, instituindo a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP). Essa Comissão teve por função propor critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes⁷.

Ao mesmo tempo em que no Brasil avançava o debate sobre Compras Públicas Sustentáveis considerando prioritariamente os critérios ambientais, no âmbito das aquisições alimentares, se fortalecia a discussão que levantava preocupações quanto ao desenvolvimento rural local e à promoção de segurança alimentar e nutricional. Nesse contexto, merece destaque uma das maiores inovações no cenário brasileiro, em termos de políticas públicas respaldadas por um arcabouço legal: o apoio à agricultura familiar por meio dos mercados institucionais. Essas inovações se processaram com a criação do Programa Fome Zero, implementado em 2003, no primeiro governo do presidente Lula. Entre as propostas do Programa, estavam a construção de políticas públicas para a agricultura familiar e a concepção de uma legislação-base para a política nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil (Cassel, 2010).

Esse processo se fortaleceu com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 2003, o que estabeleceu um espaço de diálogo entre o governo e a sociedade civil, com o objetivo de garantir a participação social no controle das ações governamentais relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Além disso, em 2006, foi criada a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, por meio da Lei n.º 11.346, conhecida como a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), juntamente com o estabelecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Essas iniciativas foram implementadas com o propósito de promover e assegurar o direito à alimentação adequada e saudável no país. Assim, o CONSEA passou a desempenhar um papel importante na articulação e no acompanhamento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

⁶ Mais recentemente, a Lei n.º 14.133 de 2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foi criada para consolidar as Lei de Licitações (8.666/1993), a Lei do Pregão (10.520/2002) e o próprio RDC (12.462/2011), entre outras alterações.

⁷ Houve, em 2019, a revogação da CISAP por meio do Decreto n.º 10.179.

O Programa de Aquisição de Alimentos, criado em julho de 2003 pela Lei n.º 10.696, e regulamentado pelo Decreto n.º 7.775 de 2012, tem por objetivo incentivar a agricultura familiar e envolve a distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos. As modalidades mais acessadas do PAA são Doação Simultânea⁸ e Compra Institucional⁹. Nesta última, o governo adquire os produtos diretamente dos agricultores familiares, por meio do instrumento da chamada pública, sem a necessidade de intermediação e licitação. Além disso, tem destaque a compra de produtos orgânicos ou agroecológicos no PAA, com acréscimo de 30% no valor do alimento em relação ao preço dos produtos convencionais (Brasil, 2012).

As ações do PAA incluem uma série de objetivos, como: (i) fornecer apoio à produção de pequenos agricultores e empreendedores rurais, promovendo inclusão econômica e social por meio do crescimento sustentável de excedentes e do processamento e da industrialização de produtos alimentícios; (ii) estimular o consumo e a valorização dos alimentos produzidos por esses pequenos produtores; (iii) garantir o acesso adequado e regular a alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; (iv) promover e valorizar a biodiversidade, incentivando a produção de alimentos orgânicos e agroecológicos e; (v) estimular hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional. O referido Programa também prioriza a atenção aos produtores mais pobres e vulneráveis, incluindo grupos sociais desfavorecidos, como assentados da reforma agrária, indígenas e mulheres (Tartanac *et al.*, 2019). A aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar para o PAA é realizada por meio de dispensa de processo licitatório, mediante as chamadas públicas. O objetivo principal dessas chamadas é promover a produção local de alimentos e fortalecer a agricultura familiar.

O PNAE foi oficialmente aprovado em 1979, mas sua origem remonta a 1955 com a “Campanha da Merenda Escolar”. O principal objetivo é suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários, por meio da oferta de, pelo menos, uma refeição diária nas escolas públicas de educação básica, bem como em organizações filantrópicas e entidades comunitárias conveniadas com o poder público. Entre as características do PNAE, está o atendimento universalizado e descentralizado, ou seja, que garante o direito à alimentação adequada a todos os estudantes e possibilita aos municípios e estados firmarem convênios para receber recursos do governo federal e realizar diretamente a compra, a distribuição, o preparo e a oferta dos alimentos nas suas redes de ensino.

Em 2009, foi promulgada a Lei n.º 11.947, que determinou que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo PNAE para a alimentação escolar deveriam ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar. Com isso, foi enfatizada a importância das compras da agricultura familiar na promoção da segurança alimentar e nutricional, no direito a uma alimentação adequada e saudável, e no estímulo à economia local (Tartanac *et al.*, 2019; Simón-Rojo *et al.*, 2020)

Posteriormente, o Decreto n.º 8.473, de 22 de junho de 2015, instituiu, no âmbito das compras da Administração Pública federal, o percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações,

⁸ Nesta modalidade, os produtos adquiridos dos agricultores familiares são doados às pessoas em insegurança alimentar, por meio da rede socioassistencial ou equipamentos públicos de segurança alimentar e da rede pública e filantrópica de ensino.

⁹ A modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituída pelo Decreto n.º 7.775, de 04 de julho de 2012, permite que órgãos e entidades das três esferas de governo comprem produtos diretamente da agricultura familiar (agricultores individuais ou organizações) para atendimento das demandas por alimentos, mediante recursos financeiros próprios, por meio de chamadas públicas, com dispensa de procedimento licitatório.

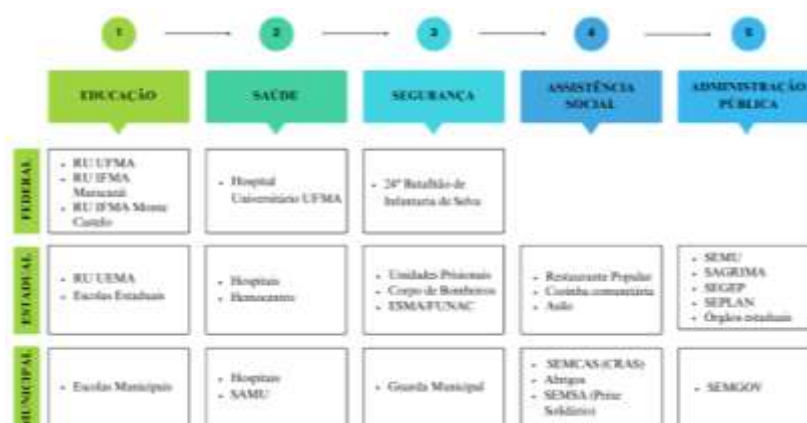
empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei n.º 11.326, de 2006¹⁰. Nesse caso, as próprias organizações públicas, como hospitais, unidades prisionais, abrigos, asilos, entre outros, passam a utilizar instrumentos legais como as chamadas públicas, para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Diante do exposto, nas próximas seções, nos dedicaremos a apresentar o exemplo do município de São Luís, Maranhão, com o intuito de caracterizar os processos de aquisição de alimentos por meio de mercados institucionais. Nossa abordagem distinguirá esses processos com base em suas modalidades de gestão (Concessão e Autogestão) e nos setores de atuação aos quais se destinam (Educação, Saúde, Segurança, Assistência Social e Administração Pública). O objetivo central será demonstrar como essas duas modalidades de gestão se inserem no contexto mais amplo das compras de alimentos pelo setor público, evidenciando o potencial dos mercados institucionais e como o aparato legal brasileiro para compras sustentáveis é percebido e posto em prática.

3. Panorama das compras públicas alimentares em São Luís por setor

As organizações públicas estudadas na pesquisa, foram divididas segundo seus setores de atuação, ou seja, Educação, Saúde, Segurança, Assistência Social e Administração Pública (Figura 1). Discutir as características de cada organização possibilita verificar o tamanho das compras públicas de alimentos, do público atendido e dos recursos financeiros mobilizados, eixos importantes para identificar a capacidade do Estado em atender aos critérios de promoção de práticas de produção e consumo sustentáveis.

Figura 1 - Organizações que operaram Compras Públicas Alimentares em São Luís por setor e por instância governamental, no ano de 2019



Fonte: Elaborado pelas autoras

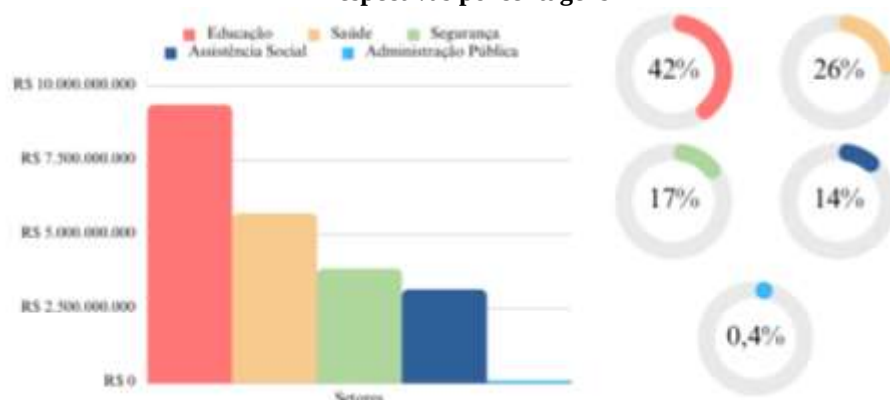
Os resultados da pesquisa demonstraram que, até 2019, aproximadamente 434 organizações estiveram envolvidas nessas aquisições, abrangendo instâncias federais, estaduais e municipais¹¹. Foram mobilizados cerca de R\$ 222.114.566,62 na aquisição de alimentos, o que resultou na oferta de aproximadamente 210.000 refeições diárias, sem contar os alimentos distribuídos por meio de cestas básicas, e a compra de gêneros alimentícios para oferta de lanches nas repartições públicas.

¹⁰ Vale ressaltar que em 2023 esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto n.º 11.476, o qual regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos (Brasil, 2023).

¹¹ É válido ressaltar que os valores mencionados aqui podem estar subvalorizados devido à dificuldade de acesso às informações em alguns órgãos governamentais, por isso, mencionamos dados aproximativos.

Conforme demonstrado no Gráfico 1, a seguir, os diferentes setores apresentaram distintos níveis de investimento na alimentação pública. O setor educacional se sobressaiu, representando 42% do investimento total, seguido pelos setores de saúde e segurança, com participações de 23% e 17%, respectivamente. A assistência social também obteve um considerável aporte de recursos, correspondendo a 14% do montante total. Em contraste, a Administração Pública apresentou um investimento mais modesto, totalizando 0,4%, atribuído à demanda comparativamente menor por alimentos em relação a outros setores atendidos.

Gráfico 1 - Representação dos recursos mobilizados por setor em São Luís, no ano de 2019, e suas respectivas porcentagens



Fonte: Elaborado pelas autoras

No que concerne ao público atendido, a educação manteve sua proeminência, correspondendo a 77% do total, abrangendo aproximadamente 161.370 pessoas diariamente. Por sua vez, a segurança absorveu 17% do investimento global e alcançou 10% dos usuários. Enquanto isso, os setores de saúde e assistência social atenderam, respectivamente, a 6% e 7% do público.

Esses dados explicitam que, apesar de o serviço de alimentação destinado ao setor de segurança alcançar uma clientela numericamente superior em relação à saúde, o investimento direcionado foi relativamente inferior, sugerindo menor priorização orçamentária nesse domínio. Algumas instituições mencionadas, como escolas, hospitais, prisões e asilos, podem suprir de 50% a 100% das necessidades diárias de refeições dos públicos atendidos, acentuando a importância do comprometimento dos órgãos públicos na provisão de uma alimentação saudável e sustentável.

Observamos que as organizações estaduais mobilizaram um volume superior de recursos e alcance em comparação às esferas federal e municipal. Esse cenário se fundamenta, em grande parte, pela presença de iniciativas como os Restaurantes Populares, a gestão das escolas estaduais, dos hospitais e a custódia do sistema carcerário estadual. Conforme destacado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2021), boa parte das políticas governamentais, nos âmbitos estadual e municipal, adota um enfoque descentralizado, com financiamento federal e execução a cargo dos estados ou municípios, além de cofinanciamento compartilhado. Essa descentralização e regionalização dos recursos conferem autonomia relativa às esferas estaduais e municipais na administração dos fundos, o que permite a formulação de políticas pautadas na sustentabilidade, quando há vontade política. Essa dinâmica viabiliza flexibilidade e adaptação das estratégias às peculiaridades regionais e demandas locais, fomentando práticas mais sustentáveis.

Outro aspecto de destaque nos dados anteriores é que novamente o setor educacional se sobressaiu em relação aos demais, devido à maior presença de alimentos provenientes da agricultura familiar, graças ao PNAE. No entanto, é importante ressaltar que, apesar dessa relevância, as aquisições totais provenientes da agricultura familiar representaram apenas 4% do valor investido nas compras alimentares desse setor.

Isso evidencia a existência de obstáculos substanciais que precisam ser superados para potencializar a participação da agricultura familiar nos mercados institucionais¹². Como discutido por Triches e Schneider (2010). Embora existam legislações e normativas visando facilitar a inserção dos agricultores familiares nas compras públicas, a efetiva contribuição desses grupos ainda está distante do ideal. Isso se reflete, especialmente, na baixa efetividade do Decreto n.º 8.473/2015, o qual trata das compras realizadas pela Administração Pública Federal.

A respeito dos editais licitatórios e pregões, verificamos diferenças significativas na sua elaboração. Por exemplo, notamos a ausência da priorização de ME e EPP em alguns editais; a falta de inclusão do Decreto n.º 8.473, de 22 de junho de 2015, que estabelece compras da agricultura familiar, no âmbito da administração federal, nas cláusulas dos contratos e; a ausência de critérios ambientais nos editais, caso da Lei n.º 12.305 de 2010, a qual estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Nesse contexto, ressaltamos a centralidade do papel do Estado não somente na construção de políticas alimentares abrangentes, que reconheçam as diversas dimensões dos sistemas alimentares como interligadas, mas também na implementação e fiscalização das leis já existentes que favorecem CPS.

3.1 Sistematização das compras públicas alimentares em São Luís com base nos modelos de gestão

Na seção anterior, nos propusemos a descrever brevemente as Compras Públicas Alimentares operacionalizadas em São Luís, de acordo com os setores correspondentes e as organizações executoras. Essa abordagem permitiu a compreensão das nuances que caracterizam as aquisições públicas, as quais variam conforme o órgão gestor, o público beneficiado e o formato de fornecimento alimentar (cestas básicas, lanches, almoços, jantares, quentinhas etc.). Nesta seção, nosso objetivo é realizar uma análise abrangente das atuações dessas organizações no contexto mais amplo das aquisições governamentais, focando nas modalidades de gestão adotadas (Concessão ou Autogestão)¹³.

Para uma apresentação mais clara dos dados coletados, organizamos as informações em duas categorias: gestão por concessão e gestão por autogestão, conforme detalhado nos Quadros 1 e 2.

¹² Entre as principais barreiras apresentadas pela literatura, destacam-se as necessidades de simplificar os mecanismos de acesso aos mercados institucionais, reduzir os custos de transação associados a esse acesso (Triches; Schneider, 2010), investir na produção agrícola, promover a articulação entre gestores e agricultores, além de melhorar as condições logísticas (Machado *et al.*, 2018).

¹³ Em se tratando de Compras Públicas Alimentares CPAs, as licitações preveem contratos para três tipos de gerenciamento: autogestão, mista e concessão. No sistema em autogestão, a própria organização gerencia a Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN). Esta é responsável pelas compras, pelo controle de qualidade, pelo treinamento do pessoal, pela manutenção da área e de equipamentos, pelo preparo e pela entrega do alimento. A gestão mista tem a compra de alimentos como responsabilidade da organização e o restante dos serviços é terceirizado. As concessionárias, por sua vez, são empresas contratadas para assumir o serviço de alimentação, seja em um espaço físico próprio, seja nas dependências da organização contratante. As concessionárias assumem todo o processo de compra, gerenciamento, preparo e entrega das refeições.

Quadro 1 - Compras Públicas Alimentares em São Luís segundo nível de governo, organizações (e quantidade), participação das concessionárias, origem (localização da sede) e porte da empresa, tipo de licitação e valores operacionalizados, no ano de 2019.

(continua)

Governo	Organizações	Quantidade de organizações	Concessionárias	Sede	Porte da empresa	Tipo de licitação	Valor mobilizado	Valor Previsto Chamadas Públicas
Federal	Restaurante Universitário (UFMA)	1	Caleche (2.2019)*	Porto Velho (RO)	DEMAIS	Pregão eletrônico	R\$ 1.567.294,05	-
	Restaurante Universitário (IFMA – Monte Castelo)	1	Food Alimentação	Imperatriz (MA)	ME	Concorrência Pública	R\$ 1.229.875,07	-
	Hospital (Hospital Universitário-HUUFMA)	2	COOK Empreendimentos em alimentação coletiva Ltda	Belo Horizonte (MG)	DEMAIS	Pregão eletrônico	R\$ 8.707.000,00	-
Estadual	Unidades prisionais	13	AgileCorp Serviços Especializados Ltda	São Luís (MA)	DEMAIS	Pregão Eletrônico	R\$ 33.149.867,70	-
	Corpo de Bombeiros	1	M. do Nascimento Pereira Comércio	São José de Ribamar (MA)	ME	Pregão Presencial	R\$1.004.097,60	-
	Restaurante Universitário (UEMA)	1	Papaguth Comércio de Alimentos Ltda	São Luís (MA)	EPP	Pregão Presencial	R\$ 3.308.668,20	-
	Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EMSERH) – Hospitais	4	M. S. Gestão em Alimentação Ltda	São Luís (MA)	DEMAIS	Pregão Presencial	R\$ 8.099.049,80	-
		4	Melhor Alimentação Ltda	Serra (ES)	DEMAIS	Pregão Presencial	R\$6.047.586,48	-
	Instituto Acqua – Hospitais	7	Prime Consultoria Treinamento e Serviços Ltda	São Luís (MA)	DEMAIS	Processo de Contratação Simplificada	R\$ 34.635,26	-
			M. S. Gestão em Alimentação Ltda	São Luís (MA)	DEMAIS		R\$ 11.240.251,85	-
			I.S.M. Gomes de Mattos Eireli	Fortaleza (CE)	DEMAIS		R\$ 5.503.712,12	-
	Instituto INVISA – Hospitais	2	Fornecedores de gêneros Alimentícios	-	-	Ato Convocatório	R\$ 1.268.078,71	-
	Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) – Restaurantes Populares	7	Mega Serviços Alimentos Ltda	São Luís (MA)	DEMAIS	Pregão Presencial	R\$ 24.060.069,00	x**
	SEDES – Restaurante Popular	1	M&G Comércio e Serviços Eireli	Colinas (MA)	DEMAIS	Pregão Presencial	R\$ 2.139.300,00	x

(conclusão)

Governo	Organizações	Quantidade de organizações	Concessionárias	Sede	Porte da empresa	Tipo de licitação	Valor mobilizado	Valor Previsto Chamadas Públicas
Estadual	SEDES – Cozinha Comunitária do Bequimão	1	Paladar Alimentos Eireli	São Luís (MA)	EPP	Pregão Presencial	R\$ 899.997,00	x
	Secretaria de Estado da Mulher (SEMU) – Casa da Mulher Brasileira	3	Face e Serviços LTDA	São Luís (MA)	EPP	Pregão Eletrônico	R\$ 32.160,00	-
	Secretaria Estadual de Agricultura Pesca e Abastecimento (SAGRIMA) – Servidores	1				Pregão Presencial	R\$ 52.800,00	-
	Secretaria de Estado da Previdência (SEGEP) – Servidores	1				Pregão Presencial	R\$ 88.631,20	-
	Secretaria Estadual de Planejamento e Orçamento (SEPLAN) – Servidores	1	Vitória Serviços Gerais e Empreendimentos Ltda	São Luís (MA)	ME	Pregão Presencial	R\$ 30.800,00	-
Municipal	Escolas municipais	191	R.C. Nutry Alimentação	São Paulo (SP)	DEMAIS	Pregão Presencial	R\$ 49.479.902,00	R\$2.476.261,20
	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social(SEMCAS) – Abrigos e servidores	1	Edna M. Pereira	São Luís (MA)	EPP	-	R\$ 419.650,00	-
	Secretaria Municipal de Governo de São Luís (SEMGOV) – Servidores	1	H. R. Restaurante e Serviços LTDA	São Luís (MA)	ME	-	R\$ 178.200,00	-
	Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS) – SAMU	6	Prime Consultoria Treinamento e Serviços Ltda	São Luís (MA)	DEMAIS	Pregão Presencial	R\$ 429.357,60	-
	Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) – Guarda Municipal	1		São Luís (MA)	DEMAIS	Pregão Eletrônico	R\$ 491.028,48	-
	Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS) – Hospital Socorrão II	1	Ricco Food Serviços alimentícios LTDA	São Luís (MA)	DEMAIS	Pregão Presencial	R\$ 3.540.880,00	-
	Total	252	19				R\$ 163.002.892,12	R\$ 2.476.261,20

Fonte: Elaborado pelos autores

*Contrato de concessão somente no segundo semestre de 2019

**Onde x indica a presença de compras da agricultura familiar, porém com dados indisponíveis.

Quadro 2 - Compras Públicas Alimentares em São Luís na autogestão, segundo nível de governo, organizações (e quantidade), quantidade de fornecedores privados, valores operacionalizados, no ano de 2019.

Governo	Organizações	Quantidade de organizações	Quantidade de fornecedores privados	Valor mobilizado	Valor Chamadas Públicas
Federal	Restaurante Universitário da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)	1	11	R\$ 3.737.018,63	-
	Restaurante Universitário do Instituto Federal do Maranhão (IFMA – Maracanã)	1	7	R\$ 720.511,41	R\$ 86.212,86
	24º Batalhão de Infantaria de Selva	1	12	R\$ 1.111.448,12	R\$ 345.922,20
Estadual	Escolas Estaduais	111	x*	R\$ 29.990.943,47	R\$ 905.232,62
	Escola de Socioeducação do Maranhão (ESMA – FUNAC)	5	3	R\$ 2.767.129,96	-
	EMSERH – Hemocentro	1	2	R\$ 187.193,76	-
	SEDES – Lar do Idoso Solar do Outono	1	2	R\$ 403.992,55	-
	Órgãos Estaduais	18	5	R\$ 531.776,65	-
Municipal	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS) – Unidades de acolhimento institucional e familiar (Abrigos)	14	7	R\$ 1.543.308,99	-
	SEMUS – Hospitais Municipais	14	13	R\$ 12.024.322,93	-
	SEMUS – Programa Municipal DST/AIDS	1	1	R\$ 224.296,93	-
	Secretaria Municipal de Segurança Alimentar (SEMSA) – Programa Peixe Solidário	1	1	R\$ 1.617.975,22	-
	SEMCAS – Cestas básicas	1	2	R\$ 438.127,00	-
Total		170	65	R\$ 55.298.045,62	R\$ 1.337.367,68

Fonte: Elaborado pelas autoras

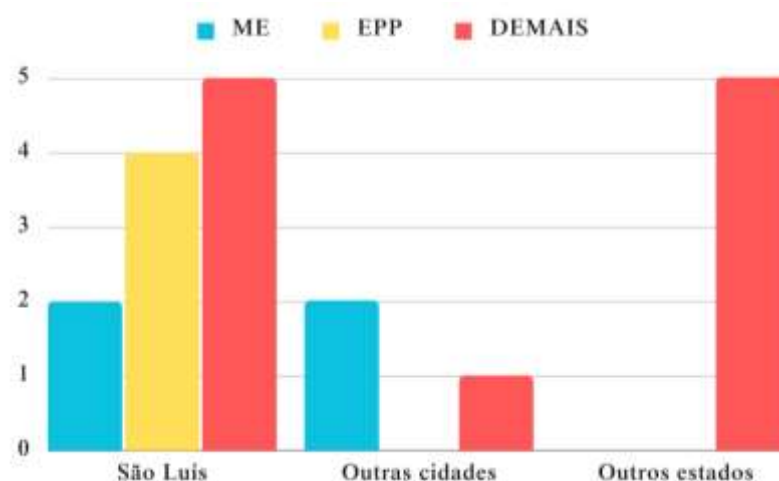
*Onde x indica que o valor não foi encontrado.

No Quadro 1, apresentamos as organizações responsáveis pela gestão das aquisições e preparação de alimentos por meio da contratação de empresas terceirizadas. Em São Luís, até o ano de 2019, haviam sido atendidas 252 organizações, as quais mobilizaram cerca de R\$ 165.479.155,32. Essa quantia representou 71,5% do volume de recursos destinados às compras públicas de alimentos no ano da pesquisa.

Identificamos a participação de 19 concessionárias contratadas, das quais 11 possuíam sede em São Luís, sendo que três estavam localizadas em outros municípios do Maranhão (Imperatriz, Colinas e São José de Ribamar) e cinco eram provenientes de outros estados da federação (Roraima, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará e São Paulo). Em relação ao processo licitatório, o pregão eletrônico contribuiu para a participação de empresas de outros estados na concorrência.

No entanto, a maioria das licitações foi realizada por meio de pregão presencial, o que possibilitou uma presença significativa de empresas locais. Houve também processo de seleção realizado através de Concorrência Pública, Processo de Contratação Simplificada e Ato Convocatório. Acerca do porte das empresas, predominou a categoria de Médio ou Grande Porte (DEMAIS), como podemos observar no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Quantidade de empresas por localidade da sede e porte, se Microempresa, Empresa de Pequeno Porte, ou Médio ou Grande Porte



Fonte: Elaborado pelas autoras

Ao analisar o gráfico acima, observamos que o critério de contratação com base no porte da empresa é um fator relevante e presente nos editais, seguindo a Lei n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, que estabelece o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. De acordo com essa lei, é conferida prioridade às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte quando o valor da licitação não ultrapassa R\$ 80.000,00. Nos casos estudados, licitações destinadas à contratação de empresas fornecedoras de refeições prontas para atender as secretarias de estado possuíam editais exclusivos para ME e EPP, a fim de cumprir a mencionada lei.

Outras licitações, mesmo com valores mais altos, também permitiram que ME e EPP participassem da concorrência. Um exemplo foi o contrato superior a R\$ 3.000.000,00, contemplado por uma Microempresa para o fornecimento ao Restaurante Universitário da Universidade Estadual do Maranhão. No geral, Empresas de Grande Porte predominaram nos contratos, com valores variando de 400 mil a 40 milhões de reais, deixando claro um espaço a

ser ocupado por ME e EPP, principalmente em consideração a predominância de microempresas e empresas de pequeno porte com sede em São Luís ou no estado do Maranhão. Portanto, para atender critérios socioeconômicos das CPS é necessário que as compras públicas assumam perspectivas mais inclusivas, ampliando a inserção de empresas locais (ME e EPPs) nas compras governamentais.

No âmbito das empresas terceirizadas com compras da agricultura familiar, três organizações se destacaram. A primeira delas foi a Secretaria Municipal de Educação através das compras pelo PNAE para as escolas municipais, as quais são orientadas pela lei que coloca a obrigatoriedade de, no mínimo, 30% da aquisição de produtos da agricultura familiar¹⁴.

Outras duas organizações que estavam envolvidas na aquisição de produtos da agricultura familiar foram os Restaurantes Populares (RP) e a Cozinha Comunitária (CC), ambos gerenciados pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDES) em nível estadual. Sendo assim, para os RPs e CC, foi estabelecida pela SEDES a obrigatoriedade de comprovação, por meio de nota fiscal, da aquisição mínima de 30% de compra direta da agricultura familiar¹⁵. Com isso, verificamos a importância de haver um setor público atuante na supervisão dos contratos com as empresas terceirizadas. Mesmo com cláusulas explícitas nos contratos, é imperativo que haja um envolvimento próximo do poder público para garantir a execução adequada.

É relevante ressaltar que, em São Luís, no ano de 2019, entre as concessionárias em operação, quatro já possuíam licitações anteriores à promulgação do Decreto n.º 8.473/2015, o qual estabelece a obrigatoriedade da compra de 30% dos produtos da agricultura familiar no âmbito da Administração Pública federal. Essas empresas não estavam em conformidade com o decreto, uma vez que seus contratos eram renovados anualmente, sem a incorporação de atualizações com cláusulas que contemplassem o disposto¹⁶. Quanto às organizações em que o decreto era citado no Termo de Referência, este era apontado como “orientações” nos contratos de concessão, sem necessidade de comprovação, como ocorreu com os Restaurantes Populares e a Cozinha Comunitária.

No tocante ao modelo em autogestão, detalhado no Quadro 2, identificamos um total de 170 organizações que operaram Compras Públicas Alimentares em 2019. A compra de gêneros alimentícios nesta modalidade perfaz R\$ 65.918.002,58, o equivalente a 28,4% de todas as CPAs em São Luís. No âmbito dos fornecedores de alimentos, neste modelo de gestão, observamos que a relação entre o valor das compras e a quantidade de fornecedores foi variável e dependeu da diversidade de produtos licitados. No entanto, o que essas organizações têm em comum é que a maioria dos fornecedores nessa modalidade era composta por ME e EPP.

A exceção ocorreu quando a licitação se concentrou em produtos específicos, como foi o caso do pescado comprado pela Secretaria Municipal de Saúde, a fim de atender ao programa Peixe Solidário. Nesse cenário de compras autogestionadas com bens divisíveis em lotes, a legislação prevê que a licitação estabeleça que 25% do valor total sejam exclusivos para ME e EPP, e 75% para ampla concorrência.

Quanto ao fornecimento para escolas estaduais, em virtude de sua modalidade ‘escolarizada’, cada entidade, na pessoa do gestor escolar, teve autonomia para escolha de

¹⁴ Lei n.º 11.947 de 2009.

¹⁵ No entanto, quanto aos RPs e CC, não foi possível encontrar dados públicos referentes às compras da agricultura familiar, devido à inexistência de chamadas públicas específicas através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

¹⁶ Por lei, a renovação só pode ocorrer até quatro vezes (Lei de Licitações, art. 57, inciso II da Lei n.º 8.666/93)

fornecedores dentro dos critérios legais estabelecidos, como por exemplo, realizar pesquisa de preço em pelo menos três estabelecimentos e escolher o menor valor, priorizando os comércios nas proximidades da escola. Nesse caso específico, devido à quantidade de escolas e à modalidade de execução, não conseguimos identificar os fornecedores contratados.

Semelhante ao observado no caso das aquisições pelas concessionárias, no modelo em autogestão, notamos baixa presença de compras de alimentos provenientes da agricultura familiar. Foram identificadas 113 entidades que mobilizaram as chamadas públicas, totalizando um valor de R\$ 1.337.367,68. Entre elas está o 24º Batalhão de Infantaria de Selva, o qual acionou o PAA na modalidade Compras Institucionais, bem como o Instituto Federal do Maranhão, campus Maracanã, com verba do PNAE. Mas o maior volume de compras da agricultura familiar se concentrou nas escolas estaduais de São Luís.

4 Considerações Finais

O Brasil possui um robusto aparato legal voltado a compras públicas sustentáveis. O setor público se caracteriza como um dos principais compradores de bens e serviços, o que lhe confere uma relevância significativa, considerando que uma parte substancial dos gastos governamentais é destinada às compras públicas. Em se tratando especificamente das compras de alimentos, estas se constituem uma parte considerável das aquisições em qualquer economia alimentar nacional e exercem uma função fundamental no consumo diário da população, principalmente o público mais vulnerável, o que demonstra claro potencial que o Estado possui para utilizar sua legislação em prol de sistemas sustentáveis. Ao examinarmos o caso de São Luís (MA), ficou evidente o substancial aporte financeiro do Estado destinado às aquisições de alimentos, os quais perfizeram aproximadamente R\$ R\$ 222.114.566,62 , atendendo a 434 organizações no ano da pesquisa.

Os resultados demonstraram que houve prevalência de contratos de concessão, especialmente com médias e grandes empresas. Além disso, destacamos a presença significativa de programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos, os quais desempenham um papel crucial ao facilitar o acesso da agricultura familiar aos mercados institucionais. Contudo, é notável que o orçamento destinado a esses programas está consideravelmente aquém do ideal quando comparado aos recursos totais investidos nas Compras Públicas Alimentares. Este desequilíbrio aponta para a necessidade urgente de revisão e realocação de recursos para garantir uma distribuição mais equitativa e eficaz. Ademais, uma análise mais aprofundada revela que os critérios ambientais não são devidamente considerados nas aquisições das organizações pesquisadas. Isso evidencia uma lacuna significativa no âmbito das Compras Públicas Sustentáveis, onde a ausência de obrigatoriedade na incorporação de elementos de preservação ambiental nas aquisições isenta as empresas e organizações de sua responsabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mai. 2021.
- BRASIL. **Decreto n. 7.775, de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2012.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. [Brasília]: Banco de dados, 2019.
- BRASIL. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010**. Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, 2010.
- BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 22 out. 2020.
- CASSEL, G. Apresentação. In: SILVA, J. G da; DEL GROSSI, M. E.; DE FRANÇA, C. G. (Org.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2010.
- COSTA, C. C. de M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. 135 p.
- DE SCHUTTER, O.; QUINOT, G.; SWENSSON, L. F. J. Public food procurement as a development tool: the role of the regulatory framework. In: SWENSSON, L. F. J.; HUNTER, D.; SCHNEIDER, S.; TARTANAC, F. (Eds). **Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets**. Rome: FAO, Alliance of Bioversity International and CIAT: Editora da UFRGS, 2021. p. 43-77. v. 1. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb7960en>. Acesso em: 9 mai. 2022.
- GOGGINS, G. **Public food consumption and sustainable food systems: Exploring the role of large organizations**. 2016. Thesis (Doctorate in Political Science and Sociology) - School of Political Science and Sociology, National University of Ireland Galway, 2016. 268 p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Texto para discussão: O que fazem, ou deveriam fazer os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021.
- PARSONS, K. Brief 3: Integrated Food Policy – What is it and how can it help connect food systems. In: PARSONS, K. **Rethinking Food Policy: A Fresh Approach to Policy and Practice**. London: Centre for Food Policy, 2019.

SIMÓN-ROJO, M. *et al.* Public Food Procurement as a driving force for building local and agroecological food systems: farmers' skepticism in Vega Baja del Jarama, Madrid (Spain). **Land**, [s. l.], v. 9, n. 9, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2073-445X/9/9/317>. Acesso em: 16 fev. 2023.

SIOBHAN, K.; SWENSSON, L. F. J. **Leveraging institutional food procurement for linking small farmers to markets**: Findings from WFP's Purchase for Progress initiative and Brazil's food procurement programmes. Roma: FAO Agricultural Development Economics Technical Study 1, 2017, 101 pp.

SONNINO, R. Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 14-29, jan./abr. 2019.

SQUEFF, F. H. S. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. **Texto para discussão 1922**, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 64 p.

SQUEFF, F. H. S. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. **Texto para discussão 1922**, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 64 p.

SWENSSON, L. F. J. et al. Public food procurement as a game changer for food system transformation. In: SWENSSON, L. F. J.; HUNTER, D.; SCHNEIDER, S.; TARTANAC, F. (Eds.). **Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets**. Rome: FAO, Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS, 2021, p. 2-24. v. 1. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb7960en>. Acesso em: 2 jan. 2023.

SWENSSON, L. F. J.; TARTANAC, F. Public food procurement for sustainable diets and food systems: the role of regulatory framework. **Global Food Security**, [s. l.], v. 25, 2020.

TARTANAC, F. *et al.* Institutional food procurement for promoting sustainable diets. In: BURLINGAME, B.; DERNINI, S. (Eds.). **Sustainable diets**: the transdisciplinary imperative. Wallingford: CABI, 2019. p. 206-220.

TRICHES, R. M., SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

UNITED NATIONS - UN. **Transforming our world**: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN, 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.